

REGIONALISMO DIFFERENZIATO RAZIONALIZZAZIONE O DISSOLUZIONE

Una ricerca delle Università della Campania



EDITORIALE SCIENTIFICA

REGIONALISMO DIFFERENZIATO
RAZIONALIZZAZIONE O DISSOLUZIONE

Una ricerca delle Università della Campania

Editoriale Scientifica
Napoli



Unione Europea



Il presente volume è stato pubblicato con il finanziamento del POR CAMPANIA FSE 2014-2020, Progetto “Trasferimento di funzioni secondo il principio di differenziazione attuando l’art. 116 c. 3, Cost.”, Asse IV, Obiettivi specifici 18 e 21” (CUP E14I19001660006 - CML 17007AP000000014), cui hanno partecipato le Università degli Studi di Napoli Federico II, del Sannio, di Napoli “Parthenope”, di Salerno, di Napoli “Suor Orsola Benincasa”, di Napoli l’Orientale, della Campania “Luigi Vanvitelli”.

L'Editore e gli Autori ringraziano il proprietario per l'immagine riprodotta in copertina del presente volume e si scusano per eventuali omissioni di citazioni e restano a disposizione degli aventi diritto per quanto è di loro competenza e assicurano di apportare le dovute correzioni nelle prossime ristampe in caso di cortese segnalazione.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright febbraio 2023 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-557-4

INDICE

<i>Introduzione e risultati generali della ricerca</i>	VII
--	-----

ANALISI GIURIDICA

ATTIVITÀ ISTITUZIONALI NELLA XVII, XVIII E XIX LEGISLATURA

1. L'iniziativa legislativa statale	3
2. L'attività parlamentare	6
3. Le iniziative regionali	13
4. Giurisprudenza costituzionale essenziale	17

MATERIALI

5. Documentazione istituzionale	18
6. Rassegna stampa essenziale	19
7. Bibliografia	27

Note tecniche rese in sedi istituzionali	55
--	----

ANALISI ECONOMICA

1. Dinamica del debito pubblico, squilibri territoriali e rivendicazioni autonomistiche: una ricostruzione critica	73
2. Spesa pubblica nelle regioni italiane e sostenibilità finanziaria della proposta di regionalismo differenziato	86
3. Documentazione istituzionale	148
4. Riferimenti bibliografici	149
5. Appendice	150

INTRODUZIONE E RISULTATI GENERALI DELLA RICERCA*

*Lorenzo Chieffi Antonio Lopes
Domenico Scalera Sandro Staiano*

PREMESSA

La ricerca di cui si riassumono qui i risultati considera il tema del regionalismo differenziato secondo una prospettiva interdisciplinare, nel dialogo tra costituzionalisti ed economisti. Tale scelta metodologica è parsa necessitata dalla natura della differenziazione – da considerare nel senso più proprio come un corollario del principio di sussidiarietà in un processo di razionalizzazione dimensionale delle competenze tra centro e periferia – sulla base dell’esperienza storica della dislocazione dei poteri: in ispecie, se si pone mente al precedente più cospicuo (quello del trasferimento delle funzioni realizzato nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso) se ne ravvisa uno dei limiti maggiori, dal punto di vista teorico e dommatico, e la debolezza politica e conseguente precarietà, nel suo fondamento in un’analisi delle funzioni realizzata con i soli strumenti della ricostruzione giuridica dei procedimenti e di scienza dell’organizzazione pubblica, senza riferimenti ai profili economici, in particolare all’alternativa tra economie di scopo ed economie di scala implicata da ogni opzione dislocativa.

All’analisi economica è poi precipuamente commesso stimare i costi della differenziazione, e la loro sostenibilità, sulla base dell’analisi della spesa pubblica.

L’obiettivo è quello di fornire al decisore politico – in ispecie al decisore politico regionale nella partecipazione ai processi legislativi segnati dalla naturale tensione/cooperazione con il decisore politico nazionale – i dati utili a fondare interventi di attuazione del terzo comma dell’art. 116 Cost. congruenti con i principi ordinamentali e sostenuti da un’adeguata analisi di impatto, dipanando l’intrico delle proposte spesso disallineate dalla Costituzione e delle ricostruzioni spesso logicamente fallaci.

Lo “stato dell’arte” rende quanto mai urgente affermare un tale approccio scientificamente fondato e conferma la fondatezza dell’ipotesi di partenza.

I

PROFILI ORDINAMENTALI

1. *La differenziazione nei limiti del suo scopo costituzionalmente definito*

La ricerca (nella parte curata dal Gruppo dell’Università di Napoli Federico II**) ha evidenziato la necessità che la differenziazione sia tenuta nei limiti del suo scopo – dopo il superamento, con la revisione nel 2001 del Titolo V della Parte II, del principio del parallelismo delle

* Questo testo risulta da un comune itinerario di ricerca, ma la redazione è da attribuire: per la Parte I, a Sandro Staiano; per la Parte II a Lorenzo Chieffi; per la Parte III, il primo paragrafo a Domenico Scalera, il secondo ad Antonio Lopes. Molte parti del contributo di Sandro Staiano sono state anticipate nella rivista scientifica telematica *federalismi.it*, n. 29, 2022.

** Il Gruppo è composto da Sandro Staiano (Coordinatore del Progetto), Gennaro Ferraiuolo, Umberto Ronga, Michela Troisi, Alfonso Vuolo.

funzioni – esplorando, in via preliminare, la strada, sempre aperta e sempre insufficientemente utilizzata (anche da parte di chi oggi rivendica poteri), del trasferimento (anche differenziato, e non solo uniforme, come sempre si è fatto) di funzioni amministrative sulla base dell'art. 118, c. 1, Cost. («Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»), il quale consente la differenziazione sia “perimetrando” le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l'esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo. E, quando si tratti del conferimento di funzioni ulteriori nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, la dislocazione di esse verso la Regione può essere accompagnata dalla delega della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6), integrando a livello regionale funzione amministrativa e funzione normativa, benché di rango sub-legislativo. Tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia, se fosse accompagnata da una contestuale corrispondente opera di delegificazione.

A questo punto, e solo a questo punto, potrebbe venire in discorso una possibilità di dislocazione differenziata delle competenze legislative, secondo l'art. 116, c. 3, Cost.: si può procedere a tanto solo se, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni (cioè meglio corrispondente a un principio di efficienza-adequatezza), si renda necessario accompagnare alla dislocazione di funzioni amministrative (anche di tipo normativo e anche rifluite in ambito regolamentare a seguito di delegificazione), dallo Stato verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa. Alla dislocazione delle funzioni, amministrative e legislative, dovrebbe accompagnarsi la devoluzione delle risorse finanziarie corrispondenti, in conformità all'art. 119 Cost., e in consonanza con la legge n. 42 del 2009.

Se ne deve inferire: la dislocazione differenziata di funzioni legislative in singole Regioni non è affatto un adempimento costituzionalmente necessario, o addirittura un “diritto” di alcune Regioni (o dei loro “popoli”); è invece una possibilità di adeguamento del quadro dei poteri, ove preme l'esigenza di una più piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari. E tale adeguamento induce un moto di allocazione delle competenze non necessariamente monodirezionale, dal centro verso i soggetti di autonomia, ma anche contrario, dai soggetti di autonomia verso il centro, quando si ravvisi che il migliore esercizio al livello più vicino possibile alla comunità governata sia quello statale, e che dunque ciò conduca a una riattrazione delle competenze dislocate. Una opzione, questa, che potrebbe sembrare puramente astratta (e la cui prospettazione non ha probabilmente speranza di essere considerata da molti dei decisori politici, se non per essere fatta oggetto di anatema, nell'attuale temperie), ma che è invece molto concretamente emersa, sotto la pressione della pandemia, in un ambito chiave quale la sanità: volendo trarre la lezione dei fatti, sarebbe razionale riattrarre verso lo Stato una quota di competenze fino al punto di precludere alle Regioni di potere autonomamente dare luogo a politiche di privatizzazione e di soppressione dei servizi territoriali, spinti fino a provocare la rimarchevole regressione delle tutele del diritto alla salute (in tema di assistenza sanitaria qui, *infra*, II)

2. *I modi della differenziazione*

Quanto alla sequenza conducente alla decisione di differenziazione, le prospettive sono del tutto incerte, poiché non risultano adombrate soluzioni sicure al groviglio in cui si è progressivamente impaniato il legislatore.

Traendo le fila dall'analisi della documentazione parlamentare, dei materiali reperiti nelle sedi istituzionali e della ormai copiosissima produzione dottrinale, di cui è fornita qui più avan-

ti la mappa dettagliata, va rammentato da dove tutto ha avuto inizio e quanto si è poi venuto progressivamente stratificando: nel 2018 si ebbero gli «accordi preliminari» tra il governo in carica negli ultimi giorni della legislatura e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Gli accordi preliminari sarebbero sfociati, nelle intenzioni dei protagonisti delle “trattative”, in intese vere e proprie, da taluno ritenute assimilabili a quelle che regolano i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica secondo l’art. 8 Cost.: una sequenza procedimentale che dava campo alle aspirazioni, proprie di talune delle Regioni stipulanti, che si percepivano quasi come soggetti del diritto internazionale al cospetto dello Stato italiano. Gli accordi preliminari recavano tutti in premessa: «L’approvazione da parte della Camera 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». Una traslazione nei rapporti Stato-Regioni della figura delle intese come negozi giuridici «di diritto esterno», assimilabili in tutto ai concordati, conclusi tra soggetti appartenenti ciascuno a un ordinamento originario e indipendente.

È agevole osservare che la traslazione non è possibile, per la ineludibile diversità dei contesti in cui si collocano rispettivamente il terzo comma dell’art. 8 e il terzo comma dell’art. 116 della Costituzione.

Il primo si inquadra nell’ambito della strumentazione intesa a garantire la libertà di religione, assicurandone la pienezza di esercizio, secondo principio di eguaglianza («le confessioni religiose sono egualmente libere»: art. 8, c. 1), anche alle confessioni minoritarie al cospetto della posizione storicamente consolidata della Chiesa cattolica: è a fini di eguaglianza nel trattamento che, in tutta evidenza, viene estesa anche alle confessioni diverse dalla cattolica la logica pattizia, che impronta sia il concordato sia le intese. Il che non vuol dire che la norma procedurale del terzo comma sia l’*unico* presidio della eguale libertà religiosa, poiché, come ha ribadito la Corte costituzionale, la libertà di organizzazione e di azione delle confessioni religiose non sono garantite solo a condizione che queste concludano le intese. Ma, una volta seguita la logica pattizia, affermato il «metodo della bilateralità», alle parti stipulanti va attribuita posizione di reciproca alterità-separazione, sia che questa si realizzi in «sovranità e indipendenza nel proprio ordine», sia che si risolva in «organizzazione secondo i propri statuti». Il postulato è che l’alterità-separazione tra Stato e confessioni sia principio specifico posto a presidio della libertà di religione. Ora, una volta scelta la logica pattizia, ne derivano implicazioni necessitate dal consolidato dogmatico, dalle prassi e dalla giurisprudenza di rango costituzionale: per lo Stato, la determinazione dei contenuti dell’intesa è affidata al Governo, che li negozia con la controparte confessionale, mentre al Parlamento, in sede di deliberazione della legge di approvazione, non residuano spazi di emendamento, restando ferma unicamente la facoltà di respingere globalmente il documento, precludendo l’esito al processo. Assai diverso è il contesto delle relazioni Stato-Regioni. L’art. 5 della Costituzione non disegna, a differenza di quanto avviene con l’art. 8 per le confessioni religiose, alcun rapporto di alterità-separazione tra Stato e Regioni da regolare con modalità internazionalistiche o para-internazionalistiche. Il principio di autonomia dei soggetti esponenziali delle comunità locali di varia dimensione e livello è specificazione del più ampio principio del pluralismo istituzionale, che, nella strumentazione attuativa dell’art. 5 apprestata dal Titolo V della Parte Seconda, è limpidamente qualificato come paritario (art. 114, c. 1: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato»). L’autonomia dei soggetti locali, «con propri statuti, poteri e funzioni» (art. 114, c. 2), si tiene entro l’«unità della Repubblica» in posizione di forte integrazione ordinamentale e di diversificazione funzionale, costituzionalmente garantite. Ma se questo è il tipo di relazioni che viene in gioco, per la regolazione di esse non trova campo alcuna logica pattizia e alcun «metodo della bilateralità»: fra le «intese» di cui si legge

nell'art. 8, c. 3, Cost. e quelle di cui si legge nell'art. 116, c. 3 vi è una mera assonanza lessicale. Le prime recano la disciplina delle relazioni tra Stato e confessioni che dev'essere recepita senza residui in legge: è il diritto pattizio consegnato all'intesa la fonte sostanziale dei rapporti; la legge dà a quella disciplina la mera forma necessaria a renderla efficace nell'ordinamento interno. Le seconde sono uno degli strumenti di partecipazione al procedimento legislativo che culmina nell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti: uno strumento "forte", più forte di quelli assicurati, nello stesso procedimento, ad altri soggetti partecipanti, quali «gli enti locali», che debbono essere «sentiti». Tanto forte da concorrere a determinare i contenuti del disegno di legge fin dalla fase della sua formulazione in vista della presentazione alle Camere; ma pur sempre uno strumento di partecipazione alla formazione di un atto, la legge dello Stato, che rimane nella piena disponibilità, quanto ai contenuti, dell'organo cui ne spetta l'approvazione, il Parlamento. È la legge la fonte, anche sostanziale, della determinazione, nell'oggetto e nella portata, delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», e il grado di adesione dei suoi contenuti all'«intesa» appartiene alla sfera di discrezionalità del legislatore: tale il senso da dare alla locuzione «sulla base di intesa»; mentre la locuzione, quasi letteralmente corrispondente, «sulla base di intese», contenuta nell'art. 8 Cost., configura la necessità di una deliberazione parlamentare conforme (o, come si diceva, la facoltà di rigettare integralmente il disegno di legge). L'attribuzione di una così rilevante diversità di senso allo stesso lemma e alle sue declinazioni – «intesa», «intese» – nell'ambito del medesimo testo normativo, è tanto più plausibile in ottica di interpretazione storico-sistemica: le «intese» di cui all'art. 8, c. 3, sono introdotte nel testo costituzionale originario per indicare un istituto da mettere in corrispondenza con quello dei «patti», di cui all'art. 7, c. 2, denominazione che precedeva la Costituzione, per perseguire un'analogia esigenza regolatoria nel nuovo contesto ordinamentale; la forma flessionale «intese», di cui all'art. 116, c. 3, invece, è introdotta con la revisione costituzionale del 2001, quando essa è largamente diffusa nella legislazione ordinaria sui rapporti Stato-Regioni ed è presente nei lavori e nelle determinazioni degli organi che si collocano nel "sistema delle Conferenze". Insomma, si attinge, nel 1948 e nel 2001, da due distinti universi semantici, riferiti a diversi contesti ordinamentali.

Ora, si può rilevare che – pur senza l'ostentazione di sicurezza delle origini e al cospetto della difficile praticabilità politica del modello decisionale – ritorna, con qualche tentativo di attenuarne l'impatto, specie innanzi alla critica della emarginazione del Parlamento, la proposta della replica dell'esperienza delle intese previste dall'art. 8, c. 3 Cost. nella messa in opera del regionalismo differenziato, anche quanto all'applicazione diretta dell'art. 116, c. 3 Cost.

Si è aperta invero la stagione delle "leggi-quadro", tutte fermatesi allo stadio di bozze informali.

L'obiettivo che le leggi quadro perseguono è quello di stabilire principi vincolanti il Governo nella fase di negoziazione con le Regioni in vista delle intese e poi di stabilire la regola del procedimento di deliberazione parlamentare, nel tentativo di non ridurre il Parlamento a sede di mera ratifica. A tal fine, le tre proposte di legge quadro sinora avanzate prospettano la sottoposizione di schemi di intesa a Commissioni parlamentari, prima della formalizzazione di esse in disegno di legge governativo. Ma una volta che ciò sia avvenuto, la presentazione riduce il campo di decisione delle Camere nell'alternativa radicale tra mera integrale approvazione e mero integrale rigetto.

Nell'ambito di tali bozze, possono essere sottoposte a critica alcune delle soluzioni proposte e sollevati non secondari interrogativi: se il coinvolgimento nel procedimento legislativo di sedi decentrate (Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale, Commissione per le questioni regionali, Commissioni competenti per materia, nella proposta Boccia, art. 1, c. 2; solo Commissione per le questioni regionali, nella proposta Gelmini, art. 2, c. 3, e nella proposta Calderoli, art. 2, c. 4) possa scongiurare la riduzione del Parlamento a sede sostanzialmente ratificatoria delle intese concluse tra singole Regioni e Governo.

Ma avanzare tali riserve appare disutile, fino a essere fuorviante, poiché rischia di spostare il dibattito dal suo fuoco, se si considera un tratto decisivo di debolezza sistemica della modalità stessa di intervento con lo strumento della legge-quadro. Questa, infatti, essendo legge ordinaria, e non ricevendo particolare *status* da alcuna disposizione costituzionale nel rapporto con fonti successive del medesimo rango, è destinata a poter essere da queste innovata, in tutto o in parte, espressamente o implicitamente, a poter essere in specie innovata o derogata con la legge di approvazione delle intese, della quale non può costituire parametro, né quanto ai contenuti né quanto a procedimento formativo.

Una volta esclusa la strada della predeterminazione con norma costituzionale della sequenza conducente all'approvazione della legge di devoluzione conforme alle intese, diventa ineludibile il problema dell'irrigidimento in parametro di regole prodotte per definire tale procedimento.

Una soluzione può essere l'impiego della delegazione legislativa.

Nello schema di produzione definito dall'art. 76 Cost., la legge delegante ripete la propria rigidità dalla norma costituzionale, poiché vale a integrarla come parametro di legittimità del decreto legislativo delegato, atto del Governo. Ciò vale sia per il contenuto materiale di quest'ultimo, sia per il suo procedimento di formazione.

Sulla base di una visione molto astrattamente modellistica (che si ritrova nella bibliografia prodotta), non sostenuta da adeguata considerazione dell'esperienza applicativa, la delega è stata da taluno esclusa dal novero delle possibili soluzioni attuative dell'art. 116, c. 3, Cost., in quanto ontologicamente intesa a far recedere il Parlamento nel processo di integrazione politica culminante nella decisione legislativa.

Ma un tale convincimento va rimeditato. E proprio la vicenda dell'autonomia regionale invita a farlo. È bene, invero, conservare memoria dell'impiego delle deleghe per i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e "successo" (tanto può dirsi della legge n. 382 del 1975 e del decreto delegato n. 616 del 1977), poiché l'esame di quelle vicende mostra sequenze di produzione tali da attribuire al Parlamento ruolo maggiore nella determinazione dei contenuti della legge delegata, pure ascritti formalmente al Governo (ma la forma di produzione per delega è stata adoperata – si potrebbe dire: si è resa necessaria – per pressoché tutta la legislazione italiana «di riforma»). Lo strumento per garantire la preminenza parlamentare – già ampiamente sperimentato, con efficacia variabile, in ragione del grado di capacità conformativa prodotta verso il delegato – è quello del doppio parere delle Commissioni parlamentari (permanenti, competenti per materia, o specificamente costituite), su un primo schema di atto delegato e poi su un secondo, deliberato dal Governo sulla base delle prime indicazioni. La maggiore o minore intensità del vincolo che ne deriva a carico del legislatore delegato dipende ovviamente dallo stato delle relazioni Parlamento-Governo; ma l'esperienza rivela un'intensità crescente per la legislazione «ad alta valenza riformatrice», cioè per la legislazione che realizza un mutamento di orizzonte valoriale e ordinamentale, in ragione del passaggio dall'uno all'altro dei termini di una coppia concettuale radicalmente oppositiva (com'è avvenuto, per tenere il discorso solo nell'ambito delle relazioni centro-periferia, per la riforma del sistema regionale e locale innescato con la richiamata legge n. 382 del 1975, nel passaggio tra i termini accentramento-autonomia territoriale, e per la legge n. 42 del 2009, sul «federalismo fiscale», nel passaggio tra i termini finanza derivata-autonomia finanziaria locale, affidato a un processo di devoluzione, per bloccare il quale, in ragione della crisi finanziaria, è stato necessario il rafforzamento del controllo statale sulla spesa culminato nella revisione degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.).

Ora, nella specie dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., la «legge dello Stato» di approvazione delle intese potrebbe ben essere, in linea di principio, un decreto legislativo delegato, se si guarda al rango di quest'ultima fonte, pariordinata alla legge parlamentare.

Tuttavia, la scarsa disciplina costituzionale del nuovo tipo di fonte (il fatto che la deviazione dalla fattispecie definita dall'art. 72 Cost. coinvolga la fase deliberativa dell'atto indurrebbe, invero, a concludere che sia stato istituito un *nuovo tipo di fonte*, piuttosto che forgiata una *fonte atipica*: il che può non essere privo di conseguenze sul piano dommatico) – legge approvata sulla base di intese – rende necessario definire una modalità della delega, se si opta per questa soluzione, allineata agli artt. 72, 76, 116, c. 3, Cost., considerati in connessione sistematica.

L'art. 116, c. 3 stabilisce che «la legge» di conferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

Non sembra dubbio che «sulla base» non equivalga a «in conformità»: se così fosse, sarebbe imprescindibile una sequenza in cui la stipula dell'intesa precedesse la legge che a essa fosse tenuta a conformarsi. Ma poiché – anche per quanto detto in precedenza – così non è, il processo che conduce alla conclusione dell'intesa può ben intrecciarsi con il procedimento di produzione della legge, purché le Camere siano sempre chiamate a deliberare a «maggioranza assoluta dei componenti» i contenuti della legge «basata sull'intesa». A maggioranza assoluta dovrebbe essere perciò deliberata la legge di delega al Governo a stipulare le intese, essendo essa vincolata dall'art. 76 a determinare, oltre che il tempo, l'oggetto e i principi e criteri direttivi della disciplina recata dall'atto delegato contenente l'intesa.

Per maggiore chiarezza, si può provare a prefigurare una sequenza conforme ai parametri costituzionali, per segmenti successivi (la quale è stata già proposta in alcune sedi di confronto tra esperti e competente ministero – cfr. le *note tecniche* prodotte *infra* – ma la percezione è stata scarsa perché eccessivo era il «rumore», come difficoltà cognitiva, nella specie dovuta a distorsione ideologica e a cedimento alle mitologie del “federalismo”, qualunque cosa si voglia intendere con questo termine; la proposta di procedere con legge quadro è parsa quindi uno strumento, ispirato a buon senso, per stabilire una modalità di attuazione dell'art. 116, c. 3, al cospetto delle rotture costituzionali che si prospettavano, sicché, mentre va criticata la debolezza tecnica, va dato atto di una certa virtuosa avvedutezza politica):

- La legge di delega stabilisce la regola – che si diceva ormai “tipica” della legislazione di riforma maggiore prodotta per delega – del doppio parere da parte della Commissione parlamentare competente o di una Commissione parlamentare specificamente istituita.
- Il Governo appresta un primo schema di decreto delegato, «sulla base» di intese preliminari con le singole Regioni interessate; la Commissione parlamentare esamina e propone eventuali modificazioni e correzioni; il Governo definisce intese ultime con le singole Regioni, concludendo la fase “negoziata” del procedimento; la Commissione parlamentare delibera il suo parere finale, in ragione del quale il Governo adotta i decreti legislativi contenenti la disciplina delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».
- Del secondo parere, la legge di delega stabilisce il carattere “conforme”, cioè non derogabile né modificabile dal Governo in sede di esercizio della potestà legislativa delegata, ed esso è deliberato dalla Commissione parlamentare «a maggioranza assoluta dei componenti», per queste ragioni: l'art. 116, c. 3 impone che la legge di conferimento sia approvata «dalle Camere», ovviamente in tutti i suoi contenuti, sicché occorre mettere in campo una sequenza finale in cui la parola ultima spetti al Parlamento, e al Governo residui la restituzione formale della determinazione parlamentare nel decreto delegato; la regola della deliberazione «a maggioranza assoluta dei componenti» deve valere per il *plenum* come per la sede decentrata, precipuamente perché in essa si delibera in via sostanzialmente definitiva.
- Nell'ambito della sequenza articolata tra legislatore delegato e Commissioni si dà campo agli enti locali, in ragione della posizione a essi attribuita nel procedimento somma-

riamente definito dall'art. 116, c. 3, per affrontare, in ispecie, la questione, non nuova, della possibile deriva verso un "centralismo regionale" lesivo del principio di pariordinazione *ex art.* 114, c. 1, Cost. (questione che tocca più direttamente la posizione delle Città metropolitane).

Possono prevedersi alcune obiezioni, alla luce dell'art. 76 e dell'art. 72 Cost. Sia consentito prevenirle.

Quanto all'art. 76, si potrebbe sollevare la questione, classica, del carattere «nuovo» del potere affidato al Governo in forza della delegazione, sostenendo la preclusione per il Parlamento delegante di limitare il potere delegato oltre la soglia dello svuotamento (salva l'ipotesi della revoca, esplicita o implicita, per legiferazione diretta sulla materia). Ma in un contesto tanto potenzialmente accidentato, per la qualità dei soggetti partecipanti e per la peculiarità del modo di partecipazione definito dal meccanismo delle previe intese, in cui si compie una cooperazione tanto plurale di volontà, e in cui il processo di integrazione politica è connotato da una complessità tanto difficile da "addomesticare" in un adeguato procedimento di produzione legislativa, una lettura sistematicamente integrata degli artt. 116, c. 3, e 76 Cost., la cui elevata «elasticità» è comprovata dall'esperienza nell'intera parabola della sua applicazione in epoca repubblicana, consente di concludere per la praticabilità dell'ipotesi proposta. Il Governo, invero, avrà, nel processo di produzione legislativa, un ruolo sostanziale di raccordo tra i soggetti "partecipanti" e "stipulanti", da una parte, e il Parlamento dall'altra, ben lontano da funzioni di mera ratifica.

Quanto all'art. 72, considerato che il parere conforme può essere ritenuto espressione del potere sostanziale di deliberare infine la legge, torna l'obiezione del divieto di «deferire a commissioni» l'approvazione di «leggi in materia costituzionale». Obiezione che vale se a tale ultimo novero venga ascritta la legge di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex art.* 116, c. 3. Ma, a parte la perdurante difficoltà a definire la categoria, si potrebbero ritenere queste leggi come «materialmente costituzionali» solo se a esse venisse ascritta la possibilità di modificare l'ordine delle competenze definito dall'art. 117 Cost. Ma ciò non è. Una corretta considerazione dell'art. 116, c. 3, che sia ancorata al testo e al tessuto sistematico in cui esso si colloca, e che non sovrapponga preferenze ideologiche o narrazioni di politica politicante alle tecniche dell'interpretazione, laddove è detto di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *concernenti* le materie, non legge, come si diceva, la possibilità di dislocare le *materie*, ma soltanto alcune funzioni in esse rientranti: per arrivare a tanto occorrerebbe una legge di revisione costituzionale.

Non essendovi, dunque, coinvolgimento di «materia costituzionale», non v'è divieto di procedimento decentrato *ex art.* 72, c. 4, Cost.

3. Le condizioni preliminari della differenziazione

Come si accennava in avvio, quanto a entrambe le condizioni preliminari per procedere sulla via della differenziazione – analisi delle funzioni e determinazione dei Lep – l'affinamento concettuale, e quindi la possibilità di soluzioni applicative, è andato avanti, mentre il dibattito politico si mostra assai più arretrato, e propenso a replicare impostazioni non praticabili o controindicate.

Quanto all'analisi delle funzioni, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, si è posta l'obiettivo di compierla al fine di determinare i fabbisogni in due ambiti materiali di particolare rilievo nella prefigurazione dei processi di dislocazione delle competenze – istruzione e assistenza – mettendo in opera un metodo conducente a «fasi ricognitive che si rendono necessarie al fine di arrivare a un quadro

completo sia delle risorse regionali (di parte corrente) sia dei servizi offerti in ciascun territorio e per ciascuna materia», con riferimento ai dati di bilancio armonizzati nella Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP). Ma tale ricognizione restituisce necessariamente il quadro attuale delle competenze.

Ora, in una prospettiva di riallocazione secondo sussidiarietà, l'analisi condotta con questo metodo dovrebbe essere estesa alle amministrazioni centrali e le risultanze integrate con l'analisi della normazione, statale e regionale, e con la ricostruzione dei processi di decisione a tali due livelli con gli strumenti della conoscenza giuridica. L'integrazione dei due approcci – economico e giuridico – potrebbe condurre, secondo le premesse qui enunciate in avvio, a definire la dimensione obiettiva della funzione e la dimensione dell'interesse implicato dal suo esercizio, anche secondo un criterio di prevalenza, nei singoli casi, di ragioni di economia di scopo o di economia di scala. Innanzi a tali risultanze, al decisore politico spetterebbe valutare il margine di scostamento da un quadro di massima razionalità competenziale definita in astratto, per motivi a essa estrinseci (le connotazioni peculiari di una determinata comunità territoriale sotto il profilo economico, storico e civile; il carattere necessariamente nazionale, per ragioni identitarie, di alcune funzioni, quali per esempio l'istruzione).

Mentre si conferma oltremodo sconsigliabile perpetuare l'orientamento, purtroppo invalso anche in sede di legislazione costituzionale, a non far precedere ogni processo di riallocazione dei poteri dall'analisi delle funzioni, fondandolo su di essa.

Quanto alla determinazione dei Lep, constatata la perdurante difficoltà a compierla, e comprovata la necessità di traslazione immediata di competenze dallo Stato verso le Regioni al fine di conseguire una maggiore efficienza del sistema dei poteri pubblici, potrebbe essere considerata – ed è stata in effetti prefigurata (in termini piuttosto indistinti) nelle proposte di “legge quadro” – la possibilità di una fase di transizione nella quale si potrebbero mettere in opera con immediatezza meccanismi di perequazione.

In tal senso la proposta Svimez: al fine di garantire l'adesione del processo di differenziazione all'art. 119 Cost., si dovrebbe definire immediatamente il criterio di ripartizione delle risorse da applicare per tutto il periodo di transizione, criterio da sostituire subito a quello della spesa storica, finora sperimentato e rivelatosi inadeguato perché tale da cristallizzare o accentuare gli squilibri. Tale nuovo criterio dovrebbe risultare automaticamente incentivante al conseguimento dell'obiettivo di definire i Lep e inteso ad assicurare l'avvio del percorso perequativo in attuazione della legge n. 42 del 2009.

La legge di devoluzione differenziata dovrebbe quindi stabilire immediatamente – cioè prima dell'avvio della concreta dislocazione delle funzioni – il criterio operativo e l'intensità dell'azione perequativa, assumendo a riferimento le risultanze dei Conti Pubblici Territoriali (il dettaglio delle serie storiche di medio-lungo periodo per tutte le funzioni in tutti i territori fornito dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali appare lo strumento migliore di traslazione dei costi storici oggi disponibile: in tal senso la *Guida metodologica ai CPT* dell'Agenzia per la Coesione Territoriale). Stante il vincolo di bilancio, ciò comporta la determinazione di un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente tra le Regioni le risorse, per garantire Livelli Essenziali di Assistenza (Lea) compatibili, in ciascun territorio, con le esigenze di bilancio. Poiché questo modo di attribuzione delle risorse sarebbe destinato a valere fino alla determinazione effettiva dei Lep, esso, da una parte, assumendo a riferimento la spesa *pro capite*, nazionale e di lungo periodo (integrata da eventuali parametri correttivi di scala territoriale), sortirebbe effetti perequativi immediati, dall'altra spingerebbe i decisori politici alla determinazione dei Lep. La *Guida*, invero rileva: « ... Tra le tante procedure possibili il riferimento al livello pro-capite della spesa storica nazionale della quale c'è amplissima evidenza per ogni possibile disaggregazione territoriale e specificità di servizio per circa un ventennio, consente un'esauriente distinzione dei territori tra quelli con livelli di spesa storica

superiori e inferiori al pro-capite ... ai fini della sostenibilità sociale sono da lasciare invariate le risorse pro-capite in quei territori già al di sopra della media e destinare, nel limite delle disponibilità, le risorse aggiuntive a incrementare i servizi nei territori sotto la media. Il che, nel mentre fa crescere il livello medio pro-capite nazionale, consente di far convergere i territori in ritardo verso i valori delle aree più favorite. La transizione si conclude quando il pro-capite sarà per tutti pari al valore medio iniziale dei territori con valori superiori alla media nazionale di partenza. Il percorso sarà tanto più rapido ed efficace quanto più efficiente sarà l'uso da parte dei destinatari delle maggiori disponibilità, che dovranno perciò attrezzarsi a superare il vaglio ... del regime dei costi standard».

La proposta è motivata con una considerazione di fatto e con un argomento: la considerazione di fatto è nella constatata incapacità del decisore politico di determinare i Lep (ove per incapacità deve intendersi difetto di elaborazione e insostenibilità politica delle implicazioni che tale determinazione avrebbe); l'argomento è questo: ove mai i Lep fossero determinati, essi avrebbero tuttavia carattere «virtuale», poiché i Lep «effettivi» risulterebbero «da una procedura di ripartizione-allocazione soggetta a vincoli di bilancio ai quali dovrà conformarsi qualsiasi prescrizione “virtuale”».

Svimez stima che la perequazione derivante dalla metodologia proposta dovrebbe necessariamente condurre a una massiccia redistribuzione di risorse erariali tra territori, il cui impatto potenziale aprirebbe una «esplosiva contraddizione»: evidenzerebbe l'insostenibilità sociale, e quindi l'impraticabilità politica, della perequazione e, allo stesso tempo, rivelerebbe il rischio di disgregazione del sistema economico italiano, se non la si praticasse. Tale contraddizione potrebbe essere oggi risolta immettendo nel Mezzogiorno le risorse NGEU per adeguare dotazioni infrastrutturali e rafforzare il capitale umano.

La tesi tiene conto, professando realismo, del dato oggettivo dei fallimenti del decisore politico: fallimento può sicuramente qualificarsi l'ingiustificabile perdurante incapacità di definire, se non molto parzialmente, i Lep; fallimentare è l'insistenza, finora priva di sbocchi, a perseguire un trasferimento di competenze e di risorse verso alcune Regioni del Nord senza alcuna base analitica, senza alcuna valutazione di impatto e secondo forme di contrasto con il quadro normativo costituzionale.

Tuttavia, la definizione preliminare dei Lep resta un'opzione, perché essa, associata con l'attuazione rapida della legge n. 42 del 2009, contribuirebbe a dare finalmente corpo a un riconoscibile indirizzo politico in materia di autonomie, e a uscire dallo stato di confusa sovrapposizione, che offusca il legislatore, tra riassetto della finanza locale in conformità all'art. 119 Cost. e riorganizzazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E, se è vero che i Lep non potranno che rispecchiare il quadro delle risorse erariali disponibili, è altresì vero che la messa in opera in chiave meridionalista del PNRR potrebbe valere a portare a uno stadio più avanzato il processo di perequazione, benché questa debba essere considerata un obiettivo di non breve periodo.

Depono in tal senso – valga rilevarlo al cospetto dei tentativi di declassare la determinazione dei Lep da obbligo giuridico a generica opzione politica – anche la ricostruzione della Corte costituzionale, che la qualifica come «dovere dello Stato», il cui adempimento «appare ... particolarmente urgente in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza ... In definitiva, il ritardo nella definizione dei Lep rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» (sent. n. 220 del 2021).

Per converso, dalle sedi della decisione politica sono venute indicazioni difficilmente allineabili con il quadro costituzionale: nella proposta Boccia (art. 2), rinvio della determinazione dei Lep a una fase successiva alla legge di approvazione dell'intesa, senza tuttavia stabilire i modi di

una transizione; nella proposta Gelmini (art. 3, c. 1), restrizione dell'affermato principio di considerare la «previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ... condizione necessaria per il trasferimento delle funzioni e delle risorse corrispondenti» alle sole materie sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale, delle quali la prima – la sanità, connessa strettamente alla seconda, l'assistenza, nella disciplina e nell'esperienza – è già ampiamente devoluta (con esiti di efficienza nient'affatto appaganti), sicché si tratterebbe oggi di regolare *a posteriori* le relazioni finanziarie centro-periferie, ma certo non in connessione con un processo di trasferimento di funzioni, e nella terza – l'istruzione – si ritiene controindicata la devoluzione di funzioni, poiché questa chiamerebbe in causa l'identità del Paese come entità storico-politica unitaria, e, sembra di capire, in tutte le altre materie, la previa definizione dei Lep non sarebbe «condizione necessaria per il trasferimento»; nella proposta Calderoli (art. 3), restrizione della previa determinazione dei Lep (il trasferimento di funzioni «ha luogo a seguito della determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione») alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, c. 2, lett. n) e s) Cost.: cioè nell'ambito di materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato) e alla tutela e sicurezza sul lavoro, dell'istruzione e della tutela della salute (art. 117, c. 3: materie attribuite alla competenza concorrente di Stato e Regioni), con la fissazione del termine di dodici mesi per adempiere con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, decorso il quale, il trasferimento delle funzioni può avvenire egualmente, e, fino a determinazione dei Lep, si applica il criterio della spesa storica per la «determinazione ... delle risorse corrispondenti».

Considerati tali precedenti, si tratta ora di decrittare la disciplina della differenziazione dettata dall'art. 1, cc. 791-805, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”. La formula contenuta nel comma 791 sembrerebbe univoca: «L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ... ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Naturalmente, tale assertività cederebbe innanzi a successive norme legislative recanti clausole di attenuazione, o di sostanziale elusione, del vincolo a determinare previamente i LEP, del tipo di quelle che si leggono nelle “bozze” qui sopra richiamate. E resta del tutto aperta la questione del finanziamento dei Lep, per farli passare dalla virtualità della identificazione formale all'effettività della dotazione di risorse. Tuttavia, un “rafforzamento” del quadro normativo e qualche elemento di razionalizzazione e di riconduzione del regionalismo differenziato nei limiti del suo scopo costituzionale, in conformità all'esigenza che qui si rilevava in avvio, è ricavabile dai richiamati luoghi della legge di bilancio 2023, ove si definiscono organi e modalità del processo di dislocazione differenziata delle funzioni e di identificazione dei LEP. Ritorna anzitutto il lessico dell'analisi delle funzioni. Istituita una «Cabinata di regia», a composizione mista, rappresentativa del livello ministeriale e regionale/locale, incaricata della «determinazione dei LEP» (c. 792), si stabilisce che essa svolga la «ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione», e, su questa base, identificate le «materie o gli ambiti di materie ... riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*», compia una «ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio» e determini i Lep con l'ausilio della società *Soluzioni per il sistema economico* (SOSE) e del *Centro interregionale di studi e documentazione delle Regioni* (CINSEDO) (c. 793). La Commissione per i fabbisogni *standard* rende disponibili per la Cabina di regia «le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei

costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione» (c. 794). La Cabina di regia ha sei mesi per predisporre gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, con cui «sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard*» nelle medesime materie (c. 795). In caso di inadempimento della Cabina di regia nel termine di sei mesi dalla conclusione delle attività a essa commesse, entra in campo un Commissario che compie istruttorie e avanza proposte, sul fondamento delle quali il Ministro per gli affari regionali e le autonomie elabora schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (c. 797). È istituita una Segreteria tecnica a supporto della Cabina di regia ed, eventualmente, del Commissario (c. 799).

Al cospetto di un tale complesso normativo, va di certo stigmatizzato il metodo: non è la legge di bilancio la sede ove contemplare una disciplina ordinamentale di tale rilievo, che frastaglia e rende polimorfo l'oggetto della fonte, con esiti di irrazionalità e di asistematicità tali da renderne disagevole l'interpretazione e l'univoca messa in opera, lasciando aperte lacune serie nella disciplina del processo di differenziazione e dei suoi limiti. Ed è certo chiaro che la scelta della legge di bilancio come contenitore improprio di simili interventi normativi si lega, in misura non minore, alla restrizione e al carattere ultimativo del processo decisionale che conduce alla sua approvazione: maggioranze strutturalmente disarmoniche, o tali con riferimento a *issue* anche rilevanti, vedono drasticamente ridimensionato in tale sede poteri di interdizione o atteggiamenti refrattari di alcune componenti, anche di peso. Ma poi, ciò che è stato semplificato, finirà col riemergere in sede applicativa, e ogni rimeditazione sarà possibile, rendendo provvisoria e instabile la normazione prodotta.

Tuttavia, qualche segnale va colto: sembra avanzare la consapevolezza che il regionalismo differenziato vada collocato in un campo di ragionevole corrispondenza al modello costituzionale e sottratto alla «brutale corrente» di un impiego strumentale, inteso unicamente alla captazione di risorse.

Di tali segnali non vi è, invece, traccia nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 2 febbraio 2023, che è come prodotto in una bolla discorsiva in sé conclusa, la quale non tiene alcun conto delle risultanze del dibattito che si è intanto svolto in questi anni, né dei problemi segnalati e delle soluzioni prospettate: rimane l'emarginazione del Parlamento nel processo di differenziazione; la proposta di predeterminazione preliminare dei Lep non affronta in alcun modo il tema del loro finanziamento, e la forma prescelta per fissarli è quella del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), in violazione della riserva di legge stabilita dall'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. (anche a volerla considerare relativa); in ragione della clausola di invarianza dei saldi di finanza pubblica, essendo stabilito di alimentare il finanziamento delle funzioni trasferite attraverso la compartecipazione in percentuale alle entrate derivanti dall'IPERF e da altri tributi erariali, si prospetta la penalizzazione delle Regioni a più bassa crescita del PIL, anche per l'assenza di meccanismi perequativi conformi all'art. 119, c. 3, Cost.

II

UNO STUDIO DI CASO: L'ASSISTENZA SANITARIA

1. In considerazione della rilevanza, all'interno dei bilanci delle Regioni, della spesa per l'assistenza sanitaria, corrispondente in media all'83% dell'impegno finanziario a queste dedicato, l'attenzione del Gruppo di ricerca dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli*** si è

*** Il Gruppo è composto da Lorenzo Chieffi (Responsabile), Luigi Ferraro, Carlo Iannello, Andrea Patroni Griffi.

concentrata sui persistenti ritardi, di tipo organizzativo e funzionale, che continuano a caratterizzare la parte più disagiata del territorio nazionale.

L'assenza di un numero sufficiente di presidi sanitari in questi territori di maggiore disagio, riduci peraltro da consistenti tagli imposti dai piani di rientro, ha ulteriormente aggravato la già ridotta possibilità delle popolazioni ivi residenti di accedere alle necessarie cure sanitarie, non solo intensive ma anche di tipo ordinario. Con riguardo poi agli standard di assistenza, continua a permanere una profonda disomogeneità sulle prese in carico di pazienti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, comprensivi della Assistenza domiciliare integrata, con punte di criticità con riguardo ai disabili, ai malati terminali, a quanti avrebbero bisogno negli *hospice* di cure contro il dolore, comprensive della palliazione continua profonda.

Alla mancanza di ospedali in grado di erogare prestazioni specialistiche, causa principale delle persistenti liste di attesa eccessivamente prolungate al Sud, ha poi fatto seguito, a riprova di una ulteriore differenziazione nella qualità di assistenza tra i territori, il drammatico dato sulla mobilità (immigrazione) sanitaria interregionale verso presidi del Centro/Nord che possono garantire una tempestiva risposta terapeutica, con inevitabili aggravii sul bilancio delle Regioni "di partenza".

Tale inadeguatezza dei livelli di assistenza si è pure tradotta in significative differenze tra le aree del Paese, a discapito ancora una volta del Sud, riguardo alle "speranze di vita alla nascita" e alle "speranze di vita in buona salute". Le Regioni meridionali continuano, infatti, a collocarsi al di sotto della media nazionale per entrambi gli indicatori.

Molteplici sono state le ragioni, rilevate dalla ricerca, che hanno accentuato questa distanza tra i diversi territori: di tipo endogeno, a causa delle persistenti deficienze amministrative e gestionali dei governi locali, aggravate da pervasive interferenze della criminalità organizzata; di tipo esogeno, per l'incapacità sovente mostrata da parte dello Stato centrale a svolgere una attiva azione di riequilibrio tra le diverse Regioni. E così, con riguardo al tema specifico analizzato, una inadeguata ripartizione del Fondo sanitario nazionale, che continua a trascurare i *livelli di deprivazione sociale*, più elevati nel Mezzogiorno, ha certamente contribuito alle minori *performance* realizzate nella erogazione dei servizi sanitari in questa parte del territorio statale. Lo stesso impiego del criterio della cd. *spesa storica*, calcolata utilizzando la cd. quota capitolaria ponderata, rivelatasi causa di sprechi, deresponsabilizzazione e iniquità di trattamento, ha accentuato gli squilibri e le distorsioni nell'assegnazione delle risorse tra i diversi territori.

La recente, e tuttora perdurante, crisi sanitaria causata dalla rapida diffusione della pandemia da Covid-19, che ha confermato la fragilità degli apparati preposti, soprattutto nel Mezzogiorno, alla prevenzione e alla cura delle patologie che ne sono derivate, nell'aggravare la distanza tra i territori ha pure rappresentato una sorta di lente di ingrandimento dei ritardi di tipo assistenziale che hanno condotto alle misure di *lockdown* o a successive restrizioni legate, a seconda della criticità sanitaria, alle diverse "colorazioni" dei territori.

2. La complessità del diritto alla salute, che comprende allo stesso tempo (come un *giano bifronte*) la pretesa dell'interessato a una prestazione sociale (*libertà di* o *libertà positiva*) oltre al diritto per lo stesso di godere di un grado di autonomia assoluta (ad eccezione dei casi previsti espressamente dalla legge) relativamente alla disponibilità del proprio corpo (*libertà da* o *libertà negativa*), ha rappresentato l'ulteriore motivo della scelta del tema d'indagine, per le conseguenze che potrebbero derivare per il godimento di entrambi gli ambiti di garanzia da una differente distribuzione dei poteri tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali. Indiscutibile è invero la stretta interdipendenza tra erogazione dei servizi sociali e esercizio dei diritti soggettivi dell'individuo, con riguardo al diritto di autodeterminazione e al pieno esercizio della libertà di cura.

Da qui l'esigenza di pervenire ad un ragionevole equilibrio tra istanze autonomistiche, avanzate da alcune Regioni, e promozione della solidarietà, prodromica, per le ragioni che precedono, allo stesso esercizio dei diritti soggettivi. L'esigenza di assicurare eguali diritti di cittadinanza, in ogni parte del Paese, non potrebbe quindi consentire l'approfondimento degli ambiti di autonomia (legislativa, amministrativa e finanziaria) da parte delle Regioni richiedenti, se non a seguito di una previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernente i diritti civili e sociali e di una effettiva riduzione delle distanze, socio-economiche e strutturali, tra i territori.

In applicazione di quanto prescritto dall'art. 119, 2° e 3° co. Cost., sarà quindi compito del legislatore statale, accompagnare la devoluzione di ulteriori ambiti di autonomia con la istituzione di un consistente fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, che possa consentire agli enti sub-statali di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essi attribuite". Ciò consentirebbe, infatti, alla luce degli spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale (a cominciare dalla sentenza n. 88/2003) di assicurare "adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti" a prescindere dal luogo di residenza, che nessun incremento dell'autonomia territoriale potrebbe mettere in discussione.

L'inattuazione di questa fondamentale parte del nostro testo costituzionale, diretta ad assicurare il necessario riequilibrio tra i territori in direzione della coesione sociale, induce allora a respingere le irragionevoli pretese avanzate da alcune Regioni del Nord a trattenere, sull'esempio di quanto consentito alle Regioni ad autonomia differenziata, un'alta percentuale delle risorse prodotte nel proprio territorio (cd. residuo fiscale).

Con particolare riguardo al settore sanitario, questa paventata asimmetria autonometrica sarebbe in grado di pregiudicare ulteriormente la realizzazione di principi, di sicuro fondamento costituzionale (artt. 2 e 3), quali l'universalismo, la solidarietà e l'eguaglianza sostanziale, posti alla base della stessa riforma introdotta dalla legge n. 833/78, istitutiva del S.S.N. Soltanto entro questi ambiti di garanzia, posti a tutela della unità dello Stato, come delineati dal Costituente e in nessun modo messi in discussione dalla novella costituzionale del 2001, potrebbero essere accolte le richieste, provenienti da alcune Regioni, di un riconoscimento di ulteriori ambiti di autonomia, estesi anche alla materia sanitaria. Una possibile, ed entro certi limiti auspicabile, valorizzazione delle specificità locali e delle stesse capacità di autogoverno responsabile, non potrebbe perciò ridurre l'impegno dello Stato centrale ad assicurare il godimento uniforme, in tutto il territorio nazionale, di diritti civili e sociali.

L'esercizio, da parte dello Stato dei poteri sostitutivi (art. 120 Cost.) nei confronti degli enti inadempienti, incapaci di assecondare gli auspicati interventi di riequilibrio, consentirebbe agli organi del governo centrale, in un settore come quello sanitario di indiscutibile rilevanza nazionale, di svolgere un importante ruolo unificante.

Questo contemperamento tra principi unitari e autonomistici, tra di loro apparentemente antinomici, avrebbe l'importante effetto di scongiurare pericolose fughe in avanti di tipo centrifugo, di carattere eccessivamente competitivo e asimmetrico, in grado di pregiudicare le insopprimibili garanzie della solidarietà nazionale e dell'eguaglianza di trattamento di tutti i cittadini, che neppure una maggioranza assoluta dei parlamentari presenti nelle due Camere potrebbe giammai mettere in discussione.

I rilevanti finanziamenti europei destinati al settore sanitario (dal meccanismo europeo di stabilità, fino al *Next Generation EU*, comprensivo del *Recovery Fund*) potrebbero rappresentare, nella prospettiva del superamento delle distanze interterritoriali, un'importante opportunità di cui, analogamente ad altri Stati membri, anche il nostro Paese dovrebbe accogliere appieno i possibili vantaggi.

III ANALISI ECONOMICA

L'analisi economica – affidata al Gruppo di ricerca dell'Università del Sannio**** e al Gruppo di ricerca dell'Università di Napoli l'Orientale***** – si sviluppa lungo due versanti.

- Il primo (affidato al Gruppo di ricerca dell'Università l'Orientale), *introduttivo* e prevalentemente di carattere *ricostruttivo* del contesto macroeconomico di riferimento, è dedicato allo studio delle dinamiche del debito pubblico in Italia (§ 1). Ciò attraverso un'indagine diacronica che considera: gli squilibri territoriali (in particolare quelli della differenza Nord-Sud), con particolare attenzione alla vicenda del Mezzogiorno e agli strumenti e le modalità di sviluppo per rilanciarne le sorti; le dinamiche delle politiche monetarie, nonché le origini del debito pubblico dagli anni Ottanta ad oggi, anche attraverso cenni di comparazione con altre esperienze europee (Germania, Francia e Spagna); il tema dei residui fiscali in relazione alla spesa pubblica e la relativa connessione alle prime “suggestioni” autonomistiche.
- Il secondo, *analitico* e basato sullo *studio empirico* del dato quantitativo, considera la spesa pubblica nelle Regioni italiane negli anni tra il 2000 e il 2017 (§ 2). Lo fa distinguendo fra diversi settori di intervento (ordinamento della giustizia di pace; istruzione e Università; ambiente e beni culturali; ecc.), al fine di fornire una valutazione sulla sostenibilità finanziaria delle proposte di regionalismo differenziato che alcune Regioni italiane hanno avanzato nel corso degli ultimi anni, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione, secondo il quale, com'è noto, relativamente ad alcune materie, le Regioni a statuto ordinario possono richiedere ed ottenere maggiore autonomia di spesa e finanziaria.

Tale versante di ricerca si articola in quattro sezioni principali: la prima e la seconda affidate al Gruppo dell'Università l'Orientale, la terza e la quarta al Gruppo dell'Università del Sannio.

La prima sezione è dedicata ai dati utilizzati dalla letteratura sul tema, e alle fonti informative disponibili. Tale *focus* sulle fonti è giustificato anche alla luce delle importanti discrepanze esistenti fra le diverse fonti di dati disponibili: l'opzione metodologica prescelta, oltre che la individuazione dei riferimenti statistici di riferimento, costituisce infatti la variabile da cui dipendono le opzioni ermeneutiche; alcune di queste, com'è noto, hanno supportato conclusioni variegata in merito alla distribuzione interregionale della spesa pubblica e ai costi derivanti dalla concessione di maggiore autonomia agli enti locali. In questo ambito l'informazione utilizzata deriva principalmente dalla banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (Sistema CPT – NUVEC – Agenzia per la Coesione), che misura i flussi finanziari di entrata e di spesa della pubblica amministrazione (PA) e di tutti gli enti appartenenti alla componente allargata del settore pubblico (SPA). I CPT presentano i dati organizzando i flussi di uscite ed entrate della PA e del SPA in relazione a categorie economiche di spesa (in conto corrente, in conto capitale, ecc.) e incasso, tipologia di soggetti coinvolti (Stato, Regioni, enti territoriali e imprese pubbliche/private) e settori di intervento interessati (amministrazione generale, sanità, istruzione ecc.). In continuità: per quanto riguarda la spesa, per ogni voce di interesse vengono analizzati i dati relativi alle variabili di uscita del SPA considerate al netto delle partite finanziarie e a prezzi costanti, assumendo, nella maggior parte dei casi, come anno di riferimento il 2010. Per quanto riguarda le entrate, poi, si considerano gli incassi attribuibili agli enti della PA e del SPA

**** Il Gruppo è composto da Domenico Scalerà (Responsabile), Katia Fiorenza, Annamaria Nifo Sarrapochiello.

***** Il Gruppo è composto da Antonio Lopes (Responsabile), Roberta Arbolino, Pietro Senesi.

localizzati in ciascuna regione. Sia per le spese che per le entrate, si utilizzano dati finanziari di cassa, riportati nei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo quindi conto dei dati definitivi relativi a riscossioni e pagamenti effettivamente realizzati.

La seconda prende in esame le richieste di autonomia differenziata avanzate prima da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e poi anche da altre Regioni a statuto ordinario. In tal senso: si ricostruisce l'itinerario seguito dalle Regioni richiedenti e si analizzano i contenuti delle richieste, in particolare le materie oggetto delle istanze regionali, che vengono associate ai diversi settori di spesa CPT al fine di procedere alle successive valutazioni. Infine, si passano in rassegna le molteplici fonti documentali disponibili.

La terza, *focus* centrale dell'indagine, compie un'analisi approfondita, settore per settore, della spesa pubblica nelle Regioni italiane in termini di valori medi pro-capite di spesa e di evoluzione temporale degli stessi nell'arco di tempo 2000-2017. Preliminarmente al confronto interregionale, si svolge anche una valutazione complessiva della spesa pubblica aggregata nelle diverse regioni e macro-Regioni italiane. Per alcuni settori di spesa, quantitativamente più rilevanti, si analizzano specifici aspetti di interesse. Nel caso dell'istruzione, si compie un esame dell'efficienza della spesa pubblica nella scuola primaria e secondaria nelle regioni italiane relativamente al periodo 2011-2018.

La quarta, infine, si occupa di quantificare le spese dell'Amministrazione centrale nelle materie oggetto delle richieste di autonomia da parte delle Regioni e le entrate tributarie complessive e relative alle sole imposte IRPEF ed IVA riconducibili ai contribuenti residenti nel territorio regionale. Questa mostra, alla luce dei dati disponibili, che le risorse necessarie a finanziare le nuove funzioni richieste dalle Regioni costituiscono una porzione ridotta del gettito totale dei relativi territori, sicché il finanziamento da accordare a fronte dell'eventuale trasferimento di competenze deve essere adeguato ma non eccessivo, anche al fine di evitare possibili gravi conseguenze in termini di finanza pubblica e di possibilità di accesso ai servizi fondamentali da parte di tutti i cittadini, in tutte le regioni del Paese.

Questo versante di ricerca, come segnalato, è fortemente improntato sull'analisi del dato empirico, è corroborato dalla indicazione della documentazione istituzionale (§ 3) e della bibliografia di riferimento sui temi richiamati (§ 4); nonché da approfondimenti specifici, collocati in Appendice al presente Volume, dedicati in particolare al tema dell'Istruzione (§ 5).

ANALISI GIURIDICA



La documentazione utilizzata come base per l'analisi giuridica è consultabile sulla piattaforma *online* dell'Osservatorio sul Regionalismo differenziato, istituito presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, in periodico aggiornamento.

È possibile accedervi attraverso la scansione del presente *QR Code* o tramite il seguente *link*:

<http://www.osservatorioregionalismodifferenziato.unina.it>

ATTIVITÀ ISTITUZIONALI NELLA XVII, XVIII E XIX LEGISLATURA

1. *L'iniziativa legislativa statale*

XVIII LEGISLATURA

- **C. 110** - XVIII Legislatura

On. Roberto Morassut e altri.

“Modifica degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l’istituzione di nuove regioni”.

Presentato alla Camera il 23 marzo 2018.

Assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 26 giugno 2018 (non ancora iniziato l’esame). Annuncio nella seduta n. 19 del 26 giugno 2018.

Pareri delle Commissioni II (Giustizia), V (Bilancio), VII (Cultura), VIII (Ambiente), XI (Lavoro), bicamerale per le Questioni regionali (aggiunto il 23 gennaio 2019; annunciato nella seduta n. 112 del 23 gennaio 2019).

- **C. 481** - XVIII Legislatura

On. Ceccanti e altri.

“Modifiche agli articoli 116 e 117 della Costituzione, concernenti la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela e sicurezza del lavoro e di politiche attive del lavoro”.

Presentato alla Camera il 9 aprile 2018.

Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 26 giugno 2018.

Parere delle Commissioni XI Lavoro, XII Affari sociali e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

- **S. 518** - XVIII Legislatura

Sen. Roberto Calderoli.

“Attribuzione alla regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

Presentato al Senato il 21 giugno 2018.

Assegnato (non ancora iniziato l’esame) alla I Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede redigente il 1 agosto 2018. Annuncio nella seduta n. 30 del 2 agosto 2018. Pareri delle Commissioni V (Bilancio), VI (Finanze), bicamerale per le Questioni regionali (aggiunto il 23 gennaio 2019; annunciato nella seduta n. 82 del 23 gennaio 2019).

- **C. 528** - XVIII Legislatura

Onn. Ceccanti e Noja.

“Modifiche agli articoli 116 e 117 della Costituzione concernenti le competenze dello Stato e delle regioni in materia di tutela della salute”.

Presentato alla Camera il 18 aprile 2018.

Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 26 giugno 2018.

- **C. 1754** - XVIII Legislatura
On. Fabio Rampelli.
“Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario”.
Presentato alla Camera il 9 aprile 2019.

- **S. 1903** - XVIII Legislatura
Sen. Antonio De Poli.
“Modifiche agli articoli 116 e 119 della Costituzione, per l’inclusione del Veneto tra le regioni a statuto speciale e in materia di risorse finanziarie delle medesime regioni”.
Presentato al Senato il 30 luglio 2020.
Assegnato alla I Commissione permanente (Affari Costituzionali) in sede referente l’8 settembre 2020. Annuncio nella seduta n. 255 dell’8 settembre 2020. Esame non ancora iniziato.
Pareri delle Commissioni V (Bilancio) e Questioni regionali.

- **C. 1981** - XVIII Legislatura
On. Prestigiacomo.
“Disciplina della stipulazione delle intese tra lo Stato e le regioni ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
Presentato alla Camera il 12 luglio 2019.
Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 27 novembre 2020.

- **C. 3155** - XVIII Legislatura
On. Francesco Boccia e altri.
“Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario”.
Presentato alla Camera l’8 giugno 2021.
Assegnato alla I Commissione permanente (Affari costituzionali) in sede referente il 15 febbraio 2022.

- **C. 3327** - XVIII Legislatura
On. Giuseppe D’Ippolito.
“Abrogazione del terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, concernente l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario”.
Presentato alla Camera il 15 ottobre 2021.
Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 4 novembre 2021.

- **C. 3635** - XVIII Legislatura
On. Simona Suriano e altri.
“Abrogazione del terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, concernente l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario”.
Presentato alla Camera il 31 maggio 2022.

- **S. 2264** - XVIII Legislatura
Sen. Antonio Misiani e altri.
“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
Presentato al Senato il 7 giugno 2021.
Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 9 giugno 2022.

- **S. 2618** - XVIII Legislatura

Sen. Gregorio De Falco e altri.

“Modifica dell’articolo 116 della Costituzione in materia di autonomia differenziata”.

Presentato al Senato il 17 maggio 2022.

- **S. 2654** - XVIII Legislatura

Sen. Saverio De Bonis.

“Abrogazione del terzo comma dell’articolo 116 della Costituzione, in materia di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario”.

Presentato al Senato il 24 giugno 2022.

XIX LEGISLATURA

- **S. 62** - XIX Legislatura

Sen. Francesco Boccia e altri.

“Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario”.

Presentato al Senato il 13 ottobre 2022.

- **C. 277** - XIX Legislatura

On. Roberto Morassut.

“Modifica degli articoli 114, 116, 131 e 132 della Costituzione, concernenti la struttura della Repubblica, la determinazione delle regioni, le forme e le condizioni particolari della loro autonomia e il procedimento per la fusione di regioni esistenti, la modifica del loro territorio e l’istituzione di nuove regioni”.

Presentato alla Camera il 13 ottobre 2022.

Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 18 novembre 2022.

- **S. 273** - XIX Legislatura

Sen. Andrea Martella.

“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

Presentato al Senato il 31 ottobre 2022.

Assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 23 novembre 2022.

Appendice. Le bozze di “legge quadro” sottoposte alle commissioni consultive

- Bozza di disegno di legge concernente principi per l’attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (Art. 1) e le Modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio (Art. 2), 11 novembre 2019, XVIII Legislatura.

- Bozza di disegno di legge “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, 28 aprile 2022, XXVIII Legislatura.

- Bozza di disegno di legge “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, 2 novembre 2022, XIX Legislatura.

2. *L'attività parlamentare*

XVII LEGISLATURA

a. *Commissione parlamentare per le questioni regionali*

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 913, seduta del 21 novembre 2017, “Indagine conoscitiva sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Deliberazione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 1 di mercoledì 29 novembre 2017, “Sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione dei professori Antonio D’Atena e Stelio Mangiameli”.

- Resoconto stenografico seduta n. 2 di mercoledì 6 dicembre 2017, “Sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini”.

- Resoconto stenografico seduta n. 3 di mercoledì 13 dicembre 2017, “Sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione del Presidente del Consiglio regionale del Veneto, Roberto Ciambetti”.

- Resoconto stenografico seduta n. 4 di giovedì 21 dicembre 2017, “Sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Audizione del Sottosegretario agli affari regionali, Gianclaudio Bressa. Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni. Audizione del Prof. Mario Bertolissi, in rappresentanza della Regione Veneto”.

- Resoconto stenografico seduta n. 5 di martedì 6 febbraio 2018, “Sull’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: esame del documento conclusivo”.

XVIII LEGISLATURA IL GOVERNO CONTE I

a. *Commissione parlamentare per le questioni regionali*

- Resoconto stenografico seduta n. 1 di mercoledì 27 febbraio 2019, “Audizione della Ministra per gli Affari regionali e le autonomie, Sen. Erika Stefani, in ordine alle materie di interesse della Commissione parlamentare per le questioni regionali”.

- Resoconto stenografico seduta n. 2 di giovedì 7 marzo 2019, “Seguito dell’audizione della Ministra per gli Affari regionali e le autonomie, Sen. Erika Stefani, in ordine alle materie di interesse della Commissione parlamentare per le questioni regionali”.

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 162, seduta del 21 marzo 2019, “Deliberazione di una indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 1 di lunedì 1 aprile 2019, “Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Audizione del Prof. Enzo Maria Marengi, Professore di Diritto amministrativo presso l’Università di Saler-

no; audizione del Prof. Marco Olivetti, Professore di Diritto costituzionale presso la LUMSA di Roma; audizione del Prof. Gianfranco Cerea, Professore di Economia pubblica presso l'Università di Trento; audizione del Prof. Felice Alberto Maria Giuffrè, Professore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università di Catania; audizione del Prof. Beniamino Caravita di Toritto, Professore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università "Sapienza" di Roma; audizione del Prof. Giuseppe Marazzita, Professore di Istituzioni di Diritto pubblico e Diritto costituzionale presso l'Università di Teramo, audizione del Prof. Mario Bertolissi, Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Padova; audizione di rappresentanti della SVIMEZ".

- Resoconto stenografico seduta n. 2 di mercoledì 10 aprile 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana e del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia".

- Resoconto stenografico seduta n. 3 di giovedì 11 aprile 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Prof. Andrea Giovanardi, Professore di Diritto tributario presso l'Università di Trento".

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 184, seduta di mercoledì 8 maggio 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: deliberazione di una proroga del termine e di variazioni del programma".

- Resoconto stenografico seduta n. 4 di giovedì 9 maggio 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Prof. Alfonso Celotto, Professore di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi Roma Tre".

- Resoconto stenografico seduta n. 5 di martedì 28 maggio 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, sen. Erika Stefani".

- Resoconto stenografico seduta n. 6 di giovedì 30 maggio 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione di rappresentanti della SOSE Spa".

- Resoconto stenografico seduta n. 7 di giovedì 6 giugno 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Presidente della regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini".

- Resoconto stenografico seduta n. 8 di martedì 11 giugno 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione Ministro per il Sud Barbara Lezzi e rappresentanti della SOSE Spa".

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 215, seduta di martedì 2 luglio 2019, "Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: deliberazione di una proroga del termine".

- Resoconto stenografico seduta n. 9 di giovedì 11 luglio 2019, "Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Sergio Costa".

- Resoconto stenografico seduta n. 10 di martedì 23 luglio 2019, "Sul processo di attuazione del "regionalismo differenziato" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, Danilo Toninelli".

b. *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*

- Resoconto stenografico seduta n. 1 di giovedì 21 febbraio 2019, "Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale".

- Resoconto stenografico seduta n. 2 di giovedì 7 marzo 2019, “Audizione di Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna, e di Davide Carlo Caparini, Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 3 di mercoledì 20 marzo 2019, “Audizione in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di Franca Biglio, Presidente dell’Associazione Nazionale Piccoli Comuni d’Italia, e di Vito Mario Burgio, consulente dell’Associazione Nazionale Piccoli Comuni d’Italia”.
- Resoconto stenografico seduta n. 4 di giovedì 21 marzo 2019, “Audizione in materia di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, del Presidente Dott. Antonio Dorrello e dell’Amministratore delegato Prof. Vincenzo Atella della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., partecipata dal Ministero dell’economia e delle finanze, e di Marco Stradiotto responsabile Analisi della Finanza Pubblica della SOSE”.
- Resoconto stenografico seduta n. 5 di mercoledì 27 marzo 2019, “Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 7 di giovedì 28 marzo 2019, “Audizione del Presidente dell’Istituto per la finanza e l’economia locale (IFEL) - Fondazione ANCI, Guido Castelli, e di Andrea Ferri, dirigente dell’Istituto per la finanza e l’economia locale (IFEL), in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Audizione di Carlo Riva Vercellotti, vicepresidente vicario dell’Unione delle Province d’Italia (UPI), in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 8 di mercoledì 3 aprile 2019, “Audizione del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 9 di mercoledì 10 aprile 2019, “Audizione della Ministra della salute, On. Giulia Grillo, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 10 di giovedì 18 aprile 2019, “Audizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze, Professore Giovanni Tria, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 11 di giovedì 9 maggio 2019, “Audizione della Ministra per il Sud, Sen. Barbara Lezzi, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 12 di mercoledì 29 maggio 2019, “Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. Giancarlo Giorgetti, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Resoconto stenografico seduta n. 13 di giovedì 6 giugno 2019, “Audizione del Prof. Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali”.
- Resoconto stenografico seduta n. 14 di mercoledì 12 giugno 2019, “Audizione del Prof. Alessandro Petretto, Professore emerito di Economia pubblica presso l’Università degli Studi

di Firenze, del Prof. Alberto Lucarelli, Professore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II e del Prof. Enzo Balboni, Professore emerito di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 15 di giovedì 13 giugno 2019, “Audizione del Prof. Antonio Saitta, Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Messina, del Prof. Gianfranco Viesti, Professore di Economia applicata presso l'Università di Bari e della Prof.ssa Barbara Randazzo, Professoressa di Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 16 di giovedì 20 giugno 2019, “Audizione del Prof. Ernesto Longobardi, Professore di Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, e della Prof.ssa Giovanna Petrillo, Professoressa di Diritto tributario presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 17 di mercoledì 26 giugno 2019, “Audizione della Prof.ssa Floriana Margherita Cerniglia, Professoressa di Economia politica presso l'Università Cattolica di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 18 di mercoledì 3 luglio 2019, “Audizione della Prof.ssa Maria Cecilia Guerra, Professoressa di Scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico seduta n. 19 di mercoledì 10 luglio 2019, “Audizione di Alberto Zanardi, Consigliere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

- Resoconto stenografico sedute nn. 20 e 21 di mercoledì 17 luglio 2019, “Audizione di Alberto Zanardi, Consigliere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Audizione di Maurizio Graffeo, Presidente di Sezione della Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Alfredo Grasselli, Consigliere della Corte dei Conti presso la Sezione delle Autonomie e Adelisa Corsetti, Consigliere della Corte dei Conti presso la Sezione delle Autonomie, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

XVIII LEGISLATURA
IL GOVERNO CONTE II

a. *Commissione parlamentare per le questioni regionali*

- Resoconto stenografico seduta n. 3 di mercoledì 2 ottobre 2019, “Audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, sulle linee programmatiche del suo dicastero”.

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 255, seduta di mercoledì 16 ottobre 2019, “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato

ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: deliberazione di una proroga del termine”.

- Resoconto stenografico seduta n. 11 di giovedì 14 novembre 2019, “Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Ministro della Salute, Roberto Speranza”.

- Resoconto stenografico seduta n. 12 di mercoledì 15 gennaio 2020, “Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, Giuseppe Luciano Calogero Provenzano”.

- Resoconto stenografico seduta n. 13 di giovedì 30 gennaio 2020, “Sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: audizione del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia”.

- Resoconto stenografico seduta n. 4 di mercoledì 12 febbraio 2020, “Seguito dell'audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza”.

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 380, seduta di mercoledì 3 giugno 2020, “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Deliberazione di una proroga del termine”.

- Resoconto stenografico seduta n. 14 di mercoledì 30 settembre 2020, “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, Francesco Boccia”.

- Resoconto stenografico seduta n. 15 di martedì 6 ottobre 2020, “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Audizione, in videoconferenza, del presidente della regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini”.

- Resoconto stenografico seduta n. 16 di giovedì 3 dicembre 2020, “Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Audizione, in videoconferenza, della Ministra dell'Istruzione, Lucia Azzolina”.

b. *Commissione Affari costituzionali - Senato della Repubblica*

- Resoconto stenografico seduta n. 122 di giovedì 28 Novembre 2019, “Comunicazioni del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie sulle linee programmatiche”.

c. *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*

- Resoconto stenografico seduta n. 22 di mercoledì 13 novembre 2019, “Audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, On. Francesco Boccia, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. *[Bozza non corretta]*

- Resoconto stenografico seduta n. 23 di mercoledì 11 dicembre 2019, “Audizione del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, Dott. Giuseppe Luciano Calogero Provenzano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. *[Bozza non corretta]*

- Resoconto stenografico seduta n. 24 di mercoledì 26 febbraio 2020, “Audizione del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, On. Federico D'Inca, su attuazione e prospettive del

federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". *[Bozza non corretta]*

- Resoconto stenografico seduta n. 25 di mercoledì 20 maggio 2020, "Audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, On. Francesco Boccia". *[Bozza non corretta]*

- Resoconto stenografico seduta n. 26 di giovedì 28 maggio 2020, "Audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, On. Francesco Boccia". *[Bozza non corretta]*

- Resoconto stenografico seduta n. 27 di giovedì 25 giugno 2020, "Audizione del Prof. Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS)". *[Bozza non corretta]*

- Resoconto stenografico seduta n. 28 di mercoledì 22 luglio 2020, "Audizione del Prof. Vincenzo Atella, amministratore delegato e direttore Generale di SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a.) e del dott. Marco Stradiotto, responsabile analisi della finanza pubblica di SOSE". *[Bozza non corretta]*

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 468, seduta di martedì 10 novembre 2020, "Audizione informale, in videoconferenza, del Prof. Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in merito allo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica relativa alla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti".

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 469, seduta di mercoledì 11 novembre 2020, "Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante l'adozione della nota metodologica relativa alla revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario per il servizio smaltimento rifiuti. Atto del Governo n. 199".

XVIII LEGISLATURA IL GOVERNO DRAGHI

a. *Commissione parlamentare per le questioni regionali*

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 539, seduta di mercoledì 2 marzo 2021, "Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Deliberazione di una proroga del termine".

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 830, seduta di martedì 12 luglio 2022, "Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Approvazione del documento conclusivo".

b. *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 571, seduta di martedì 21 aprile 2021, "Audizione informale, in videoconferenza, del Prof. Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS)".

- Resoconto stenografico n. 29, seduta di mercoledì 26 maggio 2021, "Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, on. Mariastella Gelmini, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

- Resoconto stenografico n. 31, seduta di mercoledì 16 giugno 2021, “Audizione, in videoconferenza, della Ministra per il Sud e la coesione territoriale, on. Maria Rosaria Carfagna, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Svolgimento, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, e conclusione)”.
- Resoconto stenografico n. 32, seduta di mercoledì 7 luglio 2021, “Audizione del Ministro della salute, on. Roberto Speranza, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza”.
- Resoconto stenografico n. 36, seduta di mercoledì 22 settembre 2021, “Audizione, in videoconferenza, di Massimiliano Fedriga, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e di Davide Carlo Caparini, Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza”.
- Resoconto stenografico n. 45, seduta di mercoledì 10 novembre 2021, “Audizione della professoressa Floriana Margherita Cerniglia, ordinaria di economia politica presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, e del professor Paolo Liberati, ordinario di scienza delle finanze presso l’Università degli Studi Roma Tre, sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza”.
- Resoconto stenografico n. 50, seduta di giovedì 31 marzo 2022, “Audizione della professoressa Anna Maria Poggi, componente della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata insediata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”.
- Resoconto stenografico n. 53, seduta di mercoledì 13 aprile 2022, “Audizione del Presidente dell’Associazione per lo sviluppo dell’industria nel Mezzogiorno – SVIMEZ, Adriano Giannola, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”.
- Resoconto stenografico n. 57, seduta di mercoledì 11 maggio 2022, “Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, professor Alberto Zanardi, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”.
- Resoconto stenografico n. 58, seduta di mercoledì 15 giugno 2022, “Audizione della Viceministra dell’economia e delle finanze, Laura Castelli, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”.
- Resoconto stenografico n. 63, seduta di mercoledì 13 luglio 2022, “Audizione del Direttore dell’Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie «Massimo Severo Giannini» del Consiglio nazionale delle ricerche (ISSIRFA-CNR), professor Giulio Salerno, sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”.

XIX LEGISLATURA
IL GOVERNO MELONI

a. *Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni – Camera dei deputati*

- Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari n. 27, seduta di giovedì 15 dicembre 2022, “Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli, sulle linee programmatiche (Svolgimento, ai sensi dell’articolo 143, comma 2, del Regolamento, e conclusione)”.

3. *Le iniziative regionali*

a) *L'attività delle Regioni a statuto ordinario*

1. Regione Abruzzo

X Legislatura

- Deliberazione del Consiglio regionale n. 3/3 del 16 aprile 2019, “Istituzione di una Commissione speciale per l’attuazione e le modifiche allo Statuto, per le modifiche alla legge elettorale e per lo studio del regionalismo differenziato”.

2. Regione Basilicata

X Legislatura

- Risoluzione n. 726 del 20 marzo 2018, “Regionalismo differenziato di cui all’art. 116, comma 3, della Costituzione – Approvazione”.

XI Legislatura

- Approvazione del documento “*Autonomia differenziata*” da parte del Direttivo dell’ANCI Basilicata nella riunione del 5 gennaio 2023.

3. Regione Campania

X Legislatura

- Mozione n. 270 del 16 novembre 2017, “Riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Campania. Approvata il 30 gennaio 2018”.

- Mozione n. 378 del 16 gennaio 2019, “Regionalismo differenziato”.

- Risoluzione n. 376 del 16 gennaio 2019, “Regionalismo differenziato. Approvata nella seduta del 5 febbraio 2019”.

- Delibera della Giunta Regionale n. 91 del 6 marzo 2019, “Approvazione di indirizzi in merito alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, comma terzo, della Costituzione”.

- Risoluzione del Consiglio regionale del 1 dicembre 2022, n. 196/4 – “Autonomia differenziata. Approvata nella seduta di Consiglio regionale del 1° dicembre 2022”.

4. Regione Calabria

X Legislatura

- Mozione n. 121 del 31 maggio 2018, “Avvio negoziato con il Governo per sottoscrizione Intesa *ex* articolo 116, comma terzo, della Costituzione – Autonomia differenziata”.

- Mozione n. 142 del 25 gennaio 2019, “Sul processo attuativo del regionalismo differenziato *ex* articolo 116, comma 3, Costituzione”.

- Mozione n. 144 del 29 gennaio 2019, “Sul regionalismo differenziato”.

- Mozione n. 145 del 29 gennaio 2019, “In ordine all’avvio delle procedure finalizzate all’attribuzione di condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma terzo della Costituzione”.

- Risoluzione n. 1 del 30 gennaio 2019.

5. Regione Emilia-Romagna

X Legislatura

- Risoluzione n. 5600 del 14 novembre 2017, “Risoluzione per impegnare la Giunta a proseguire, anche alla luce del lavoro avviato con la Regione Lombardia, nel percorso di individuazione degli oggetti di differenziazione ai sensi dell’art. 116 Cost., a definire, mediante un confronto nelle Commissioni assembleari, eventuali ulteriori competenze, nonché a rassegnare

all'Assemblea, con cadenze periodiche, gli esiti del negoziato con il Governo, ottenendo il mandato definitivo dall'Assemblea prima della sottoscrizione finale”.

- Risoluzione n. 6129 del 12 febbraio 2018, “Risoluzione presentata a conclusione della fase preliminare concernente il negoziato volto alla sottoscrizione dell’Intesa con il Governo per il conseguimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione”.

XI Legislatura

- Risoluzione del Consiglio regionale del 13 maggio 2020, n. 563 – “Risoluzione circa la prosecuzione nel negoziato con il Governo per l’ottenimento di ulteriori forme di autonomia, come previsto dall’art. 116 della Costituzione”.

- Risoluzione del Consiglio regionale del 3 luglio 2020, n. 1035 – “Risoluzione per impegnare la Giunta alla prosecuzione nel negoziato con il Governo ai fini dell’intesa prevista dall’art. 116, comma terzo, della Costituzione, alla ricostituzione di una nuova delegazione trattante con la presenza di un rappresentante dell’Assemblea legislativa, alla trasmissione all’Assemblea dello schema di Intesa con il Governo”.

- Risoluzione del Consiglio regionale del 23 giugno 2021, n. 1035 – “Risoluzione per impegnare la Giunta alla prosecuzione nel negoziato con il Governo ai fini dell’intesa prevista dall’art. 116, comma terzo, della Costituzione, alla ricostituzione di una nuova delegazione trattante con la presenza di un rappresentante dell’Assemblea legislativa, alla trasmissione all’Assemblea dello schema di Intesa con il Governo”.

- Risoluzione del Consiglio regionale del 17 marzo 2022, n. 4910 – “Risoluzione per impegnare la Giunta e il Presidente a continuare il percorso sull’autonomia differenziata, confermando tutti i propri precedenti atti di indirizzo in materia, con la richiesta a Governo e Parlamento di una accelerazione dell’iter di completamento del progetto di autonomia avviato fin dal 2017”.

- Risoluzione del Consiglio regionale del 28 aprile 2022, n. 5117 – “Sugli ulteriori sviluppi del percorso finalizzato al conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell’articolo 116, comma III, della Costituzione”.

- Attività e notizie ulteriori sono disponibili sulla piattaforma *Più Emilia-Romagna*.

6. Regione Lazio

X Legislatura

- Ordine del giorno n. 75 del 3 ottobre 2018, “Necessità di opporsi alle attuali proposte di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna ed inoltre sull’esigenza della regione Lazio di non intraprendere negoziati con il Governo per l’ottenimento di forme di autonomia in assenza dei preventivi processi di individuazione dei LEP”.

- Delibera della Giunta regionale del 18 ottobre 2018, “Documento di indirizzo ai fini dell’attivazione del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”.

7. Regione Liguria

X Legislatura

- Delibera della Giunta regionale n. 34 del 25 gennaio 2019, “Autonomia differenziata - Art. 116, 3° comma, della Costituzione per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”.

- Delibera della Giunta regionale n. 181 del 8 marzo 2019, “Autonomia differenziata - Art. 116, 3° comma della Costituzione per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Approvazione documento di sintesi”.

8. Regione Lombardia

XI Legislatura

- Mozione n. 270 del 3 dicembre 2019, “Autonomia differenziata con un percorso che unisca Regioni, Città metropolitane e Province”.
- Delibera del Consiglio regionale del 21 aprile 2020, n. XI/1017 – “Ordine del giorno concernente la richiesta al Governo di accoglimento del regionalismo differenziato *ex art.* 116, co. 3, della Costituzione”.
- Attività e notizie ulteriori sono disponibili sulla piattaforma *Autonomia della Lombardia*.

9. Regione Marche

X Legislatura

- Deliberazione del Consiglio regionale n. 72 del 29 maggio 2018, “Indirizzi per l’avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.
- Ordine del giorno n. 38/18 del 24 maggio 2018, “Indirizzi per l’avvio del negoziato con lo Stato finalizzato alla definizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”.

10. Regione Molise

XII Legislatura

- Mozione n. 62 del 19 febbraio 2019, “Articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Regionalismo differenziato. Indirizzo del Consiglio regionale del Molise (Ogg. n. 296). Approvazione”.

11. Regione Piemonte

X Legislatura

- Delibera della Giunta Regionale n. 1-6323 del 10 gennaio 2018, “Documento di primi indirizzi della Giunta regionale per l’avvio del confronto con il Governo finalizzato all’acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, comma terzo, della Costituzione”.
- Delibera del Consiglio regionale n. 319-38783 del 6 novembre 2018, “Attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimenti di un’autonomia differenziata della Regione Piemonte”.

XI Legislatura

- Delibera del Consiglio regionale n. 47-27474 del 19 dicembre 2019, “Attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione per il riconoscimento di un’autonomia differenziata della Regione Piemonte. Sostituzione dell’allegato A della deliberazione del Consiglio regionale 6 novembre 2018, n. 319-38783”.

12. Regione Puglia

X Legislatura

- Mozione n. 377 del 19 marzo 2019, “Contrasto all’iniziativa di autonomia c.d. rafforzata, avanzata dalle regioni settentrionali”.
- Mozione n. 388 del 19 marzo 2019, “Contro l’autonomia differenziata delle regioni del nord e per lo sviluppo del sud e dell’Italia unita”.
- Mozione n. 415 presentata il 09 luglio 2019, “Contrasto all’iniziativa di autonomia differenziata avanzata dalle regioni settentrionali”.

XI Legislatura

- Mozione n. 212 presentata in Consiglio regionale nella seduta del 18 ottobre 2022 – “Contrasto a ogni iniziativa finalizzata all’autonomia differenziata tra regioni”.

13. Regione Toscana

X Legislatura

- Risoluzione n. 217 del 17 luglio 2018, “Proposte di regionalismo differenziato per la Regione Toscana”.
- Risoluzione n. 237 del 27 febbraio 2019, “In merito all’attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle regioni, ovvero al cosiddetto regionalismo differenziato”.

14. Regione Umbria

X Legislatura

- Deliberazione n. 249 del 19 giugno 2018, recante l’approvazione della proposta di risoluzione rubricata “Attivazione delle procedure per l’attribuzione alla Regione Umbria di ulteriori forme e condizioni di autonomia *ex art.* 116, terzo comma, della Costituzione”.

15. Regione Veneto

XI Legislatura

- Risoluzione del Consiglio regionale del 23 febbraio 2022, n. 40 – “Sostegno al percorso dell’autonomia del Veneto e dell’Emilia Romagna”.
- Risoluzione del Consiglio regionale del 2 maggio 2022, n. 64 – “Autonomia regionale: un’opportunità su cui lavorare assieme, oltre gli slogan”.
- Risoluzione del Consiglio regionale del 16 settembre 2022, n. 73 – “Autonomia: il Governo della Repubblica italiana si impegni ad inserire il disegno di legge quadro sull’autonomia differenziata all’ordine del giorno del primo Consiglio dei Ministri utile”.
- Nuovo portale – in costruzione – al seguente *link*: <https://autonomia.regione.veneto.it/>.

b) Regioni a Statuto speciale

1. Regione Sardegna

XVI Legislatura

- Risoluzione del Consiglio regionale del 27 ottobre 2021, n. 65/XVI – “Sulla garanzia della coesione dei territori insulari nel processo attuativo dell’autonomia regionale differenziata, ai sensi dell’articolo 51 dello Statuto speciale per la Sardegna”.

2. Regione Sicilia

XVII Legislatura

- Mozione n. 217 del 6 febbraio 2019, “Iniziative in ordine al piano attuativo del regionalismo differenziato *ex articolo* 116, III comma, della Costituzione e piena attuazione delle norme dello Statuto della Regione siciliana e del federalismo fiscale ai sensi della legge n. 42 del 2009”.
- Ordine del giorno n. 88 del 14 febbraio 2019, “Azioni a tutela della coesione del Paese a seguito dell’attuazione del regionalismo differenziato in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna”.
- Ordine del giorno n. 89 del 15 febbraio 2019, “Iniziative urgenti sulle richieste di attuazione del regionalismo differenziato tramite la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto”.
- Ordine del giorno n. 99 del 19 febbraio 2019, “Iniziative urgenti sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell’articolo 116 comma 3 della Costituzione”.
- Ordine del giorno n. 100 del 19 febbraio 2019, “Iniziative urgenti al fine di garantire e riaffermare l’autonomia della Regione siciliana considerate le richieste di attuazione del regionalismo differenziato avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, ai sensi dell’articolo 116, comma 3, Cost.”.

- Ordine del giorno n. 101 del 19 febbraio 2019, “Piena attuazione dell’autonomia della Regione siciliana a seguito delle richieste di attuazione del regionalismo differenziato avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, ai sensi dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”.

- Ordine del giorno n. 102 del 20 febbraio 2019, “Iniziative urgenti sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”.

c) *Appendice. Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna: i negoziati con il Governo*

- Accordi preliminari del 28 febbraio 2018, firmati tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

- Bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, rese pubbliche dalla piattaforma Roars.

4. *Giurisprudenza costituzionale essenziale*

- Sent. 25 maggio – 2 giugno 1994, n. 218
- Sent. 21-28 luglio 1995, n. 416
- Sent. 7-17 luglio 1998, n. 267
- Sent. 7-16 luglio 1999, n. 309
- Sent. 13-20 novembre 2000, n. 509
- Sent. 24-29 settembre 2001, n. 330
- Sent. 19-26 giugno 2002, n. 282
- Sent. 13-27 marzo 2003, n. 88
- Sent. 25 settembre – 1° ottobre 2003, n. 303
- Sent. 28 novembre – 2 dicembre 2005, n. 432
- Sent. 23-31 marzo 2006, n. 134
- Sent. 5-16 marzo 2007, n. 80
- Sent. 5-12 ottobre 2011, n. 263
- Sent. 22-29 maggio 2013, n. 104
- Sent. 19-21 maggio 2014, n. 136
- Sent. 9-18 luglio 2014, n. 209
- Sent. 5 aprile – 1° giugno 2016, n. 124
- Sent. 23 maggio – 14 giugno 2017, n. 139
- Sent. 20 giugno – 13 luglio 2017, n. 174
- Sent. 17 aprile – 1° giugno 2018, n. 117
- Sent. 9 ottobre – 16 novembre 2018, n. 206
- Sent. 24 ottobre – 29 novembre 2018, n. 217
- Sent. 9-25 gennaio 2019, n. 10
- Sent. 8 gennaio – 8 febbraio 2019, n. 16
- Sent. 6 febbraio – 13 marzo 2019, n. 44
- Sent. 5 giugno – 10 luglio 2019, n. 171
- Sent. 7-24 luglio 2019, n. 197
- Sent. 15 gennaio – 10 aprile 2020, n. 62
- Sent. 10-23 marzo 2021, n. 47
- Sent. 6 ottobre – 26 novembre 2021, n. 220

MATERIALI

5. Documentazione istituzionale

- Agenzia per la coesione territoriale, *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT). Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, 2007.
- Dossier n. 565, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), XVII Legislatura, novembre 2017.
- Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), XVIII Legislatura, maggio 2018.
- Dossier n. 45, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), XVIII Legislatura, luglio 2018.
- *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, Doc. LVII, n. 1-bis, Servizio studi – Dipartimento Bilancio, 8 agosto 2018.
- Dossier n. 104, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), XVIII Legislatura, febbraio 2019.
- Dossier n. 104/1, *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, Servizio studi del Senato della Repubblica (a cura di), XVIII Legislatura, marzo 2019.
- *Nota tecnica sull'attuazione dell'autonomia differenziata*, Commissione SVIMEZ sul federalismo fiscale, in *Svimez.info*, 10 aprile 2019.
- *Documento di economia e finanza 2019*, Doc. LVII, n. 2, Servizio studi – Dipartimento Bilancio, 11 aprile 2019.
- *Appunto per il Presidente del Consiglio dei Ministri*, Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi (a cura di), 19 giugno 2019.
- *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, Doc. LVII, n. 2-bis, Servizio studi – Dipartimento Bilancio, 4 ottobre 2019.
- *Relazione audizione SVIMEZ*, Commissione Finanze (VI), Camera dei deputati, nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata, 10 dicembre 2019.
- *Relazione tematica, L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, Servizio studi della Camera dei deputati (a cura di), XVIII Legislatura, aggiornata al 10 marzo 2020.
- *Programma nazionale di riforma 2020*, Sezione III del DEF 2020, Doc. LVII, n. 3, Servizio studi – Dipartimento Bilancio, 21 luglio 2020.
- Dossier n. 15, *Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V*, Servizio studi della Camera dei deputati, 15 marzo 2021.
- Dossier Servizio studi del Senato, Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario e Servizio studi della Camera dei deputati, Dipartimento Bilancio (a cura di), *Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario*, 13 aprile 2021.
- *Documento sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale*, Audizione del Presidente Svimez Adriano Giannola, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 13 aprile 2022.
- *Relazione tematica, L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, Servizio studi della Camera dei deputati (a cura di), XVIII Legislatura, 7 luglio 2022.

- Relazione tematica, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, Servizio studi della Camera dei deputati (a cura di), XVIII Legislatura, 28 settembre 2022.
- Legge 29 dicembre 2022, n. 197, “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*” (art. 1, cc. 791-805).

6. *Rassegna stampa essenziale*

- *Referendum, al via partita sulle competenze da 28 miliardi*, di Trovati, G., *Il Sole 24 ORE*, 24 ottobre 2017.
- *Referendum. Tutti gli errori del PD*, di Villone, M., *La Repubblica*, 26 ottobre 2017.
- *Autonomie, firmato l'accordo tra Governo e Regioni*, di Barone, N., *Il Sole 24 ORE*, 28 febbraio 2018.
- *Zaia, il nord vuole l'autonomia vera*, di Maroni, R., *Il Foglio*, 2 agosto 2018.
- *Autonomia del Nord, il silenzio dei 5stelle*, di Viesti, G., *Il Mattino*, 15 ottobre 2018.
- *Regionalismo differenziato: tutti gli errori da non commettere*, di Bruno, F., *Econopoly*, 16 gennaio 2019.
- *Regionalismo differenziato, cos'è e quali sono i suoi rischi*, di Marotta, S., *Il Fatto Quotidiano Blog*, 17 gennaio 2019.
- *Cade il tabù dell'autonomia (che piace agli italiani). L'analisi di Ghisleri*, *Formiche.net*, 7 febbraio 2019.
- *Ecco il piano del Nord: smantellare i ministeri. Le bozze segrete di Veneto e Lombardia*, di Bassi, A., *Il Mattino*, 10 febbraio 2019.
- *Autonomia, De Luca «Oggi formalizzo richiesta della Campania*, *Rainews*, 16 febbraio 2019.
- *Autonomie, il ministro Fraccaro: «Il Parlamento sarà centrale e potrà intervenire sui testi»*, di Palombi, M., *Il Fatto Quotidiano*, 16 febbraio 2019.
- *Autonomie, frenata M5S: da Ambiente a Salute istruttorie tutte da rifare*, di Bassi, A., *Il Messaggero*, 20 febbraio 2019.
- *Regionalismo differenziato, un paradosso che tradisce la Costituzione*, di Iannello, C., *Il Fatto Quotidiano Blog*, 21 febbraio 2019.
- *Regionalismo differenziato, il nodo della stabilità*, di Lo Cicero, M., *Il Sole 24 ORE*, 21 febbraio 2019.
- *Ma per il sud potrà essere un'occasione*, di Nucera, G. & Olivieri, M., *Il Sole 24 ORE*, 21 febbraio 2019.
- *Autonomia. Ecco perché è incostituzionale (ma una soluzione c'è)*, di Staiano, S., *IlSussidiario.net*, 2 marzo 2019.
- *Autonomia, appello dei costituzionalisti a Mattarella*, di Santarpia, V., *Corriere della Sera*, 6 marzo 2019.
- *Regionalismo: Segreto e bugie*, di Villone, M., *La Repubblica*, 10 marzo 2019.
- *I divari tra le regioni e l'alibi dell'immobilismo*, di Verbaro, F., *Il Sole 24 ORE*, 19 marzo 2019.
- *Vademecum sul regionalismo differenziato*, di Tamborino, M., *Diritto24*, 25 marzo 2019.
- *Autonomia differenziata, cosa pensano Lega, M5S, Pd e Forza Italia*, di Sotgiu, S., *Formiche.net*, 19 maggio 2019.
- *Regionalismo, de Magistris: «Progetto eversivo». De Luca: «L'autonomia si fa a modo nostro»*, *La Repubblica*, 29 maggio 2019.
- *Autonomie. M5s: «Costituzione da rispettare»*, di Lo Dico, F., *Il Dubbio*, 27 giugno 2019.
- *L'autonomia differenziata? Al Sud sarà cronaca di un disastro annunciato*, di Marrazzo, D., *Il Sole 24 ORE*, 1 luglio 2019.

- *Autonomia, a rischio conti pubblici e solidarietà tra le regioni*, di Baroni, P., *La Stampa*, 10 luglio 2019.
- *Regionalismo, da De Luca una mossa intempestiva*, di Villone, M., *La Repubblica*, 13 luglio 2019.
- *Giuseppe Conte e l'autonomia. L'appello a Veneto e Lombardia*, di Conte, G., *Corriere della Sera*, 21 luglio 2019.
- *Ma quale regionalismo differenziato. Sarà asimmetrico e ingiusto*, di Di Majo, L., *Striscia-rossa*, 23 luglio 2019.
- *Intervista a Sabino Cassese: «Autonomia? Questo è secessionismo. La spesa crescerà»*, di Auci, E., *FIRSTonline*, 27 luglio 2019.
- *Autonomia, Di Maio: «Va fatta, ma non deve danneggiare altre regioni»*, di Sannino, C., *La Repubblica*, 29 luglio 2019.
- *La promessa del vicepremier*, di Rusciano, M., *Corriere del Mezzogiorno*, 30 luglio 2019.
- *Intervista a Sandro Staiano: «Riforma che spacca i territori. Solo M5S dialoga»*, di Mannu, P., *La Repubblica Napoli*, 31 luglio 2019.
- *Una legge che deve unire e non dividere*, di Cerniglia, F., *Il Sole 24 ORE*, 5 agosto 2019.
- *Autonomia, rotto il silenzio: ora chiarezza su dati e costi*, di Staiano, S., *Il Mattino*, 26 agosto 2019.
- *Più poteri, più contenzioso: le riforme rischiano un boomerang*, di Clementi, F., *Il Sole 24 ORE*, 6 settembre 2019.
- *Autonomia, escono di scena scuole e autostrade regionali*, di Trovati, G., *Il Sole 24 ORE*, 7 settembre 2019.
- *Regionalismo differenziato e cultura: uno stallo privo di idee*, di Donati, D., *Il Sole 24 ORE*, 22 settembre 2019.
- *Regionalismo differenziato, esiste già nella capacità amministrativa*, di Caporossi, P. & Vetrutto, G., *Huffington Post*, 25 settembre 2019.
- *Regionalismo differenziato, tra finalità legittime e attuazione discutibile*, di Catucci, E., *LABParlamento*, 31 ottobre 2019.
- *Navarra: regionalismo differenziato nel rispetto della coesione e solidarietà*, di Navarra, P., *Tempo Stretto - Ultime notizie da Messina e Reggio Calabria*, 13 novembre 2019.
- *Autonomia, Boccia: Legge quadro non ha colori. Stop M5s: proposta non condivisa*, *Il Sole 24 ORE*, 29 novembre 2019.
- *«Autonomia», tre dubbi sulla legge Boccia*, di Realfonzo, R., *Corriere del Mezzogiorno*, 6 dicembre 2019.
- *Autonomia: proposta da rivedere. Missione difficile, non impossibile*, di De Vincenti, C., *Corriere del Mezzogiorno*, 9 dicembre 2019.
- *E se non servisse più federalismo, ma meno?*, di Forges Davanzati, G., *Il Sole 24 ORE*, 17 gennaio 2020.
- *Regionalismo, l'altra vittima del virus*, di Villone, M., *La Repubblica*, 26 febbraio 2020.
- *Salute, superare il regionalismo*, di Pellegrini, P., *Corriere del Mezzogiorno*, 10 marzo 2020.
- *Ruocco: «Questa crisi mostra i limiti del Regionalismo: confermati i numeri dell'operazione verità»*, di Marincola, C., *Il Quotidiano del Sud*, 2 aprile 2020.
- *Il regionalismo alla prova dell'emergenza: un ragionamento a emotività invariata*, di Colasante, P. & Filippetti, A., *Il Sole 24 ORE*, 9 aprile 2020.
- *Riforme dimezzate. Il conflitto tra Stato e Regioni viene da lontano e rischia di spaccare il Paese*, di Cammelli, M., *Linkiesta.it*, 9 luglio 2020.
- *Autonomia, Giuliano Zulin smaschera il governo: «Il Palazzo di Roma ignora gli italiani. Questione di quattrini»*, di Zulin, G., *Liberoquotidiano.it*, 21 luglio 2020.
- *Mille giorni. I referendum sull'autonomia meritano risposte*, di Giovanardi, A. & Stevanato, D., *Il Foglio*, 26 luglio 2020.

- *Intervista a Sandro Staiano: «L'economia italiana rischia l'implosione se non si ricompone la frattura nel Paese»*, di Carotenuto, R., *Il mondo di suk – Magazine di attualità e cultura*, 27 luglio 2020.
- *Un'occasione unica per avvicinare nord e sud*, di Filippetti, A. & Iacoviello, A., *Il Sole 24 ORE*, 31 luglio 2020.
- *Intervista a Sandro Staiano: «Divieto di mobilità illogico, su questa materia decida lo Stato»*, di Sannino, C., *La Repubblica Napoli*, 22 ottobre 2020.
- *L'occasione da cogliere per il riordino dei territori*, di Viesti, G., *Il Messaggero*, 26 agosto 2021.
- *Il federalismo irresponsabile*, di Coco, G., *Corriere del Mezzogiorno*, 28 agosto 2021.
- *Riesumata la secessione dei ricchi: così Draghi premia la "Lega nordista"*, di Palombi, M., *Il Fatto Quotidiano*, 2 ottobre 2021.
- *Lo scambio politico resuscita il morto che cammina*, di Villone, M., *Il manifesto*, 9 ottobre 2021.
- *Date l'autonomia al Veneto e aiuteremo il Mezzogiorno*, di Zaia, L., *Liberio*, 18 novembre 2021.
- *Autonomia, il Veneto corteggia il Sud «a voi soldi in più»*, di Bonet, M., *Corriere del Veneto*, 30 novembre 2021.
- *Intervista a Sandro Staiano: «Al Sud i Comuni non saranno in grado di gestire i progetti finanziati dal Recovery»*, di Sannino, C., *La Repubblica Napoli*, 1 dicembre 2021.
- *Regioni, l'autonomia a trattativa privata*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 2 dicembre 2021.
- *Autonomia, Gelmini: «Ci siamo». Ok al meccanismo di solidarietà*, di Bonet, M., *Corriere del Veneto*, 5 febbraio 2022.
- *Sala e Fontana il tandem anti-Sud*, di Staiano, S., *La Repubblica Napoli*, 11 febbraio 2022.
- *Autonomia, si riparte e spunta il "bonus Sud"*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 14 febbraio 2022.
- *Autonomia, legge quadro in arrivo. A marzo l'esame a Palazzo Chigi*, di Zambon, M., *Corriere del Veneto*, 20 febbraio 2022.
- *Intervista a Luca Zaia. «Non ci sono più tabù, l'autonomia è di tutti. Questo Parlamento può scrivere la storia»*, di Cremonesi, M., *Corriere della Sera*, 22 febbraio 2022.
- *Autonomia, da Zaia un bonus fittizio: fondi al Sud al netto delle spese extra*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 23 febbraio 2022.
- *Autonomia, addio ai Lep. Si torna alla spesa storica*, di Zambon, M., *Corriere del Veneto*, 1 aprile 2022.
- *Il freno dei burocrati, il raggio del Sud e i pregiudizi che minano il confronto*, di Bertolissi, M., *Corriere del Veneto*, 1 aprile 2022.
- *Il rebus del regionalismo differenziato*, di Staiano, S., *La Repubblica*, 10 aprile 2022.
- *Autonomia, blitz della Gelmini. Legge da approvare entro luglio*, di Marincola, C., *Il Quotidiano del Sud*, 3 giugno 2022.
- *Autonomia, si riparte: mano libera alle Regioni*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 5 giugno 2022.
- *Autonomia differenziata, fermiamo le "repubbliche"*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 6 giugno 2022.
- *Legge Gelmini un assist ai più ricchi. Ministra Carfagna, il Sud va difeso*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 9 giugno 2022.
- *Stop a questa autonomia differenziata*, di Coco, G., *Corriere della Sera*, 10 giugno 2022.
- *L'«autonomia» è prevista dalla Costituzione? A certe condizioni*, di Patroni Griffi, A., *Corriere del Mezzogiorno*, 12 giugno 2022.
- *Autonomia, una proposta di legge per l'uguaglianza*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 15 giugno 2022.

- *Perché il ddl Gelmini è un buon passo verso l'autonomia*, di Giovanardi, A., *Il Foglio*, 16 giugno 2022.
- *L'autonomia dimenticata*, di Marini, F.S., *Corriere della Sera*, 16 giugno 2022.
- *Autonomia differenziata, cacofonia di governo*, di Villone, M., *Il manifesto*, 17 giugno 2022.
- *Regionalismo differenziato, legge senza qualità*, di Staiano, S., *La Repubblica Napoli*, 19 giugno 2022.
- *Il Nord rilancia l'autonomia, parte il contrattacco da Sud*, *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 20 giugno 2022.
- *Intervista a Leonardo Petrocelli: «Non è più questione di soldi, istruzione e sanità siano nazionali»*. *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 20 giugno 2022.
- *Con l'autonomia differenziata rischiamo 20 regioni a statuto speciale*, di Pisauro, G., *Domani*, 21 giugno 2022.
- *Andiamo verso un separatismo "soft"?*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 23 giugno 2022.
- *L'autonomia differenziata è la secessione della finanza pubblica*, di Pisauro, G., *Domani*, 30 giugno 2022.
- *Autonomia, il silenzio si è rotto*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 1 luglio 2022.
- *Autonomia differenziata, il caso dell'istruzione: Sud penalizzato, al Nord il budget è più ricco*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 7 luglio 2022.
- *Le spinte autonomiste e l'unità*, di De Mattia, A., *Il Messaggero*, 13 luglio 2022.
- *Autonomia differenziata e difesa della Costituzione*, di Villone, M., *Il manifesto*, 9 agosto 2022.
- *Se l'Autonomia trova consensi oltre la Destra*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 14 agosto 2022.
- *Una legge di iniziativa popolare per correggere il federalismo e salvarci dalla frantumazione*, di Villone, M., *Domani*, 25 agosto 2022.
- *Autonomia, solo la Chiesa si oppone davvero*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 1 settembre 2022.
- *L'abbaglio del ministero trasferito a Milano*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 7 settembre 2022.
- *Autonomia e Sud, quante ambiguità*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 11 settembre 2022.
- *I programmi elettorali e le distanze dalle Costituzione*, di De Minico, G., *Il Sole 24 Ore*, 15 settembre 2022.
- *Il progetto Calderoli sull'autonomia è pericoloso: adesso è chiaro a tutti*, di Villone, M., *Domani*, 18 settembre 2022.
- *Autonomia, torna la Lega secessionista*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 20 settembre 2022.
- *Gli strateghi del Paese spaccato*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 23 settembre 2022.
- *L'autonomia e il Sud senza voce*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 28 settembre 2022.
- *Autonomia, ora il Sud alza la voce*, di Villone, M., *La Repubblica*, 3 ottobre 2022.
- *Fuga dal Sud: un milione in meno in dieci anni*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 4 ottobre 2022.
- *Pd, il Sud non passa per Bonaccini*, di Villone, M., *La Repubblica*, 8 ottobre 2022.
- *Autonomia, il Sud sfida la maggioranza*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 16 ottobre 2022.
- *Separatismo, allarme rosso: il Sud si unisca*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 19 ottobre 2022.
- *Autonomia, ora serve l'alleanza del Sud*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 26 ottobre 2022.

- *Intervista a Roberto Calderoli «Autonomia entro un anno. Si attiveranno tutte le Regioni e ricuciremo Nord e Sud»*, di Cremonesi, M., *Corriere della Sera*, 28 ottobre 2022.
- *Calderoli corre, l'opposizione chiedi trasparenza*, di Villone, M., *Il manifesto*, 29 ottobre 2022.
- *Così l'Autonomia rischia di sottrarre oltre tre miliardi al Mezzogiorno*, di Imperiali, E., *Corriere del Mezzogiorno*, 30 ottobre 2022.
- *Intervista a Giannola (SVIMEZ): «Autonomia regionale, disegno eversivo che mira a silurare la Costituzione»*, *La Repubblica*, 31 ottobre 2022.
- *Caro Fassino, sul regionalismo sbagli*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 2 novembre 2022.
- *Autonomia, c'è il testo della legge*, di Zambon, M., *Corriere del Veneto*, 3 novembre 2022.
- *Autonomia, la legge punto per punto*, di Madiotto, S., *Corriere del Veneto*, 4 novembre 2022.
- *Autonomia, Calderoli la riscrive: via i controlli statali sulle Regioni*, di Salvini, G., *Il Fatto Quotidiano*, 4 novembre 2022.
- *Intervista a Luca Bianchi. La Svimez: caro ministro con questo progetto lei smentisce sé stesso*, di Brandolini, S., *Corriere del Mezzogiorno*, 4 novembre 2022.
- *Scuola, con l'autonomia il Sud perde 1,4 miliardi*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 5 novembre 2022.
- *Autonomia, destra e sinistra unite nel "no"*, di Ragone, O., *La Repubblica Napoli*, 6 novembre 2022.
- *Intervista a Roberto Calderoli. «Il rischio di una manina che sfilare soldi alle Regioni»*, di Greco, A.M., *Il Giornale*, 6 novembre 2022.
- *Blitz sull'autonomia: istruzione regionale. E la scuola si ribella*, di Bassi, A., *Il Mattino*, 8 novembre 2022.
- *Intervista ad Antonello Giannelli. «Il rischio è di allargare il gap esistente. Stabiliamo subito i livelli di prestazione»*, di Loiacono, L., *Il Mattino*, 8 novembre 2022.
- *La secessione strisciante di Calderoli*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 8 novembre 2022.
- *«No all'Autonomia differenziata». In campo costituzionalisti e scuola*, di De Fazio, B., *La Repubblica*, 9 novembre 2022.
- *Autonomia differenziata: caccia a 50mila firme per limare la Costituzione*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 10 novembre 2022.
- *Il Mezzogiorno pronto alle barricate per impedire l'ingiustizia dell'autonomia differenziata chiesta dalla Lega*, di Busetta, P.M., *Il Quotidiano del Sud*, 12 novembre 2022.
- *Viesti: «Subito una legge popolare per tutelare l'integrità del Paese»*, di Petrocelli, L., *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 12 novembre 2022.
- *Autonomia, i luoghi comuni di Castiello*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 14 novembre 2022.
- *Intervista a Michele Oricchio. «L'Autonomia l'egoismo delle Regioni ricche»*, di Gemma, A., *La Repubblica*, 14 novembre 2022.
- *Autonomia differenziata, pronto il blitz. Un disegno di legge che spacca l'Italia*, di Marincola, C., *Il Quotidiano del Sud*, 15 novembre 2022.
- *Il gioco a tempo dello spacca-Italia*, di Napoletano, R., *Il Quotidiano del Sud*, 15 novembre 2022.
- *Pronto al confronto*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 15 novembre 2022.
- *Strappo di Calderoli: sì all'autonomia anche senza livelli minimi di servizio*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 15 novembre 2022.
- *Villone non dialoga*, di Cantalamessa, G., *La Repubblica Napoli*, 15 novembre 2022.

- *Raccogliamo le firme contro il testo sull'autonomia differenziata*, di Villone, M., *Il manifesto*, 16 novembre 2022.
- *Perché dobbiamo elemosinare i livelli essenziali? Dobbiamo pretendere livelli uniformi*, di Busetta, P.M., *Il Quotidiano del Sud*, 17 novembre 2022.
- *La legge spacca-Italia è "irricevibile". Nasce il fronte delle Regioni del Sud*, di Marincola, C., *Il Quotidiano del Sud*, 17 novembre 2022.
- *Vanno evitate forzature per non sbagliare il passo*, di Mirabelli, C., *Il Quotidiano del Sud*, 17 novembre 2022.
- *Autonomia differenziata o abolizione delle Regioni?*, di Spirito, P., *Gente e territorio*, 18 novembre 2022.
- *Autonomie, lo stop del Sud. Calderoli costretto a trattare*, di Pappalardo, A., *Il Mattino*, 18 novembre 2022.
- *L'errore di dividere il paese*, di Coco, G., *Corriere del Mezzogiorno*, 18 novembre 2022.
- *Mettete Calderoli sotto tutela*, di Napoletano, R., *Il Quotidiano del Sud*, 18 novembre 2022.
- *De Luca: «Meloni con questo regionalismo rompe l'unità nazionale e tradisce il Sud»*, di Sannino, C., *La Repubblica Napoli*, 19 novembre 2022.
- *«Divari, al Sud spetta l'81%». Ma il dossier resta bloccato*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 19 novembre 2022.
- *L'Autonomia e la Costituzione contraddetta dalla sinistra*, di Demarco, M., *Corriere del Mezzogiorno*, 19 novembre 2022.
- *Legge spacca-Italia, un boomerang. Dissenso bipartisan da Nord a Sud*, di Busetta, P.M., *Il Quotidiano del Sud*, 19 novembre 2022.
- *Intervista a Gianfranco Viesti: «Stop all'autonomia: smantella il paese. Se passa sarà un golpe bianco»*, di Torchiario, A., *Il Riformista*, 19 novembre 2022.
- *Autonomia, Calderoli sfida De Luca*, di Brandolini, S., *Corriere del Mezzogiorno*, 20 novembre 2022.
- *Ecco la mappa dei divari: palestre, treni, acqua, salute*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 20 novembre 2022.
- *Lo specchietto per le allodole dei livelli essenziali delle prestazioni*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 20 novembre 2022.
- *I problemi del regionalismo differenziato che Calderoli brama e Meloni rimanda*, di Morrone, A., *Domani*, 21 novembre 2022.
- *Il costituzionalista Staiano: «La bozza del ministro Calderoli è un Sarchiapone giuridico»*, di Sannino, C., *La Repubblica Napoli*, 21 novembre 2022.
- *Intervista a Sabino Cassese. «L'autonomia voluta dalla Lega ferisce l'unità del Paese»*, di Capurso, F., *La Stampa*, 21 novembre 2022.
- *Intervista a Roberto Occhiuto. «L'autonomia così non va. E la scuola deve stare fuori»*, di Malfetano, F., *Il Mattino*, 21 novembre 2022.
- *Intervista a Cesare Mirabelli: «Si comprime il Parlamento, non si assicura l'eguaglianza»*, di Di Fiore, G., *Il Mattino*, 22 novembre 2022.
- *Intervista a Elena Chiorino: «Il Sud non è svantaggiato»*, di Ricciardi, A., *Italia Oggi*, 22 novembre 2022.
- *Autonomia, la diga Mattarella: «Stessi diritti da Nord a Sud»*, di Magri, U., *La Stampa*, 23 novembre 2022.
- *Autonomia regionale, l'altolà di Mattarella: «Diritti da Nord a Sud»*, di Vecchio, C., *La Repubblica*, 23 novembre 2022.
- *Autonomia differenziata delle Regioni. Divisione del paese o Secessione*, di Aloise, G., *InfoSibari*, 24 novembre 2022.

- *Manfredi lancia il fronte dei sindaci: «Nord e Sud uguali, no all'autonomia»*, di Del Porto, D., *La Repubblica Napoli*, 24 novembre 2022.
- *Le condizioni di Manfredi: «Fuori energia e scuola»*, di Roano, L., *Il Mattino*, 25 novembre 2022.
- *Legge di bilancio. Le pericolose scatole vuote dell'autonomia differenziata*, di Villone, M., *Il manifesto*, 25 novembre 2022.
- *Autonomia differenziata. Il suicidio dello Stato*, di Ainis, M., *La Repubblica*, 26 novembre 2022.
- *Pagliaro: «Autonomia? La bozza Calderoli è inaccettabile»*, di Colucci, A., *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 26 novembre 2022.
- *Tommasi: «Il Pd si rimetta in ascolto. Autonomia, il Nord non deve isolarsi»*, di Vecchio, C., *La Repubblica*, 26 novembre 2022.
- *Autonomia, il Parlamento esautorato*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 27 novembre 2022.
- *Calderoli, la riforma anti Sud chiama in causa Mattarella*, di Manfellotto, B., *L'Espresso*, 27 novembre 2022.
- *Frenata sull'Autonomia «I servizi essenziali garantiti anche al Sud»*, di Bechis, F., *Il Messaggero*, 27 novembre 2022.
- *Intervista a Vincenzo Cerulli Irelli: «La bozza di Calderoli? Incostituzionale. Si rischia la fuga al Nord di medici e professori»*, di Bulleri, A., *Il Messaggero*, 27 novembre 2022.
- *Autonomia. A che punto siamo*, di Della Pasqua, L., *La Verità*, 28 novembre 2022.
- *Lo Stato non sia accentratore*, di Giovanardi, A., *La Repubblica*, 30 novembre 2022.
- *Autonomia, gli errori di Giovanardi*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 1 dicembre 2022.
- *Quella dell'autonomia è una scorciatoia che il nostro Paese non si può permettere*, di Busetta, P.M., *Il Quotidiano del Sud*, 2 dicembre 2022.
- *Autonomia, che cosa sono i «Lep»? E i «costi standard»? Ecco cosa prevede la bozza Calderoli*, di Logroscino, A., *Corriere della Sera*, 5 dicembre 2022.
- *I governatori del Carroccio spingono sull'autonomia. La premier: «Nessuno indietro»*, di Pucciarelli, M., *La Repubblica*, 6 dicembre 2022.
- *Intesa FdI-Lega: sull'Autonomia Camere escluse*, di Palombi, M., *Il Fatto Quotidiano*, 7 dicembre 2022.
- *Autonomia, la strategia dei De Luca: il padre media, il figlio attacca*, di Gemma, A., *La Repubblica Napoli*, 8 dicembre 2022.
- *La verità di Matterella. Le derive incostituzionali delle autonomie*, di Villone, M., *Il manifesto*, 8 dicembre 2022.
- *Perché non bisogna avere paura dell'autonomia differenziata*, di Bizioli, G., *Il Foglio*, 8 dicembre 2022.
- *Autonomia, patto Calderoli-De Luca sui Lep e sulla burocrazia zero*, di Sannino, C., *La Repubblica Napoli*, 10 dicembre 2022.
- *Autonomia regionale: patto De Luca-Calderoli*, di Pappalardo, A., *Il Mattino*, 10 dicembre 2022.
- *Autonomia, De Luca e il «pacco» del Lep*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 11 dicembre 2022.
- *Intervista a Paolo Mancuso: «L'autonomia è una presa in giro»*, di Gemma, A., *La Repubblica*, 11 dicembre 2022.
- *Intervista a Clemente Mastella: «Autonomia, così non va: i sindaci tagliati fuori dal dibattito sulla riforma»*, di Pappalardo, A., *Il Mattino*, 11 dicembre 2022.
- *Il federalismo che verrà*, di Chirico, A., *Il Foglio*, 12 dicembre 2022.

- *Lep, la babele di regole. Ok soltanto sanità e asili*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 13 dicembre 2022.
- *Per il sud i Lep resteranno un miraggio se non si investirà con forza nelle Zes*, di Busetta, P.M., *Il Quotidiano del Sud*, 15 dicembre 2022.
- *Nord e sud. Pareggio impossibile*, di Schiavone, A., *Corriere del Mezzogiorno*, 15 dicembre 2022.
- *Autonomia, nel progetto Calderoli rispunta il “residuo fiscale”. Al Nord un pezzo di Irpef*, di Bassi, A. & Bechis, F., *Il Messaggero*, 16 dicembre 2022.
- *Così l'Autonomia riduce i posti di lavoro a Roma*, di Bassi, A. & Bechis, F., *Il Mattino*, 16 dicembre 2022.
- *Regioni. L'autonomia con i fichi secchi di Calderoli*, di Villone, M., *Il manifesto*, 16 dicembre 2022.
- *Autonomia come fosse il Covid, riforma senza confronto in Aula a colpi di Dpcm*, di Bassi, A., *Il Mattino*, 17 dicembre 2022.
- *Autonomia a colpi di Dpcm. Malumori nel centrodestra: «Tocca al Parlamento»*, di Bechis, F., *Il Mattino*, 18 dicembre 2022.
- *L'Autonomia contestata: «Ministeri svuotati? Devono risarcire Roma»*, di Rossi, F., *Il Mattino*, 19 dicembre 2022.
- *Autonomia differenziata, Calderoli e la ricerca del neurone perduto*, di Villone, M., *Il manifesto*, 20 dicembre 2022.
- *Intervista a Giovanni Maria Flick: «No a questa Autonomia, è una secessione di fatto. Si esprima il Parlamento»*, di Bechis, F., *Il Mattino*, 20 dicembre 2022.
- *Al Sud il doppio dei blackout ma scattano le premialità perché è migliorato il Nord*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 21 dicembre 2022.
- *Autonomia, il grido ignorato dei giuristi: «Sulla riforma si esprima il Parlamento»*, di Bechis, F., *Il Messaggero*, 21 dicembre 2022.
- *L'autonomia nei trasporti: il caso dei pedaggi più cari*, di Bulleri, A., *Il Messaggero*, 24 dicembre 2022.
- *Autonomia, De Siero: «La riforma aggrava le disuguaglianze»*, di Bechis, F., *Il Messaggero*, 28 dicembre 2022.
- *Si scrive autonomia, si legge secessione delle regioni ricche*, di Azzariti, G., *Il Fatto Quotidiano*, 28 dicembre 2022.
- *Autonomia, il blitz di Calderoli. Le opposizioni: daremo battaglia*, di Bechis, F., *Il Mattino*, 30 dicembre 2022.
- *Intervista a Sandro Staiano: «Riforma incostituzionale. Chi lascia dietro il Meridione ferma la locomotiva Italia»*, di Bechis, F., *Il Messaggero*, 31 dicembre 2022.
- *Subito i soldi al Nord, il Sud può attendere*, di Bassi, A., *Il Mattino*, 31 dicembre 2022.
- *Quei silenzi sulla Autonomia regionale*, di Villone, M., *La Repubblica Napoli*, 2 gennaio 2023.
- *I tempi dell'autonomia differenziata: ventuno mesi per il Sì allo spacca-Italia*, di Esposito, M., *Il Mattino*, 3 gennaio 2023.
- *Il costituzionalista Volpi spiega perché chi è contro il ddl su autonomia differenziata di Calderoli difende la Carta*, di Cangemi, A., *Fanpage.it*, 3 gennaio 2023.
- *Piero De Luca attacca il ministro Calderoli sull'autonomia differenziata*, di Botte, S., *Ottopagine.it*, 3 gennaio 2023.
- *Autonomia, ai lombardi 19 mila euro ai campani 14 mila. Su scuola, trasporti e sanità lo Stato premia già il Nord*, di Frascilla, A., *La Repubblica*, 4 gennaio 2023.
- *Autonomia crepe nel governo*, di Di Matteo, A., *La Stampa*, 4 gennaio 2023.
- *Intervista a Gaetano Manfredi: «No al centralismo regionale. Sono le città a erogare i servizi»*, di Piccolillo, V., *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2023.

- *L'onore di Calderoli ci fa danno*, di Villone, M., *Il manifesto*, 5 gennaio 2023.
- *Tornano le intese del 2019 e le risorse extra per il Nord: così resuscita la linea dura*, di Bassi, A., *Il Mattino*, 5 gennaio 2023.
- *Perché il ddl Calderoli supera il confine della legittimità costituzionale*, di De Minico, G., *Il Sole 24 Ore*, 6 gennaio 2023.
- *Il prossimo scontro è sulla scuola. L'Autonomia vuole farla a pezzi*, di Della Sala, V., *Il Fatto Quotidiano*, 8 gennaio 2023.
- *La farsa dell'autonomia differenziata*, di Napoletano, R., *Il Quotidiano del Sud*, 8 gennaio 2023.
- *Intervista a Gianfranco Pasquino: «La sanità è al collasso e adesso l'autonomia minaccia l'istruzione»*, di Caporale, A., *Il Fatto Quotidiano*, 9 gennaio 2023.
- *L'imbroglione dell'autonomia. Troppi poteri a regioni già inutili*, di Cipolletta, I., *Domani*, 9 gennaio 2023.
- *De Luca attacca Calderoli: «Ha cambiato la bozza»*, di Pappalardo, A., *Il Mattino*, 10 gennaio 2023.
- *Autonomia, il governatore: «Siamo pronti alla guerra». Calderoli: «Chi nel Sud ha fallito ora deve tacere»*, di Agrippa, A., *Corriere del Mezzogiorno*, 10 gennaio 2023.

7. Bibliografia

A

- AA.VV. (1999). *Ambiente e diritto*. Olschki, Firenze.
- AA.VV. (2001). *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Giappichelli, Torino.
- AA.VV. (2004). *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*. Giappichelli, Torino.
- AA.VV. (2005). *Regionalismi e diritti di cittadinanza*. Formez, Roma.
- AA.VV. (2019). *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato*. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, 2.
- AA.VV. (2019). *Regionalismo differenziato: un percorso difficile – Atti del Convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e crescita”*, Milano, 8 ottobre 2019. In *Centro studi sul federalismo*.
- AA.VV. (2020). *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto – Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020*. *La Rivista Gruppo di Pisa*, 3, fasc. speciale monografico.
- AA.VV. (2021). *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*. *Questioni di Economia e di Finanza*. (Occasional Papers) – Banca d'Italia, 29 luglio.
- AA.VV. (2021). *Affrontare la pandemia. Il “federalismo sanitario” funzionale dell'Italia e la cooperazione disfunzionale*. *Italian papers on federalism*, 2.
- Abbondante, F. & Prisco, S. (2019). *I nodi problematici nel processo di attuazione dell'autonomia regionale differenziata, tra questioni giuridiche e obiettivi politico-economici*. *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta Online*.
- Acocella, C. (2020). *Ancora su diritto e tecnica. Le valutazioni tecnico-scientifiche come premessa delle decisioni politico-amministrative assunte per fronteggiare l'emergenza pandemica da Covid-19*. *Persona e Amministrazione*, 2.
- Agosta, S. (2013). *L'infanzia “difficile” (...ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116 comma 3, tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre*

più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze. *federalismi.it*, 13.

- Albamonte, A. (1989). Sistema penale ed ambiente: inquinamento paesistico, inquinamento culturale, inquinamento della biosfera (acqua, aria, suolo), inquinamento urbanistico. CEDAM, Padova.
- Allegretti, U. (1995). Autonomia regionale e unità nazionale. *Le Regioni*, 1.
- Amato, G. (1971). La programmazione come metodo dell'azione regionale. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2.
- Amato, G. (2016). Lo Stato e le regioni. *Il Mulino*, 3.
- Ambrosi, A. (2021). La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016. *Le Regioni*, 3.
- Angelini, F. (2019). Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei Sistemi sanitari regionali *vs* universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale. *federalismi.it*, 15.
- Anrò, I. (2022). L'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea: una proposta *de jure condendo*. *federalismi.it*, 20.
- Antonini, L. (2001). Verso un regionalismo a due velocità o verso un circuito virtuoso dell'autonomia?, In AA.VV. (a cura di), *Problemi del federalismo*. Giuffrè, Milano.
- Anzon Demming, A. (2002). I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto. Giappichelli, Torino.
- Anzon Demming, A. (2008). Quale «regionalismo differenziato»? *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Anzon Demming, A. (2015). L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo. *Osservatorio AIC*, 1.
- Armao G. (2018). La degradazione dei diritti sociali, l'aggravamento del divario Nord-Sud e le prospettive del regionalismo differenziato. *Diritti Regionali*, 2.
- Armao, G., Astone, F., Immordino, M., Moschella, G., Prudente, V. (a cura di). (2022). *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*. Editoriale scientifica, Napoli.
- Azzena, L. (2020). Regioni: la differenziazione possibile. La materia infrastrutture nella prospettiva del regionalismo differenziato. *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo, Consulta *online*.

B

- Balboni, E. (2001). Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali. *Le Istituzioni del Federalismo*, 6.
- Balboni, E. (2019). L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disuguaglianza. *Quaderni costituzionali*, 39(2).
- Balboni, E. (2019). Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione. *Forum di Quaderni costituzionali*, 1.
- Balboni, E. & Rinaldi, P.G. (2006). Livelli essenziali, *standard* e leale collaborazione. *Le Regioni*, 5.
- Baldassarre, A. (1989). Diritti inviolabili. *Enc. Giur. Treccani*.
- Balduzzi, R. (2002). Titolo V e tutela della salute. *Quaderni regionali*.
- Balduzzi, R. (2012). Livelli essenziali e risorse disponibili: la sanità come paradigma. In Roveresi Monaco, F. & Bottari, C. (a cura di), *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*. Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- Balduzzi, P. (2017, ottobre 24). Cosa succede dopo i referendum. *Lavoce.info*.

- Balduzzi, P. (2019, gennaio 18). Quanta autonomia in più alle regioni?. *Lavoce.info*.
- Balduzzi, P. (2019, febbraio 8). Quando la regione diventa centralista. *Lavoce.info*.
- Balduzzi, P. (2019, aprile 19). Dove si infrange il regionalismo differenziato. *Lavoce.info*.
- Balduzzi, P. (2022, novembre 18). Falsa partenza per l'autonomia differenziata. *Lavoce.info*.
- Balduzzi, R. (2020). Cinque cose da fare (e da non fare) in sanità nella (lunga e faticosa) transizione verso il post-pandemia. *Corti supreme e salute*, 2.
- Balduzzi, R. & Di Gaspare, G. (2002). Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Giuffrè, Milano.
- Balduzzi, R. & Servetti, D. (2019). Regionalismo differenziato e materia sanitaria. *Rivista AIC*, 2.
- Ballabio, A. (2020, febbraio 14). Regioni sempre più autonome. In tutto il mondo. *Lavoce.info*.
- Balsamo F. (2020). Regionalismo differenziato e libertà religiosa. *federalismi.it*, 18.
- Barbera, A. & Fusaro, C. (2016). Corso di diritto pubblico. Il Mulino, Bologna.
- Bargiacchi, S. (2019). L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione. *federalismi.it*, 18.
- Barone, A. & Manganaro, F. (2022). PNRR e Mezzogiorno. *Quaderni costituzionali*, 1.
- Bartole, S. (2015). Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenza e divergenza fra Corte Costituzionale italiana e Tribunale Costituzionale spagnolo, anche con ripensamento della giurisprudenza della prima. *Giur. cost.*, 3.
- Bartole, S. (2016). Alla ricerca di un nuovo regionalismo dopo il referendum costituzionale. *Le Regioni*, 44(5-6).
- Bartole, S. (2021). Una politica per l'ordinamento regionale. *Le Regioni*, 3.
- Bartolino, A. (2021). *Superiorem non recognoscens*, ovvero quando la leale collaborazione non funziona. *Le Regioni*, 3.
- Bartolucci, L. (2020). L'impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2.
- Bassanini, F. (2012) Riforma della riforma, o ritorno al passato?. In Vandelli, L. & Bassanini, F. Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni. Il Mulino, Bologna.
- Benelli, F. (2006). La «smaterializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione. Giuffrè, Milano.
- Benelli, F. (2008). Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali. *Le Regioni*, 1.
- Benelli, F. & Bin, R. (2009). Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni. *Le Regioni*, 6.
- Benvenuti, M. (2021). La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali. *La Rivista Gruppo di Pisa*, 1.
- Bernabei, G. (2019). L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale. *federalismi.it*, 18.
- Bernabei, G. & Montanari, G. (2019). Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica. CLEUP, Padova.
- Berti, G. & De Martin, G.C. (2001). Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Giuffrè, Milano.
- Bertolino, C. (2022). Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V. *federalismi.it*, 19.
- Bertolissi, M. (1982), Lineamenti Costituzionali del Federalismo fiscale. CEDAM, Padova.
- Bertolissi, M. (2020). Premesse per una lettura «sostanziale» dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione. *Rivista AIC*, 1.

- Betzu, M. & Ciarlo, P. (2008). Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato. *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Betzu, M. & Ciarlo, P. (2020). Epidemia e differenziazione territoriale. *Biolaw Journal – Special Issue*, 1.
- Bianchi, D.G. (2018, gennaio 23). Regionalismo differenziato in cerca di un faro nella nebbia. *Lavoce.info*.
- Bianchi, L. & Volpe, M. (2019). Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un paese diviso. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(1).
- Bianchi, L. & Petraglia, C. (2019, giugno 11). Facciamo i conti giusti sul federalismo differenziato. *Lavoce.info*.
- Bianchi, L. & Caravita di Toritto, B. (2021). Il PNRR alla prova del sud. Editoriale scientifica, Napoli.
- Bifulco, R. (2003). Il bilancino dell'orafo. Appunti per la riforma del Senato, in Regioni e dinamiche di integrazione europea. In Chieffi, L. (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*. Giappichelli, Torino.
- Bifulco, R. (2009). Il regionalismo tra processi federali e sistema dei partiti. *Italianieuropei*, 3.
- Bifulco, R. (2019). I limiti del regionalismo differenziato. *Rivista AIC*, 4.
- Bifulco, R. (2020). Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea. *Diritti Regionali*, 1.
- Bifulco, R. & Cecchetti, M. (2017). Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema». *Le Regioni*, 45(4).
- Bifulco, R., Celotto, A., Olivetti, M. (2006). Commentario alla Costituzione. Giappichelli, Torino.
- Belletti, M. (2006). Il difficile rapporto tra tutela della salute ed assistenza ed organizzazione sanitaria. Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole. *Le Regioni*, 6.
- Belletti, M. (2021). La riforma del Titolo V «sotto attacco». Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste. *Le Regioni*, 3.
- Belletti, M. (2022). Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi distabilizzazione e prospettive di involuzione. *federalismi.it*, 20.
- Bergo, M. (2017). I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio. *Rivista AIC*, 2.
- Bergo, M. (2022). A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi. *federalismi.it*, 20.
- Bergonzini, C. & Menegus, G. (2022). Tra l'incudine e il martello. Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale. *federalismi.it*, 20.
- Bertolino, C. (2007). Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano. Giappichelli, Torino.
- Bessone, M. & Panunzio, S. (1979). Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione. *Diritto e società*, 1.
- Bessone, M. & Roppo, E. (1974), Diritto soggettivo alla salute, applicabilità diretta dell'art. 32 ed evoluzione della giurisprudenza. *Politica del diritto*, 5.
- Bilancia, F. (2020). Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie. L'autonomia regionale nella dimensione della democrazia e la tutela dei diritti fondamentali. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Bilancia, F. (2020). Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato-Regioni. *Dir. pubbl.*, 2.
- Bilancia, P. (2005). Stato unitario accentratore, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli. *Annuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 9.

- Bilancia, P. (2019). Regionalismo differenziato: opportunità e criticità. Atti del Convegno “*Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*”. Milano, 8 ottobre 2019.
- Bin, R. (1988). Sulla funzione di indirizzo e coordinamento e sul “valore assoluto” dell’ambiente (nota a Corte cost. 617/1987). *Le Regioni*.
- Bin, R. (2004). Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V. In AA.VV. *Scritti in memoria di Livio Paladin*. Jovene, Napoli.
- Bin, R. (2008). «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito. *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Bin, R. (2014). Stato delle autonomie vs governo della burocrazia. Intervento al seminario Gruppo San Martino “*Un nuovo assetto costituzionale per le autonomie?*”, Bologna, 8 novembre 2013. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Bin, R. (2015). Conclusioni. Intervento al convegno annuale del Gruppo di Pisa “*Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia*”, Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014. Editoriale Scientifica, Napoli.
- Bin, R. (2017). L’attuazione dell’autonomia differenziata. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Bin, R. (2019). L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Bin, R. (2019). Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?. Relazione al convegno “*Quale rilancio per le autonomie territoriali?*”, Brescia, 24 maggio.
- Bin, R. (2019). Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Bin, R. (2020, febbraio 10). Le regioni dopo le elezioni: Dove si va?. *laCostituzione.info*.
- Bin, R. (2021). Regioni dopo la pandemia: riforma o ripensamento. *Le Regioni*, 3.
- Bin, R. (2021). Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani. *Le Regioni*, 3.
- Bin, R. & Pitruzzella, G. (2020). Diritto costituzionale. Giappichelli, Torino.
- Biondi, F. (2019). Il regionalismo differenziato: l’includibile ruolo del Parlamento. *Quaderni costituzionali*, 39(2).
- Blanco Valdès, R.L. (2018). Sobre la asimetría en los Estados federales y la utilidad práctica de una buenateoría. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Boccaccio, M. (2020). L’attuazione dell’articolo 116 della Costituzione: il regionalismo differenziato. *Assonime. Note e studi*, 6.
- Boggero, G. (2019). La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie. *Rivista AIC*, 4.
- Boggero, G. (2021). In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al «regionalismo della separazione». *Le Regioni*, 4.
- Boggero, G. (2021). Allontanare lo spettro della “centralizzazione statalista”: il regionalismo differenziato dopo la pandemia. *Osservatorio costituzionale*, 6.
- Boggero, G. (2022). Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent’anni dalla riforma del Titolo V. *federalismi.it*, 20.
- Bonomi, A. (2019). Il “fenomeno” della cessazione d’efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici. *Rivista AIC*, 4.
- Bordignon, M. (2019, febbraio 15). La posta in gioco con l’autonomia del Nord. *Lavoce.info*.
- Bottari, C. (1991). Principi costituzionali e assistenza sanitaria. Giuffrè, Milano.
- Bottari, C. (2009). Tutela della salute e organizzazione sanitaria. Giappichelli, Torino.

- Brandão, C. (2011). La Búsqueda la utopia del planeamiento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120.
- Bruno, A.S. (2022). Il territorio nelle politiche della sussidiarietà orizzontale: tra tentativi nazionali di “demarchia” e proposte europee per un approccio *place based*. *federalismi.it*, 20.
- Buchanan, J.M. (1950). Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, 4(40).
- Buoso, E. (2008). Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti. *Le Regioni*, 1.
- Buratti, C. (2007). Federalismo differenziato. Il punto di vista di un economista. *Fed. fisc.*, 1.
- Buscema, L. (2020). Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro? *Diritti Regionali*, 1.
- Buzzacchi, C. (2019). LEA, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione. *Diritti Regionali*, 3.
- Buzzacchi, C. (2020, marzo 2). Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”. *laCostituzione.info*.
- Buzzacchi, C. (2020). Il sistema di finanziamento delle regioni ad autonomia differenziata nel quadro dell’art. 119 Cost.: il federalismo asimmetrico come variabile di quello simmetrico. *Liber amicorum* per Pasquale Costanzo, Consulta *online*.

C

- Calvano, R. (2019). Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell’autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione. *Diritti Regionali*, 3.
- Calvano, R. (2019, maggio 13). Un’autonomia differenziata anche per le università? *RO-ARS*.
- Calvano, R. (2019, maggio 20). Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio. *laCostituzione.info*.
- Camerlengo, Q. (2021). Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico. *Le Regioni*, 3.
- Cammelli, M. (2018). Regionalismo differenziato: risultati incerti, rischi sicuri. *Astrid Rassegna*, 10.
- Cammelli, M. (2019). Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art. 116.3 Cost. In *Diritto amministrativo e società civile. Garanzie dei diritti e qualità dei servizi (Muovendo dalle Opere di Fabio Roversi Monaco)*, II, Bononia University Press.
- Cammelli, M. (2019). Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta. *Aedon*, 3.
- Cammelli, M. (2020). Centro e periferia: L’emergenza fa cadere il velo. *Il Mulino*, 3.
- Cammelli, M. (2021). Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta. *Le Regioni*, 3.
- Canestrari, S. (2007). Laicità e diritto. BUP-Bonomia, University Press, 33.
- Capaccioli, E. & Dal Piaz, F. (1980). Ambiente (tutela dell’). *Noviss. Dig. it.*, I.
- Caravita di Toritto, B. (1984). La disciplina costituzionale della salute. *Diritto e società*.
- Caravita di Toritto, B. (1989). Profili costituzionali della tutela dell’ambiente in Italia. *Pol. dir.*, 4.
- Caravita di Toritto, B. (1990), *Diritto pubblico dell’ambiente*. Il Mulino, Bologna.
- Caravita di Toritto, B. (2002) *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*. Giappichelli, Torino.
- Caravita di Toritto, B. (2002). Audizione del Presidente dell’A.I.C. al Senato sulla revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione. Risposta dei soci dell’A.I.C. ai quesiti. *federalismi.it*.

- Caravita di Toritto, B. (2019). Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?. *federalismi.it*, 13.
- Caravita di Toritto, B. (2022). PNRR e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia. *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1.
- Caravita di Toritto, B. & Salerno, G.M. (2022). Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001. *federalismi.it*, 20.
- Carducci, M. & Orrù, R. (2008). Brasile: venti anni di costituzione democratica. *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3.
- Caretti, P. (2018). La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. n. 365/2007. *Le Regioni*, 1.
- Caridà, R. (2019). Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative. *Dirittifondamentali.it*, 2.
- Caridà, R. (2022). Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza: la semplificazione normativa nella prospettiva della realizzazione degli investimenti previsti nel Piano, le forme di raccordo con le regioni. *Italian papers on federalism*, 2.
- Carli, M. (2019). Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà. *federalismi.it*, 21.
- Carloni, E. (2008). Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V. *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Carloni, E. (2017). Differenziazione regionale e disciplina dell'attività amministrativa: il caso umbro. *Le Regioni*, 45(6).
- Carloni, E. (2021). Gli elementi costitutivi della Repubblica in cerca di ruolo: il "nuovo" articolo 114, vent'anni dopo. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Carpani, G. (2006). La Conferenza Stato-Regioni. Il Mulino, Bologna.
- Carrozza, P. (1989). Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo). *Le Regioni*, 4.
- Caruso, C. (2021). Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1.
- Casanova, D. (2019). Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Cost. *Diritti Regionali*, 3.
- Castorina, E. (2019). Regionalismo "specializzato" e "politiche attive del lavoro": un percorso denso di criticità. *federalismi.it*, 19.
- Catelani, E. (2010). La sanità pubblica. Trattato di diritto amministrativo. CEDAM, Padova.
- Catelani, E. (2019). Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito. *Osservatorio sulle fonti*, 3.
- Catelani, E. (2020). Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza. *Osservatorio sulle fonti*, 2.
- Catelani, E. & Cerrina Feroni, G. & Grisolia, M.C. (2011). Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Giappichelli, Torino.
- Cavallaro, C. & Proia, F. & Giachi, L. (2022). Amministrazioni alla prova dell'art.118 c.4 della Costituzione: prassi per un'amministrazione condivisa. *federalismi.it*, 20.
- Cavasino, E. (2022). L'autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza. *federalismi.it*, 20.
- Cecchetti, M. (2002). L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V. In De Siervo, U. (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2001. Giappichelli, Torino.
- Cecchetti, M. (2002). La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti. In Caretti, P. (a cura di), Osservatorio sulle fonti. Giappichelli, Torino.

- Cecchetti, M. (2002). Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune. Relazione per il seminario “*L’autonomia degli Enti locali: modelli di attuazione del Titolo V della Costituzione e sistema maggioritario*”, Belvedere di San Leucio (CE), 8-9 novembre. *federalismi.it*.
- Cecchetti, M. (2003). Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?. *Le Regioni*.
- Cecchetti, M. (2008). Attualità e prospettive della «specialità» regionale alla luce del «regionalismo differenziato» come principio di sistema. *federalismi.it*, 23.
- Cecchetti, M. (2009). La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi irrisolti. *federalismi.it*, 7.
- Cecchetti, M. (2022). L’incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi. *Rivista AIC*, 3.
- Cecchinato, P. (2019, ottobre 24). I due errori di Zaia sull’autonomia differenziata. *laCostituzione.info*.
- Ceffa, C.B. (2022). Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione?. *federalismi.it*, 24.
- Cerniglia, F. & Viesti, G. (2019a, gennaio 29). Quante incertezze sulla strada del federalismo differenziato. *Lavoce.info*.
- Cerniglia, F. & Viesti, G. (2019b, ottobre 1). Due obiezioni sull’autonomia differenziata. *Lavoce.info*.
- Cerruti, T. (2019). Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza?. *Diritti Regionali*, 2.
- Cerruti, T. (2022). La dimensione macroregionale funzionale: un’opportunità da prendere in considerazione. *federalismi.it*, 20.
- Chessa, O. (2017). Autonomie regionali: specialità e differenziazioni. Relazione al convegno Astrid-Cranec “*Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*”, Roma, 27 giugno.
- Chessa, O. (2017). Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico. *Astrid Rassegna*, 14.
- Chiappinelli, C. (2020). Profili finanziari e potenzialità dei controlli nell’attuazione dell’art. 116 terzo comma della Costituzione nel settore sanitario: il ruolo della Corte dei conti. *Corti supreme e salute*, 1.
- Chiara, G. (2019). Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Chieffi, L. (2003). Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico. Giappichelli, Torino.
- Chieffi, L. (2020). La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali. *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1.
- Chieffi, L. (2021). Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale. *Rivista AIC*, 1.
- Chieffi, L. (a cura di), *La gestione multilivello dell’emergenza sanitaria*. Edizioni Mimesis, Milano (in corso di stampa).
- Cioffi, A. (2009). L’ambiente come materia dello Stato e come interesse pubblico. Riflessioni sulla tutela costituzionale e amministrativa, a margine di Corte costituzionale n. 225 del 2009. *Riv. giur. amb.*, 973.
- Citrigno, A.M. (2020). La dimensione regionale dei diritti sociali nella prospettiva del regionalismo differenziato. *Dirittifondamentali.it*, 1.
- Cittadino, F. (2018, dicembre 1). Competenza in materia di ambiente, perché tutte le Regioni la vogliono? *laCostituzione.info*.
- Clini, A. (2008). L’autonomia locale nell’ordinamento federale. Il caso del Brasile. CEDAM, Padova.

- Coccozza, G. (2018). Profili di attuazione dell'autonomia differenziata e modelli di amministrazione locale. *Amministrativ@mente*, 9-10.
- Coduti, D. (2021). Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione *ex art.* 116, co. 3, Cost. *Italian papers on federalism*, 1.
- Coduti, D. (2022). Le fonti normative nella differenziazione regionale: una problematica ipotesi ricostruttiva. *federalismi.it*, 13.
- Coduti, D. (a cura di). (2022). *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*. Giappichelli, Torino.
- Cogo, E.L. & Dallabrida V.R. (2015). Descentralização e participação social: constatações e análises comparativas em experiências brasileiras de descentralização político-administrativa. *REDES: Revista do Desenvolvimento Regional*, 1(20).
- Colaianni, N. (1990). Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione. Cacucci, Bari.
- Colapietro, C. (2020). Le tante facce (non tutte auspicabili) del regionalismo differenziato in ambito sanitario: la formazione e il reclutamento del personale. *Corti supreme e salute*, 1.
- Colasante, P. (2022). Il "parallelismo flessibile" delle funzioni amministrative emergenziali sul crinale del principio di legalità. *federalismi.it*, 20.
- Coletti, R. (2022). La cooperazione territoriale europea (Interreg) come strumento per lo sviluppo del territorio: valore aggiunto e prospettive future. *federalismi.it*, 20.
- Colombo, L.A., Gileno, C.H. (2019). Federalismo Brasileiro y Desarrollo Regional: las Agendas Gubernamentales Brasilenas, 35.
- Comporti, M. (1990). Tutela dell'ambiente e tutela della salute. *Riv. giur. amb.*, 1.
- Conte, F. (2015). I referendum del Veneto per l'autonomia (e l'indipendenza). Non c'è due senza tre. Anche se... *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Conti, G.L. (2021). La Repubblica come enigma finanziario (il principio di coordinamento fra risorse e funzioni nelle sentenze della Corte costituzionale 76 e 155/2020). *Le Regioni*, 3.
- Corso, G. (1981). I diritti sociali nella costituzione italiana. *Rivista trim. dir. pubbl.*
- Cortese, F. (2017). La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione. *Le Regioni*, 45(4).
- Cortese, F. (2017, novembre 26). Più responsabilità per più autonomia. *laCostituzione.info*.
- Cortese, F. (2020). Stato e Regioni alla prova del coronavirus. *Le Regioni*, 1.
- Cortese, F. (2021). Un *check-up* per il regionalismo italiano. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Costa, G. (2021). Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento. *federalismi.it*, 9.
- Cosulich, M. (2020). Sanità speciali e sanità "differenziate". *Corti supreme e salute*, 1.
- Cosulich, M. (2020). Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale. *Corti supreme e salute*, 1.
- Crisafulli, V. (1982). Vicende della "questione regionale". *Le Regioni*, 4.
- Cristiano, R. (2019). Il processo di regionalismo differenziato come rafforzamento delle identità territoriali o rischio di disgregazione? L'iniziativa della Regione della Campania. *Annali – Università degli studi Suor Orsola Benincasa*.
- Croce, M. (2016). Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle fonti. *Giur. cost.*, 2.

D

- D'Aloia, A. (2003). Diritti e stato autonomistico. I modelli dei livelli essenziali delle prestazioni. *Le Regioni*, 6.

- D'Amico, G. (2020). Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionali. *Diritti Regionali*, 1.
- D'Atena, A. (2001). L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio. Giuffrè, Milano.
- D'Atena, A. (2001). Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V. In Berti, G. & De Martin, G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del convegno (Roma, 9 gennaio 2001)*. Giuffrè, Roma.
- D'Atena, A. (2002). La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore. *Giur. cost.*
- D'Atena, A. (2003). Materie legislative e tipologia delle competenze. *Quaderni costituzionali*, 1.
- D'Atena, A. (2018). L'art. 116 u.c. Cost alla prova dell'applicazione. Profili procedurali. *Rassegna parlamentare*, 1.
- D'Atena, A. (2019). Prospettive del regionalismo e attuazione dell'art. 116, III comma. *Quaderni del Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, 30.
- D'Atena, A. (2021). L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni. *Italian papers on federalism*, 1.
- D'Atena, A. (2022). Dove vanno le Regioni?. *Rivista AIC*, 4.
- D'Ignazio, G. (2003). Regionalismo asimmetrico e riforme della Costituzione. Osservatorio legislativo interregionale. Bologna 10-11 aprile.
- D'Ignazio, G. (2018). Asimmetrie e conflitti territoriali nel quadro dell'integrazione europea. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- De Donno, M. & Messina, P. (2018). Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale? *Istituzioni del federalismo*, 39(2).
- De Fátima Barbosa Araújo, A. (2006). O regionalismo como ourto. *Estudios de Literatura Brasileira Contemporânea*, 28.
- De Marco, E. (2003). Qualche interrogativo ad un "regionalismo a più velocità". *Quaderni costituzionali*, 2.
- De Martin, G.C. (2019). Prospettive del sistema degli enti locali. *Quaderni del Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, 30.
- De Pretis, A. (2018). Il principio cooperativo come elemento ispiratore del federalismo tedesco: un *Sonderrweg* irripetibile o modello da cui trarre insegnamenti?. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Deffenu, A. & Pajno, S. (2021). Il regionalismo italiano a vent'anni dalla riforma del Titolo V: prime riflessioni. *Le Regioni*, 3.
- Dell'Anno, P. (2009). La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione. *Ambiente e sviluppo*, 7.
- Della Morte, M. & Ronchetti, L. (2021). *Simul stabunt simul... stabunt*: a quale prezzo?. *Le Regioni*, 3.
- Delledonne, G. & Padula, C. (2020). Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica. *Le Regioni*, 4.
- Demuro, G. (2021). A vent'anni dal Titolo V la disapplicazione degli obiettivi del federalismo. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Demuro, G. (2022). Analisi territoriale e riordino multilivello. *federalismi.it*, 20.
- Di Carpegna Brivio, E. (2019). L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche. *Diritti Regionali*, 3.
- Di Cosimo, G. (2008). Sui contenuti del regionalismo differenziato. *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Di Cosimo, G. (2021). Le forme della collaborazione al tempo della pandemia. *Le Regioni*, 3.
- Di Cosimo, G. (2021). Brevi note sullo stato attuale del sistema regionale. *Le Regioni*, 3.

- Di Majo, L. (2020). Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito. *Rivista AIC*, 1.
- Di Maria, R. (2021). La potestà legislativa regionale, fra (endogena) autonomia politica ed (esogena) attuazione programmatica. *Le Regioni*, 3.
- Di Salvatore, E. (2012). La Corte costituzionale e la pineta dannunziana: una “selva oscura” nella quale la “diritta via” sembra essere smarrita. *Rivista AIC*, 1.
- Dickmann, R. (1994). Sussidiarietà, sovranità e regionalismo: il ruolo delle assemblee parlamentari. *Diritto e società*, 2.
- Dickmann, R. (2016, marzo 21). La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad un’intesa di cui all’art. 8, terzo comma Cost. è un atto insindacabile in sede giurisdizionale. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Dickmann, R. (2019). Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost. *federalismi.it*, 5.
- Dickmann, R. (2019). La legge per l’autonomia differenziata. *federalismi.it*, 5.
- Dini, F. & D’Orazio, A. (2022). Città metropolitane e questione dell’ente intermedio in Italia: tassonomie di soluzioni possibili. *federalismi.it*, 20.
- Dirri, A. (2021). Pandemia e leale cooperazione: il modello regionale italiano alla luce di due “federalismi classici”. *Italian papers on federalism*, 3.
- Donati, D. (2021). Il ruolo delle Regioni nell’attuazione della sussidiarietà orizzontale: fasi, interpretazioni e problemi. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Dogliani, M. (2018). Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano. *Il Piemonte delle Autonomie*, 3.
- Drigo, C. (2018). La Corte costituzionale e le autonomie. Riflessioni a margine di un percorso a geometria variabile. *federalismi.it*, 7.

E

- Elia, L. (2003). Audizione in Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della parte II della Costituzione della I Commissione permanente del Senato. In Groppi, T. & Olivetti, M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Giappichelli, Torino.

F

- Fabrizio, F. (2022). Il ritaglio territoriale ed il legislatore “inefficace”. *federalismi.it*, 20.
- Falcon, G. (2001). Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione. *Le Regioni*, 1.
- Falcon, G. (2017). Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale. *Le Regioni*, 45(4).
- Falcon, G. (2021). Lo stato delle Regioni. *Le Regioni*, 1-2.
- Fares, G. (2020). Regionalismo differenziato, analisi delle funzioni ed equilibri di sistema: le possibili ricadute sull’ordinamento farmaceutico. *Diritti Regionali*, 1.
- Fares, G. (2020). Le tante facce (non tutte auspicabili) del regionalismo differenziato in ambito sanitario: farmaci e farmacovigilanza. *Corti supreme e salute*, 1.
- Ferioli, E.A. (2006). Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza. *Le Regioni*, 2-3.
- Ferraiuolo, G. (2020). Nazionalismo banale e livelli di governo dell’emergenza. In Staiano, S. (a cura di), *Nel ventesimo anno del Terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*. Editoriale scientifica, Napoli.

- Ferraiuolo, G. (2021). Unità e differenziazione nella dimensione teleologica dell'autonomia territoriale. In AA.VV., *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*. Editoriale scientifica, Napoli.
- Ferraiuolo, G. (2022). Materie trasversali e leale collaborazione. *federalismi.it*, 25.
- Ferrara, A. & Salerno, G.M. (2003). *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*. Giuffrè, Milano.
- Ferrara, G. (2003). La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una «storia infinita». *Foro it.*, I, 692.
- Ferrara, R. (2007). *L'ordinamento della sanità*. Giappichelli, Torino.
- Ferraro, L. & Blanco Valdès, R.L. (2018). Europa, Federalismo, Diversità, Asimmetrie. *Rassegna di Diritto Pubblico Europeo*, 2.
- Ferri, V. (2018, marzo 6). Regioni: l'autonomia non è uguale per tutte. *Lavoce.info*.
- Figueiredo, M. (2010). Il modello federale brasiliano (storia, disciplina il sistema delle risorse finanziarie). *Istituzioni del federalismo*, 5-6.
- Filippetti, A. & Rondinella, S. & Tuzi, F. (2022). Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001: le risorse Finanziarie. *federalismi.it*, 20.
- Foglia, A. (2020). Diritto alla salute, sistema sanitario e regionalismo differenziato. *De Iustitia*.
- Fonzi, A. (2019). Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato. *Dirittifondamentali.it*, 2.
- Formisano, A. (2020). Specialità e differenziazione: verso il superamento del modello dualista?. In Lo Calzo, A., Serges, G. & Siccardi, C. (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3.
- Fracchia, F. (2002). Sulla configurazione giudica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale. *Il diritto dell'economia*, 22.
- Frosini, T.E. (2002). La differenziazione regionale nel regionalismo differenziato. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 16(2).
- Frosini, T.E. (2015). Costituzione, autodeterminazione, secessione. *Rivista AIC*, 1.
- Frosini, T.E. (2020). «Insularità» e Costituzione. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1.
- Furlan, F. (2018). Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?. Intervento al Convegno AISRE «Le regioni d'Europa tra identità locali, nuove comunità e disparità territoriali», Bolzano, 17-19 settembre 2018. *Forum di Quaderni costituzionali*.

G

- Gallarati, F. (2019). Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna. *Saggi – DPCE online*, 1.
- Galli, G. & Gottardo, G. (2020). Divari territoriali e conti pubblici. *Osservatorio CPI*, 27 ottobre.
- Gallia, R. (2020). La perequazione infrastrutturale al tempo dell'autonomia differenziata. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1.
- Galliani, D. (2003). All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?. *Le Regioni*, 2-3.
- Gallo, F. (2017). Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale. *Rivista AIC*, 2.
- Gallo, F. (2019). Dal federalismo al regionalismo differenziato. *Rivista della Corte dei conti*, 5.

- Gallo, F. (2019). I limiti del regionalismo differenziato. *Quaderni del Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi – Corso di Diritto Regionale*, 30.
- Gallo, F. (2021). Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico. *federalismi.it*, 10.
- Gambino, S. (2003), Regionalismo, federalismo, *devolution*. Competenze e diritti. Confronti europei (Spagna, Germania e Regno Unito). Giuffrè, Milano.
- Gianfrancesco E. (2020) L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano. *Consulta online*, 1.
- Gianfrancesco, E. (2022). L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali. *Italian Papers on Federalism*, 3.
- Giangaspero, P. (2018). Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto. *Le Regioni*, 46(2).
- Giangaspero, P. (2021). L'organizzazione «costituzionale» delle Regioni e il ruolo della legge regionale. *Le Regioni*, 3.
- Giannini, M.S. (1971). Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale. *Riv. trim. dir. pubbl.*
- Giannini M.S. (1973). Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici. *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1.
- Giannola, A. & Stornaiuolo, G. (2018). Un'analisi delle proposte avanzate sul «federalismo differenziato». *Rivista economica del Mezzogiorno*, 32(1-2).
- Giarda, P. (2001). Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione. *Le Regioni*, 6.
- Giglioni, F. (2022). Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa. *federalismi.it*, 20.
- Giroto, D. (2018). L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti. *federalismi.it*, 7.
- Giroto, D. (2019). L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema. Giappichelli, Torino.
- Giroto, D. (2019). La configurazione della potestà legislativa regionale “differenziata” e la “tenuta” dei principi di unità ed eguaglianza. In Bertolino, C. & Morelli, A. & Sobrino, G. (a cura di), Regionalismo differenziato e specialità regionale. Giappichelli, Torino.
- Giulmondi, F. (2015). Brevi riflessioni sulla costituzione economica della Repubblica Federale del Brasile. *Amministrativ@mente – Rivista di Diritto Amministrativo*.
- Groppi, T. (2021). Regioni e democrazia paritaria: “i primi saranno gli ultimi” (a venti anni dall'entrata in vigore dell'art. 117.7 Cost.). *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Groppi, T. & Olivetti, M. (2003). La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V. Giappichelli, Torino.
- Guerra, M.C. (2019). Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?. *Le Regioni*, 47(2).
- Gullo, G. (2022). Le autonomie speciali nel prisma dell'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. *Diritti Regionali*, 1.
- Guzzetta, G., Marini, F.S. & Morana, D. (2016). Le materie di competenza regionale. Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

I

- Iacoviello, A. (2019). La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione. *Rivista AIC*, 2.

- Iacoviello, A. (2022). La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell'Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni. *federalismi.it*, 20.
- Iadiccio, M.P. (2021). Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio. Limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è"? *Diritti Regionali*, 3.
- Iannello, C. (2018). Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 17(2).
- Iannello, C. (2019). La piena sovranità del parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata. *Diritti Regionali*, 3.
- Iannello, C. (2019). Regionalismo differenziato: disarticolazione dello stato e lesione del principio di uguaglianza. *Economia e Politica*, 11(17).
- Iannello, C. (2019), L'Italie vers la rupture de l'unité nationale?. *Revue Française de Droit Administratif*, 3.
- Iannello, C. (2020). Il Parlamento di fronte alla determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata. In AA.VV. Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive, Università di Torino.
- Iannotti Della Valle, A. & Marone, F. (2021). Parlamentarismo e regionalismo alla prova della pandemia: bilancio costituzionale di un'emergenza. *Le Regioni*, 4.
- Immordino, D. (2019, aprile 24). Federalismo differenziato tra buone ragioni e fondati timori. *Lavoce.info*.
- Immordino, M. (2019). L'autonomia regionale alla luce del regionalismo differenziato nel pensiero di Luciano Vandelli. *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale.
- Immordino, M. & Gullo, N. (2020). La specialità regionale nella prospettiva del regionalismo differenziato. *Diritto amministrativo e società civile*, 3.
- Immordino, M. & Gullo, N. & Armao, G. (a cura di). (2021). Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato. Editoriale scientifica, Napoli.
- Imparato, E.A. (2019). L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o la dissoluzione?. *Dirittifondamentali.it*, 2.
- Iommi, S. (2022). La lunga questione dell'iperframmentazione comunale: costi e soluzioni. *federalismi.it*, 20.
- Irto, N. (2019). Il regionalismo differenziato. Riflessioni sui profili istituzionali del processo di attuazione. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).

L

- Labriola, S. (1997). Il principio di specialità nel regionalismo italiano. *Rass. parl.*
- Lariccia, S. (2006). Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. In Cassese, S. (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*. Giuffrè, Milano.
- Labriola, S. (2006). Il Governo nella produzione delle norme primarie. In Traversa, S. (a cura di), *Scienza e tecnica della legislazione. Lezioni*. Jovene, Napoli.
- Lattarulo, P. (2019). Decentramento e differenziazione. Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano. *Osservatorio regionale sul federalismo*, 6.
- Lepore, A. (2019). Il federalismo contro il Sud è lillipuziano. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(1).
- Lepore, A. (2019). L'Autonomia e tutti i punti da ridiscutere. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(3).
- Lepore, A. (2019). Regionalismo, unificazione economica e futuro dell'Italia. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).

- Lepore, A. (2019). Autonomia differenziata: i tanti nodi da sciogliere. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).
- Lerro, A. (2022). *Governance* del PNRR e rapporti fra centro e autonomie territoriali. Art. 12 d.l. 77/2021 in materia di poteri sostitutivi, quale impatto sul regionalismo italiano?. *Italian papers on federalism*, 2.
- Lessona, S. (1950). La tutela della salute pubblica. In Calamandrei, P. & Levi, A. (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*. G. Barbera Editore, Firenze.
- Letizia, L. (2019). I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico. In Bertolino, C. & Morelli, A. & Sobrino, G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*. Giapichelli, Torino.
- Longo, E. (2020). Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da COVID-19. *Osservatorio sulle fonti*, fasc. spec.
- Long, G. (1987). I disegni di legge attuativi di intese e accordi con confessioni religiose: questioni costituzionali e procedurali. In AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica Italiana. Organi, procedure, apparati*, Roma, 3.
- Lòpez-Basaguren, A. (2018). L'autonomia del Paese basco tra asimmetrie interne e riconoscimento europeo. Alla ricerca di un rapporto confederale e del riconoscimento del "diritto a decidere". *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Losavio, C. (2022). Vent'anni di competenza residuale regionale in materia d'agricoltura: uno sguardo di sintesi. *federalismi.it*, 20.
- Luatti, L. (1999). Il federalismo "virtuale" latino-americano. *Quaderni costituzionali*, 1.
- Lucarelli, A. (2004). Percorsi sul regionalismo italiano. Giuffrè, Milano.
- Lucarelli, A. (2019). Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Luchena, G. (2019). Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: "inversione" della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento. *Rivista AIC*, 3.
- Luciani, M. (1980). Il diritto costituzionale alla salute. *Diritto e società*, 4.
- Luciani, M. (2002). I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117 comma 2, lett. m della Costituzione). *Pol. dir.*, XXII.
- Luciani, M. (2016). Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale. *Rivista AIC*, 3.
- Luciani, M. (2020). Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza. *Rivista AIC*, 2.
- Lupo, N. (2019). L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e opportunità) da prendere sul serio. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).
- Lupo, N. (2022). Il piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti. *federalismi.it*, 1.

M

- Macciotta, G. (2019). Il regionalismo differenziato: sviluppo ed equità. Intervento al seminario SVIMEZ "Il regionalismo differenziato. Riflessioni sui profili istituzionali dei processi di attuazione", 7 maggio 2019.
- Maci, P. (2022). Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità. *federalismi.it*, 19.
- Maddalena, P. (2012). La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela ambientale. *Ambiente e sviluppo*, 1.
- Mainardis, C. (2021). Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR. *Le Regioni*, 1-2.

- Mancini, M. (2019). Percorsi di regionalismo «differenziato», problemi e prospettive. *Osservatorio sulle fonti*, 3.
- Mancini, M. (2019). La via veneta al regionalismo differenziato. *federalismi.it*, 17.
- Mancini, M. (2020). Prove tecniche di regionalismo «differenziato»: considerazioni critiche intorno alle fonti attuative dell'art. 116, comma 3, Cost. *federalismi.it*, 22.
- Manganaro, F. (2006). Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In AA.VV. (2006). *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Atti del Convegno di Copanello 2005. Giappichelli, Torino.
- Manganaro, F. (2019). Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato. *Istituzioni del Federalismo*, 40(4).
- Manganaro, F. (2022). Politiche di coesione. *Enciclopedia del diritto - I tematici*.
- Manganaro, F. (2022). Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato. *Nuove Autonomie*, 2.
- Manganaro, F. (2022). Regionalismo differenziato: dove eravamo rimasti?. *Astrid-online.it*, 9.
- Manganaro, M. (2016). L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali. Alcune osservazioni sul punto, in comparazione con il modello territoriale vigente in Spagna. *Consulta online*, 3.
- Mangiameli, S. (1998). L'«ambiente» nel riparto di competenza tra Stato e Regioni (dalla configurazione di una materia, all'assetto di un difficile modello). In Id. (a cura di), *Giornate teramane sull'ambiente*. Giuffrè, Milano.
- Mangiameli, S. (2002). La riforma del regionalismo italiano. Giappichelli, Torino.
- Mangiameli, S. (2008). Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo. Edizioni Aracne, Roma.
- Mangiameli, S. (2015). Dove vanno le regioni?. *I.S.S.I.R.F.A.*
- Mangiameli, S. (2017). Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione. *Le Regioni*, 45(4).
- Mangiameli, S. (2020). Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione. *Diritti Regionali*, 3.
- Marchetti, G. (2022). Il ruolo dello Stato e delle Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19. *federalismi.it*, 8.
- Marocco, T. (2002). Riforma del Titolo V della Costituzione e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente. *Riv. giur. amb.*
- Marotta, S. (2019). Regionalismo differenziato: cos'è e quali rischi comporta. *Economia e politica*, 11(17).
- Martinelli, C. (2018). Il processo evolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Martines, T. (1977). Note sui procedimenti di formazione delle fonti del diritto. In AA.VV., *Aspetti e tendenze del diritto costituzionale. Scritti in onore di Costantino Mortati. L'organizzazione e le funzioni dello Stato-persona*, II. Giuffrè, Milano.
- Martinico, G. (2018). Quanto è sostenibile l'integrazione (asimmetrica) sovranazionale. Note di diritto comparato. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Marzano, E. & Pasero, F. (2020). Federalismo e regionalismo differenziato in sanità ed effetti sul funzionamento del sistema sanitario. Il ruolo della Corte dei conti in una prospettiva di orientamento di comportamenti virtuosi. *Rivista della Corte dei Conti*, 2.
- Mastromarino, A. (2018). Percorsi di asimmetria e relazioni di fiducia nei processi di integrazione politica. La prospettiva belga. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Mastromarino, A. (2022). Prima riflettere sul concetto di asimmetria, poi procedere a differenziare. In Coduti, D. (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*. Giappichelli, Torino.

- Mazzarolli, L.A. (2017). Annotazioni e riflessioni sul *referendum* in materia di “autonomia” che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017. *federalismi.it*, 17.
- Mazzarolli, L.A. (2019). Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla “bozza di legge quadro” consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116 comma 3 Cost. *federalismi.it*, 22.
- Mencarelli, A. (2019). Il caso della legge negoziata sul «regionalismo differenziato» e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali. *federalismi.it*, 17.
- Mencio, M. (2015). A costitionalida de dos critérios de criação das Regiones Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregio es previstos na Lei Federal brasileira. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13.
- Menegus, G. (2021). La *governance* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione. *Quaderni costituzionali*, 4.
- Menichetti, E. (2004). La tutela della salute tra competenze “divise” e interessi “concordati”. Riflessioni sul destino del servizio sanitario nazionale nel nuovo Titolo V della Costituzione. In Balduzzi, R. (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*. Giuffrè, Milano.
- Merloni, F. (2021). Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Mezzanotte, M. (2019). L’art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto. *federalismi.it*, 23.
- Mezzetti, L. (1987), Comparazione ed armonizzazione internazionale nel campo del diritto dell’ambiente. *Diritto e società*, 3.
- Miccichè, R. (2020). Contributo alla teoria della legge organica. L’«organicità» come caratteristica delle scelte *bipartisan* delle assemblee politiche: dall’attuazione del *Fiscal compact* al regionalismo differenziato. *Diritti Regionali*, 3.
- Michetti, M. (2012), La pineta dannunziana al vaglio della Consulta: un ambiguo intreccio tra «valorizzazione» e «tutela» ambientale. *Giurisprudenza costituzionale*, 1.
- Modugno, F. & Carnevali, P. (2003). Trasformazioni della funzione legislativa. Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione. Giuffrè, Milano.
- Morelli, A. (2020). I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell’emergenza sanitaria. *Quaderni costituzionali*, 4.
- Morelli, A. (2021). Quale futuro per il regionalismo italiano?. *Le Regioni*, 3.
- Miccù, R., Ferrara, M. & Ingenito, C. (2021). La digitalizzazione dei servizi sanitari, il diritto alla salute e la tutela dei dati personali. *federalismi.it*, 5.
- Michelotti, L. (2012). A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull’acceleratore per l’art. 116, terzo comma, Cost.?. *Le Regioni*, 40(1-2).
- Mobilio, G. (2020). Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3.
- Mone, D. (2019). Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione. *Rivista AIC*, 1.
- Mone, D. (2020). La promozione dell’autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni a garanzia dell’uguaglianza e dell’unità. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3.
- Morana, D. (2002). La salute nella Costituzione italiana. Giuffrè, Milano.
- Morana, D. (2020). Una differenziazione davvero necessaria? Qualche osservazione (e molte perplessità) su Lea, organizzazione sanitarie e tutela della salute nell’ottica dell’art. 116, u.c., Cost. *Corti supreme e salute*, 1.

- Morelli, A. (2018). Art. 116. In AA.VV. *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II - Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*. Il Mulino, Bologna.
- Morelli, A. (2019). Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso. *Diritti Regionali*, 3.
- Morelli, A. (2019). Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Morelli, A. (2019, gennaio 3). Il discorso del Presidente Mattarella: La solidarietà non è “buonismo”. *laCostituzione.info*.
- Morelli, A. (2020). Fonti e procedimenti dell'asimmetria. *federalismi.it*, 5.
- Morelli, A. (2021). Vaccinazioni e Regioni: quale lezione trarre riguardo al sistema delle autonomie?. *Diritti Regionali*, 1.
- Morelli, A. & Poggi, A.M. (2020). Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo. *Diritti Regionali*, 2.
- Moro, F. (2002), Federalismo differenziato e *devolution*. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*.
- Morrone, A. (1995). La Corte Costituzionale e la cooperazione tra Stato e Regione nella fattispecie dell'intesa: analisi critica di un modello contraddittorio. *Riv. giur. amb.*
- Morrone, A. (2002). Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle regioni. *Giur. cost.*, 6.
- Morrone, A. (2003). Appunti sulle “norme generali” dopo il progetto di “riforma della riforma”. *Le Istituzioni del Federalismo*.
- Morrone, A. (2004). Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali. Libreria Bonomo, Bologna.
- Morrone, A. (2006). Corte Costituzionale e “Costituzione finanziaria”. In Pace, A. (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*. Giuffrè, Milano.
- Morrone, A. (2007). Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione. *Federalismo fiscale*, 1.
- Morrone, A. (2021). Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia, in Europa. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Mortati, C. (1961). La tutela della salute nella Costituzione italiana. *Riv. infortuni e malattie professionali*, 1.
- Moscati, L.M. (2019). La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle regioni. *Diritti Regionali*, 3.

N

- Napoli, C. (2022). Il persistente disallineamento tra previsioni costituzionali e allocazione in via legislativa delle funzioni amministrative: quali prospettive di attuazione dell'art. 118 Cost.?. *federalismi.it*, 20.
- Napolitano, A. (2018). Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata. *federalismi.it*, 21.
- Napolitano, G.M. (2022). Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale. *federalismi.it*, 20.
- Nastasi, V. (2018). Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Natalini, A. (2022). Il tempo del regionalismo differenziato è ormai passato?. *Le Regioni*, 1.
- Negri, C. (2021). Il regionalismo differenziato di cui all'art. 116, co. 3, della Costituzione. Un tentativo di inquadramento sistematico nel Titolo V della Costituzione. *Diritti Regionali*, 1.

- Negri, C. (2021). Le relazioni fra lo Stato e le Regioni nella gestione della pandemia da Covid-19 tra uniformità e differenziazione. *Diritti Regionali*, 3.
- Nicolini, M. (2018). Razionalità cartesiana, comparazione e variabili territoriali dell'asimmetria. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 17(2).

O

- Olivetti, M. (2019). Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare. *federalismi.it*, 6.
- Olivetti, M. (2022). Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo. *federalismi.it*, 20.
- Onida, V. (1978). Profili costituzionali delle intese. In Mirabelli, C. (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*. Giuffrè, Milano.
- Orrù, R. (2018). Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese. *Istituzioni del federalismo*, 2.

P

- Pace, A. (2006). Corte Costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario. Giuffrè, Milano.
- Padula, C. (2021). La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale. *Le Regioni*, 3.
- Pajno, S. (2020). Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi. *federalismi.it*, 5.
- Pajno, S. (2022). I raccordi fra gli enti territoriali come "condizione" dell'autonomia. *Diritti Regionali*, 3.
- Pajno, S. (2022). Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR. In Antonetti, A. & Pajno, A. (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*. Il Mulino, Bologna.
- Pajno, S. (2022). Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari, con qualche modesta proposta. *federalismi.it*, 20.
- Paladin, L. (1996). *Le fonti del diritto italiano*. Il Mulino, Bologna.
- Palermo, F. (2003). Il regionalismo differenziato. In Groppi, T. & Olivetti, M. (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*. Giappichelli, Torino.
- Palermo, F. (2018). Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti. *Istituzioni del federalismo*, 39(2).
- Palermo, F. (2018). Lo stato delle asimmetrie regionali in chiave comparata. Miti, realtà e qualche chiave di lettura. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 17(2).
- Palermo, F. (2019). Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico. *federalismi.it*, 15.
- Palici di Suni, E. (2018), *Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione*. *federalismi.it*, 24.
- Pallante, F. (2019). Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?. *federalismi.it*, 6.
- Pallante, F. (2019). Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. *federalismi.it*, 20.
- Panzeri, L. (2017). La qualificazione del «popolo veneto» come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità. *Le Regioni*, 45(4).

- Papa, A. (2018). La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?. *federalismi.it*, 4.
- Papa, A. (2019). Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute. In Bilancia, P. (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*. Atti del convegno “*Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*”, Milano 8 ottobre.
- Papa, A. (2020). Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso paradigmatico della tutela del diritto alla salute. In Carpentieri, L. & Conte, D. (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*. Giappichelli, Torino.
- Parisi, S. (2021). Cinquant’anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni. *Le Regioni*, 3.
- Pasqui, L. (2022). La *Next Generation* nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali. *Italian papers on federalism*, 2.
- Pastore, F. (2018). La crisi del modello duale di regionalismo in Italia. *federalismi.it*, 7.
- Pastore, F. (2019). Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana. *Dirittifondamentali.it*.
- Pastore, F. (2019). Il regionalismo differenziato. Atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019. CEDAM, Padova.
- Pastori, G. (2001). La nuova specialità. *Le Regioni*, 3.
- Pastori, G. (2002). Sussidiarietà e diritto alla salute. *Dir. pubbl.*, 22.
- Patroni Griffi, A. (2018). Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta. *federalismi.it*, 17.
- Patroni Griffi, A. (2019). Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Patroni Griffi, A. (2019). Mezzogiorno e Banco di Napoli: fu vero esproprio? La Banca del Mezzogiorno che fu e la questione dell’indennizzo dei vecchi soci del Banco di Napoli. *Economia e Politica*.
- Patroni Griffi, A. (2019). Regionalismo differenziato e coesione territoriale. In AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile – Atti del convegno su Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, Università degli studi di Milano, Centro studi sul federalismo.
- Patroni Griffi, A. & Lucarelli, A. (2019). Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Patroni Griffi, A. (2021). Regionalismo differenziato (*ad vocem*). In AA.VV., *Digesto delle Discipline Giuspubblicistiche*. UTET, Torino.
- Perini, M. (2019). Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi. *Osservatorio sulle fonti*, 3.
- Pesaresi, E. (2006). La “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” e la materia “tutela della salute”: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del decentramento istituzionale. *Giurisprudenza costituzionale*, 2.
- Petrillo, G. (2018). Il regionalismo differenziato: note sul piano finanziario. *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 17(2).
- Petrillo, G. (2019). Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Pezzini, B. (1983). Il diritto alla salute: profili costituzionali. *Diritto e società*, 1.
- Pierri, M. (2019). Sistema fiscale e inclinazioni del federalismo. *Eunomia - Rivista semestrale del corso di laurea scienze politiche e delle relazioni internazionali*, 1.
- Pierri, M. (2021). Puglia. Le misure restrittive del diritto all’istruzione nell’esperienza «eccentrica» della Regione Puglia. *Le Regioni*, 3.

- Pinelli, C. (2002). Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117 co 2, lett. m Cost). *Dir. pubbl.*
- Pinelli, C. (2018). La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario. *Corti supreme e salute*, 3.
- Pinna, P. (2003). Il diritto costituzionale della Sardegna. Giappichelli, Torino.
- Pioggia, A. (2020). Il diritto alla salute alla prova della differenziazione: autonomie, organizzazione e diseguaglianza. *Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Piperno, S. (2019). Federalismo fiscale e Regionalismo differenziato: si riparte?. *Centro studi sul Federalismo*, 1-2.
- Piraino, A. (2019). Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?. *Diritti Regionali*, 2.
- Piraino, A. (2019). Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica. *federalismi.it*, 8.
- Pizzetti, F. (2001). Le nuove esigenze di *governance* in un sistema policentrico esplosivo. *Le Regioni*, 1.
- Placanica, A. (2002). Aspetti della procedura parlamentare per l’approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. *Giur. cost.*
- Poggi, A.M. (2002). Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche. *Le Regioni*, 4.
- Poggi, A.M. (2008). La problematica attuazione del regionalismo differenziato. *federalismi.it*, 1.
- Poggi, A.M. (2020). Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione. *federalismi.it*, 1.
- Poggi, A.M. (2021). Il PNRR come possibile collante dell’unità repubblicana?. *Le Regioni*, 1-2.
- Poggi, A.M. (2021). A vent’anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Poggi, A.M. & Sobrino, G. (2021). *La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*. *Osservatorio costituzionale*, 4.
- Porena, D. (2009). L’ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale: solidificazione del valore ed ulteriore giro di vite sulla competenza regionale. *federalismi.it*, 2.
- Postiglione, A. (1973). Ambiente: suo significato giuridico unitario. *Riv. trim. dir. pubbl.*
- Predieri, A. (1981). Paesaggio. *Enciclopedia del Diritto*, XXXI.
- Prezioso, M (2022). Modelli di regione funzionale policentrica europea. *federalismi.it*, 20.
- Provisiero, G. (2022). Le Regioni nella *governance* del PNRR. *Italian papers on federalism*, 2.

R

- Randazzo, B. (2001). La legge «sulla base» di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?. *Quad. dir. pol. eccl.*
- Rea, M. (2020). Beni culturali e regionalismo differenziato: un’alternativa è possibile?. In Crocco, D. (a cura di), *Problemi attuali di diritto regionale. Istituzioni Diritto Economia - Quaderni di scienze sociale*, IV.
- Ricciardelli, R. (2021). Campania. L’avvio della XI legislatura del Consiglio regionale della Campania. Qualcosa di nuovo, anzi d’antico, nell’evoluzione della forma di governo. *Le Regioni*, 3.

- Ricciardi, G.C. & Alabardi, T. & Mauri, E. (2019). Il regionalismo asimmetrico. Appunti e spunti sui riflessi nei confronti delle autonomie territoriali e funzionali. *Quaderni della fondazione Giandomenico Romagnosi*, 2.
- Rivosecchi, G. (2021). Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema. *Diritti Regionali*, 3.
- Rivosecchi, G. (2021). La Corte garante del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse: il caso dei canoni idrici di esclusiva spettanza regionale (osservazioni a Corte cost., sentt. n. 77 e 155 del 2020). *Le Regioni*, 3.
- Rivosecchi, G. (2022). Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo. *federalismi.it*, 2 febbraio.
- Rivosecchi, G. (2022). A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie. *federalismi.it*, 20.
- Rizza, G. (1985). Le intese costituzionali fra enti territoriali: tipologia, orientamenti della Corte e spunti ricostruttivi. In AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*. CEDAM, Padova.
- Rizzo, L. (2019, dicembre 3). Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata. *Lavoce.info*.
- Rodean, N. (2015). Il sistema delle conferenze nel "regionalismo cooperativo" alla luce del bicameralismo perfetto. In Pezzini, B. & Troilo, S. (a cura di), *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Convegno annuale del "Gruppo di Pisa"*, Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza, 6-7 giugno 2014. Editoriale scientifica, Napoli.
- Rodomonte, M.G. (2020). Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle camere. *Diritti Regionali*, 1.
- Rolla, G. (2015). Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato. *federalismi.it*, 13.
- Rolla, G. (2020). L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori. *Le Regioni*, 1.
- Ronchetti, L. (2018). Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza delle norme della Costituzione. *Costituzionalismo.it*, 1.
- Ronchetti, L. (2020). Differenziazione e diseguaglianze: il regionalismo asimmetrico nella Repubblica una e indivisibile. *Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Ronco, S.M. (2019). Considerazioni in merito all'autonomia tributaria e agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato. In Bertolino, C. & Morelli, A. & Sobrino, G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*. Giappichelli, Torino.
- Ronga, U. (2020). Fonti del diritto e dinamiche decisionali alla prova della crisi sanitaria. In Cogliandro, R.D. & Fimmanò, F. (a cura di), *Il Diritto e l'Economia ai tempi del Covid. Quaderni della Gazzetta forense*, Napoli.
- Ronga, U. (2020). Il Governo nell'emergenza (permanente). Sistema delle fonti e modello legislativo a partire dal caso Covid-19. *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2020.
- Ronga, U. (2022). La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?. *Italian papers on federalism*, 2.
- Ronga, U. (2022). L'emergenza in Parlamento. Editoriale scientifica, Napoli.
- Rossi, G. (2017). *Diritto dell'ambiente*. Giappichelli, Torino.
- Roversi Monaco, F. & Bottari, C. (2012). *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*. Maggioli, Rimini.
- Rubechi, M. (2021). Due 'nuove' rondini... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano. *federalismi.it*, 10.
- Rubechi, M. (2022). Uniformità e differenziazione nella legislazione elettorale delle regioni a statuto ordinario. *federalismi.it*, 20.

- Ruggeri, A. (1998). Il regionalismo italiano, dal “modello” costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o “razionalizzazione” di vecchie esperienze?. *Le Regioni*, 2.
- Ruggeri, A. (2001). Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi e domani. Giappichelli, Torino.
- Ruggeri, A. (2001). Il federalismo all’italiana e l’uso «congiunturale» della Costituzione. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Ruggeri, A. (2002). Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali. *Consulta online*, 3.
- Ruggeri, A. (2003). *Devolution*, “controriforma” del titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverosia quando le “ragioni” della politica offuscano la ragione costituzionale. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Ruggeri, A. (2003). Forma e sostanza dell’adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del Titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo). *Le Regioni*, 2.
- Ruggeri, A. (2010). La “specializzazione” dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo. *Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, 2.
- Ruggeri, A. (2017). Integrazione europea e autonomia degli Enti territoriali: *simul stabunt vel simul cadent*. *Consulta online*.
- Ruggeri, A. (2018). Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione. *Forum di Quaderni costituzionali*.
- Ruggeri, A. (2019). La specializzazione dell’autonomia regionale: i pochi punti fermi del modello costituzionale e le molte questioni aperte. *Consulta online*, 3.
- Ruggeri, A. (2020). Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d’azione e della “specializzazione” dell’autonomia regionale (prime notazioni). *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3.
- Ruggeri, A. (2022). Editoriale. *Sliding doors* per il prossimo futuro dell’autonomia regionale: degrado o ripresa?. *Diritti Regionali*, 3.
- Ruggiu, I. (2008). Il «ritorno» del principio di competenza?. *Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Russo, A.M. (2018). Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti. *Istituzioni del Federalismo*, 39(2).

S

- Sacchi, A., Scalera, D. & Zazzaro, A. (2019). Decentramento, qualità istituzionale e fornitura di servizi pubblici: alcune evidenze empiriche. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 33(1).
- Saitta, F. (2018). Autonomie territoriali e governo della sanità. *federalismi.it*, 3-4.
- Saitta, A. (2019). Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale sull’attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116. *Osservatorio AIC*, 4.
- Salazar, C. (2017), Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale. *Rivista AIC*, 3.
- Salerno, G.M. (2003), Gli statuti speciali nel sistema delle fonti. In Ferrara, A. & Salerno, G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*. Giuffrè, Milano.
- Salerno, G.M. (2019). La tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nella prospettiva del regionalismo differenziato. *Corti supreme e salute*, 2.
- Salerno, G.M. (2022). Perché ripensare il Titolo V a vent’anni dalla riforma del 2001. *federalismi.it*, 20.
- Salerno, G.M. & Arabia, A.G. (2022). Il contributo delle Assemblee legislative regionali per la programmazione e l’attuazione del PNRR. *Italian papers on federalism*, 2.

- Salmoni, F. (2003). Forme e condizioni particolari di autonomia per le regioni ordinarie e nuove forme di specialità. In Ferrara, A. & Salerno, G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*. Giuffrè, Milano.
- Sandulli, M.A. (2020). Le tante facce (non tutte auspicabili) del regionalismo differenziato: i presidi non rinunciabili della solidarietà e i gravi rischi della competizione. *Corti supreme e salute*, 1.
- Santinello, P. (2017). Verso l'autonomia differenziata della Regione Veneto: dal referendum alla firma della pre-intesa con il Governo. *Le Regioni*, 45(6).
- Santos, J.S., Vascelos, L.C., Natale, T.O. & Figiredo, R.A.G., "Questão social" no Brasil: o nordeste e atualidade da Questão regional. *Temporalis*, 12 (24), 2012.
- Saputelli, G. (2022). Le autonomie territoriali e i processi di decentramento in Italia e in Francia: spunti di riflessione e prospettive dopo il Trattato del Quirinale. *Italian papers on federalism*, 1.
- Saputelli, G. (2022). Le Regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello. *federalismi.it*, 20.
- Satta, V. (2020). Regionalismo differenziato, istruzione e scuola. *Forum di Quaderni costituzionali*, 1.
- Savastano, F. (2020). Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta. *federalismi.it*, 28.
- Sbrescia, V.M. (2019). Il ritorno della «questione regionale» e l'esigenza di garantire unità democratica e l'equilibrio tra le componenti democratiche territoriali. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).
- Sbrescia, V.M. (2022). Regioni e Mezzogiorno: recuperare la visione dei Padri della Patria per orientare le riforme del regionalismo anche alla luce della gestione dell'emergenza pandemica. *Le Regioni*, 3.
- Scaccia, G. & D'Orazi, C. (2020). La concorrenza tra Stato e autonomie territoriali nella gestione della crisi sanitaria fra unitarietà e differenziazione. *Forum di Quaderni costituzionali*, 3.
- Scagliarini, S. (2019). Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione). In Bertolino, C. & Morelli, A. & Sobrino, G. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*. Giappichelli, Torino.
- Scarciglia, R. (2018). Asimmetria e globalizzazione del diritto. *Istituzioni del federalismo*, 2.
- Sciuolo, G. (2008). Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali. *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Severa, F. (2022). Il dimensionamento territoriale come problema giuridico: analisi e proposte tra artificialità e nuovo radicamento. *federalismi.it*, 20.
- Sobrino, G. (2019). La proposta di differenziazione regionale del Piemonte e le sue motivazioni e prospettive: verso un Piemonte «più vicino» alla Valle d'Aosta? Spunti per un confronto tra il modello regionale «differenziato» piemontese e l'esperienza della specialità valdostana, con particolare riferimento alle forme di gestione dei piccoli comuni ed alla tutela dei territori montani. *Diritti Regionali*, 3.
- Sobrino, G. (2022). I raccordi Stato-Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo conseguenti alla riduzione del numero dei parlamentari. *federalismi.it*, 20.
- Soriero, G. (2019). Autonomie differenziate, brevi riflessioni. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).
- Spadaro, A. (2019). Appunti sul «regionalismo differenziato»: una buona idea che può diventare un disastro. *federalismi.it*, 19.
- Staiano, S. (2019). La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica. *Il Politico*, 2.

- Staiano, S. (2019). Autonomia differenziata, la lezione del 2001: no a riforme fatte per paura. *Diritti Regionali*, 3.
- Staiano, S. (2019). Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto. *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3.
- Staiano, S. (2020). Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno. *Corti supreme e salute*, 2.
- Staiano, S. (a cura di). (2020). Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19. Editoriale scientifica, Napoli.
- Staiano, S. (2021). Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud. *federalismi.it*, 14.
- Staiano, S. (2021). Coordinate per la ricostruzione di un modello. In AA.VV., Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni. Editoriale scientifica, Napoli.
- Staiano, S. (2021). Sorte dell'autonomia nei processi di trasformazione politica e al cospetto della pandemia. *Ius*, 1.
- Staiano, S. e al. (2022). Riaprire il discorso sul regionalismo italiano tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione. *Rivista del Gruppo di Pisa – Forum*, 1.
- Staiano, S. (2022). Sul regionalismo differenziato. Distorsioni concettuali, dinamiche partitiche, conseguenze della pandemia. In Coduti, D. (a cura di), La differenziazione nella Repubblica delle autonomie. Giappichelli, Torino.
- Staiano, S. (2022). Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse. *federalismi.it*, 29.
- Sterpa, A. (2021). Il miraggio dei diritti costituzionali nel deserto della forma di Regione. *Italian papers on federalism*, 3.
- Sterpa, A. (2022). L'“ulteriore differenziazione” delle funzioni amministrative: oltre l'art. 118 della Costituzione. *federalismi.it*, 20.

T

- Tanza, D. (2007). Le asimmetrie nel diritto costituzionale ambientale, il modello brasiliano. Edizioni scientifiche italiane, Napoli.
- Tarli Barbieri, G. (2019). Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. *Osservatorio sulle fonti*, 12(2), 1-32.
- Tarli Barbieri, G. (2020). L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive. *Corti supreme e salute*, 1.
- Tarli Barbieri, G. (2021). I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a vent'anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione. *Le Regioni*, 3.
- Taroni F. (2018). Prima e dopo quel difficile dicembre 1978. *Corti supreme e salute*, 3.
- Tesauro, G. (2019). Autonomia regionale differenziata, sistema sanitario nazionale e oltre. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Tomasi, M. (2020). Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte europeo. *federalismi.it*, 5.
- Tondi della Mura, V. (2021). L'«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana. *Le Regioni*, 3.
- Toniatti, R. (2017). L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano. *Le Regioni*, 4.
- Trabucco, D. (2019). *Referendum* consultivi e regionalismo differenziato: verso un regime di semispecialità? *Dirittifondamentali.it*, 1.

- Trabucco, F.R. (2021). Il ruolo del Parlamento nell'intesa Stato-Regione per l'autonomia differenziata. *Italian papers on federalism*, 2.
- Trapani, M. (2021). Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative. *Rivista AIC*, 4.
- Tubertini, C. (2005). La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali. *Astrid-online.it*.
- Tubertini, C. (2006), Stato, Regioni e tutela della salute. In Pioggia, A. & Vandelli, L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*. Il Mulino, Bologna.
- Tubertini, C. (2008). Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute. Il Mulino, Bologna.
- Tubertini, C. (2010). Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme. *Istituzioni del federalismo*, 1-2.
- Tubertini, C. (2018). La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord. *federalismi.it*, 18.
- Tubertini, C. (2021). Attualità e futuro del sistema delle Conferenze. *Diritto pubblico*, 2.
- Tubertini, C. (2022). Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza. *federalismi.it*, 20.

V

- Valaguzza, S. (2019). Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata. *federalismi.it*, 19.
- Vandelli, L. (2019). Il regionalismo differenziato. *Rivista AIC*, 3.
- Ventura da Silva Alfaya, N.M. & Muniz, T.L. (2014). Breves estudios sobre o principio do des envolvimento pleno o papel do merco sul como facilitar dorna busca deste objetivo constitutional. *Rivista Direito e Desenvolvimento*, 5(9).
- Verdolini, E. (2021). Le Regioni fra governo dell'economia e dell'occupazione: concertazione sociale e risorse europee nei «Patti per il lavoro» dell'Emilia-Romagna. *Le Istituzioni del Federalismo*, 1.
- Vernata, A. (2019). Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione. *Costituzionalismo.it*, 2.
- Viesti, G. (2019). Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale. Laterza, Roma-Bari.
- Viesti, G. (2019). Autonomia differenziata: Un processo distruttivo. *Il Mulino*, 3.
- Villadagones, M.E.S. (2019). El Federalismo Brasilenno. *Revista de derecho político*, 14.
- Villone, M. (2019). Riforme e controriforme in gialloverde. *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, speciale 2.
- Villone, M. (2019). Italia, divisa e diseguale: regionalismo differenziato o secessione occulta?. Editoriale scientifica, Napoli.
- Vimercati, B. (2017). L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali. *Le Regioni*, 1-2.
- Violini, L. (2008). Regionalismo differenziato e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali). *Le Istituzioni del Federalismo*, 29(1).
- Violini, L. (2015). Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria. *Le Regioni*, 5-6.
- Violini, L. (2018). L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost. *Rivista AIC*, 4.
- Violini, L. (2019). Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi. *Osservatorio sulle fonti*, 3.

- Violini, L. (2020). Il virus, il vaccino e il nuovo anno: centralizzazione, differenziazione e la leale collaborazione. *Quaderni costituzionali*, 5.
- Violini, L. (2021). Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. Giappichelli, Torino.
- Violini, L. (2021). 50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese. *Le Regioni*, 3.
- Violini, L. & Vimercati, B. (2021). Il welfare italiano e il dedalo delle competenze che lo connota: l'esempio del finanziamento dei servizi socio-sanitari. *DPCE online*, 2.
- Volpe, M. (2019). Regionalismo differenziato: quali numeri a supporto di un dibattito solido e informato. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).

Z

- Zanardi, A. (2019). Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica. *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 33(4).
- Zanon, N. (2001). Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V. In AA.VV., *Problemi del federalismo*. Giuffrè, Milano.

NOTE TECNICHE RESE IN SEDI ISTITUZIONALI

NOTA TECNICA SULLA DISLOCAZIONE DIFFERENZIATA DI FUNZIONI
NELLE REGIONI SECONDO IL TERZO COMMA DELL'ART. 116
E IN CONFORMITÀ ALL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE*

1. Quanto è necessaria la differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost.?

La definizione di una modalità efficace ed efficiente di applicazione dell'art. 116, c. 3, Cost., idonea a reggere il campo al cospetto dell'elevata conflittualità politica anche nei rapporti tra istituzioni centrali e locali, che si è venuta a determinare per il sovraccarico di aspettative riposte in questa norma e per il *surplus* ideologico che ha segnato il dibattito pubblico su di essa, ne suggerisce la ricostruzione rigorosa nella *ratio* obiettiva e il corretto inquadramento sistematico.

Il sistema dei poteri locali, nel rapporto con lo Stato, si ispira – esplicitamente, dopo la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 – al principio di sussidiarietà e, tra i corollari di questo, al principio di efficienza-adequatezza per differenziazione (art. 118, c. 1: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»).

Pertanto, superato il parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, che orientava il quadro funzionale prima della revisione del Titolo V compiuta nel 2001, è consentita già oggi la allocazione, con legge statale ordinaria e con legge regionale, di funzioni amministrative ai vari livelli di governo, anche distinguendo tra enti della medesima categoria. In ispecie, la diversificazione può compiersi sia “perimetrando” le funzioni amministrative *proprie* delle Regioni, delle quali non si rende necessario l'esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo *ulteriori e specifiche* funzioni amministrative variando la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo.

Nel secondo caso, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, il conferimento di funzioni amministrative statali alla Regione può essere accompagnata dalla delega a essa della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6), integrando a livello regionale funzione amministrativa e funzione normativa, benché di rango regolamentare. E tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia se fosse accompagnata da una contestuale corrispondente opera di delegificazione.

A tali conclusioni, in ragione delle innovazioni normative intervenute anche a livello costituzionale, è giunta, ormai da tempo, quella dottrina che, assunto sempre con nettezza il punto di vista orientato alla massima valorizzazione del principio di autonomia ex art. 5 Cost., ha osservato nel corso dei decenni gli sviluppi dell'ordinamento italiano mantenendo fermo il metodo scientifico, mentre impraticabili massimalismi intesi a dissolvere l'unità della Repubblica si alternavano a opposte pulsioni verso il ridimensionamento e persino la soppressione dei soggetti di autonomia (Regioni incluse). Si tratta di studiosi pienamente consapevoli dei tratti connotativi del tipo di Stato nella sua parabola storica, ai quali non possono di certo ascrivere intenti “riduzionisti”.

* Documento prodotto da Sandro Staiano nell'ambito della Commissione per le autonomie presieduta dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie Francesco Boccia, istituita con D.M. del 3 dicembre 2019.

Alla luce di tale tradizione di studi, la disponibilità del richiamato ampio strumentario della diversificazione induce a porre nella giusta dimensione l'art. 116, c. 3 Cost.: il ricorso a esso si può giustificare solo se, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni (cioè meglio corrispondente a un principio di efficienza-adequatezza), si renda necessario accompagnare alla dislocazione di funzioni amministrative (anche normative e anche normative in seguito a delegificazione), dallo Stato verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa.

Se questo è l'ordine razionale delle cose, si deve ritenere che la messa in opera del nuovo tipo di legge previsto dall'art. 116, c. 3 Cost. debba essere preceduta da un'adeguata analisi delle funzioni, e da un'analisi di impatto (AIR), specie con riferimento agli effetti dell'attribuzione delle nuove competenze sull'organizzazione e sul funzionamento delle singole amministrazioni regionali destinatarie, valutandone in via preventiva la capacità di esercitare ogni funzione da trasferire in maniera più efficiente e più corretta di quanto non possa avvenire nell'opzione alternativa della conservazione alla sfera d'azione dello Stato.

2. *Una tecnica di produzione legislativa adeguata: la delegazione*

Peraltro, poiché, allo stato dei rapporti politico-istituzionali, non sembra ormai reversibile l'orientamento a ritenere necessario un previo intervento in attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., occorre definirne preliminarmente le forme e, in connessione, i contenuti principali.

È noto che dell'art. 116, c. 3, non sono state mai prodotte norme di attuazione; e che anzi taluno le ha ritenute non necessarie, in ragione del carattere autoapplicativo del disposto costituzionale. Quale che sia la soluzione dogmaticamente migliore, resta il dato che la carenza di norme di attuazione, se non una preclusione in senso formale, si è rivelata un ostacolo di fatto insuperabile a porre in opera la differenziazione per quella via. Si è perciò pensato, e irrisolvemente stabilito, di applicare l'art. 8, c. 3, Cost., concernente le intese tra lo Stato e le confessioni religiose diversa dalla cattolica. Ma l'evidente diversità di contesto in cui si collocano le «intese» ex art. 116, c. 3 e le «intese» ex art. 8, c. 3, Cost. – essendo queste ultime riferibili a un quadro di relazioni che si è giunti ad accostare a quello dei rapporti tra soggetti del diritto internazionale – ha suscitato incertezze tali da indurre ad abbandonare l'ipotesi di assimilazione procedimentale.

Oggi, la proposta all'esame delle “parti” è quella di una “legge-quadro”, che dovrebbe indicare «obiettivi e modalità di attuazione» cui le intese tra lo Stato e le singole Regioni si dovrebbero conformare. Il quadro normativo sarebbe completato con la determinazione dei LEP (e degli «obiettivi di servizio sul tutto il territorio nazionale», il cui rapporto di alternatività o di specificazione rispetto ai LEP dovrebbe essere oggetto di chiarimento concettuale) per atto amministrativo del Governo e attraverso l'opera di un Commissario.

Ma la “legge-quadro” – o una legge ordinaria intesa a vincolare i contenuti delle intese, comunque la si voglia denominare – appare strumento inadeguato. Essa, per il suo rango gerarchico, non potrebbe vincolare né nei contenuti né nelle forme la nuova figura di legge introdotta per l'approvazione delle intese: quest'ultima, di livello ordinario anch'essa, potrebbe liberamente derogare in ogni sua parte a qualsivoglia legge anteriore pariordinata. Inoltre, sul piano politico, non sembra che dalle Regioni provengano segnali di condivisione della legge-quadro (i cui contenuti meritano, invece, per molti versi, apprezzamento), o almeno provengono segnali contrastanti.

La via maestra sarebbe perciò quella di comporre le norme di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. in una legge costituzionale, cioè approvata con il procedimento dell'art. 138 Cost.: obiettivo non impossibile da conseguire anche in tempi stretti, qualora vi sia un accordo politico forte e aspettativa di piena lealtà tra i contraenti. Se ricorressero circostanze siffatte, la soluzio-

ne della legge costituzionale sarebbe di certo da preferire, essendo la più desiderabile sotto diversi punti di vista: linearità e certezza nella definizione del processo di produzione normativa, condivisione ampia di questo, “pacificazione” delle parti politiche in conflitto nell’accettazione comune della complessità del processo di decisione politica che si apre.

Se ciò non fosse, potrebbe essere seguita una forma capace di irrigidire il parametro senza salire oltre il livello ordinario della legge.

Questa forma è la delega legislativa.

Nello schema di produzione definito dall’art. 76 Cost., la legge delegante ripete la propria rigidità dalla norma costituzionale, poiché vale a integrarla come parametro di legittimità del decreto legislativo delegato, atto del Governo. Ciò vale sia per il contenuto materiale di quest’ultimo, sia per il suo procedimento di formazione.

Quanto al procedimento di formazione, è bene conservare memoria dell’impiego delle deleghe per i trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e “successo” (tanto può dirsi della legge n. 382 del 1975 e del decreto delegato n. 616 del 1977), poiché l’esame di quelle vicende mostra sequenze di produzione tali da attribuire al Parlamento ruolo maggiore nella determinazione dei contenuti della legge delegata, pure ascritti formalmente al Governo (ma la forma di produzione per delega è stata adoperata – si potrebbe dire: si è resa necessaria – per tutta la legislazione italiana «di riforma»). Lo strumento per garantire la preminenza parlamentare – già ampiamente sperimentato, con efficacia variabile, in ragione del grado di capacità conformativa prodotta verso il delegato – è quello del doppio parere delle Commissioni parlamentari (permanenti, competenti per materia, o specificamente costituite), su un primo schema di atto delegato e poi su un secondo, deliberato dal Governo sulla base delle prime indicazioni. La maggiore o minore intensità del vincolo che ne deriva a carico del legislatore delegato dipende ovviamente dallo stato delle relazioni Parlamento-Governo; ma l’esperienza rivela un’intensità crescente per la legislazione «ad alta valenza riformatrice», cioè per la legislazione che realizza un mutamento di orizzonte valoriale e ordinamentale, in ragione del passaggio dall’uno all’altro dei termini di una coppia concettuale radicalmente oppositiva (com’è avvenuto per la riforma del sistema regionale e locale innescato con la richiamata legge n. 382 del 1975, nel passaggio tra i termini accentrato-autonomia territoriale; per la lunga sequenza di riforma del Codice di procedura penale, avviata con la legge n. 108 del 1974, e conclusa con i decreti delegati in attuazione delle legge n. 81 del 1987, nel passaggio da rito inquisitorio a rito accusatorio; per la legge n. 42 del 2009, sul «federalismo fiscale», nel passaggio tra i termini finanza derivata-autonomia finanziaria locale, affidato a un processo di devoluzione, per bloccare il quale, in ragione della crisi finanziaria, è stato necessario il rafforzamento del controllo statale sulla spesa culminato nella revisione degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.).

Ora, nella specie dell’attuazione dell’art. 116, c. 3, Cost., la «legge dello Stato» di approvazione delle intese potrebbe ben essere, in linea di principio, un decreto legislativo delegato, se si guarda al rango di quest’ultima fonte, pariordinata alla legge parlamentare.

Tuttavia, la scarna disciplina costituzionale del nuovo tipo di fonte (il fatto che la deviazione dalla fattispecie definita dall’art. 72 Cost. coinvolga la fase deliberativa dell’atto, indurrebbe, invero, a concludere che sia stato istituito un *nuovo tipo di fonte*, piuttosto che forgiata una *fonte atipica*: il che può non essere privo di conseguenze sul piano dommatico) – legge approvata sulla base di intese – rende necessario definire una modalità della delega, se si opta per questa soluzione, allineata agli artt. 72, 76, 116, c. 3, Cost., considerati in connessione sistematica.

L’art. 116, c. 3 stabilisce che «la legge» di conferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

Non sembra dubbio che «sulla base» non equivalga a «in conformità»: se così fosse, sarebbe imprescindibile una sequenza in cui la stipula dell’intesa precedesse la legge che a essa fosse

tenuta a conformarsi. Ma poiché così non è, il processo che conduce alla conclusione dell'intesa può ben intrecciarsi con il procedimento di produzione della legge, purché le Camere siano sempre chiamate a deliberare a «maggioranza assoluta dei componenti» i contenuti della legge «basata sull'intesa». A maggioranza assoluta dovrebbe essere perciò deliberata la legge di delega al Governo a stipulare le intese, essendo essa vincolata dall'art. 76 a determinare, oltre che il tempo, l'oggetto e i principi e criteri direttivi della disciplina recata dall'atto delegato contenente l'intesa.

Quanto al procedimento, si può prefigurare una sequenza conforme ai parametri costituzionali:

- La legge di delega stabilisce la regola – sopra richiamata come ormai “tipica” della legislazione di riforma maggiore prodotta per delega – del doppio parere da parte della Commissione parlamentare competente o di una Commissione parlamentare specificamente istituita.
- Il Governo appresta un primo schema di decreto delegato, «sulla base» di intese preliminari con le singole Regioni interessate; la Commissione parlamentare esamina e propone eventuali modificazioni e correzioni; il Governo definisce intese ultime con le singole Regioni, concludendo la fase “negoziata” del procedimento; la Commissione parlamentare delibera il suo parere finale, in ragione del quale il Governo adotta i decreti legislativi contenenti la disciplina delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».
- Del secondo parere, la legge di delega stabilisce il carattere “conforme”, cioè non derogabile né modificabile dal Governo in sede di esercizio della potestà legislativa delegata, ed esso è deliberato dalla Commissione parlamentare «a maggioranza assoluta dei componenti», per queste ragioni: l'art. 116, c. 3 impone che la legge di conferimento sia approvata «dalle Camere», ovviamente in tutti i suoi contenuti, sicché occorre mettere in campo una sequenza finale in cui la parola ultima spetti al Parlamento, e al Governo residui la restituzione formale della determinazione parlamentare nel decreto delegato; la regola della deliberazione «a maggioranza assoluta dei componenti» deve valere per il *plenum* come per la sede decentrata, precipuamente perché in essa si delibera in via sostanzialmente definitiva.
- Nell'ambito della sequenza articolata tra legislatore delegato e Commissioni si dà campo agli enti locali, in ragione della posizione a essi attribuita nel procedimento sommariamente definito dall'art. 116, c. 3, per affrontare, in specie, la questione, non nuova, della possibile deriva verso un “centralismo regionale” lesivo del principio di pariordinazione *ex art.* 114, c. 1, Cost. (questione che tocca più direttamente la posizione delle Città metropolitane).

Possono prevedersi alcune obiezioni, alla luce dell'art. 76 e dell'art. 72 Cost.

Quanto all'art. 76, si potrebbe sollevare la questione, classica, del carattere «nuovo» del potere affidato al Governo in forza della delegazione, sostenendo la preclusione per il Parlamento delegante di limitare il potere delegato oltre la soglia dello svuotamento (salva l'ipotesi della revoca, esplicita, o implicita per legiferazione diretta sulla materia). Ma in un contesto tanto potenzialmente accidentato, per la qualità dei soggetti partecipanti e per la peculiarità del modo di partecipazione definito dal meccanismo delle previe intese, in cui si compie una cooperazione tanto plurale di volontà, e in cui il processo di integrazione politica è connotato da una complessità tanto difficile da “addomesticare” in un adeguato procedimento di produzione legislativa, una lettura sistematicamente integrata degli artt. 116, c. 3, e 76 Cost., la cui elevata «elasticità» è comprovata dall'esperienza nell'intera parabola della sua applicazione in epoca repubblicana, consente di concludere per la praticabilità dell'ipotesi proposta. Il Gover-

no, invero, avrà, nel processo di produzione legislativa, un ruolo sostanziale di raccordo tra i soggetti “partecipanti” e “stipulanti”, da una parte, e il Parlamento dall’altra, ben lontano da funzioni di mera ratifica.

Quanto all’art. 72, considerato che il parere conforme può essere ritenuto espressione del potere sostanziale di deliberare infine la legge, torna l’obiezione del divieto di «deferire a commissioni» l’approvazione di «leggi in materia costituzionale». Obiezione che vale se a tale ultimo novero venga ascritta la legge di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex art. 116, c. 3*. Ma, a parte la perdurante difficoltà a definire la categoria, si potrebbero ritenere queste leggi come «materialmente costituzionali» solo se a esse venisse ascritta la possibilità di modificare l’ordine delle competenze definito dall’art. 117 Cost. Ma ciò non è: una corretta considerazione dell’art. 116, c. 3, che sia ancorata al testo e al tessuto sistematico in cui esso si colloca, e che non sovrapponga preferenze ideologiche o narrazioni di politica politicante alle tecniche dell’interpretazione, laddove è detto di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *concernenti* le materie, non legge la possibilità di dislocare le *materie*, ma soltanto alcune funzioni in esse rientranti (e non per “blocchi” tanto estesi da “esaurire” tutte le fattispecie comprensibili nella materie); per arrivare a tanto occorrerebbe una legge di revisione costituzionale.

Non essendovi, dunque, coinvolgimento di «materia costituzionale», non v’è divieto di procedimento decentrato *ex art. 72, c. 4, Cost.*

3. *Delegazione e disciplina legislativa diretta*

Individuata nella delega la tecnica di produzione idonea a differenziare, su base negoziata, la dotazione delle funzioni delle singole Regioni, occorre specificare e completare il quadro della strumentazione normativa necessaria a portare a compimento il processo di dislocazione, identificando gli oggetti della delega, il campo di definizione dei principi, gli ambiti di eventuale intervento legislativo diretto.

- Si tratta di una devoluzione di funzioni legislative e amministrative, che deve conformarsi ai consolidati criteri di organicità e completezza, a fini di esercizio efficiente, compiuta, per ciascuna Regione, sul fondamento di un’analisi intesa a definire i rapporti di connessione, implicazione, interdipendenza con altre funzioni regionali e con funzioni da ritenere affidate allo Stato, in ragione della dimensione dell’interesse implicato e della dimensione obiettiva di ogni singola funzione.
- L’analisi delle funzioni deve comprendere anche un’analisi economica, intesa a valutare se il prevalere delle economie di scala consigli la conservazione delle funzioni nello Stato ovvero il prevalere delle economie di scopo ne suggerisca la dislocazione verso le Regioni.
- Poiché la nuova dislocazione richiesta «concerne» materie nelle quali le Regioni da «differenziare» hanno già competenze legislative (concorrenti), e amministrative in ragione di trasferimenti precedenti, e le hanno già messe in opera, eventuali ulteriori devoluzioni dovranno essere precedute da verifiche di impatto (VIR), per valutare la *performance* conseguita: alcuni ambiti materiali potrebbero, infatti, risultare “saturi” in una singola Regione e non tollerare ulteriori estensioni delle competenze.
- In via preliminare, si deve stabilire in quali ambiti materiali solo l’esercizio delle funzioni accentrato nello Stato garantisca in misura adeguata diritti fondamentali e conformità al principio di eguaglianza (già il dibattito, in atto in sede politica e scientifica, segnala la necessità di sottoporre a scrutinio stretto di legittimità costituzionale ogni trasferimento che riguardi sanità, istruzione e grandi infrastrutture).

Su queste basi dovranno essere identificati l'oggetto e i principi e criteri direttivi della devoluzione.

Poiché secondo l'art. 116, c. 3 la devoluzione differenziata alle Regioni deve compiersi «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119», cioè perseguendo esiti di perequazione, e poiché questa non è perseguibile, a regime, se non con la preliminare determinazione dei LEP, si possono prefigurare due strade: determinazione da parte della stessa legge di devoluzione negoziata, che dunque, per questa parte, sarebbe norma di disciplina diretta; delega al Governo (sembra, invero, corretto leggere l'art. 117, c. 2, lett. m, come una riserva di competenza all'atto legislativo dello Stato, non solo nei rapporto con la potestà legislativa delle Regioni, ma anche nel rapporto con la potestà amministrativa del Governo).

Nella seconda ipotesi, che trova campo se si assume (realisticamente) la definizione dei LEP a costi standard come un obiettivo di medio periodo di durata difficilmente quantificabile, è assolutamente necessario, al fine di garantire la conformità del processo all'art. 119 Cost., definire il criterio di ripartizione delle risorse da applicare per tutto il periodo di transizione, criterio da sostituire immediatamente a quello della spesa storica, finora sperimentato e rivelatosi inadeguato perché tale da cristallizzare o accentuare gli squilibri. Inserito nel processo di produzione proposto – articolato tra disciplina legislativa diretta e delega – tale nuovo criterio deve risultare automaticamente incentivante al conseguimento dell'obiettivo di definire i LEP e inteso ad assicurare l'avvio del percorso perequativo in attuazione della legge 42 del 2009. La legge di devoluzione differenziata dovrebbe quindi stabilire immediatamente – cioè prima dell'avvio del processo di dislocazione delle funzioni – il criterio operativo e l'intensità dell'azione perequativa, assumendo a riferimento le risultanze dei Conti Pubblici Territoriali. Stante il vincolo di bilancio, ciò comporta la determinazione di un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente tra le Regioni le risorse, per garantire Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) compatibili, in ciascun territorio, con le risorse di bilancio.

Il dettaglio delle serie storiche di medio-lungo periodo per tutte le funzioni in tutti i territori fornito dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali rappresenta – come dimostrato dagli studi SVIMEZ – il migliore strumento di traslazione dei costi storici. Dunque, l'adozione, ai fini della ripartizione delle risorse, del riferimento alla spesa *pro capite*, nazionale e di lungo periodo (integrata da eventuali parametri correttivi di scala territoriale), è idonea, nel periodo di transizione, sia quanto all'incentivo a determinare i LEP sia quanto alla funzione perequativa.

NOTE PER L'AUDIZIONE INNANZI AL GRUPPO DI LAVORO SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO*

1. *Premessa*

È forse opportuno rilevare anzitutto il radicale mutamento di contesto in cui si colloca oggi la questione del regionalismo differenziato messo a raffronto con la fase delle rivendicazioni territoriali, giunta allo stallo nelle sedi della decisione politica, e poi oscurata dalla pandemia.

Le vicende di questi mesi mettono in mora ogni approccio separatista, che rivendichi, senza fondamento costituzionale, il trasferimento indifferenziato di competenze dallo Stato verso le Regioni collocate nelle aree economicamente più forti del Paese, al solo fine di drenare risorse, o che, su opposto versante, neghino i virtuosi effetti di razionalizzazione derivanti dalla differenziazione.

La pandemia ha messo sotto seria pressione l'intero assetto dei poteri, in particolare preme-ndo sui rapporti centro-periferia, ed è venuto di conseguenza nuovamente maturando quel periodico sentimento di ostilità nei confronti delle Regioni, ricorrente in Italia, che oggi si estende alle autonomie tutte, non solo territoriali. Una deriva da contrastare, ma che allontana di molto la proponibilità stessa del modo di concepire il regionalismo differenziato invalso all'epoca dei "protocolli" che si intendeva stipulare ai sensi dell'art. 8, c. 3, Cost.

A siffatto elemento di scenario in negativo, cioè tale da poter precludere ogni sforzo riformatore nel senso della differenziazione o comunque della riallocazione dei poteri, altri se ne accompagnano in positivo, fattori che, invece, con caratteristiche di novità, possono favorire un intervento riformatore nel sistema dei rapporti centro-periferia: primo fra tutti la dislocazione di risorse di derivazione europea, con le quali sostenere l'esercizio delle competenze, in conformità al principio di perequazione, che è un vincolo nell'impiego di tali risorse, e corrisponde al principio stabilito dall'art. 119, cc. 3, 4 e 5, Cost.

È su questo crinale, piuttosto sottile, che si giocano oggi, non solo le possibilità della differenziazione, ma le sorti dell'intero sistema delle autonomie.

2. *Contenuti dell'intervento riformatore*

Per quanto detto, si mostra molto opportuna la lettura data dell'art. 116, c. 3, Cost., dal Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, nella sua prima relazione, in quanto scevra da eccessi: la pretesa di ampliare l'autonomia di alcune Regioni attraverso il trasferimento di "tutte le materie" non si allinea alla Costituzione, essendo un modo per creare surrettiziamente nuove Regioni speciali.

Forse si deve aggiungere che una interpretazione letterale, logica e logico-sistematica dell'art. 116, c. 3, in cui è detto che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, *concernenti* le materie ... possono essere attribuite ad altre Regioni ...», non fa ritenere trasferibili le *materie*, semmai le funzioni a esse riconducibili, restando fermi gli elenchi dell'art. 117, cc. 2

* Documento prodotto da Sandro Staiano nell'ambito della Commissione con compiti di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata, presieduta da Beniamino Caravita, istituita dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie Mariastella Gelmini con D.M. del 25 giugno 2021.

e 3, tangibili solo per volontà di una legge di revisione (ma già solo fermandosi a dare, primitivamente, alla disposizione «il significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», si deve osservare che dire che alle Regioni possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, *concernenti le materie*» è cosa ben diversa dal dire che alle Regioni possono essere «attribuite le materie», né si vede perché il legislatore costituzionale, se avesse voluto questo secondo comando, avrebbe mai dovuto adoperare un barocchismo siffatto). E, anzi, va rilevato che non sarebbero costituzionalmente compatibili neppure trasferimenti di “pacchetti” di funzioni tanto pesanti da svuotare la competenza statale nella singola materia.

Nel prefigurare il percorso di trasferimento, dunque, fare riferimento alle funzioni e non alle materie, eviterebbe molti equivoci.

Eguale è, nella richiamata prima relazione, l'aver messo in campo, benché senza farne esame organico, il tema della dimensione delle funzioni (ve ne è un qualche richiamo laddove si propongono modificazioni alla bozza di legge-quadro prodotta dalla Commissione precedentemente insediata), che potrebbe preludere all'opportuna introduzione del metodo dell'analisi delle funzioni nel lavoro di preparazione della legge.

Ciò che, invece, sembra necessario prospettare, andando in diverso avviso, è che, se è vero quanto detto in premessa, l'intervento oggi necessario non può essere limitato alla questione del regionalismo differenziato, la quale, benché enfatizzata, è solo una frazione del novero dei problemi da affrontare per ricondurre ad efficienza il sistema delle autonomie e rivitalizzare in queste la funzione di strumento di democratizzazione. Tanto ha dimostrato l'impatto della pandemia; e di tanto occorre dunque tener conto.

Di conseguenza, sarebbe necessaria una legislazione di riorganizzazione complessiva, non solo riferita all'attuazione dell'art. 116, c. 3, ma intesa a toccare il quadro complessivo dei poteri locali. E, ove si ritenga di prendere la mosse proprio dal regionalismo differenziato, occorrerà tenere fortemente presenti gli elementi di contesto, normativo e fattuale.

Quanto al contesto normativo, da esso è dato ricavare che, nella riorganizzazione dei poteri locali, si deve partire dalla dislocazione e ridislocazione delle funzioni amministrative.

Infatti, il sistema dei poteri locali, nel rapporto con lo Stato, si ispira – esplicitamente, dopo la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione con la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 – al principio di sussidiarietà e, tra i corollari di questo, al principio di efficienza-adequatezza per differenziazione (art. 118, c. 1: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»).

Pertanto, superato il parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, che orientava il quadro prima della revisione, è consentita già oggi la allocazione, con legge statale ordinaria e con legge regionale, di funzioni amministrative ai vari livelli di governo, anche distinguendo tra enti della medesima categoria. In ispecie, la diversificazione può compiersi sia “perimetrando” le funzioni amministrative *proprie* delle Regioni, delle quali non si rende necessario l'esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo *ulteriori e specifiche* funzioni amministrative variando la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo.

Nel secondo caso, nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, il conferimento di funzioni amministrative statali alla Regione può essere accompagnata dalla delega a essa della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6), integrando a livello regionale funzione amministrativa e funzione normativa, benché di rango regolamentare. E tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia se fosse accompagnata da una contestuale corrispondente opera di delegificazione.

Solo una volta conseguiti tali elementi di analisi, cioè ridefinita la distribuzione delle competenze amministrative, se si dovesse ravvisare, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni (cioè meglio corrispondente a un principio di efficienza-adequatezza), la necessità di accom-

pagnare alla dislocazione di funzioni amministrative (anche normative e anche normative in seguito a delegificazione), dallo Stato verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa, a tanto si potrebbe procedere, tenendo conto degli effetti dell'attribuzione delle nuove competenze sull'organizzazione e sul funzionamento delle singole amministrazioni regionali destinatarie, valutandone in via preventiva la capacità di esercitare ogni funzione da trasferire in maniera più efficiente e più corretta di quanto non possa avvenire nell'opzione alternativa della conservazione alla sfera d'azione dello Stato (il Parlamento ha gli strumenti per compiere un'analisi di impatto, ovviamente a condizione che essi vengano messi in opera, e non pretermessi o malamente utilizzati come talvolta accade).

Secondo criterio, ogni trasferimento di competenze verso le Regioni deve essere preceduto dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). In proposito, il Gruppo di lavoro avanza dubbi «sulla effettiva vincolatività di una siffatta condizione», adducendo soprattutto preoccupazioni sulla complessità del processo di devoluzione, anche in ragione del contenzioso che potrebbe derivarne, nel caso in cui si dovesse procedere al complesso accertamento «dell'effettiva presenza o meno di siffatti elementi condizionanti».

Ora, secondo l'art. 116, c. 3 – ben lo rileva la prima relazione del Gruppo di lavoro – la devoluzione differenziata alle Regioni deve compiersi «nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119», cioè perseguendo esiti di perequazione. E la perequazione non è perseguibile, a regime, se non con la preliminare determinazione dei LEP. Si tratta poi stabilire in che modo.

Si possono prefigurare due strade: determinazione da parte della stessa legge di devoluzione negoziata, che dunque, per questa parte, sarebbe norma di disciplina diretta; delega al Governo (sembra, invero, corretto leggere l'art. 117, c. 2, lett. m, come una riserva di competenza all'atto legislativo dello Stato, non solo nel rapporto con la potestà legislativa delle Regioni, ma anche nel rapporto con la potestà amministrativa del Governo) ovvero rinvio ad una legge ulteriore da parte della legge-quadro.

Nella seconda ipotesi, che trova campo se si assume (per eccesso di realismo?) la definizione dei LEP a costi standard come un obiettivo di medio periodo di durata difficilmente quantificabile, sarebbe assolutamente necessaria una regolazione intertemporale: al fine di garantire l'adesione del processo all'art. 119 Cost., si dovrebbe definire immediatamente il criterio di ripartizione delle risorse da applicare per tutto il periodo di transizione, criterio da sostituire subito a quello della spesa storica, finora sperimentato e rivelatosi inadeguato perché tale da cristallizzare o accentuare gli squilibri. Inserito nel processo di produzione proposto – articolato tra disciplina legislativa diretta e delega o rinvio – tale nuovo criterio dovrebbe risultare automaticamente incentivante al conseguimento dell'obiettivo di definire i LEP e inteso ad assicurare l'avvio del percorso perequativo in attuazione della legge 42 del 2009 (diversamente, la disciplina transitoria diverrebbe eterna: una nuova calamità ossimorica). La legge di devoluzione differenziata dovrebbe quindi stabilire immediatamente – cioè prima dell'avvio della concreta dislocazione delle funzioni – il criterio operativo e l'intensità dell'azione perequativa, assumendo a riferimento le risultanze dei Conti Pubblici Territoriali (è dimostrato che il dettaglio delle serie storiche di medio-lungo periodo per tutte le funzioni in tutti i territori fornito dal sistema dei Conti Pubblici Territoriali rappresenta il migliore strumento di traslazione dei costi storici). Stante il vincolo di bilancio, ciò comporta la determinazione di un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente tra le Regioni le risorse, per garantire Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) compatibili, in ciascun territorio, con le risorse di bilancio. Questo modo di attribuzione delle risorse sarebbe destinato a valere fino alla determinazione effettiva dei LEP, e, come è facile rilevare, l'adozione, ai fini della ripartizione delle risorse, del riferimento alla spesa *pro capite*, nazionale e di lungo periodo (integrata da eventuali parametri correttivi di scala territoriale), sarebbe idonea, nella fase di transizione, non solo a sortire effetti perequativi immediati, ma anche a incentivare alla determinazione dei LEP tutti i decisori politici.

Se non si scegliesse una di queste vie, le sole funzioni dislocabili sarebbero quelle relative alle materie “non-LEP”, per le quali cioè non è dato discostarsi dalla spesa storica in quanto in esse non v'è campo a determinare i livelli essenziali delle prestazioni. Tali materie vanno identificate. In proposito, sarebbe forse opportuno un raccordo tra il Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato e il Gruppo di lavoro che si sta occupando di determinazione dei fabbisogni, nell'opera del quale di sicuro il problema della qualificazione delle materie come LEP o “non-LEP” è preliminare (naturalmente, non spetta a chi scrive dare suggerimenti sul coordinamento organizzativo, ma spetta forse segnalare la possibilità di rendere più efficienti i percorsi ricostruttivi).

3. *Modo di produzione legislativa*

Chi scrive si è già espresso criticamente, quand'era insediata la Commissione voluta dal precedente Governo, sullo strumento della legge-quadro e a favore di una soluzione incentrata sulla delegazione legislativa: tale posizione non ha avuto, a suo tempo, riscontro positivo, e forse non è destinata ad averne adesso; ma sarebbe poco etico non riproporla, da chi ritiene che quella accolta e oggi sotto esame nei contenuti presenta debolezze non marginali, e quella proposta potrebbe offrire prospettive ordinamentali di maggior pregio.

Queste le ragioni.

La legge-quadro dovrebbe indicare «obiettivi e modalità di attuazione» cui le intese tra lo Stato e le singole Regioni si dovrebbero conformare.

Ma la “legge-quadro” – o una legge ordinaria intesa a vincolare i contenuti delle intese, comunque la si voglia denominare – appare strumento inadeguato. Essa, per il suo rango gerarchico, non potrebbe vincolare né nei contenuti né nelle forme la nuova figura di legge introdotta per l'approvazione delle intese: quest'ultima, di livello ordinario anch'essa, potrebbe liberamente derogare in ogni sua parte a qualsivoglia legge anteriore pariordinata.

La via maestra sarebbe perciò quella di comporre le norme di attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. in una legge costituzionale, cioè approvata con il procedimento dell'art. 138 Cost.: obiettivo non impossibile da conseguire anche in tempi stretti, qualora vi sia un accordo politico forte e aspettativa di piena lealtà tra i contraenti. Se ricorressero circostanze siffatte, la soluzione della legge costituzionale sarebbe di certo da preferire, essendo la più desiderabile sotto diversi punti di vista: linearità e certezza nella definizione del processo di produzione normativa, condivisione ampia di questo, “pacificazione” delle parti politiche in conflitto nell'accettazione comune della complessità del processo di decisione politica che si apre. Anche questa proposta è stata già avanzata, ma senza successo, poiché non ricorrono le condizioni politiche per il suo accoglimento.

Resta però il problema – che la legge-quadro neppure ritiene di affrontare – di porre in essere una forma capace di irrigidire il parametro senza salire oltre il livello ordinario della legge.

Questa forma è la delega legislativa.

Nello schema di produzione definito dall'art. 76 Cost., la legge delegante ripete la propria rigidità dalla norma costituzionale, poiché vale a integrarla come parametro di legittimità del decreto legislativo delegato, atto del Governo. Ciò vale sia per il contenuto materiale di quest'ultimo, sia per il suo procedimento di formazione.

Il procedimento di formazione – come si ricava dai precedenti storici in termini, appunto nel campo dei trasferimenti di funzioni dallo Stato alle Regioni di maggiore dimensione e “successo” (tanto può dirsi della legge n. 382 del 1975 e del decreto delegato n. 616 del 1977) – è anche atto a garantire al Parlamento ruolo maggiore nella determinazione dei contenuti della legge delegata, pure ascritti formalmente al Governo (ma la forma di produzione per delega

è stata adoperata – si potrebbe dire: si è resa necessaria – per tutta la legislazione italiana “di riforma”). Il che non pare risultato di poco conto oggi, in considerazione della posizione non centrale attribuita al Parlamento in tutta la vicenda della pandemia. Lo strumento per garantire la preminenza parlamentare – già ampiamente sperimentato, con efficacia variabile, in ragione del grado di capacità conformativa prodotta verso il delegato – è quello del doppio parere delle Commissioni parlamentari (permanenti, competenti per materia, o specificamente costituite), su un primo schema di atto delegato e poi su un secondo, deliberato dal Governo sulla base delle prime indicazioni. La maggiore o minore intensità del vincolo che ne deriva a carico del legislatore delegato dipende ovviamente dallo stato delle relazioni Parlamento-Governo; ma l'esperienza rivela un'intensità crescente per la legislazione «ad alta valenza riformatrice», cioè per la legislazione che realizza un mutamento di orizzonte valoriale e ordinamentale, in ragione del passaggio dall'uno all'altro dei termini di una coppia concettuale radicalmente oppositiva (com'è avvenuto per la riforma del sistema regionale e locale innescata con la richiamata legge n. 382 del 1975, nel passaggio tra i termini accentramento-autonomia territoriale; per la legge n. 42 del 2009, sul «federalismo fiscale», nel passaggio tra i termini finanza derivata-autonomia finanziaria locale, affidato a un processo di devoluzione, per bloccare il quale, in ragione della crisi finanziaria, è stato necessario il rafforzamento del controllo statale sulla spesa culminato nella revisione degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost.; come avverrebbe oggi con il regionalismo differenziato, correttamente inteso, con il passaggio da un sistema segnato dalle fratture territoriali irrisolte a un sistema armonico di distribuzione dei poteri, e perequato).

Nella specie dell'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., la «legge dello Stato» di approvazione delle intese potrebbe ben essere, in linea di principio, un decreto legislativo delegato, se si guarda al rango di quest'ultima fonte, pariordinata alla legge parlamentare.

Tuttavia, la scarsa disciplina costituzionale del nuovo tipo di fonte (il fatto che la deviazione dalla fattispecie definita dall'art. 72 Cost. coinvolga la fase deliberativa dell'atto, indurrebbe, invero, a concludere che sia stato istituito un *nuovo tipo di fonte*, piuttosto che forgiata una *fonte atipica*: il che può non essere privo di conseguenze sul piano dommatico) – legge approvata sulla base di intese – rende necessario definire una modalità della delega, se si opta per questa soluzione, allineata agli artt. 72, 76, 116, c. 3, Cost., considerati in connessione sistematica.

L'art. 116, c. 3 stabilisce che «la legge» di conferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è «approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata».

Non sembra dubbio che «sulla base» non equivalga a «in conformità»: se così fosse, sarebbe imprescindibile una sequenza in cui la stipula dell'intesa precedesse la legge che a essa fosse tenuta a conformarsi. Ma poiché così non è, il processo che conduce alla conclusione dell'intesa può ben intrecciarsi con il procedimento di produzione della legge, purché le Camere siano sempre chiamate a deliberare a «maggioranza assoluta dei componenti» i contenuti della legge «basata sull'intesa». A maggioranza assoluta dovrebbe essere perciò deliberata la legge di delega al Governo a stipulare le intese, essendo essa vincolata dall'art. 76 a determinare, oltre che il tempo, l'oggetto e i principi e criteri direttivi della disciplina recata dall'atto delegato contenente l'intesa.

Quanto al procedimento, si può prefigurare una sequenza conforme ai parametri costituzionali:

- La legge di delega stabilisce la regola – sopra richiamata come ormai “tipica” della legislazione di riforma maggiore prodotta per delega – del doppio parere da parte della Commissione parlamentare competente o di una Commissione parlamentare specificamente istituita.
- Il Governo appresta un primo schema di decreto delegato, «sulla base» di intese preliminari con le singole Regioni interessate; la Commissione parlamentare esamina e pro-

pone eventuali modificazioni e correzioni; il Governo definisce intese ultime con le singole Regioni, concludendo la fase “negoziata” del procedimento; la Commissione parlamentare delibera il suo parere finale, in ragione del quale il Governo adotta i decreti legislativi contenenti la disciplina delle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

- Del secondo parere, la legge di delega stabilisce il carattere “conforme”, cioè non derogabile né modificabile dal Governo in sede di esercizio della potestà legislativa delegata, ed esso è deliberato dalla Commissione parlamentare «a maggioranza assoluta dei componenti», per queste ragioni: l’art. 116, c. 3 impone che la legge di conferimento sia approvata «dalle Camere», ovviamente in tutti i suoi contenuti, sicché occorre mettere in campo una sequenza finale in cui la parola ultima spetti al Parlamento, e al Governo residui la restituzione formale della determinazione parlamentare nel decreto delegato; la regola della deliberazione «a maggioranza assoluta dei componenti» deve valere per il *plenum* come per la sede decentrata, precipuamente perché in essa si delibera in via sostanzialmente definitiva.
- Nell’ambito della sequenza articolata tra legislatore delegato e Commissioni si dà campo agli enti locali, in ragione della posizione a essi attribuita nel procedimento sommariamente definito dall’art. 116, c. 3, per affrontare, in ispecie, la questione, non nuova, della possibile deriva verso un “centralismo regionale” lesivo del principio di pariordinazione *ex art. 114, c. 1, Cost.* (questione che tocca più direttamente la posizione delle Città metropolitane).

Quando chi scrive formulò questa proposta, prevede alcune obiezioni, alla luce dell’art. 76 e dell’art. 72 Cost. Valgano in proposito le deduzioni di allora.

Quanto all’art. 76, si potrebbe sollevare la questione, classica, del carattere «nuovo» del potere affidato al Governo in forza della delegazione, sostenendo la preclusione per il Parlamento delegante di limitare il potere delegato oltre la soglia dello svuotamento (salva l’ipotesi della revoca, esplicita, o implicita per legiferazione diretta sulla materia). Ma in un contesto tanto potenzialmente accidentato, per la qualità dei soggetti partecipanti e per la peculiarità del modo di partecipazione definito dal meccanismo delle previe intese, in cui si compie una cooperazione tanto plurale di volontà, e in cui il processo di integrazione politica è connotato da una complessità tanto difficile da “addomesticare” in un adeguato procedimento di produzione legislativa, una lettura sistematicamente integrata degli artt. 116, c. 3, e 76 Cost., la cui elevata «elasticità» è comprovata dall’esperienza nell’intera parabola della sua applicazione in epoca repubblicana, consente di concludere per la praticabilità dell’ipotesi proposta. Il Governo, invero, avrà, nel processo di produzione legislativa, un ruolo sostanziale di raccordo tra i soggetti “partecipanti” e “stipulanti”, da una parte, e il Parlamento dall’altra, ben lontano da funzioni di mera ratifica.

Quanto all’art. 72, considerato che il parere conforme può essere ritenuto espressione del potere sostanziale di deliberare infine la legge, torna l’obiezione del divieto di «deferire a commissioni» l’approvazione di «leggi in materia costituzionale». Obiezione che vale se a tale ultimo novero venga ascritta la legge di attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» *ex art. 116, c. 3*. Ma, a parte la perdurante difficoltà a definire la categoria, si potrebbero ritenere queste leggi come «materialmente costituzionali» solo se a esse venisse ascritta la possibilità di modificare l’ordine delle competenze definito dall’art. 117 Cost. Ma ciò non è, come si è visto: e, non essendovi, dunque, coinvolgimento di «materia costituzionale», non v’è divieto di procedimento decentrato *ex art. 72, c. 4, Cost.*

Una volta individuata nella delega la tecnica di produzione idonea a differenziare, su base negoziata, la dotazione delle funzioni delle singole Regioni, occorrerebbe definire il quadro

della strumentazione normativa necessaria a portare a compimento il processo di dislocazione, identificando gli oggetti della delega, il campo di definizione dei principi, gli ambiti di eventuale intervento legislativo diretto.

In proposito:

- Si tratta di una devoluzione di funzioni legislative e amministrative, che deve conformarsi ai consolidati criteri di organicità e completezza, a fini di esercizio efficiente, compiuta, per ciascuna Regione, sul fondamento di un'analisi intesa a definire i rapporti di connessione, implicazione, interdipendenza con altre funzioni regionali e con funzioni da ritenere affidate allo Stato, in ragione della dimensione dell'interesse implicato e della dimensione obiettiva di ogni singola funzione.
- L'analisi delle funzioni deve comprendere anche un'analisi economica, intesa a valutare se il prevalere delle economie di scala consigli la conservazione delle funzioni nello Stato ovvero il prevalere delle economie di scopo ne suggerisca la dislocazione verso le Regioni.
- Poiché la nuova dislocazione richiesta «concerne» materie nelle quali le Regioni da «differenziare» hanno già competenze legislative (concorrenti), e amministrative in ragione di trasferimenti precedenti, e le hanno già messe in opera, eventuali ulteriori devoluzioni dovranno essere precedute da verifiche di impatto (VIR), per valutare la *performance* conseguita: alcuni ambiti materiali potrebbero, infatti, risultare “saturi” in una singola Regione e non tollerare ulteriori estensioni delle competenze, oppure l'esercizio delle funzioni in specifiche materie potrebbe essersi rivelato inefficiente.

ANALISI ECONOMICA

1. *Dinamica del debito pubblico, squilibri territoriali e rivendicazioni autonomistiche: una ricostruzione critica*

1.1. *Premessa*

Il dibattito sulla destinazione dei fondi del *Recovery Fund* ha riproposto le prese di posizione di quanti premono per orientare la maggior parte di questi ultimi verso le aree “più produttive del Nord del Paese”, nella convinzione che la ripresa della “locomotiva” settentrionale prima o poi consentirà anche al Mezzogiorno di risollevarsi, tenuto conto che investire al Sud, tutto sommato, non rappresenta una scelta opportuna alla luce dei “continui fallimenti” che le politiche attive di industrializzazione verso le regioni meridionali intraprese in passato hanno conseguito; ne segue che le priorità per il Sud sarebbero rappresentate da interventi volti a migliorare la qualità delle istituzioni e, più in generale, a favorire investimenti in “capitale sociale”.

A conforto di tale tesi si adduce il fatto che le regioni meridionali sono sempre state oggetto di una mole significativa di trasferimenti da parte delle regioni del Nord che non hanno avuto alcun effetto sulla crescita al sud e che, nello stesso tempo, hanno dato origine ad “esorbitanti” residui fiscali insopportabili per le regioni “donatrici” con ripercussioni sulle politiche di bilancio e sulla stessa dinamica del debito pubblico. In ultima analisi la crescita del debito pubblico in Italia sarebbe riconducibile agli squilibri macroeconomici tra le due aree del Paese¹. In questo contributo si tornerà indietro nel tempo per ripercorrere alcuni snodi cruciali delle vicende della politica economica italiana tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta che posero le basi per la crescita del debito pubblico nel nostro paese nel momento in cui la politica monetaria, a seguito dell’adesione del Paese al Sistema Monetario Europeo (SME), fu subordinata al mantenimento del tasso di cambio in coincidenza con una progressiva perdita di competitività dell’intero sistema produttivo italiano sui mercati europei. La lievitazione del debito pubblico può invece essere spiegata, come si vedrà in seguito, dalla spesa per interessi in un quadro di politica fiscale che tende a perseguire avanzi primari destinati a crescere significativamente nella seconda metà degli anni Novanta in vista dell’ingresso nell’area dell’euro e che continuano fino ad oggi. È sembrato opportuno porre in una più corretta e meno ideologica prospettiva le vicende della finanza pubblica per chiarire poi in che termini i governi hanno articolato le politiche per il Mezzogiorno che, proprio nel corso degli anni Settanta, cessano di avere un ruolo propulsivo, elemento qualificante del primo ventennio dell’intervento straordinario, che contribuisce, per la prima volta nella storia d’Italia, alla significativa riduzione dei divari territoriali, per poi limitarsi nel ventennio successivo a un sostegno alla domanda di carattere assistenziale, la cui entità sarà in seguito destinata a ridimensionarsi a causa dei vincoli europei al bilancio pubblico. La liquidazione di ogni ipotesi di politica di sviluppo a Sud negli ultimi venti anni e il conseguente peggioramento delle condizioni economiche e sociali delle regioni meridionali vanno di pari passo al lento ed inesorabile declino relativo del resto del Paese e l’emergere di una “questione settentrionale” che ripropone il conflitto redistributivo tra territori e la controversia dei cosiddetti residui fiscali; anche a tale proposito si è ritenuto opportuno definirne correttamente i termini della loro effettiva rilevanza e significato in una prospettiva, allarmante per le regioni meridionali, di un progressivo disimpegno della politica fiscale a svolgere un incisivo ruolo di riequilibrio territoriale nella fornitura di beni e servizi alla collettività.

¹ Per una esemplificazione di questa posizione si vedano G. GALLI, G. GOTTARDO, La mancata convergenza del Mezzogiorno: trasferimenti pubblici, investimenti e qualità delle istituzioni. *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, 2 ottobre 2020.

1.2. Politica monetaria, tassi di cambio e competitività alle origini del debito pubblico

Alla fine degli anni Settanta tende a consolidarsi un'impostazione di politica economica che ritiene fondamentale operare un drastico contenimento delle tensioni inflazionistiche e procedere ad un'ulteriore integrazione con gli altri paesi dell'allora Comunità Economica Europea attraverso la costituzione di un sistema monetario basato su tassi di cambio fissi. La fissazione del cambio rappresenta una svolta rispetto agli anni Settanta caratterizzati da una politica valutaria portata avanti dalla Banca d'Italia di svalutazioni della lira rispetto al marco tedesco (principale mercato delle esportazioni italiane) relativamente più ampie di quelle nei confronti del dollaro statunitense (principale area di provenienza delle importazioni). Negli intendimenti del governo un cambio fisso avrebbe indotto, attraverso l'operare del "vincolo esterno", una drastica ristrutturazione dell'apparato produttivo in termini di incremento della produttività dei fattori impiegati e raffreddato le tensioni inflazionistiche, innescando un circolo virtuoso basato su una crescita dei livelli di attività in un quadro di stabilità monetaria. Le politiche di stabilizzazione monetaria e l'adesione ad un sistema di cambi fissi rendono tuttavia necessario, da un lato, fronteggiare gli squilibri delle partite correnti e, nella misura in cui le ristrutturazioni aziendali e la riduzione dei costi di produzione e dei salari sono insufficienti, anche riduzioni dei livelli di occupazione. In quegli anni è esattamente ciò che si verifica, come avrebbe ricordato anni dopo Paolo Baffi²: «Un sistema a guida marco, fondato sulla stabilità dei prezzi e sulla rigidità del cambio impone a qualsiasi paese che subisca un *shock* riduttivo della sua capacità produttiva (come furono i due del prezzo del petrolio degli anni Settanta), la scelta fra il finanziamento estero e il ricorso all'abbattimento dei prezzi interni e, maggiormente dei salari che da Keynes in poi sappiamo essere oltremodo difficile e costoso in termini di tranquillità e di produzione di reddito. L'aggiustamento relativo dei prezzi e salari sarebbe più facile su un'onda di moderata inflazione diffusa al sistema, ma l'obiettivo essendo quello più severo dei prezzi stabili, questa agevolezza non si dà e di tanto si aggrava il vincolo della fissità del cambio». Come si può notare dalla Tab. 1, a fronte di un vistoso calo medio annuo dell'occupazione dell'1,2% nel decennio 1981-1991, ben più rilevante di quello verificatosi nel periodo 1975-1980, sta una crescita del valore aggiunto manifatturiero dell'1,7%, inferiore a quella verificatasi nel periodo precedente. Di conseguenza, l'incremento medio annuo della produttività del lavoro è solo lievemente superiore (2,9% contro il 2,45) a quello registrato nella seconda metà degli anni Settanta. Gli stessi salari reali, nonostante la progressiva deindicizzazione di quelli monetari³, aumentano in media del 2,6% all'anno, contro il 2,1% del periodo 1975-1980.

Periodo	Tasso medio di crescita annuo del valore aggiunto nel settore manifatturiero a prezzi costanti	Tasso medio di crescita annuo dell'occupazione nel settore manifatturiero	Tasso medio di crescita annuo della produttività del lavoro nel settore manifatturiero	Tasso medio di crescita annuo dei salari reali nel settore manifatturiero
1975-1980	2,3	-0,1	2,4	2,1
1981-1991	1,7	-1,2	2,9	2,6

Fonte: dati ISTAT e Azzolini e Marani (1992), p. 13.

² Cfr. BAFFI, P. (1989, 3 giugno). Moneta, Cee, falso traguardo. *La Stampa*.

³ Il 14 febbraio 1984 il Governo presieduto da Bettino Craxi varò un decreto per il contenimento dell'inflazione nell'anno 1984 che, tra l'altro, congelava 3 punti della scala mobile. Il provvedimento, in termini economici, rallentava il processo di adeguamento degli stipendi e dei salari dei lavoratori dipendenti all'aumento del costo della vita. Tale disciplina fu oggetto di un referendum abrogativo che si tenne il 9 e 10 giugno 1985 promosso dal Partito Comunista e dalla CGIL. I risultati furono tuttavia favorevoli al "no" nella misura del 53,3%.

L'esame degli andamenti del tasso di cambio della lira rispetto al marco tedesco e del differenziale inflazionistico tra Italia e Germania tra il periodo 1975-1980 e quello successivo 1981-1991 testimoniano le difficoltà in cui si dibatte il sistema produttivo italiano stretto tra i vincoli del cambio e uno sfavorevole differenziale di inflazione con gli altri paesi. Il progressivo ridimensionamento delle produzioni a più elevato contenuto tecnologico, la cui competitività sui mercati internazionali non si basa soltanto sul prezzo ma anche sul loro contenuto innovativo, rispetto a prodotti di tipo tradizionale a bassa tecnologia – in cui invece è cruciale la concorrenza di prezzo – mettono a dura prova la competitività dell'economia italiana⁴. Considerando i differenziali di inflazione come una buona approssimazione dell'andamento dei costi relativi che gravano sul settore manifatturiero, dall'esame della Tab. 2 risulta evidente che già nel periodo 1975-1980, caratterizzato, come già ricordato, da una politica valutaria più “accomodante” il tasso di cambio reale della lira rispetto al marco tedesco⁵ cresce in media del 2,2% annuo perché, a fronte di un differenziale di inflazione medio annuo rispetto alla Germania del 13,2% il tasso di cambio nominale aumenta ad un tasso medio annuo solo dell'11%. Nel periodo successivo 1981-1987, la perdita di competitività è ancora maggiore; il tasso reale di cambio aumenta nella misura del 2,8% annuo, in quanto, pur in presenza di un differenziale inflazionistico inferiore pari al 9,1% annuo, l'aumento del tasso di cambio nominale è pari solo al 6,3% annuo. Nel periodo successivo, 1988-1991, in cui i riallineamenti concessi all'Italia nell'ambito degli accordi SME si riducono e il paese nel 1990 rientra nella “banda stretta” di oscillazione delle valute⁶, lo scenario peggiora ulteriormente: il tasso nominale di cambio aumenta solo dello 0,9% e, pur in presenza di un'ulteriore riduzione del differenziale inflazionistico al 3,9%, l'aumento del tasso reale di cambio è però pari al 3% annuo. La conseguenza di questa perdita di competitività dell'economia italiana negli anni di adesione dello SME la si può agevolmente verificare attraverso il progressivo deterioramento del saldo delle partite correnti. Dall'esame della Tab. 3 si può notare⁷ che, ad eccezione del 1983 e del 1986, il saldo delle partite correnti è costantemente negativo e progressivamente crescente fino all'anno di uscita dallo SME.

Periodi	Tasso di inflazione annuo in Germania	Tasso di inflazione annuo in Italia	Differenziale inflazionistico Italia - Germania	Tasso di variazione medio annuo del tasso nominale di cambio lira marco	Tasso di variazione medio annuo del tasso reale di cambio lira marco	Tasso medio sul mercato monetario Italia	Tasso medio sul mercato monetario Germania	Differenziale tassi sul mercato monetario Italia - Germania	Differenziale reale dei tassi sul mercato monetario Italia - Germania
1975-1980	4,3	17,5	13,2	11,0	2,2	13,5	5,6	7,9	-5,3
1981-1987	3,0	12,1	9,1	6,3	2,8	15,1	6,6	8,5	-0,6
1988-1991	3,0	6,9	3,9	0,9	3,0	10,9	7,2	3,7	-0,2

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e da Azzolini e Marani (1992), p. 14.

⁴ Cfr. U. MARANI, R. AZZOLINI (1992). Politica del cambio e struttura produttiva nelle vicende valutarie. *Politica ed Economia*, 10-11; pp. 12-16.

⁵ Definito come quantità di lire per un marco tedesco.

⁶ Per la lira i riallineamenti (tutti in deprezzamento) furono i seguenti: il 6% il 23.3.1981; il 3% il 5.10.1981; il 2,75% il 14.6.1982; il 2,5% il 22.3.83; l'8% il 22.7.1985; il 3,5% il 13.9.1992; uscita dallo SME il 17.9.1992.

⁷ Al fine di rendere più chiaramente intelligibili al lettore gli ordini di grandezza, si è preferito convertire gli importi in miliardi di euro correnti.

Tabella 3 - Saldo dei conti con l'estero e tassi di interesse sui mercati monetari in Italia e Germania

Anni	Saldo delle partite correnti in miliardi di euro	Saldo complessivo dei movimenti di capitali in miliardi di euro	di cui: saldo dei movimenti di capitali bancari in miliardi di euro	Tassi sul mercato monetario Italia	Tassi sul mercato monetario o Germania
1980	-5,240	5,700	3,580	17,2	9,6
1981	-3,964	4,256	-0,786	19,8	12,1
1982	-5,189	2,473	-1,581	19,4	8,9
1983	0,365	4,218	2,580	17	6,5
1984	-2,611	2,836	2,654	14,7	5,7
1985	-3,933	0,641	-2,737	13,1	4,8
1986	1,560	1,930	3,333	10,3	4,8
1987	-1,482	5,787	2,878	11,7	3,6
1988	-4,266	11,174	5,280	11,1	4,3
1989	-8,369	17,603	7,736	11	7,1
1990	-10,524	26,941	11,866	10,6	8,4
1991	-15,151	15,008	20,332	11	9,2
1992	-17,676	5,501	13,068	12,6	9,5

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.

Di fronte a questo problema le autorità monetarie reagiscono considerando la possibilità di compensare gli squilibri delle partite correnti con un corrispondente afflusso di capitali; a partire dal 1979 si avvia una fase di maggiore integrazione dei mercati finanziari cui l'Italia partecipa determinando in modo graduale un differente assetto del mercato monetario interno, prima, e una progressiva liberalizzazione della normativa legata al funzionamento del mercato valutario, poi; si noti che gli afflussi di capitale non sono più caratterizzati da fondi raccolti (direttamente o indirettamente) dalle autorità monetarie, bensì – oltre che dai crediti commerciali – da quelli che sono contabilizzati sotto la voce prestiti privati e pubblici (ottenuti da grandi imprese o banche e per lo più favoriti dalla copertura da parte dello Stato del rischio di cambio), e dall'incremento dell'indebitamento netto sull'estero da parte delle aziende di credito. Tali afflussi di capitale sono ascrivibili al processo di integrazione finanziaria europea acceleratosi all'indomani degli accordi dello SME. A questo scopo i tassi di interesse devono necessariamente essere tenuti a livelli più elevati di quelli degli altri mercati finanziari; i dati riportati nelle Tab. 2 e 3 evidenziano un differenziale positivo tra i tassi di interesse sui mercati finanziari in Italia e quelli in Germania, che si accresce in termini reali nella misura in cui il tasso di inflazione italiano tende a ridursi negli anni 1988-1991; gli afflussi di capitali crescono progressivamente fino al 1990. Successivamente saranno i movimenti di capitali bancari a riequilibrare gli squilibri delle partite correnti. Per gli investitori stranieri, si aprono possibilità di investimenti finanziari particolarmente vantaggiose: essi possono infatti investire i loro capitali nel mercato finanziario italiano, ottenere tassi di interesse molto più elevati che altrove, senza praticamente correre rischi di cambio, dal momento che l'Italia resta fedele agli impegni dello SME cercando di evitare la svalutazione della lira: questo almeno fino al 1991. In definitiva, il tasso di interesse diviene uno strumento di politica monetaria attraverso il quale si difende il tasso di cambio e si controlla l'equilibrio della bilancia dei pagamenti⁸. Questa strategia di politica valutaria necessariamente richiede che

⁸ Cfr. GIANNOLA, A. & MARANI, U. (1990). Tassi di interesse e debito pubblico. Un'analisi del caso italiano. ESI, Napoli, pp. 7-34.

la politica monetaria sia svincolata dalla politica fiscale per cui si impone la recisione del legame tra Banca centrale e Tesoro per quanto concerne le modalità di finanziamento del disavanzo di bilancio del settore pubblico. Il 12 febbraio 1981 il Ministro del Tesoro Beniamino Andreatta scrive al Governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi la lettera che avvia il cosiddetto "divorzio" tra le due istituzioni. Con la sua lettera, il Ministro chiede il "parere" del Governatore sull'ipotesi di una modifica del regime esistente, con l'obiettivo esplicito di porre rimedio all'insufficiente autonomia della Banca centrale nei confronti del Tesoro. Il Governatore, nella sua risposta, concorda sulla necessità che l'istituto di emissione risponda unicamente a obiettivi di politica monetaria nel regolare il finanziamento al Tesoro e che comunichi al mercato gli obiettivi quantitativi di crescita della base monetaria, in un passo decisivo verso il cambiamento di strategia monetaria. A seguito di ciò, la politica monetaria può essere gestita in funzione del contenimento dei tassi di inflazione della difesa del tasso di cambio in seno allo SME. Dalla fine degli anni Settanta il fabbisogno del settore pubblico viene finanziato progressivamente sul mercato e contemporaneamente i tassi di interesse tendono a lievitare a causa della politica di difesa del cambio, passando da valori reali nettamente negativi a valori significativamente positivi. Emerge così il fenomeno nuovo della dinamica della spesa per interessi che si intreccia (e sempre più con segno opposto) a quella del disavanzo primario; una politica di elevati tassi di interesse che determina una crescita significativa del livello del debito pubblico. A conferma di ciò, alcuni esercizi econometrici⁹, basati sull'applicazione della *Granger Causality* al periodo in questione, consentono di verificare la sostanziale esogeneità della dinamica dei tassi di interesse rispetto al processo di accumulazione del debito pubblico nelle sue differenti articolazioni. In altri termini, è il tasso di interesse che contribuisce a spiegare il tasso di variazione dello *stock* di debito e non viceversa. In definitiva, l'incremento di quest'ultimo non rappresenta tanto la causa di elevati tassi di interesse sul mercato finanziario italiano quanto piuttosto l'effetto della politica di stabilizzazione monetaria perseguita dalla Banca centrale, dato il vincolo esterno. L'ascesa dei tassi di interesse, riconducibile dunque a fenomeni esterni alla finanza pubblica provoca, a sua volta, un aumento della spesa per interessi al crescere della quota di fabbisogno che deve essere finanziata sul mercato, autoalimentando il rapporto debito/PIL. I dati riportati nelle Tab. 4 e 5 consentono di documentare tali dinamiche. Quello che si nota, in primo luogo, è il progressivo aumento del tasso di interesse medio sui titoli del debito pubblico che si attesta al 14,5% nel corso del periodo 1980-1991 e, in secondo luogo, l'adozione di politiche di contenimento progressivo del disavanzo primario che si riduce gradualmente, fino ad azzerarsi nel 1991. Da questo momento in poi, i diversi governi che si sono succeduti adotteranno politiche di bilancio tendenzialmente restrittive, che avranno proprio l'obiettivo di conseguire avanzi di bilancio primari crescenti che toccheranno, con il 6,2% del PIL nel 1997, il punto di massimo. Successivamente, il disavanzo primario si manterrà sempre positivo – con l'unica eccezione del 2009 – anche negli anni più critici dal 2012 al 2019, a livelli anche superiori a quelli registrati da paesi come Francia e Spagna e a livelli comparabili a quelli della "virtuosa" Germania. Occorre infatti ricordare che all'inizio degli anni Novanta, sotto i condizionamenti ineludibili del Trattato di Maastricht, le autorità di governo prendono la decisione di seguire una linea rigorosa di aumento delle entrate e di contenimento delle spese, ponendo in prima linea il risanamento finanziario a prescindere dalle conseguenze sul piano del reddito e dell'occupazione¹⁰. L'aumento delle entrate e il contenimento delle spese rispondono all'imperativo di

⁹ Si veda LOPES, A. (1989). Dinamica del debito pubblico e tassi di interesse. Un tentativo di verifica dei nessi di causalità. *Quaderni sardi di economia*, 4, pp. 351-366.

¹⁰ Cfr. ARTONI, R. (1996). Meccanismi istituzionali di controllo della finanza pubblica quale condizione per uno sviluppo equilibrato. *Il Risparmio*, 2, pp. 249-261; GRAZIANI, A. (2000). Lo sviluppo dell'economia italiana, Boringhieri, Torino, pp. 192-196.

consolidare un avanzo primario tale da compensare, almeno in parte, la spesa per interessi. Sotto questo profilo, contrariamente a quanto si crede, l'Italia ha fatto molto di più della maggior parte degli altri membri dell'Eurozona in termini di austerità autoimposta e di riforme strutturali per soddisfare le condizioni previste dal Trattato di Maastricht¹¹. Ciò emerge chiaramente se si confronta la politica fiscale italiana con quella di Francia, Germania e Spagna. Infatti, se si scompone la spesa pubblica primaria nelle tre componenti più importanti (retribuzioni dei dipendenti pubblici, prestazioni pensionistiche e investimenti), si può agevolmente notare che, in media, l'incidenza di tali voci sul PIL per l'Italia non differisce significativamente da quella registrata per gli altri tre paesi considerati.

Ne segue che l'incremento del disavanzo sul PIL finisce con l'essere sostanzialmente spiegato dalla dinamica della spesa per interessi, a sua volta riconducibile all'andamento del tasso di interesse. Questo spiega l'andamento divergente del rapporto debito/PIL che l'economia italiana inizia a mostrare a partire dagli anni Ottanta: una tendenza destinata ad accentuarsi nel corso degli ultimi venti anni, in concomitanza con una situazione in cui i tassi di interesse, pur declinanti, si mantengono al di sopra del tasso di crescita del prodotto.

¹¹ Cfr. STORM, S. (2019, 10 aprile). How to Ruin a Country in Three Decades. Institute for New Economic Thinking.

Anni	Tabella 4 - Andamento degli indicatori di finanza pubblica: confronti internazionali																																				
	Disavanzo(+) o Avanzo(+) complessivo delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Disavanzo(-) o Avanzo(+) primario delle Amministrazioni pubbliche sul PIL			Debito pubblico delle amministrazioni pubbliche sul PIL			Spesa complessiva delle Amministrazioni pubbliche sul PIL																											
	Italia	Germania	Spagna	Francia	Italia	Germania	Spagna	Francia	Italia	Germania	Spagna	Francia																									
1980	-6,8	-2,8	-2,5	0,0	-2,5	-0,9	-2,1	1,4	55,9	31,2	16,8	19,6	39,7	35,4	4,3	1,9	0,4	1,4	10,4	10,8	9,4	13,4	12,0	16,9	11,8	18,6	2,9	3,5	1,8	3,3							
1981	-10,6	-3,6	-3,7	-1,9	-5,6	-1,3	-3,3	0,1	58,1	34,8	20,6	21,7	43,4	38,4	5,0	2,3	0,4	2	11,5	11,0	9,8	13,9	13,4	17,6	13,1	19,7	3,4	3,2	2,2	3,2							
1982	-9,7	-3,4	-5,7	-2,7	-3,3	-0,5	-4,8	-0,7	62,6	37,7	25,6	25,3	45,4	39,0	6,4	2,7	0,6	2	11,3	10,9	9,8	14,2	13,6	17,9	13,1	20,7	3,4	2,8	2,9	3,3							
1983	-9,8	-2,5	-4,6	-3,1	-2,2	0,4	-3,8	-0,6	68,6	39,4	31,0	26,6	47,5	39,9	7,6	2,9	0,8	2,5	11,3	10,7	10,2	14,3	14,4	17,3	13,5	20,9	3,3	2,5	2,7	3,2							
1984	-11,1	-1,9	-5,2	-2,7	-3,0	1,0	-4,0	-0,1	74,0	40,1	31,1	28,8	47,7	39,6	8,1	2,9	1,2	2,6	11,2	10,4	10,0	14,4	14,1	16,7	13,5	21,2	3,2	2,4	2,9	3,0							
1985	-12,0	-1,1	-6,2	-2,8	-3,8	1,8	-4,2	0,0	79,9	40,7	42,3	30,6	48,4	40,2	8,2	2,9	2	2,8	11,0	10,4	10,2	14,4	14,4	16,4	13,8	21,7	3,3	2,3	3,6	3,2							
1986	-11,6	-1,3	-5,5	-2,7	-3,1	1,6	-1,8	0,1	84,1	40,6	43,6	31,0	48,8	40,3	8,5	2,9	3,7	2,8	11,0	10,3	10,0	14,2	14,3	16,1	13,5	21,6	3,2	2,4	3,5	3,2							
1987	-11,1	-1,9	-3,7	-1,9	-3,5	1,0	0,5	0,9	88,1	41,6	44,0	33,1	48,1	40,5	7,6	2,9	4,2	2,8	11,2	10,4	10,0	13,9	14,2	16,4	13,3	21,2	3,2	2,4	3,3	3,0							
1988	-10,7	-2,1	-3,3	-1,6	-2,7	0,7	0,0	1,0	89,8	42,0	40,3	33,1	48,6	40,6	8,0	2,8	3,3	2,6	11,1	10,3	10,1	13,4	14,1	16,3	13,4	21,0	3,1	2,3	3,7	3,3							
1989	-11,0	-2,0	-4,2	-1,5	-1,3	0,5	-0,3	1,4	94,3	42,3	43,5	34,8	51,0	41,3	9,7	2,5	3,9	2,9	11,8	9,5	10,7	13,0	14,5	15,4	13,9	20,9	3,1	2,2	4,9	3,5							
1991	-11,0	-3,2	-4,3	-2,0	0,0	-0,6	-0,6	0,9	97,6	40,3	44,2	35,3	52,1	41,1	11,0	2,6	3,7	2,9	11,8	10,1	11,1	13,1	14,6	16,6	14,7	21,4	3,0	2,6	4,7	3,5							
1992	-10,0	-2,8	-4,0	-3,9	1,8	0,4	0,3	-0,7	104,2	43,0	46,6	38,9	53,3	41,5	11,8	3,2	4,3	3,2	11,7	10,4	11,8	13,4	15,5	17,3	15,5	22,0	2,8	2,8	4,0	3,5							
1993	-9,7	-3,5	-6,7	-5,6	2,5	-0,2	-1,7	-2,3	114,1	46,9	58,1	44,3	54,2	42,0	12,2	3,3	5	3,3	11,6	10,6	11,8	14,0	16,0	18,4	16,2	23,1	2,5	2,7	4,1	3,1							
1994	-8,7	-2,6	-6,1	-5,6	2,2	0,7	-1,4	-2,2	120,1	49,3	60,5	47,6	51,4	40,5	10,9	3,3	4,7	3,4	11,2	10,3	11,3	14,0	16,2	18,6	15,8	22,9	2,1	2,5	3,9	3,1							
1995	-7,2	-9,4	-6,8	-5,1	3,9	-5,9	-1,9	-1,7	119,4	54,9	61,5	56,1	51,6	55,1	11,1	3,5	4,9	3,4	10,5	8,8	10,9	13,2	15,6	17,2	13,1	17,7	2,6	2,6	4,4	4,2							
1996	-6,6	-3,6	-5,9	-3,4	-4,1	-0,1	-0,8	-0,3	119,1	57,8	65,4	60,0	51,4	49,4	42,8	54,9	40,4	45,9	37,7	51,3	11,0	3,5	5,1	3,6	10,8	8,8	10,9	13,4	15,8	18,0	13,0	17,8	2,7	2,5	3,7	4,1	
1997	-3,0	-2,9	-3,9	-3,7	6,2	0,5	0,7	-0,1	116,8	58,9	64,2	61,4	49,6	48,6	48,6	41,5	54,5	40,4	45,2	36,9	50,9	9,2	3,4	4,6	3,6	11,0	8,7	10,6	13,3	16,3	18,0	12,6	17,9	2,7	2,3	3,7	3,8
1998	-3,0	-2,6	-2,6	-2,4	4,9	0,8	1,4	1,0	114,1	59,5	62,3	61,3	48,2	48,1	40,9	52,9	40,8	44,7	36,9	49,5	7,9	3,4	4,0	3,4	10,2	8,5	10,2	13,1	16,0	17,8	12,1	17,5	2,8	2,3	3,9	3,7	
1999	-1,8	-1,7	-1,2	-1,6	4,6	1,4	2,2	1,4	113,3	60,1	60,8	60,5	47,8	48,2	48,2	39,9	52,6	40,8	45,1	36,5	49,6	6,4	3,1	3,4	3,0	10,1	8,5	10,2	13,1	16,2	18,0	11,8	17,3	2,9	2,4	3,9	3,8
2000	-2,4	-1,6	-1,2	-1,3	3,7	1,6	2,0	1,6	109,0	59,1	57,8	58,9	46,5	47,8	39,1	51,7	40,4	44,6	35,9	48,8	6,1	3,2	3,2	2,9	10,0	8,4	10,0	12,9	15,8	17,5	11,6	16,8	2,8	2,3	3,7	3,9	
2001	-3,2	-3,0	-0,5	-1,4	2,9	0,0	2,5	1,6	108,9	57,9	54,0	58,3	47,4	47,4	38,4	51,7	41,3	44,4	35,4	48,7	6,1	3,0	3,0	3,0	10,2	8,2	9,8	12,9	15,6	17,6	11,4	16,9	3,0	2,3	3,8	3,9	
2002	-2,9	-3,9	-0,3	-3,2	2,6	-0,9	2,3	-0,2	106,4	59,7	51,2	60,3	46,8	47,9	38,6	52,8	41,3	44,9	36,0	49,8	5,5	3,0	2,6	3,0	10,3	8,3	9,7	13,0	15,9	18,1	11,5	17,2	2,5	2,2	4,1	3,8	
2003	-3,2	-3,7	-0,4	-4,0	1,7	-0,8	1,9	-1,2	105,5	63,3	47,7	64,4	47,1	48,3	38,4	53,3	42,2	45,4	36,1	50,5	4,9	2,9	2,3	2,8	10,5	8,3	9,8	13,1	16,1	18,5	11,5	17,4	3,1	2,1	4,2	3,9	
2004	-3,5	-3,3	-0,1	-3,6	1,1	-0,5	1,9	-0,8	105,1	65,0	45,4	65,9	46,9	46,8	38,8	53,0	42,3	44,0	36,8	50,2	4,6	2,8	2,0	2,8	10,4	8,1	9,8	12,9	16,2	18,2	11,5	17,4	3,2	1,9	4,0	4,0	
2005	-4,1	-3,3	1,2	-3,4	0,4	-0,6	3,0	-0,7	106,6	67,3	42,4	67,4	47,2	46,8	38,5	53,3	42,7	44,1	36,7	50,6	4,5	2,7	1,8	2,7	10,6	8,1	9,8	12,8	16,2	18,0	11,4	17,5	3,2	1,9	4,2	4,0	
2006	-3,6	-1,7	2,1	-2,4	0,8	1,1	3,7	0,2	106,7	66,7	39,1	64,6	47,8	45,2	38,4	52,9	43,4	42,4	36,8	50,3	4,4	2,8	1,6	2,6	10,7	7,8	9,8	12,6	17,2	11,3	17,6	3,2	2,0	4,4	3,9		
2007	-1,3	0,3	1,9	-2,6	3,4	2,9	3,5	0,1	103,9	64,0	35,8	64,5	46,7	43,4	39,3	52,6	42,0	40,8	37,7	49,9	4,7	2,6	1,6	2,7	10,3	7,5	10,0	12,4	16,4	16,1	11,4	17,5	3,2	2,0	4,7	3,9	
2008	-2,6	-0,1	-4,6	-3,3	2,3	2,5	-3,0	-0,4	106,2	65,5	39,7	68,8	47,8	44,2	41,4	53,3	42,9	41,6	39,8	50,4	4,9	2,6	1,6	2,9	10,5	7,5	10,6	12,4	16,9	15,9	12,3	17,6	3,2	2,1	4,7	3,9	
2009	-5,1	-3,2	-11,3	-7,2	-0,7	-0,5	-9,6	-4,6	116,6	73,0	53,3	83,0	51,1	48,2	46,2	57,2	46,7	45,5	44,5	54,6	4,4	2,7	1,7	2,6	11,0	8,2	11,7	13,1	18,5	17,4	14,4	19,2	3,7	2,4	5,2	4,3	
2010	-4,2	-4,4	-9,5	-6,9	0,0	-1,9	-7,6	-4,4	119,2	82,4	60,5	85,3	49,9	48,1	46,0	56,9	45,7	45,6	44,1	54,4	4,2	2,5	1,9	2,5	10,8	8,0	11,6	13,0	18,5	16,8	15,1	19,2	3,1	2,4	4,7	4,2	
2011	-3,6	-0,9	-9,7	-5,2	1,1	1,6	-7,3	-2,4	119,7	79,8	69,9	87,8	49,2	45,2	46,2	56,3	44,5	42,7	43,8	53,5	4,7	2,5	2,4	2,8	10,4	7,8	11,5	12,8	18,5	15,8	15,3	19,2	2,9	2,3	3,8	4,0	
2012	-2,9	0,0	-7,0	-4,1	2,0	1,9	-3,6	-1,8	132,5	81,1	86,3	90,6	50,5	44,9	48,7	57,1	45,4	42,6	45,7	54,5	5,1	2,3	3,0	2,6	10,3	7,8	11,2	12,9	19,8	15,6	16,7	19,9	2,5	2,2	2,6	4,0	
2013	-2,9	0,0	-7,0	-4,1	2,0	1,9	-3,6	-1,8	132,5	81,1	86,3	90,6	50,5	44,9	48,7	57,1	45,4	42,6	45,7	54,5	5,1	2,3	3,0	2,6	10,3	7,8	11,2	12,9	19,8	15,6	16,7	19,9	2,5	2,2	2,6	4,0	
2014	-3,0	0,6	-5,9	-3,9	1,6	2,2	-2,5	-1,7	135,4	75,7	100,7	94,9	50,9	44,3	45,1	57,2	46,3	42,7	41,7	55,0	4,6	1,6	3,4	2,2	10,2	7,8	11,1	13,0	20,1	15,4	16,5	20,0	2,3	2,1	2,2	3,7	
2015	-2,6	0,9	-5,2	-3,6	1,6	2,4	-2,2	-1,6	135,3	72,1	99,3	95,6	50,4	44,0	43,9	56,8	46,2	42,5	40,9	54,8	4,2	1,5	3,0	2,0	9,9	7,7	11,1	12,8	20,1	15,5	15,8	19,8	2,4	2,1	2,5	3,4	
2016	-2,4	1,2	-4,3	-3,6	1,5	2,4	-1,6	-1,8	134,8	69,2	99,2	98,0	49,1	44,3	42,4	56,7	46,2	43,1	39,7	54,9	3,9	1,2	2,7	1,8	9,8	7,7	10,9	12,7	19,8	15,5	15,6	19,8	2,3	2,0	3,4	3,4	
2017	-2,4	1,2	-4,3	-3,6	1,5	2,4	-1,6	-1,8	134,1	65,3	98,6	98,3	48,7	44,4	41,2	56,5	45,0	43,3	38,7	54,8	3,7	1,1	2,5	1,7	9,6	7,7	10,6	12,7	19,7	15,6	15,3	19,6	2,2	2,0	3,3	3,3	
2018	-2,2	1,9	-2,5	-2,3	1,4	2,8	-0,1	-0,6	134,4	61,9	97,6	98,1	48,5	44,6	41,7	55,7	44,9	43,7	39,3	54,0	3,6	0,9	2,4	1,7	9,8	7,8	10,6	12,4	19,7	15,6	15,4	19,5	2,1	2,4	2,1	3,4	
2019	-1,6	1,4	-2,8	-3,0	1,8	2,3	-0,5	-1,6	134,7	59,8	95,5	98,1	48,7	45,4	41,9	55,6	45,3	44,5	39,6	54,2	3,4	0,9	2,3	1,4	9,7	7,9	10,8	12,3	20,2	15,9	15,8	19,5	2,3	2,5	2,0	3,6	

Fonte: elaborazioni dati Banca d'Italia.

Tabella 5 - Indicatori di finanza pubblica in Italia (valori medi 1980 - 2019)				
	1980 - 1991	1992 - 1999	2000 - 2007	2008 - 2019
Tassi medi di crescita della spesa primaria a prezzi costanti	3,8	0,9	1,9	0,4
Disavanzo (-) o avanzo (+) primario delle amministrazioni pubbliche in % del PIL	-2,8	3,8	2,1	1,3
Spesa pubblica complessiva al netto degli interessi in % del PIL	39,8	40,8	41,9	45,3
Spesa per interessi in % del PIL	8,0	10,1	5,1	4,3
Spesa complessiva in % del PIL	47,8	50,9	47,0	49,6
Rendimento medio dei titoli del debito pubblico	14,5	9,1	4,5	3,4
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia.				

1.3. Residui fiscali tra declino economico e suggestioni autonomistiche

Al progressivo avvilitamento delle regioni meridionali nel corso degli anni 2000, ben prima delle crisi del periodo 2008-2015, si associano le tutt'altro che brillanti prestazioni del resto del Paese, a testimonianza di una crisi strutturale che investe tutta l'economia italiana, sempre più in affanno rispetto agli altri paesi europei, una volta venuta meno la possibilità di svalutare il cambio per compensare i divari di produttività.

Occorre, a tale riguardo, ricordare che con lo sviluppo dei mercati globali, la difesa delle posizioni competitive di buona parte della struttura produttiva italiana dei distretti è affidata alla capacità di competere sui costi. Su questo versante, il presunto ed essenziale vantaggio competitivo è, come noto, affidato soprattutto al ruolo peculiare delle economie esterne alle imprese ma interne al distretto: un carattere che trova in Marshall la sua dignità analitica e nei distretti italiani la sua moderna e manifesta celebrazione. In realtà, il ruolo della categoria marshalliana che tanto successo ha riscosso, per tanto tempo è stato travolto dal progredire della globalizzazione dei mercati. Ormai è evidente che competere sui costi medi unitari si fa sempre più difficile, ma è da dire che anche in passato, quando il successo del modello distrettuale Italia veniva celebrato alla luce delle economie esterne marshalliane, in realtà poco rilevanti, utili per illudere e coprire con una più che dignitosa facciata le sostanziose iniezioni "esterne" di competitività somministrate generosamente con la gestione del cambio al sistema delle imprese. Come si è visto, il soccorso alla dinamica relativa dei costi ed al sostegno della domanda è stato infatti un compito assolto con diligente cura fin dall'inizio degli anni Settanta dalle ricorrenti svalutazioni competitive; un silente gioco valutario che ha dato sostanza alla virtuosa funzione civile oltre che economica delle economie esterne di distretto. Il fattore valutario ha prepotentemente influito sulle *performance* delle imprese distrettuali contribuendo non poco al contenimento di tutti gli elementi di inefficienza che è associato alla struttura del mercato di concorrenza monopolistica¹² che caratterizza molte industrie del tanto celebrato *Made in Italy*. Si è già fatto notare che quella valutaria, ben al di là della sua apparente natura congiunturale, è stata – almeno fino al 1987 e poi nel periodo cruciale 1992-1993 – la vera politica industriale, favorendo la miriade di monopolisti concorrenziali e garantendo loro una "economia di distretto" aggiuntiva, che ha poco a che fare con quelle idealizzate dallo schema marshalliano. Con la fissazione nel 1999 delle parità irrevocabili fra la lira e le altre monete europee, l'economia

¹² Si veda a riguardo GIANNOLA, A. & LOPES, A. (2007). Relazioni tra imprese e distretti industriali: luci e ombre di una storia italiana. In ID., MACARIO, F. & MASTROBERARDINO, P. (a cura di). Reti di imprese. Scenari economici e giuridici. Giappichelli, Torino, pp. 67-82.

italiana rinuncia ad una valvola di sfogo che, nel passato, le aveva consentito di governare le proprie debolezze strutturali. Come rileva Grillo¹³ «il 1995, l'anno in cui inizia la flessione della quota delle esportazioni italiane sulle esportazioni mondiali, è anche l'anno in cui fu registrato l'ultimo deprezzamento della lira». La correlazione fra crescita di breve periodo e fluttuazioni del tasso di cambio è tanto sistematica e puntuale che meraviglia davvero che sia passata sotto il silenzio di un quasi unanime ventennale conformismo di tanti reputati addetti ai lavori. Si è già ricordato in precedenza che l'apprezzamento del tasso di cambio fra il 1988 e il 1991 (eroico tentativo di “tenersi” nella banda stretta) coincide con una caduta assai pronunciata della crescita. Per rilanciare l'economia italiana, è necessaria la sferzata della svalutazione che, iniziata alla fine del 1992, prosegue appunto fino al 1995. Ora, considerando che, dalla fine degli anni Novanta, i margini per praticare questa politica si sono ristretti fino ad annullarsi e che, con l'integrazione dei mercati, gli ingressi di nuovi competitori sono particolarmente rilevanti, la tendenza inerziale dell'equilibrio di mercato tende a manifestarsi in tutti i suoi aspetti di inefficienza dinamica. Risulta evidente tutta la fragilità del mito del “vincolo esterno”: le imprese italiane sono poco innovative sia per quanto riguarda le innovazioni di prodotto che di processo, la produttività ristagna, ci si rifugia nella ricerca spasmodica della riduzione dei salari e nella svalutazione interna, ma dove questa si rivela impraticabile non resta che la delocalizzazione, non certo verso il Mezzogiorno, ma verso quelle aree in cui i margini di compressione del costo del lavoro per unità di prodotto sono sufficientemente ampi da compensare i vincoli strutturali connessi alla ridotta scala di produzione e all'inadeguato sviluppo tecnologico. La delocalizzazione caratterizza non a caso in questi anni il comportamento delle imprese distrettuali nelle aree forti del Nord-est. Ed è questa popolazione d'impresе che ha, per così dire, governato e, sostanzialmente, alimentato lo sviluppo industriale italiano, tenuto conto della sostanziale emarginazione della grande impresa italiana. Partendo da queste considerazioni, è possibile articolare in misura più puntuale una riflessione sulle cause e le tendenze relative al “declino” italiano collegandolo significativamente alla immanente “inefficienza dinamica” del modello di specializzazione internazionale dell'economia italiana. L'Italia è un paese specializzato nella produzione e nelle esportazioni di beni a bassa intensità di manodopera qualificata. A causa del suo modello di specializzazione l'Italia si è trovata ad affrontare una sempre più forte concorrenza dei paesi emergenti, i quali, oltre ai bassi salari, possono vantare una forza lavoro sempre più qualificata, contribuendo alla progressiva erosione del vantaggio comparato nei comparti produttivi di maggiore qualità all'interno dei settori tradizionali, settori – comunque – in cui la domanda mondiale tende a crescere più lentamente. Queste dinamiche possono dare ragione di alcuni numeri¹⁴. Fatto 100 il reddito pro-capite dell'Unione europea, quello italiano era 112 nel 1995, 110 nel 2000, 100 nel 2013 e 95 nel 2019. Non solo, nel 2000 il reddito pro-capite del Paese era pari a 27.950 euro; nel 2019 è 26.860 (-3,9%) con una perdita pro-capite di oltre mille euro. L'Italia partiva con un vantaggio del 19,2%, oggi accusa un ritardo sulla media di oltre il 6%. Se poi si considera il reddito pro-capite delle 280 regioni dell'Unione europea tra il 2000 e il 2018, la Lombardia scivola dal 17esimo al 44esimo posto (passando da un reddito pro-capite del 158% rispetto alla media UE al 126%); l'Emilia-Romagna dal 25esimo posto scende al 55esimo (e dal 148% al 119%); il Veneto dal 36esimo al 74esimo posto (e dal 138% al 109%). Piemonte, Toscana, Friuli-Venezia Giulia già nel 2018 sono di poco al di sopra del reddito pro-capite dell'Unione europea e in vistoso arretramento in graduatoria. La caduta libera delle “regioni forti” ha alimentato in questi anni la convinzione che occorresse ricorrere ad una soluzione “per parti” dei crescenti problemi di questi territori che passasse attraverso la “restituzione” dei “trasferimenti illeciti” effettuati dallo Stato a danno delle regio-

¹³ Cfr. GRILLO, M. (2004). Alle radici di una economia che non gira. Il Mulino, Bologna, p. 415.

¹⁴ Cfr. Rapporto SVIMEZ 2019 sull'economia e la Società nel Mezzogiorno. Il Mulino, Bologna, pp. 3-10.

ni ricche del Paese (in primis Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna). La cosiddetta “questione settentrionale” anziché preoccuparsi della politica industriale e interrogarsi sulla crisi del suo sistema produttivo, concentra il suo attacco allo Stato centrale, colpevole di sottrarre risorse a chi produce per redistribuirle a favore di coloro che le sprecano e vivono di assistenza. Da qui la pressante richiesta di sanare l’insopportabile ingiustizia fiscale della quale sono vittima le regioni settentrionali e di procedere alla riduzione dei “residui fiscali”¹⁵. Fin dall’inizio le richieste di autonomia avanzate dalle regioni più forti del Paese pongono come priorità la titolarità del residuo fiscale (inteso come la differenza tra le entrate fiscali e la spesa pubblica erogata), motivata dalla denuncia di un’ingiustizia fiscale subita. Le regioni lamentano che il *surplus* fiscale primario loro sottratto coprirebbe il deficit (gli sprechi) delle Pubbliche Amministrazioni delle Regioni beneficiarie – primo luogo comune – di un flusso sovrabbondante di risorse, responsabile – secondo luogo comune, come si è visto nelle pagine precedenti – del lievitare del debito pubblico rispetto al PIL. L’ingiustizia fiscale legittima quindi il diritto alla restituzione avanzato a più riprese e con forza. Può essere opportuno, ancora una volta, soffermarsi sul significato e sulla stima dei residui fiscali partendo innanzitutto dalla fonte statistica utilizzata che è la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (Sistema CPT-NUVEC-Agenzia per la Coesione Territoriale) che ricostruisce i flussi di spesa e di entrata a livello regionale degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione (P.A.) e al Settore Pubblico Allargato (SPA), pervenendo alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione italiana. Si tratta di dati finanziari di cassa¹⁶. In questa sede ci si soffermerà sull’aggregato costituito dal complesso degli enti appartenenti alla Pubblica Amministrazione. La prima misura che è stata considerata riguarda i cosiddetti Residui Fiscali Primari (RFP) – differenza tra entrate erariali (IRPEF, IRES, IVA) e spesa pubblica in un territorio al netto della spesa per interessi sul debito pubblico. I segni di queste grandezze riferiti alle singole regioni non possono sorprendere (cfr. Tab. 6). Il prelievo fiscale è correlato al reddito e quindi al livello di sviluppo di un’area, sicché esso è strutturalmente più elevato nelle regioni centro-settentrionali. D’altra parte, la spesa pubblica primaria tende a una più uniforme distribuzione sul territorio nazionale, non fosse altro che per assicurare ai cittadini il rispetto (che, come si vedrà, è del tutto teorico) del dettato costituzionale che nell’art. 117 del Titolo V della Costituzione stabilisce il livello di servizi pubblici essenziali da fornire a ogni cittadino¹⁷. La nota peculiarità italiana impone quindi un’azione perequativa marcata, dovuta ai divari economici territoriali. Osservando infatti i dati espressi a prezzi costanti 2015, si vede che tra il 2000 e il 2018 i residui fiscali primari sono di segno positivo per le regioni del Centro-Nord, presentando un andamento sostanzialmente stabile intorno ai 140 miliardi di euro annui: lo stesso *trend* si evidenzia per Veneto, Emilia-Romagna e Lombardia¹⁸, le prime due hanno un RFP che sostanzialmente oscilla intorno ai 20 miliardi mentre per la Lombardia la media annua si posiziona intorno ai 65 miliardi. Specularmente, il Mezzogiorno esibisce un RFP di segno negativo, con un andamento più oscillante, intorno ad

¹⁵ Cfr. GIANNOLA, A. (2015). Sud d’Italia. Una storia per la ripresa. Salerno Editrice, Roma, pp. 52-53.

¹⁶ Per una puntuale discussione delle differenze esistenti tra le stime CPT, Istat e Banca d’Italia e sull’opportunità o meno di considerare il SPA o la PA, si veda BIANCHI, L. & GIANNOLA, A. (2020). La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione. *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3, pp. 387-411.

¹⁷ A tale riguardo si può mostrare, sempre utilizzando i dati dei CPT che per molti capitoli di spesa in termini pro-capite la perequazione tra regioni ricche e quelle meno favorite è ben lungi dall’essere realizzata; si rinvia per maggiori dettagli all’Audizione SVIMEZ presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata del 10 dicembre 2019.

¹⁸ Si sono considerate queste regioni in quanto richiedenti l’applicazione dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione.

una media 37 miliardi annui; mentre la più importante regione meridionale, la Campania, presenta un RFP tendenzialmente declinante, che si aggira intorno ai 6,5 miliardi annui.

Tabella 6 - Residui fiscali primari Pubblica Amministrazione (miliardi di euro a prezzi 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lombardia	64,7	68,2	56,4	68,3	53,6	49,8	65,7	84,1	79,0	58,7	64,8	62,5	61,3	67,6	62,0	61,1	59,4	62,6	64,0
Veneto	20,0	21,0	17,2	22,5	16,1	13,3	21,8	23,9	17,6	18,3	21,5	18,8	20,7	21,0	15,3	15,4	17,1	16,9	19,6
Emilia-Romagna	19,9	20,3	17,8	21,7	16,1	13,1	20,7	21,9	16,1	20,3	22,1	18,9	20,4	20,4	18,2	17,9	18,3	17,7	19,4
Centro-nord	141,0	140,8	123,0	146,0	125,4	103,4	147,0	171,6	139,8	120,4	130,9	126,5	141,8	136,5	117,8	116,8	128,7	126,4	138,3
Campania	-9,5	-8,2	-8,9	-7,0	-6,5	-6,9	-3,3	-3,7	-9,1	-8,9	-5,4	-4,3	-4,5	-6,7	-6,8	-6,8	-3,4	-3,5	-3,8
Mezzogiorno	-39,8	-38,7	-41,7	-33,8	-30,0	-37,1	-25,4	-27,5	-35,8	-41,2	-41,9	-36,4	-28,7	-38,2	-39,3	-39,5	-31,7	-32,7	-32,6

Fonte: elaborazioni su dati CPT e Istat.

Per avere una indicazione più precisa della reale incidenza dei residui primari sulle risorse disponibili all'interno di ciascuna regione si è ritenuto opportuno rapportare questi ultimi al PIL regionale (cfr. Tab. 7). In questo caso i RFP incidono mediamente sul PIL del Centro-Nord nella misura del 10% annuo con Veneto ed Emilia-Romagna sostanzialmente appaiate al 13% e la Lombardia al 18%; per il Mezzogiorno il RFP di segno negativo rappresenta il 9,4% del PIL meridionale mentre per la Campania è in media pari al 6% annuo del suo PIL.

Tabella 7 - Residui fiscali primari Pubblica amministrazione in % del PIL regionale

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lombardia	18,9	19,5	15,9	19,1	14,9	13,7	17,8	22,5	20,8	16,4	17,3	16,6	16,8	18,9	17,2	16,8	16,0	16,5	16,8
Veneto	13,4	14,0	11,6	14,8	10,4	8,5	13,7	14,7	11,1	12,2	14,1	12,1	13,7	14,1	10,2	10,2	11,1	10,8	12,3
Emilia-Romagna	14,0	14,0	12,3	15,0	10,9	8,8	13,5	13,9	10,4	14,0	14,9	12,4	13,8	13,9	12,3	12,0	12,0	11,4	12,3
Centro Nord	11,3	11,0	9,6	11,3	9,6	7,8	10,9	12,5	10,3	9,4	9,9	9,5	11,0	10,8	9,3	9,1	9,9	9,5	10,3
Campania	-8,4	-7,1	-7,7	-6,0	-5,6	-5,9	-2,8	-3,1	-7,8	-8,0	-5,0	-4,0	-4,3	-6,6	-6,7	-6,6	-3,3	-3,4	-3,6
Mezzogiorno	-9,8	-9,3	-10,1	-8,2	-7,3	-8,9	-6,0	-6,5	-8,6	-10,4	-10,6	-9,3	-7,5	-10,2	-10,6	-10,5	-8,4	-8,6	-8,6

Fonte: elaborazioni su dati CPT e Istat.

Lungi dall'essere "impropri e parassitari", questi flussi finanziari in un sistema strutturalmente dualistico sono l'ovvia conseguenza dell'esigenza di garantire l'attuazione del principio di equità orizzontale per il quale, a fronte di identici doveri, sta – o dovrebbe stare – un pari accesso a basilari servizi pubblici (difesa, istruzione, giustizia, sanità), indipendentemente dal censo e dalla residenza. Nella misura in cui questo principio è correttamente applicato nell'ambito di un territorio è infondata la tesi dell'illegittimità di questi trasferimenti e, di conseguenza, il preteso diritto alla restituzione dei contribuenti e, ancor di meno, quello dei territori. Il che vale sia in un contesto istituzionale centralizzato che federale. Naturalmente non si vuole negare in questa sede che trasferimenti, legittimi sulla base di quanto appena detto, possano essere stati utilizzati in modo inefficiente: si tratta certamente di un problema di primaria rilevanza, ma non c'entra affatto con la pretesa di risolvere un problema di efficienza con la scorciatoia della "restituzione". Il valore del residuo fiscale scaturisce quindi dall'esigenza di perequare, e quindi calibrare, la redistribuzione tra individui, che si determina: i) sulla base del reddito (per garantire a tutti l'accesso ai servizi essenziali), ii) sulla base dell'età e della condizione lavorativa attraverso il sistema della previdenza sociale, iii) sulla base della perequazione delle opportunità di sviluppo dei territori di residenza (comma quinto dell'art. 119 della Costituzione). In presenza di forti differenziazioni regionali di reddito (e basi imponibili), di struttura per età della popolazione e di opportunità di sviluppo, la redistribuzione interpersonale si traduce automaticamente in flussi finanziari interregionali. Diverso il caso di un sistema confederale, dove i diritti possono essere diversi da Stato a Stato. Non è, questa, una notazione marginale. Infatti, una tale prospettiva istituzionale supera lo schema di un'economia dualistica per portarci a una situazione in cui si instaura una possibile subordinazione di un territorio rispetto a un altro¹⁹. Altro aspetto degno di riflessione scaturisce dalla consuetudine di escludere dal computo della spesa pubblica la corresponsione ai detentori del debito degli

¹⁹ Cfr. Rapporto SVIMEZ 2019, op. cit., pp. 23-40.

interessi e dell'eventuale ammortamento²⁰. Questa omissione diventa cruciale nel momento in cui – come osservato nelle pagine precedenti – il modo in cui viene gestito il debito nel lungo periodo, attraverso la leva fiscale, condiziona in maniera sostanziale il “residuo fiscale del singolo cittadino” in funzione della ripartizione della titolarità dei titoli rappresentativi del debito stesso. L'esclusione della spesa per interessi impedisce al residuo fiscale primario di catturare i trasferimenti automatici che si verificano – in maniera inconsapevole per il comune cittadino – a favore dei detentori dei titoli del debito e che si configurano come vera e propria restituzione di imposte con evidenti effetti redistributivi, sulla base della consolidata considerazione che gli interessi corrisposti si configurano come imposte differite²¹. Dunque, l'assunto dell'ingiustizia fiscale commisurata al RFP non solo è concettualmente infondato ma – in aggiunta – anche la sua corretta quantificazione deve superare l'obiezione sia del limite di rilevazione che del limite di omissione. Quanto alla giustificazione del limite di omissione basata sull'argomento delle “difficoltà concettuali di interpretare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa”, esso appare davvero di scarso rilievo nel caso italiano visto che da molti anni, nonostante un considerevole avanzo primario, come si è avuto modo di mostrare nei paragrafi precedenti, il debito cresce per fare fronte al pagamento del suo servizio. In altri termini gli interessi oltre che dall'avanzo primario sono pagati dall'incremento del debito secondo il più ortodosso schema di *Ponzi finance*. A tal fine si è proceduto alla correzione del calcolo dei residui fiscali considerando anche la spesa per interessi corrisposti ai detentori residenti del debito pubblico, ossia famiglie, imprese e banche²². L'inclusione degli intermediari finanziari è ritenuta importante perché, a seguito del consolidamento del settore bancario italiano che ha comportato un sostanziale ridimensionamento del sistema del credito nel Mezzogiorno, l'asimmetria territoriale nella distribuzione dello stock di debito pubblico detenuto e degli interessi su di esso percepiti dagli intermediari finanziari incide sulla definizione delle scelte di investimento delle imprese, sulla disponibilità e sull'accesso al credito per la clientela delle aree di insediamento²³. Se si operano tali correzioni il Residuo fiscale totale (RFT) per le regioni centro-settentrionali è sempre positivo ma in termini assoluti si dimezza in media rispetto al RFP, scendendo a 77 miliardi annui. Un significativo ridimensionamento si riscontra anche per le tre regioni del Centro-Nord: il valore medio annuo del RFT per la Lombardia scende a 45 miliardi, mentre Veneto ed Emilia-Romagna si attestano intorno ai 15 miliardi. In termini di prodotto ora il RFT rappresenta in media solo il 5,9% del PIL centro-settentrionale, il 12% del PIL della Lombardia e circa il 10% per Veneto ed Emilia-Romagna. Passando alle regioni meridionali il RFP si attesta intorno ai 49 miliardi annui e la Campania raggiunge in media i 10 miliardi; in termini di PIL, per il Mezzogiorno, si arriva ad una media annua del 12,5% e per la Campania si sfiora il 9% (cfr. Tab. 8).

²⁰ Per il calcolo della spesa per interessi sul debito trasferita alle famiglie e alle imprese si è fatto riferimento alla stima fornita dai CPT, per quanto concerne la regionalizzazione degli interessi sul debito pubblico corrisposti agli intermediari finanziari si è, in primo luogo, scorporata dalla spesa complessiva per interessi sul debito quella da attribuire agli istituti di credito in base alla quota da essi detenuta del debito pubblico complessivo, successivamente si è ripartito tale importo sulla base della quota degli sportelli bancari presenti in ciascuna regione.

²¹ Sulla rilevanza degli effetti redistributivi derivanti dalla spesa per interessi sul debito pubblico in contesti come quello italiano caratterizzati da una sua ineguale distribuzione a livello territoriale si veda anche: POLIN, V. & TARTAMELLA, F. (2020). A Pilot Study on Regional Financial Redistribution of the Italian Government Securities over 2007-2017. *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2, pp. 219-254.

²² Per la regionalizzazione degli interessi corrisposti al sistema bancario si è in primo luogo stimato l'ammontare complessivo degli interessi corrisposti alle banche e altri intermediari finanziari sulla base della quota da essi detenuta dello *stock* complessivo di debito, successivamente la spesa per interessi è stata ripartita tra le varie regioni sulla base della quota di sportelli rilevata dalla Banca d'Italia.

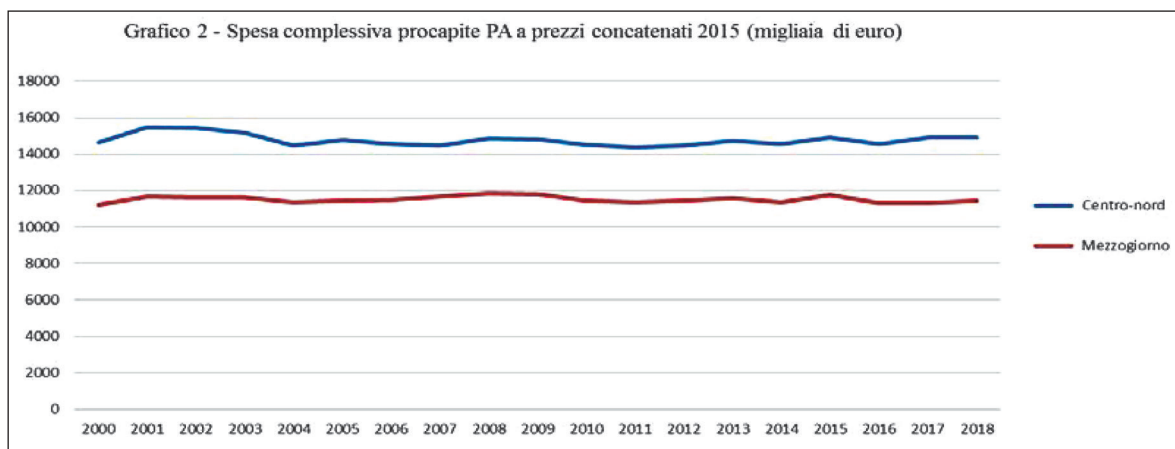
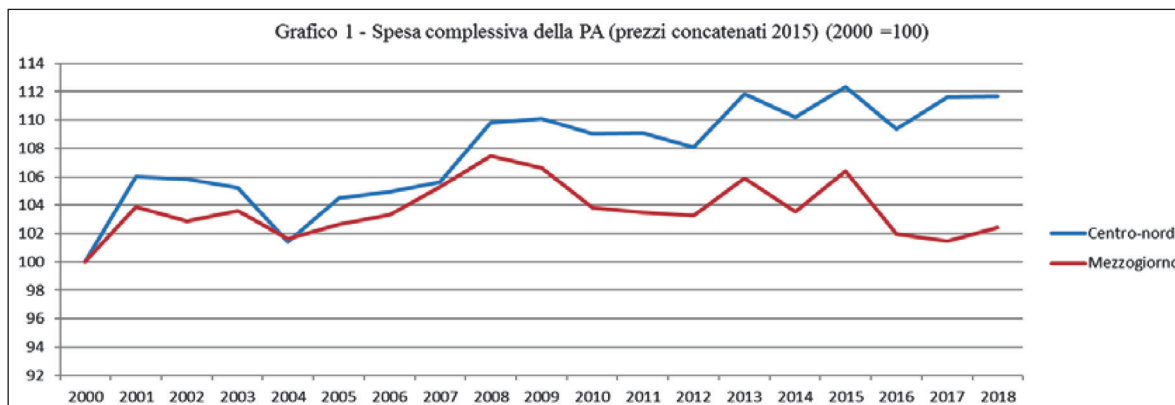
²³ Cfr. GIANNOLA, A., LOPES, A. & SARNO, D. (2012). I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli. Roma, pp. 11-21.

Tabella 8 - Residui fiscali complessivi (Pubblica amministrazione) corretti con gli interessi corrisposti a banche, imprese e famiglie (miliardi di euro a prezzi 2015)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Lombardia	36,6	36,6	28,6	43,9	35,6	25,7	44,5	67,0	59,8	40,8	47,1	43,0	39,0	43,6	41,1	42,0	41,2	44,9	46,4
Veneto	14,9	15,4	12,1	17,7	13,0	9,7	17,9	19,9	12,3	14,2	17,4	14,2	15,1	15,7	9,8	9,5	11,5	12,0	14,6
Emilia-Romagna	13,7	13,3	11,0	16,1	12,2	8,5	16,0	16,5	9,9	15,1	17,9	14,1	14,9	14,8	11,5	12,0	12,8	12,6	14,0
Centro-nord	73,4	61,8	52,7	82,3	80,9	45,2	91,6	120,7	81,9	68,2	82,0	69,4	74,3	69,2	53,5	57,4	72,4	72,7	84,2
Campania	-13,5	-13,0	-13,2	-10,5	-8,3	-8,9	-5,5	-6,2	-12,2	-11,7	-9,1	-8,3	-8,6	-10,7	-10,5	-10,3	-6,5	-6,9	-6,9
Mezzogiorno	-53,7	-55,2	-55,9	-46,7	-37,8	-45,7	-34,6	-37,1	-46,5	-50,4	-53,9	-49,5	-42,3	-51,4	-51,7	-50,7	-41,9	-43,0	-42,7

Fonte: elaborazioni su dati CPT, Istat e Banca d'Italia.

In definitiva, con l’inclusione degli interessi percepiti sul debito, il RFT subisce una drastica contrazione; a questo punto ci si può legittimamente interrogare se i Residui così ricalcolati svolgano effettivamente la loro funzione perequativa. Per tentare di rispondere a questo interrogativo si è preso in considerazione l’andamento della spesa complessiva della PA a prezzi costanti 2015, considerando anche la spesa per interessi nella sua accezione più ampia, inclusiva quindi degli interessi sul debito pubblico corrisposti anche agli istituti di credito; dal Grafico 1 si osserva un progressivo ampliamento del divario tra le due aree del Paese con una differenza a scapito del Mezzogiorno che nel 2018 sfiora i dieci punti percentuali. Non sorprende che questo andamento divergente della spesa pubblica, a danno delle regioni meridionali, date le condizioni sfavorevoli, preclude che possano essere messi in atto dei processi di equilibrio in termini di spesa e di servizi tra le due aree del Paese; a riprova di ciò, nel Grafico 2 è stata calcolata la spesa pubblica complessiva pro-capite della PA a prezzi 2015 nelle due circoscrizioni da cui si evince che, tra il 2000 e il 2018, la pubblica amministrazione ha erogato mediamente 3000 euro in più a residenti nelle regioni centro-settentrionali rispetto a quanto erogato ai residenti nelle regioni meridionali. È evidente che nel lessico delle Regioni richiedenti, l’esplorazione del residuo fiscale, lungi dal legittimare pretese di restituzione, porta alla luce, al contrario, un loro macroscopico e consolidato “debito perequativo” che, anno dopo anno, alimenta il divario nei diritti di cittadinanza²⁴.



²⁴ Sul tema dei diritti di cittadinanza, si veda: BIANCHI, L., FRASCHILLA, A. (2020). Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale. Rubettino Editore, Soveria Mannelli.

2. *Spesa pubblica nelle regioni italiane e sostenibilità finanziaria della proposta di regionalismo differenziato*

2.1. *Le fonti dei dati e il database CPT*

I dati utilizzati per l'analisi provengono prevalentemente dal Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) facente capo all'Agenzia per la Coesione Territoriale. Sono state inoltre utilizzate anche dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e in misura limitata informazione statistica proveniente da altre fonti (vedi nel seguito). Il Sistema Conti Pubblici Territoriali si occupa della misurazione e dei flussi finanziari pubblici, rilevando il complesso delle entrate e le spese pubbliche a livello regionale. I conti vengono prodotti annualmente, e rappresentano l'ammontare effettivo, incassato e speso, su ciascun territorio regionale considerato. La serie storica completa è disponibile *online* dal 2000 ad oggi. Il modello organizzativo del Sistema CPT si fonda su una struttura a rete, con una Unità Tecnica Centrale, che risiede presso l'Agenzia per la coesione territoriale, e 21 Nuclei regionali costituiti presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma. La presenza capillare sul territorio garantisce una elevata qualità del processo di rilevazione dei dati²⁵.

I dati provengono dai bilanci dei soggetti pubblici e delle società partecipate che rientrano nel contesto del Settore Pubblico Allargato (SPA), il che implica che il set informativo reso disponibile consente di effettuare analisi su due universi di riferimento: la Pubblica Amministrazione (PA) e il Settore Pubblico Allargato (SPA). Quest'ultimo comprende, oltre alla PA, molteplici soggetti, nazionali e locali, che pur avendo una connotazione giuridica privatistica, ad esempio di società per azioni, risentono comunque significativamente di un controllo pubblico esercitato per effetto della partecipazione al loro capitale. Quindi, l'universo di riferimento primario del Sistema CPT è il SPA, dal quale si derivano dati e aggregati per la sola PA. Il SPA si compone, come detto, di enti appartenenti alla PA e di soggetti *extra-PA*. Sono enti della PA le amministrazioni pubbliche centrali (Stato, ANAS, Enti di previdenza, altri Enti dell'Amministrazione centrale) e le amministrazioni pubbliche decentrate (Regioni e Province autonome; Enti dipendenti dalle Regioni; ASL, Ospedali e IRCSS; Province e Città Metropolitane; Amministrazioni comunali; Comunità Montane e altre unioni di EE.LL.; Camere di Commercio Industria e Artigianato; Università; Enti dipendenti da Amministrazioni locali; Autorità e Enti portuali; Parchi Nazionali). Tutti questi enti sono caratterizzati dal fatto di produrre servizi non destinabili alla vendita. Sono soggetti *extra-PA* ma ricompresi nell'ambito del SPA: Imprese pubbliche nazionali (Azienda dei Monopoli di Stato; Cassa Depositi e Prestiti; ENEL; Poste Italiane S.p.A.; Ferrovie dello Stato; ENI; ACI; aziende *ex* IRI; ENAV; Gestore Servizi Elettrici; TERNA Rete Elettrica Nazionale; Italia Lavoro; Società Gestione Impianti Idrici; Società Gestione Impianti Nucleari; Società italiana per le imprese all'estero; Sviluppo Italia), nonché altre imprese o enti pubblici locali, come consorzi e forme associative di enti locali, aziende locali, società e fondazioni partecipate. Il dettaglio sull'universo di riferimento dei dati CPT è fornito dalla Tabella A1 in Appendice. La natura dei dati CPT è di tipo finanziario di cassa. Ciò significa che i flussi rilevati sono articolati secondo una ripartizione per voce economica che riprende quella utilizzata nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici che adottano il criterio della contabilità finanziaria, ricostruendo in tal modo un quadro esaustivo di tutte quelle operazioni, messe in atto da ciascun ente, che generano reali movimenti monetari sul territorio. Le metodologie utilizzate per il trattamento delle voci contabili in CPT consistono nella presa in esame di tutte le partite presenti nei bilanci dei soggetti rilevati, comprese le partite finanziarie al netto dei trasferimenti all'estero (coerentemente con l'obiettivo

²⁵ Dettagli maggiori sono forniti al *website*: <https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/il-sistema-cpt/>.

di regionalizzare i flussi), così come classificate nei bilanci stessi. In questa maniera si limitano arbitrarie riclassificazioni. Ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale. In tal modo ha luogo un processo di consolidamento, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo. La banca dati consente di disporre, per tutte le regioni italiane, dell'informazione articolabile per anno, categorie economiche, settori d'intervento, soggetti finali di spesa e livelli di governo. In particolare, per quanto riguarda la classificazione delle spese in categorie economiche e settori di intervento, il dettaglio è fornito rispettivamente dalle Tabelle A2 e A3 in Appendice. Al fine di fornire dati in termini reali, i flussi di entrate ed uscite sono deflazionati con il deflatore del PIL di fonte ISTAT, derivato dalla voce "Prodotto interno lordo lato produzione". Per ottenere i valori di spesa pro-capite, si utilizza la popolazione totale media annua di fonte ISTAT. Quest'ultimo dato proviene dal dataset ISTAT denominato "Popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile". La base dati ISTAT valuta la popolazione residente comunale per sesso, anno di nascita e stato civile al 31 dicembre di ogni anno. La popolazione residente è costituita dalle persone, di cittadinanza italiana e straniera, aventi dimora abituale nel territorio nazionale, anche se temporaneamente assenti. Per alcuni settori di spesa però si preferisce impiegare non soltanto la popolazione totale media annua, ma anche altri aggregati demografici. Ad esempio, per il settore dell'istruzione, la spesa sostenuta dalle regioni è stata riferita alla numerosità di alcune classi di età che sono precipuamente interessate all'erogazione dei servizi educativi, o in alternativa, al numero di alunni iscritti agli istituti scolastici e all'Università. I dati per le analisi specifiche compiute sul settore "Istruzione e Formazione Scolastica" provengono da fonti ISTAT e Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (per il dettaglio si veda l'Appendice).

2.2. La scelta fra CPT e RGS

La scelta di utilizzare la base dati del Sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) è fondata sulla considerazione che questa è certamente la fonte ufficiale più completa in materia di spesa pubblica regionalizzata e, di conseguenza, la più adeguata a misurare l'effettiva distribuzione interregionale delle risorse finanziarie destinate a finanziare l'erogazione dei servizi pubblici. Un'alternativa possibile (ma non preferibile, come si argomenterà nel seguito) è offerta dai dati della Ragioneria Generale dello Stato (RGS, si veda al proposito la documentazione al sito web https://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Studi-e-do/La-spesa-s/Anni-prece/SSR-2017-stima.pdf). Su quest'ultima fonte si basa la costruzione di due tabelle, esposte in un succinto documento pubblicato sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (<http://www.affariregionali.gov.it/media/433184/spesa-statale-regionalizzata-appunto-2.pdf>) che, con l'obiettivo di quantificare la spesa dello Stato nelle diverse Regioni «per le competenze da trasferire», individuano in Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia le regioni che in tutto il Paese fruiscono del livello di spesa pubblica pro-capite più bassa. Con tale scarna evidenza empirica si sono da alcune parti politiche supportate le rivendicazioni non solo di autonomia differenziata ma anche (e soprattutto) di riduzione dell'azione redistributiva della finanza pubblica, che preleverebbe risorse nel Nord per trasferirle alle regioni del Mezzogiorno, addirittura in misura tale da consentire a queste ultime un livello di spesa mediamente più elevato. Esiste ampia evidenza sul tema della distribuzione interregionale della spesa pubblica che confuta con chiarezza le conclusioni del documento sopra richiamato. In particolare, nell'analisi dei residui fiscali (la differenza tra entrate e spese pubbliche attribuibili a una certa regione), che effettivamente risultano stabilmente positivi (negativi) per i territori settentrionali (meridionali), letteratura consolidata²⁶ ha chiarito che l'origine di questi ultimi va senza dubbio

²⁶ Ad esempio, GIANNOLA, A. et al. (2016) e (2017) e PETRAGLIA, C. e SCALERA, D. (2019).

ricercato non dal lato della spesa, ma nelle ampie differenze di capacità contributiva dei territori, a loro volta determinante dalle forti diversità reddituali che caratterizzano il dualismo territoriale italiano. Nel seguito, si effettua un confronto dettagliato fra i dati di spesa della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e di quelli resi disponibili da CPT, al fine di evidenziare come la prima fornisca informazioni solo parziali, come peraltro esplicitamente riconosciuto dalla stessa RGS, laddove l'esame dei dati CPT consente di acquisire un quadro molto più completo dell'effettiva distribuzione della spesa pubblica tra le regioni. Operando un confronto fra dati RGS e CPT, la prima fondamentale considerazione da svolgere è che i primi fanno riferimento a una quota di spesa delle amministrazioni centrali pari solo al 43,4% del totale della spesa dello Stato. Questa è infatti la parte di spesa dello Stato che viene regionalizzata da RGS, laddove il restante 56,6% risulta costituita da spesa non regionalizzabile (23,0%) ed erogazioni ad Enti e Fondi (33,6%), che pure viene considerata da RGS non regionalizzabile. La regionalizzazione della spesa statale si basa sulla ripartizione territoriale dei pagamenti del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale, e viene effettuata principalmente in relazione ai dati analitici disponibili presso i sistemi informativi della RGS (in particolare quelli sui mandati di pagamento), che permettono di estrarre informazioni utili all'allocazione territoriale, anche a livello di singola operazione di pagamento. Per converso, i dati CPT²⁷ si riferiscono ai flussi finanziari (pagamenti definitivi e riscossioni effettivamente realizzate) dell'intero operatore pubblico, di cui la spesa dello Stato è evidentemente solo una parte. Le informazioni contenute nella banca dati consentono in effetti di considerare due universi di riferimento: quello della Pubblica Amministrazione (PA) in senso stretto e quello del Settore Pubblico Allargato (SPA), che comprende, oltre alla PA, i flussi finanziari relativi a soggetti, nazionali e locali, per i quali è possibile riscontrare una forma di controllo diretto o indiretto da parte di enti pubblici, ad esempio enti dipendenti, consorzi e forme associative, società e fondazioni partecipate, aziende speciali e municipalizzate, ecc. (per un elenco completo, si veda https://www.contipubbliciterritoriali.it/CPTDE/anagrafica/CPTDE_AnagraficaEnti.html). Inoltre, i dati CPT, che fanno parte del Sistema Statistico Nazionale, presentando un elevato livello di dettaglio, completezza e comparabilità, garantiscono il monitoraggio del complesso delle risorse finanziarie pubbliche che affluiscono in ciascun territorio e si prestano pertanto ad analizzare grandezze che costituiscono aspetti rilevanti di qualsiasi modello di federalismo fiscale e che incidono sul conferimento delle funzioni conseguente alla riforma del Titolo V della Costituzione e sull'attuazione dei principi contenuti negli articoli 119 e 116 dello stesso Titolo V in materia di finanza degli enti territoriali. In effetti, per tali caratteristiche i dati CPT sono stati ampiamente utilizzati da molti enti e istituzioni (Ufficio Parlamentare di Bilancio, Commissione Bilancio Camera, SVIMEZ, Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, ecc.) per la costruzione di indici relativi al decentramento della spesa pubblica consolidata, al decentramento del gettito tributario, al ruolo delle entrate tributarie nel finanziamento corrente degli enti territoriali, all'autonomia di entrata degli enti territoriali, all'equalizzazione della capacità fiscale, al ruolo delle regioni nel finanziamento degli enti locali e così via. Considerando i dati di fonte RGS, la spesa primaria (ossia al netto degli interessi) regionalizzata (secondo i criteri sopra illustrati) dello Stato rappresenta mediamente, negli anni 2014-2016, appena il 28,2% della spesa della Pubblica Amministrazione e il 22,4% della spesa del Settore Pubblico Allargato di fonte CPT. Limitando il confronto alla sola spesa delle Amministrazioni statali di fonte CPT, il dato RGS ammonta a non più del 45,3%. La grave discrepanza è dovuta al fatto che la regionalizzazione delle spese è molto più spinta nella metodologia CPT. In particolare, molte spese riportate tra

²⁷ Per approfondimenti sulla metodologia di stima, vedi Guida ai Conti Pubblici Territoriali, UVAL – DPS (http://old2018.agenziacoesione.gov.it/cpt/03_studi_ricerche_convegni/05_guida_metodologica/GuidaCPT_Guida.html) e quanto riportato sul sito <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/cpt/index.html>.

le voci definite “non regionalizzabili” in RGS, ad esempio le spese relative ad erogazioni a enti e fondi, vengono regionalizzate da CPT ricorrendo a opportuni indicatori di riparto. Appare notevole la circostanza che il 47,8% della spesa non regionalizzata dalla RGS riguarda le Politiche previdenziali, mentre il 17,6% la spesa in Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, che sono due comparti cruciali ricompresi fra quelli oggetto delle richieste di autonomia. Di conseguenza queste funzioni vengono di fatto quasi escluse dal processo di regionalizzazione. Altro punto certamente rilevante è che alcuni dei servizi pubblici essenziali (sanità, trasporti, servizi igienico-ambientali, ecc.) non sono gestiti direttamente da Amministrazioni statali ma da altri enti, sia di natura pubblica (come le Regioni o le ASL per la sanità), che da questi partecipati, sicché limitarsi a considerare le sole spese statali (e talora addirittura della sola PA) finisce con il fornire una informazione parziale e potenzialmente distorta dell’effettivo ammontare di spesa erogato in una certa area.

Ai fini della determinazione della rilevanza dell’azione pubblica, appare indispensabile prendere in esame il dato più ampio e completo offerto da CPT piuttosto che quello parziale di RGS, perché gli effetti sul territorio dell’erogazione di spesa pubblica in termini di dotazione di servizi per il cittadino prescindono dalla specificazione dell’ente soggetto di spesa e vanno ricondotti all’operatore pubblico nella sua interezza, nella complessità delle sue concrete articolazioni. In definitiva, l’uso del dato parziale relativo alle sole amministrazioni statali rischia di condurre a una lettura non corretta dei fenomeni e soprattutto a una errata valutazione degli effetti territoriali di determinate politiche. Si pensi in tal senso alle trasformazioni intervenute nella gestione di sicurezza, istruzione e sanità, dove il settore pubblico ha delegato ad altri enti alcune funzioni rilevanti, facendo sì che la relativa spesa sia alimentata con modalità autonome da soggetti che non sono più parte della PA. Nel caso italiano, in conseguenza di questa evoluzione, e in misura ampiamente diversa da regione a regione, una parte significativa delle spese non è più visibile nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche in quanto realizzata da soggetti esterni alla PA. Di conseguenza, una descrizione accurata delle differenze nella dotazione in una serie di servizi essenziali tra le regioni può essere fatta solo considerando il più ampio numero di soggetti in capo ai quali la spesa pubblica viene realizzata. La Tabella 1 esposta nel seguito mostra la spesa pubblica al netto degli interessi (media degli anni 2014-2016 in valori correnti) in termini assoluti e pro-capite nelle regioni italiane, come valutata dalla fonte RGS e dalla fonte CPT (in quest’ultimo caso sia per la sola Pubblica Amministrazione sia per il complessivo Settore Pubblico Allargato). Passando dall’una all’altra fonte, se si escludono le regioni a statuto speciale, la posizione delle regioni nella graduatoria della spesa pro-capite si modifica in maniera radicale. Guardando alla spesa primaria regionalizzata, mentre per il dato “Stato di fonte RGS” il Mezzogiorno appare avvantaggiato rispetto al Centro-Nord (il primo vanta una spesa di 3.853 euro pro-capite, a fronte dei 3.375 euro del secondo), la situazione si ribalta passando al dato CPT-PA che prende in considerazione il complesso delle spese della PA. In questo caso, infatti, il Mezzogiorno si ferma a 10.981 euro pro-capite mentre il Centro-Nord arriva a 13.399 euro. Le differenze (dello stesso segno) si allargano considerando il SPA, per il quale la spesa pro-capite ammonta a 13.394 euro per il Mezzogiorno e a 17.065 euro nel Centro-Nord²⁸.

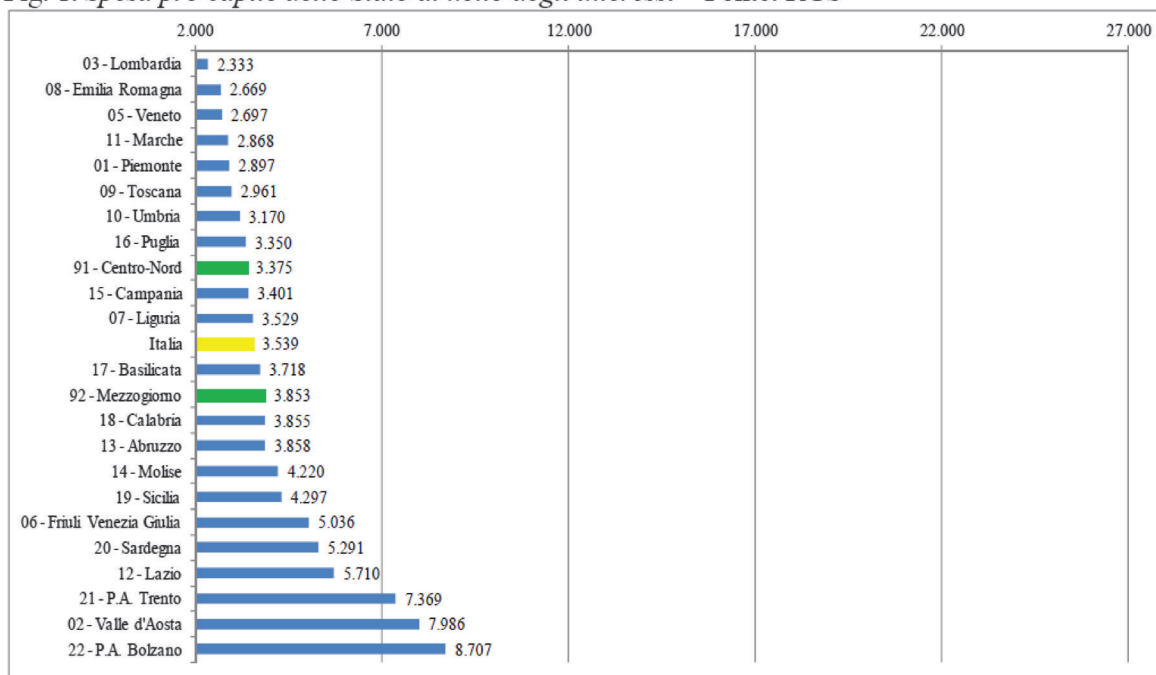
²⁸ Per le sole spese delle amministrazioni statali, i dati di fonte CPT mostrano un differenziale negativo di circa 400 euro pro-capite a svantaggio del Mezzogiorno (7.552 euro contro 7.942 euro del Centro-Nord). Di nuovo, il fatto che l’ammontare della spesa sia anche in questo caso molto maggiore rispetto al dato RGS testimonia la maggiore comprensività della fonte CPT.

Tab. 1. <i>Spesa pubblica al netto degli interessi</i>						
Regione	RGS-Stato	CPT-PA	CPT-SPA	RGS-Stato	CPT-PA	CPT-SPA
	Migliaia di euro correnti			Euro pro capite		
01 - Piemonte	12.786.338	56.614.524	68.639.807	2.897	12.826	15.550
02 - Valle d'Aosta	1.019.628	2.322.951	3.256.770	7.986	18.183	25.492
03 - Lombardia	23.339.392	126.621.903	169.825.711	2.333	12.659	16.979
21 - P.A. Trento	3.962.041	9.125.801	11.481.061	7.369	16.972	21.353
22 - P.A. Bolzano	4.525.697	8.759.309	10.755.847	8.707	16.850	20.695
05 - Veneto	13.267.056	56.606.640	69.804.913	2.697	11.505	14.188
06 - Friuli Venezia Giulia	6.164.037	18.755.888	22.424.610	5.036	15.325	18.329
07 - Liguria	5.567.275	23.084.382	28.540.579	3.529	14.634	18.090
08 - Emilia Romagna	11.873.185	57.205.321	72.844.230	2.669	12.859	16.375
09 - Toscana	11.096.258	47.519.617	56.928.145	2.961	12.679	15.189
10 - Umbria	2.830.123	11.357.723	13.344.487	3.170	12.720	14.945
11 - Marche	4.435.688	18.419.699	21.845.605	2.868	11.910	14.124
12 - Lazio	33.617.119	97.513.239	130.294.501	5.710	16.562	22.130
13 - Abruzzo	5.126.566	16.327.155	18.981.525	3.858	12.287	14.285
14 - Molise	1.318.757	3.873.170	4.636.433	4.220	12.391	14.832
15 - Campania	19.915.220	59.265.161	70.761.828	3.401	10.121	12.084
16 - Puglia	13.673.330	43.439.890	53.229.280	3.350	10.644	13.042
17 - Basilicata	2.137.613	6.609.558	8.695.898	3.718	11.497	15.123
18 - Calabria	7.608.607	22.433.287	26.849.315	3.855	11.367	13.605
19 - Sicilia	21.831.521	56.201.861	69.535.342	4.297	11.062	13.686
20 - Sardegna	8.781.535	21.001.457	26.806.627	5.291	12.653	16.151
Italia	214.876.987	763.058.536	959.482.516	3.539	12.568	15.803
91 - Centro-Nord	134.483.838	533.906.997	679.986.266	3.375	13.399	17.065
92 - Mezzogiorno	80.393.149	229.151.539	279.496.249	3.853	10.981	13.394

Fonte: Bianchi e Volpe (2019)

In particolare, le Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata che, considerando la spesa dello Stato di fonte RGS, si collocano al fondo della graduatoria, occupano una posizione ben diversa quando si guarda ai dati di fonte CPT. Nel caso della spesa della PA, infatti, Lombardia ed Emilia-Romagna si trovano al di sopra della media nazionale (che comprende gli alti valori delle regioni a statuto speciale del Nord e del Lazio), mentre il Veneto è sì al di sotto della media nazionale, ma ben al di sopra della spesa pro-capite delle maggiori regioni meridionali (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia). Analoghe considerazioni si possono svolgere nel caso della spesa pro-capite SPA. Ancora una volta, le differenze che si registrano nei livelli assoluti e relativi della spesa regionalizzata, nel passaggio da una fonte all'altra hanno la loro spiegazione nel contesto più o meno ampio dei soggetti centri di spesa che vengono considerati. Peraltro, i soggetti diversi dalle amministrazioni statali (e cioè gli enti locali, le imprese pubbliche ecc.) hanno capacità di spesa strettamente correlate ai territori a cui fanno capo, sicché la mancata considerazione di essi produce una distorsione sistematica delle valutazioni. Alcuni esempi possono rendere più chiaro questo punto. Considerando la sola spesa statale al netto degli interessi di fonte RGS, Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto risultano essere le regioni con la spesa statale primaria pro-capite più bassa collocandosi ai primi tre posti della graduatoria rappresentata in Figura 1²⁹. Fatta eccezione per le regioni a statuto speciale del Nord e per il Lazio, tutti gli ultimi posti della classifica sono occupati da regioni meridionali, con la sola Puglia appena al di sotto della media del Centro-Nord.

²⁹ Anche nelle Figure 1-4, i dati esposti rappresentano le medie 2014-2016 in valori correnti.

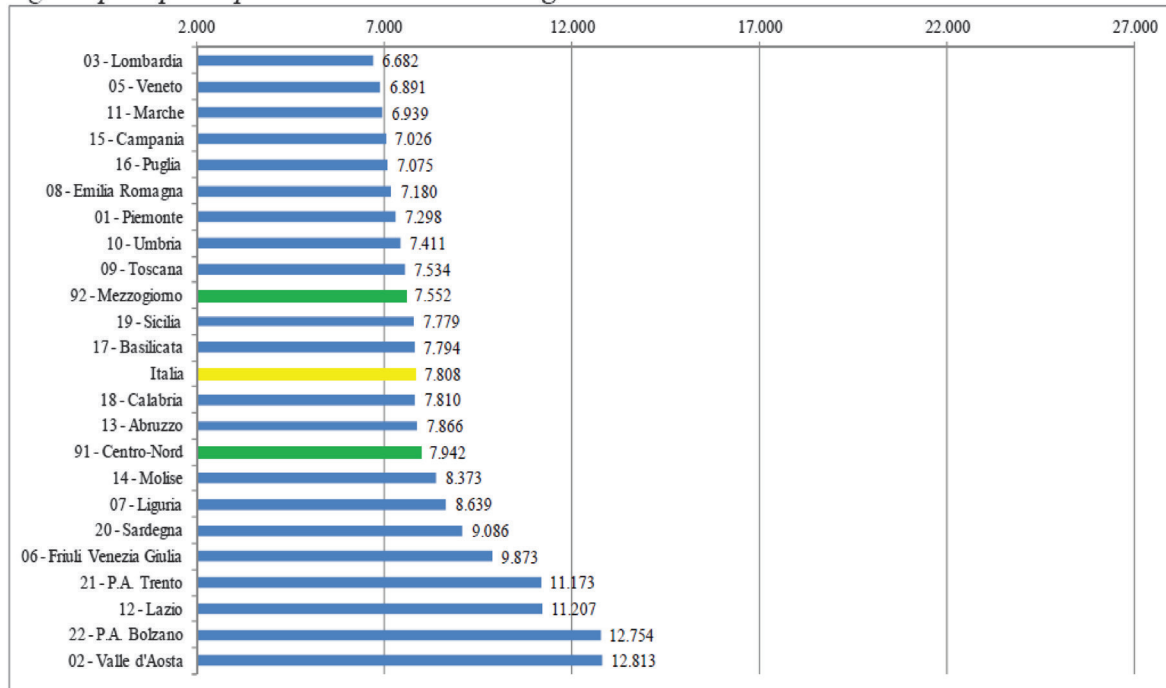
Fig. 1. *Spesa pro capite dello Stato al netto degli interessi* – Fonte: RGS

Fonte: Bianchi e Volpe (2019)

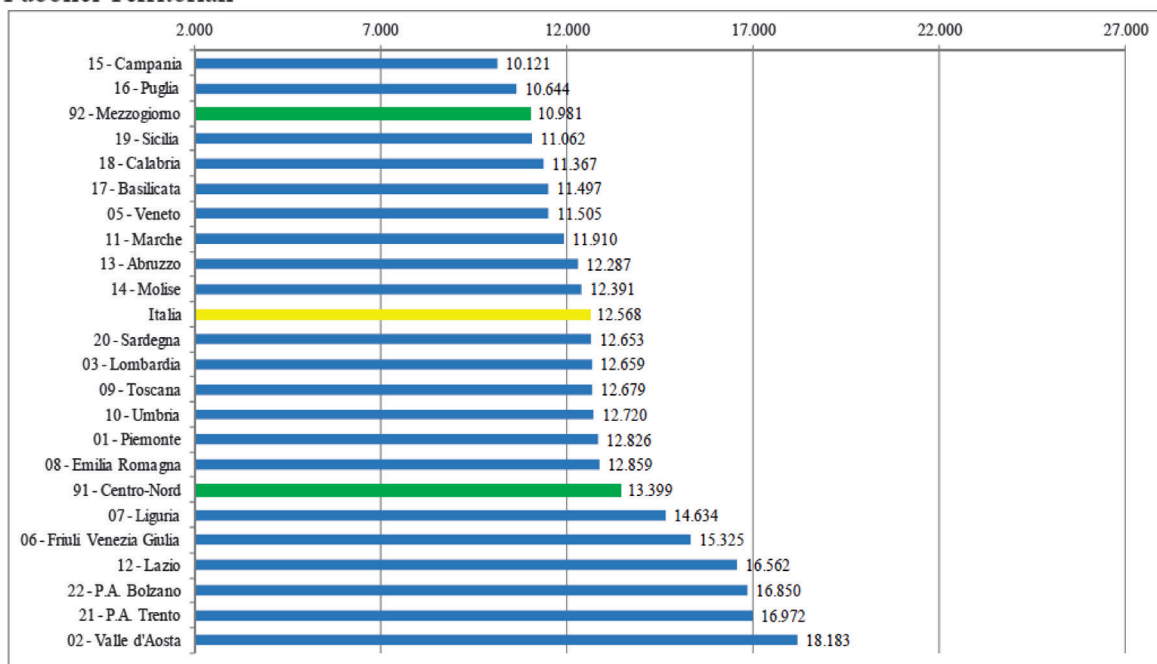
La graduatoria riportata in Figura 2 fa invece riferimento ai dati CPT relativi alla spesa statale, regionalizzando, come si è detto sopra, una quota maggiore di spesa pubblica. Contrariamente a quanto avveniva con la fonte RGS, in questo caso, la spesa pro-capite del Mezzogiorno risulta inferiore a quella del Centro-Nord e molte regioni meridionali (Campania e Puglia in primo luogo) risalgono la classifica della “frugalità” riprodotta in Figura 2, anche se Lombardia e Veneto occupano ancora i primi due posti (l’Emilia-Romagna è scesa al sesto).

Quando l’intera PA viene considerata (Figura 3), la graduatoria rappresentata in Figura 1 è (fatta eccezione per le regioni a statuto speciale del Nord e per il Lazio) praticamente ribaltata. Le regioni meridionali ora occupano quasi tutte le prime posizioni, il Veneto è sesto, la Lombardia undicesima e l’Emilia-Romagna quindicesima.

Infine, osservando la spesa pro-capite dell’intero SPA, si rafforza ulteriormente l’impressione di un impegno di spesa che nel Mezzogiorno è decisamente più limitato rispetto alle regioni del Centro-Nord e in particolare alle regioni che richiedono l’autonomia differenziata.

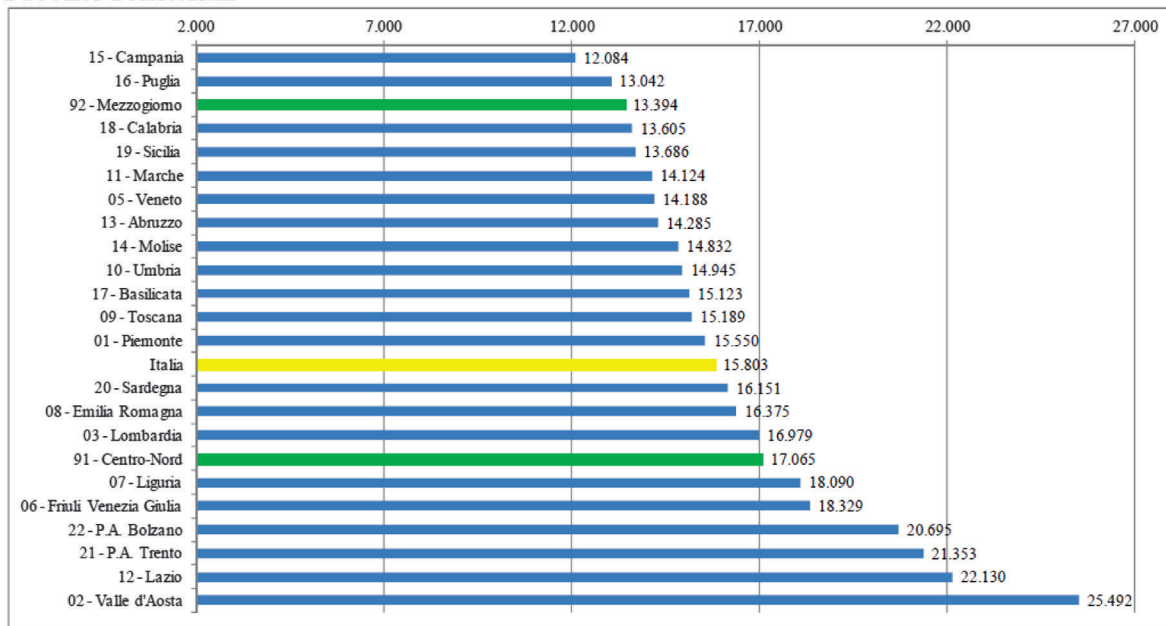
Fig. 2. *Spesa pro capite dello Stato al netto degli interessi* – Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Fonte: Bianchi e Volpe (2019)

Fig. 3. *Spesa pro capite della Pubblica Amministrazione al netto degli interessi* – Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Fonte: Bianchi e Volpe (2019)

Fig. 4. *Spesa pro capite del Settore Pubblico Allargato al netto degli interessi* – Fonte: Conti Pubblici Territoriali



Fonte: Bianchi e Volpe (2019)

Il confronto realizzato con l'esame delle Figure 1-4 mostra come, al crescere della completezza dell'informazione sulla spesa pubblica, via via maggiore nei dati di fonte CPT, si palesa un divario sempre maggiore fra la quantità di risorse pubbliche relativamente scarsa disponibile per il Mezzogiorno, e quella relativamente abbondante a disposizione delle regioni settentrionali. Si accentua quindi progressivamente l'effetto perverso anti-redistributivo del settore pubblico a danno del Sud.

Tab. 2. *Distribuzione percentuale della spesa pubblica al netto degli interessi nelle circoscrizioni per fonte e aggregato*

	Stato RGS	Stato CPT	PA CPT netto	SPA CPT netto
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0
Centro-Nord	62,6	66,8	70,0	70,9
Mezzogiorno	37,4	33,2	30,0	29,1

Fonte: Bianchi e Volpe (2019)

Questo ultimo elemento di analisi è evidenziato anche dalla Tabella 2, che riporta la distribuzione della spesa pubblica primaria fra le circoscrizioni Mezzogiorno e Centro-Nord, fatto pari a 100 il valore del complesso del Paese. Di nuovo, si palesa come la portata più ampia della rilevazione CPT riproduca una situazione di squilibrio che sfavorisce le regioni del Mezzogiorno, alle quali viene attribuita, secondo la fonte RGS una quota del 37,4% del totale della spesa, secondo il dato CPT relativo alla sola spesa statale il 33,2% della spesa, secondo il dato CPT riguardante la PA il 30,0% della spesa, secondo la rilevazione CPT relativa a tutto il SPA solo il 29,1% della spesa pubblica primaria regionalizzabile.

2.3. Le richieste di autonomia differenziata. L'iter

Tre Regioni italiane (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) hanno avviato con diverse modalità l'iter per la richiesta di nuove forme di autonomia secondo il percorso stabilito dall'art. 116 della Costituzione. Le prime due regioni hanno indetto nell'ottobre 2017 *referendum* consultivi all'esito dei quali i cittadini hanno confermato la volontà degli organi regionali di procedere verso questo cammino. Nello stesso mese, l'Assemblea regionale dell'Emilia-Romagna ha invece dato inizio all'iter di negoziazioni con lo Stato deliberando una risoluzione in tal senso.

In una prima fase di negoziazione con il Governo nazionale, vista la ristrettezza dei tempi a causa della allora imminente scadenza della legislatura, si è discusso solo di alcune materie: Politiche del lavoro, Istruzione, Salute, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, Rapporti internazionali e con l'Unione Europea. Ne è scaturita la sottoscrizione di tre distinti Accordi preliminari nel febbraio 2018 fra lo Stato italiano e le tre Regioni, con l'impegno del Governo di riprendere i negoziati al rinnovo degli organi statali: sono stati individuati i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa. Gli Accordi preliminari prevedono (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione "qualora nel corso del decennio si verificchino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione". Nel giugno 2018, con l'avvio della nuova legislatura e l'insediamento del Governo Conte, sono ripresi gli incontri istituzionali ed è ripreso il confronto a livello tecnico fra gli uffici ministeriali e quelli regionali. In conseguenza di diversi incontri tecnici presso i vari ministeri, sono state realizzate alcune bozze di intesa, mentre le regioni manifestavano la volontà di ampliare il ventaglio di materie da trasferire. Nel frattempo, anche altre regioni hanno formalmente espresso la volontà di dare inizio al percorso per ottenere maggiore autonomia in alcuni settori: si tratta di Campania, Piemonte, Liguria, Marche e Umbria. Per oltre un anno l'interlocuzione fra le istituzioni è andata avanti, fino alla caduta del Governo Conte nell'agosto 2018. Il Governo intervenuto con il cambio di maggioranza ha intavolato nuove trattative. I testi delle bozze di intese sono stati frutto delle negoziazioni con ciascuna delle tre regioni, limitatamente alla "parte generale". La Nota di aggiornamento al DEF 2019 contiene l'impegno del Governo a continuare il processo di attuazione del regionalismo differenziato. Le linee programmatiche enunciate nella Nota stabiliscono che il processo di autonomia differenziata deve svolgersi a) nel rispetto del "principio di coesione nazionale e di solidarietà" e b) nell'ambito di un quadro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)³⁰ concernenti i diritti civili e sociali, al fine di evitare che l'autonomia differenziata porti ad "aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese". Nel corso del mese di ottobre, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Francesco Boccia ha annunciato la presentazione in Parlamento di un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria per la definizione degli interventi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla legge 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011. La Regione Campania ha anch'essa avanzato una proposta di attribuzione di particolari forme di autonomia, come previsto dall'art. 116, comma 3,

³⁰ I LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) sono indicatori della quantità/qualità dei servizi pubblici erogati ai fini del godimento dei diritti civili e sociali fondamentali, che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali fra le regioni e tutelare l'unità economica e la coesione sociale della Repubblica. I diritti civili e sociali fondamentali, la cui determinazione è competenza esclusiva dello Stato attribuita dall'articolo 117 della Costituzione, consistono nella fruizione dell'assistenza sanitaria e sociale, dei servizi per l'istruzione, delle prestazioni previdenziali per i lavoratori.

della Costituzione. Una prima deliberazione del Consiglio regionale, nel gennaio 2018, ha definito la necessità di ottenere una maggiore autonomia regionale anche in relazione alla necessità di introdurre meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica. Il Presidente della Regione Vincenzo De Luca ha incontrato il Presidente del Consiglio Giuseppe Conte nel mese di luglio 2019 chiarendo l'intenzione di allargare la discussione sul tema dell'autonomia, con l'obiettivo di evitare che il processo possa pregiudicare le attuali strutture e dinamiche di solidarietà sociale, perequazione, redistribuzione e assicurazione del giusto mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni a favore di tutti i cittadini. Durante l'incontro con il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Boccia, avvenuto nell'ottobre 2019, si è concordato sulla necessità di ripartire da una cornice unitaria che tenga conto della ricaduta delle concessioni accordate alle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, su tutti gli altri territori. Si è quindi manifestato il consenso, da entrambe le parti, sulla necessità di definire i livelli essenziali di prestazioni con l'obiettivo di superare gli attuali criteri di ripartizione delle risorse fra le regioni (spesa storica) e garantire, all'interno di una legge quadro, la realizzazione di questo percorso secondo modalità favorevoli a tutte le regioni italiane. Il disegno di legge quadro predisposto dal Ministero guidato da Boccia ha avuto l'assenso delle Regioni ma non quello della maggioranza di Governo che ne ha bloccato sia la presentazione in Consiglio dei ministri che l'inserimento nella legge di bilancio. Punto centrale dell'accordo è la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard che permetterebbero di fornire i servizi di base in modo uniforme ed efficiente su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, rimangono non definiti i criteri con cui andrebbero individuati i fabbisogni standard, le materie da attribuire alle tre regioni del Centro-Nord, le fonti di finanziamento delle nuove competenze regionali. Infine, rimane il problema che il piano delineato dal Ministero prevede la definizione dei LEP e dei fabbisogni ad opera di un Commissario governativo entro 12 mesi dalla firma dell'accordo. Trascorso questo periodo, se quelli non dovessero essere stati definiti, a partire dall'anno successivo le risorse necessarie per finanziare le nuove funzioni sarebbero iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente, quindi secondo il criterio della spesa storica, che sfavorirebbe le regioni del Mezzogiorno. In un successivo intervento, il Ministro ha garantito che la definizione dei fabbisogni standard è imprescindibile ai fini del trasferimento di competenze alle tre Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata.

2.3.1. Le materie richieste

La Tabella 3 riporta una sintesi delle proposte delle regioni Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, confrontando il dettaglio delle materie richieste. La richiesta ufficiale di autonomia differenziata avanzata dalla Campania ha proposto forme e condizioni particolari di autonomia nelle seguenti materie: giustizia di pace; istruzione tecnica e professionale; ambiente; internazionalizzazione delle imprese e commercio con l'estero; tutela e sicurezza sul lavoro; ricerca scientifica e tecnologica e innovazione; tutela della salute; agricoltura, fauna e acquacoltura; governo del territorio; infrastrutture e lavori pubblici; beni culturali, spettacolo e sport; partecipazione a formazione e attuazione diritto Ue; coordinamento finanza pubblica e tributi.

Rispetto alla Campania, le Regioni del Nord hanno chiesto più autonomia per un maggior numero di funzioni, ricadenti in effetti in tutti i 23 ambiti settoriali previsti dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione. In particolare, la Lombardia ha strutturato la richiesta per aree, distinguendo fra: Area Istituzionale (rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni; ordinamento della comunicazione; organizzazione della giustizia di pace); Area Finanziaria (coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; previdenza sociale ed integrativa; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale); Area Ambiente, Protezione Civile, Territorio

e Infrastrutture (ambiente ed ecosistema: tutela e valorizzazione; protezione civile; governo del territorio; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; grandi reti di trasporto e navigazione; porti e aeroporti civili); Area Economica e del Lavoro (tutela e sicurezza del lavoro; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; commercio con l'estero; professioni); Area Cultura Istruzione e Ricerca Scientifica (norme generali sull'istruzione e istruzione; beni culturali: tutela e valorizzazione; ordinamento sportivo); Area Sociale e Sanitaria (tutela della salute; alimentazione); Area dei rapporti con gli enti locali e definizione del sistema istituzionale interno.

Tabella 3 – *Le materie richieste da Campania, Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*

Materie Richieste	Campania	Emilia-Romagna	Lombardia	Veneto
Organizzazione della giustizia di pace	✓	✓		✓
Norme generali sull'istruzione		✓	✓	✓
Istruzione	✓	✓	✓	✓
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Solo ambiente	Solo ambiente	✓	✓
Rapporti internazionali e con l'Unione Europea	✓	✓	✓	✓
Commercio con l'estero	✓	✓	✓	✓
Tutela e sicurezza del lavoro	✓	✓	✓	✓
Professioni			✓	✓
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	✓	✓	✓	✓
Tutela della salute	✓	✓	✓	✓
Alimentazione	✓		✓	✓
Ordinamento sportivo	✓	✓	✓	✓
Protezione civile		✓	✓	✓
Governo del territorio	✓	✓	✓	✓
Porti e aeroporti civili	✓		✓	✓
Grandi reti nazionali di trasporto	✓	✓	✓	✓
Ordinamento della comunicazione	✓		✓	✓
Produzione, trasporto e distribuzione dell'energia	✓		✓	✓
Previdenza complementare e integrativa		✓	✓	✓
Coordinamento finanza pubblica e sistema tributario	✓	✓	✓	✓
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali	✓	✓	✓	✓
Aziende di credito a carattere regionale				✓
Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale				✓

In modo simile (ma non identico), la Regione Veneto ha distinto tra: Area Istituzionale (organizzazione della giustizia di pace, rapporti internazionali e con l'Unione Europea, tecnologie dell'informazione e della comunicazione); Area Cultura e Istruzione (competenze in materia di istruzione, norme relative al personale dell'Ufficio Scolastico Regionale e degli Uffici d'Ambito Territoriale e delle istituzioni scolastiche regionali, edilizia scolastica, sviluppo del sistema sportivo regionale, tutela dei beni culturali; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; tutela dei beni paesaggistici; regionalizzazione delle soprintendenze); Area Economica e del Lavoro (rafforzamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro, nonché delle funzioni regionali in materia di collocamento e di incentivi all'assunzione; istituzione di un fondo regionale per la cassa integrazione guadagni e le politiche passive; professioni, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per settori produttivi; ricerca scientifica e tecnologica nel raccordo con il sistema universitario regionale, commercio

con l'estero); Area Sociale e Sanitaria (tutela della salute, prodotti biologici; funzioni ispettive in materia agroalimentare; pesca e acquacoltura; competenze in materia venatoria); Area Ambiente, Protezione Civile, Territorio e Infrastrutture (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; attribuzione alla Regione di funzioni comunali e provinciali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; potere di iniziativa; rifiuti; bonifiche; danno ambientale; difesa del suolo; valutazione di impatto ambientale; localizzazione degli impianti di incenerimento, protezione civile, governo del territorio, infrastrutture viarie; altre infrastrutture di trasporto; norme in materia di porti e aeroporti, disposizioni in materia di rischio sismico, funzioni in materia di gestione della Laguna di Venezia e del suo bacino scolante, zona franca, funzioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione di energia; regionalizzazione del gettito dell'accisa sul gas naturale rigassificato nel territorio del Veneto, trasferimento delle competenze in materia di demanio; funzioni in materia idrica e ambientale, lavorazione e stoccaggio degli oli minerali, rafforzamento del ruolo della Regione nel controllo e nella gestione dei flussi migratori per ragioni economiche); Area Finanziaria (previdenza complementare; istituzione del fondo regionale per le politiche attive per la formazione continua, rafforzamento dell'autonomia tributaria; coordinamento della finanza pubblica regionale, trasferimento delle competenze in materia di demanio; funzioni in materia idrica e ambientale, sistema camerale regionale, casse di risparmio, tenuta e vigilanza dell'albo delle società cooperative, fondo rotativo per il sostegno alle imprese; fondo di garanzia per le piccole e medie imprese; sostegno all'imprenditoria giovanile; agevolazioni per l'accesso al credito delle imprese e per sostenere gli investimenti delle PMI; istituzione di sezioni speciali nell'ambito di fondi nazionali a favore delle imprese; competenze amministrative svolte dall'istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare; devoluzione di una quota del finanziamento statale all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura). Infine, la Regione Emilia-Romagna ha avanzato una proposta centrata su sei macro-ambiti di intervento, di cui 4 aree strategiche e due ulteriori ambiti, uno relativo a competenze complementari e accessorie, l'altro ad ulteriori obiettivi strategici. Tali ambiti sono indicati come: Tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale (tutela e sicurezza del lavoro; istruzione tecnica e professionale, istruzione e formazione professionale, istruzione universitaria); Internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione (internazionalizzazione e commercio con l'estero; ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i sistemi produttivi e allo start up di impresa); Territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture (governo del territorio, protezione civile, tutela dell'ambiente); Tutela della salute. Ai fini del presente lavoro, e in particolare per effettuare il computo delle spese relative a ciascuna delle materie oggetto delle richieste delle Regioni sulla base dei dati CPT, si è reso necessario stabilire una corretta corrispondenza tra le materie richieste e i settori di competenza in cui sono ripartite le spese riportate dalla fonte CPT. A tal fine, la Tabella 4 mostra le scelte che il gruppo di ricerca ha compiuto sulla base delle informazioni disponibili dalle note metodologiche, nella consapevolezza che le corrispondenze stabilite conservano un certo grado di soggettività e riposano su criteri non del tutto univoci.

Tabella 4 – Corrispondenza tra materie richieste e settori di spesa CPT

Materie richieste	Settore spesa CPT
Ordinamento della giustizia di pace	00004 - Giustizia
Norme generali sull'istruzione	00005 - Istruzione
Istruzione	00005 - Istruzione
Tutela ambiente, ecosistema e beni culturali	00014 - Ambiente
	00015 - Smaltimento dei Rifiuti
	00012 - Servizio Idrico Integrato
	00016 - Altri interventi igienico-sanitari
	00008 - Cultura e servizi ricreativi
Rapporti internazionali e con UE	00001 - Amministrazione Generale
Commercio con l'estero	00025 - Commercio
Tutela e sicurezza del lavoro	00017 - Lavoro
Professioni	00006 - Formazione
Ricerca scientifica tecnologica e sostegno innovazione	00007 - Ricerca e Sviluppo (R. & S.)
Tutela della salute	00010 - Sanità
Alimentazione	00022 - Agricoltura
	00023 - Pesca marittima e Acquicoltura
Ordinamento sportivo	00008 - Cultura e servizi ricreativi
Protezione civile	00003 - Sicurezza pubblica
Governare del territorio	00009 - Edilizia abitativa e urbanistica
	00028 - Altre opere pubbliche
Porti e aeroporti civili	00019 - Altri trasporti
Grandi reti nazionali di trasporto	00019 - Altri trasporti
	00020 - Viabilità
Ordinamento della comunicazione	00021 - Telecomunicazioni
Produzione, trasporto e distribuzione energia	00027 - Energia
Previdenza complementare e integrativa	00018 - Previdenza e Integrazioni Salariati
	00011 - Interventi in campo sociale (assist. e benef.)
Coordinamento finanza pubblica e sistema tributario	00001 - Amministrazione Generale
Valorizzazione beni culturali e ambientali	00008 - Cultura e servizi ricreativi
	00024 - Turismo
Aziende di credito a carattere regionale	00029 - Altre in campo economico
Enti di credito fondiario e agrario carattere regionale	00022 - Agricoltura

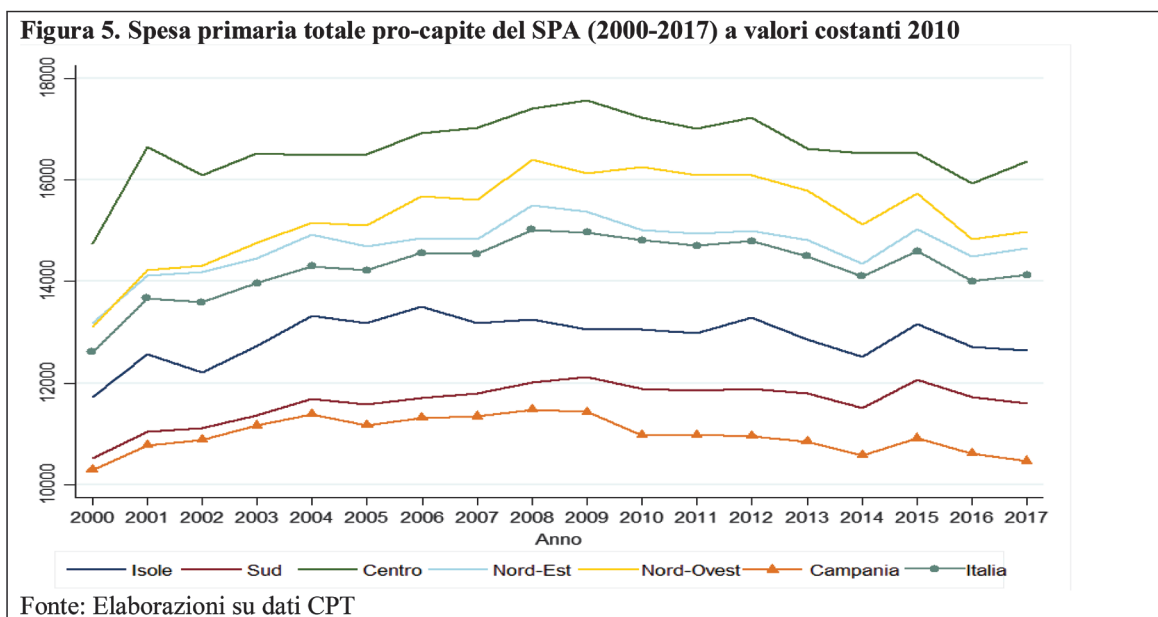
2.4. La spesa pubblica nelle regioni italiane

Questa sezione svolge un'analisi della spesa pubblica nelle regioni italiane, in riferimento ai diversi settori di spesa CPT (corrispondenti alle materie richieste nelle proposte di autonomia differenziata) riportati in Tabella 4. Prima di operare il confronto interregionale a livello di ogni singolo settore, pare opportuno compiere una preliminare valutazione della spesa pubblica aggregata nelle diverse regioni e macroregioni italiane. Iniziando dalle Figure 5 e 6, si può apprezzare l'andamento della spesa primaria (ossia al netto del pagamento degli interessi sul debito pubblico pregresso) totale pro-capite³¹ del settore pubblico allargato (SPA) a prezzi costanti (valori 2010) nelle diverse macroregioni tradizionalmente prese a riferimento nelle

³¹ In questo lavoro, nella maggior parte dei casi i confronti interregionali vengono compiuti in termini di valore pro-capite. Questo non solo ai fini di depurare il dato da un ovvio "effetto di scala", ma anche per avere un riferimento alla "domanda" di spesa pubblica sul territorio di ciascuna regione, "domanda" che necessariamente va rapportata alla popolazione residente in quella regione (si utilizza in particolare la popolazione totale media annua, come riportata da fonte ISTAT). Questo criterio di analisi impone in alcuni casi di "pesare" il dato sulla spesa totale non sulla base della popolazione complessiva, ma in riferimento ad un diverso aggregato, più adeguato rispetto allo specifico servizio pubblico preso in esame. Questo avviene in particolare per i settori dell'istruzione e della sanità. Per l'istruzione, la spesa totale viene rapportata al numero di studenti iscritti agli istituti scolastici e all'Università, perché in questo caso la domanda dei servizi di istruzione e formazione proviene prioritariamente da un insieme di soggetti (bambini e giovani) che è solo parte dell'intera popolazione. Per la sanità, la spesa totale è stata rapportata non solo alla popolazione totale, ma anche alla popolazione di età inferiore a 5 anni e superiore a 60 anni, al fine di tener conto della domanda potenziale di prestazioni sanitarie strutturalmente maggiore proveniente da queste

analisi territoriali sull'Italia (ossia Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole)³², nonché nelle regioni che hanno avanzato proposte di autonomia differenziata. In entrambi i grafici, si opera un confronto con la spesa pubblica relativa alla regione Campania.

Le figure mostrano con chiarezza le sostanziose e persistenti differenze esistenti fra le diverse aree territoriali. In particolare, la Figura 5 evidenzia una chiara distinzione esistente fra (da una parte) le regioni del Centro e del Nord, che beneficiano di livelli di spesa pro-capite più alti rispetto alla media italiana, e (dall'altra parte) le regioni del Mezzogiorno insulare e peninsulare che ricevono sistematicamente meno della media nazionale. I livelli di spesa più alti registrati nell'Italia Centrale si devono in parte rilevante alla presenza in quella circoscrizione della capitale Roma, sede delle amministrazioni centrali, alle quali vengono inevitabilmente attribuite spese i cui benefici in effetti ricadono non solo sulla regione Lazio ma anche sul resto del territorio nazionale.



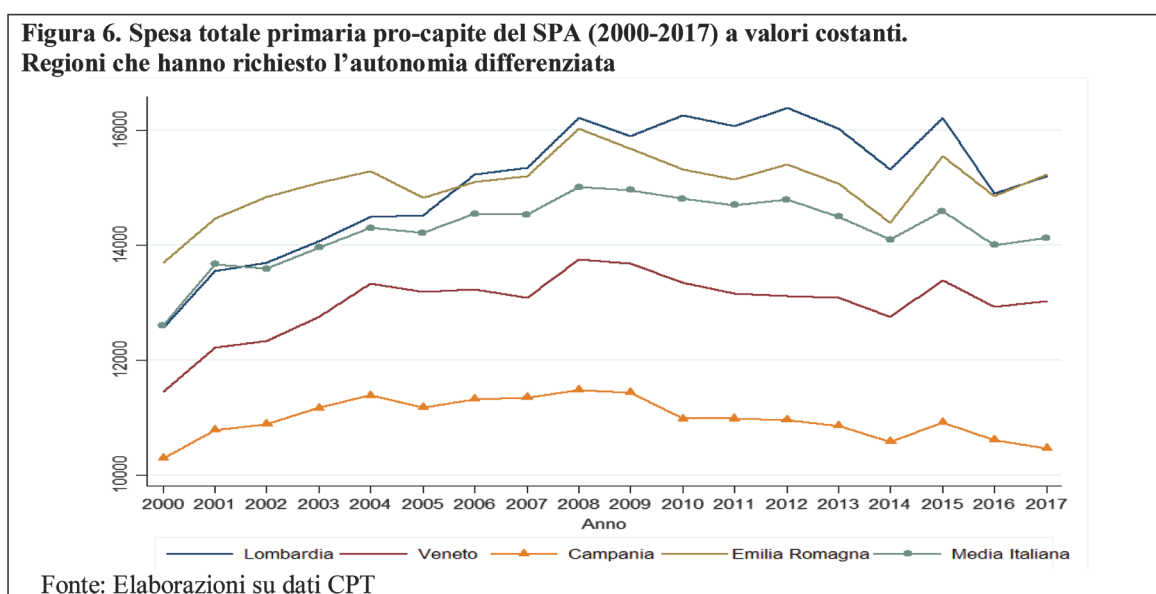
Un'altra osservazione riguarda le regioni a statuto speciale (e le province autonome) che, trattenendo una maggiore quota di entrate riscosse sul territorio regionale, sono in grado (soprattutto quelle localizzate nel Nord del Paese) di effettuare maggiori spese. Questa circostanza spiega il più alto livello di spesa pro-capite stabilmente osservato nella circoscrizione "Isole" (la Sardegna e la Sicilia sono entrambe regioni a statuto speciale) rispetto a quella "Sud". Riguardo la regione Campania, questa appare in una condizione particolarmente penalizzante, dal momento che la spesa pubblica pro-capite risulta per tutto il periodo considerato non solo ben al di sotto della media nazionale, ma anche chiaramente inferiore alla media del Mezzogiorno. Inoltre, mentre la dinamica della spesa appare insoddisfacente in tutte le circoscrizioni (dopo il biennio 2008-2009 la tendenza è ovunque verso il ridimensionamento), il *trend* decrescente è più accentuato in Campania, sicché, a partire dagli anni della crisi globale, i differenziali rispetto alle altre aree si acuiscono.

due fasce di età, e quindi catturare il peso della diversa composizione demografica delle regioni italiane sulla spesa sanitaria e in generale sull'offerta di servizi sanitari che queste sono chiamate ad erogare.

³² Il Nord-Ovest comprende le regioni: Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia e Liguria; il Nord-Est: il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna e le Province di Trento e Bolzano; il Centro: la Toscana, l'Umbria, le Marche e il Lazio; il Sud: l'Abruzzo e il Molise, la Campania, la Puglia, la Basilicata e la Calabria; le Isole: la Sicilia e la Sardegna.

La Figura 6 fa riferimento più in dettaglio alla situazione delle regioni che hanno fatto richiesta di autonomia differenziata. In questo caso, il confronto consente di evidenziare differenze ancora più significative. Il grafico mostra infatti inequivocabilmente come per la Lombardia e l'Emilia-Romagna la spesa pro-capite complessiva sia costantemente al di sopra della media nazionale, mentre al contrario la Campania risulta essere la regione con la spesa pro-capite più bassa. Questo dato fondamentale, già riscontrato nel grafico precedente, è ampiamente confermato, anche in riferimento a molti specifici settori di intervento, da tutta l'analisi compiuta nel seguito di questo lavoro. Due aspetti dell'evidenza illustrata nei grafici sono particolarmente meritevoli di nota. Il primo è nella rilevanza quantitativa del divario di spesa Nord-Sud. In particolare, il confronto mostra che nel 2017 in Campania la spesa pro-capite è intorno al 75% della media nazionale e al 70% della media del Nord-Ovest; il Veneto, che pure ha una spesa pro-capite molto inferiore a quella di Lombardia ed Emilia-Romagna, spende per ogni residente 1,25 volte quello che spende la Campania.

Figura 6. Spesa totale primaria pro-capite del SPA (2000-2017) a valori costanti. Regioni che hanno richiesto l'autonomia differenziata



La composizione della spesa pubblica italiana tra i vari settori di spesa è illustrata nei grafici delle figure 7 e 8, che mostrano le percentuali di spesa relative a ciascun ambito, calcolate sulla media della spesa complessiva nel periodo 2000-2017, rispettivamente per la Pubblica Amministrazione e il complesso del SPA. Questa analisi consente di ricavare importanti informazioni per individuare i settori che tendono ad incidere maggiormente sulla spesa pubblica complessiva e quindi operare i confronti interregionali specificamente su questi principali settori di spesa. La figura 7 evidenzia come i settori che assorbono una maggiore percentuale di spesa rispetto al totale delle uscite della PA siano *Previdenza e integrazioni salariali* al quale si deve una quota del 40%, la *Sanità* con il 14%, *Amministrazione generale* con il 13%, *Istruzione* con l'8%, *Viabilità ed Altri trasporti*, che insieme raggiungono il 6%, e *Interventi in campo sociale* con il 5%. Nella figura 8 si esamina la ripartizione delle spese rispetto al complesso del SPA. Le differenze con la Figura 7 non sono rilevanti, a meno di un 9% di spesa assorbito dalla voce *Energia*, che rispetto alle spese della PA pesa solo per lo 0.08%, in quanto buona parte della spesa del settore viene realizzata dalle imprese pubbliche nazionali e locali (come ENEL, ENI, Terna, ecc.) le quali sono riportate nel SPA ma non nella PA³³.

³³ Ovviamente, a fronte di una maggiore importanza relativa del settore di spesa *Energia*, rispetto al complesso della spesa SPA, tutte le altre voci assorbono una quota minore di quanto avviene per la PA.

Figura 7: Spesa PA per settore (medie 2000-2017)

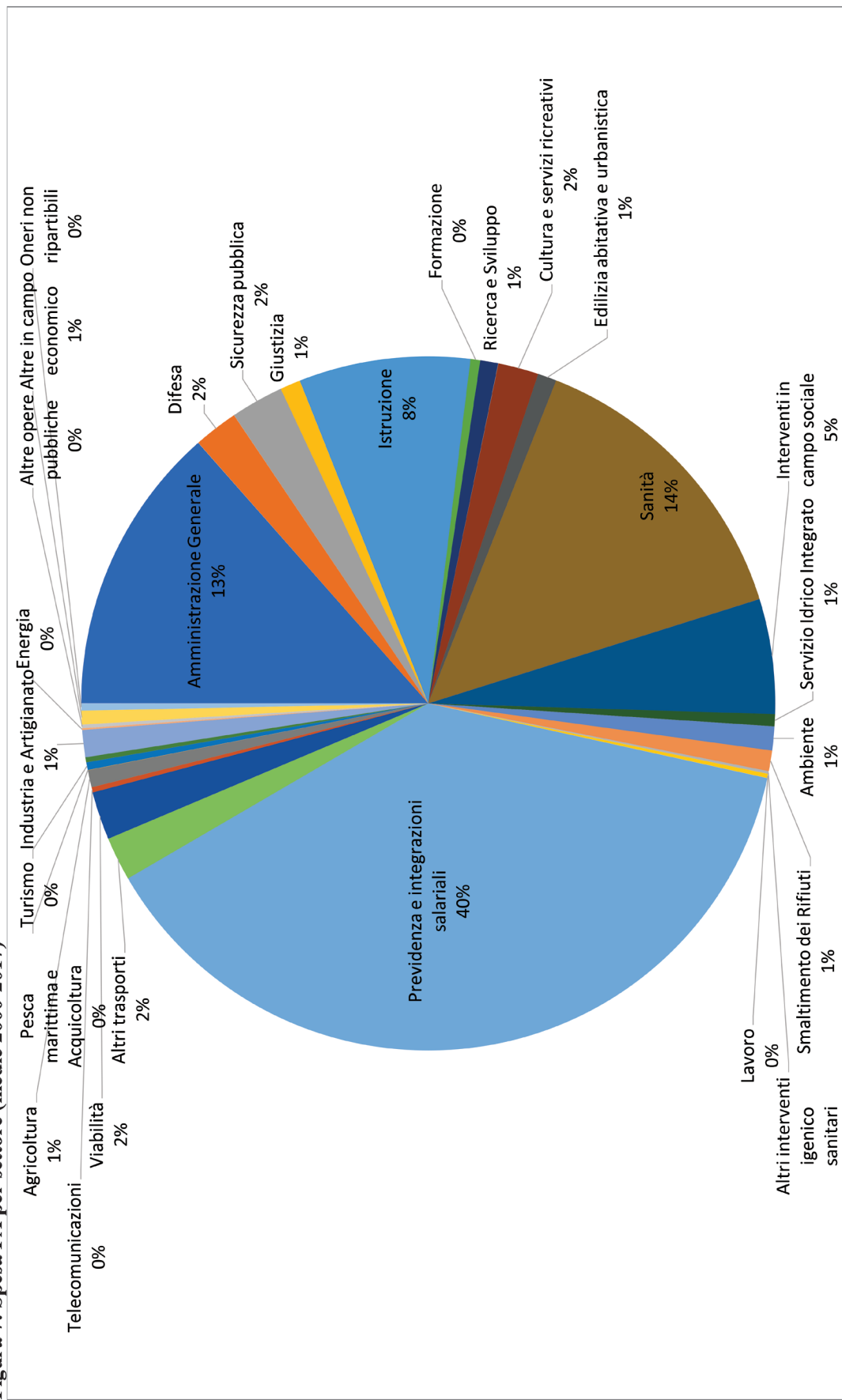
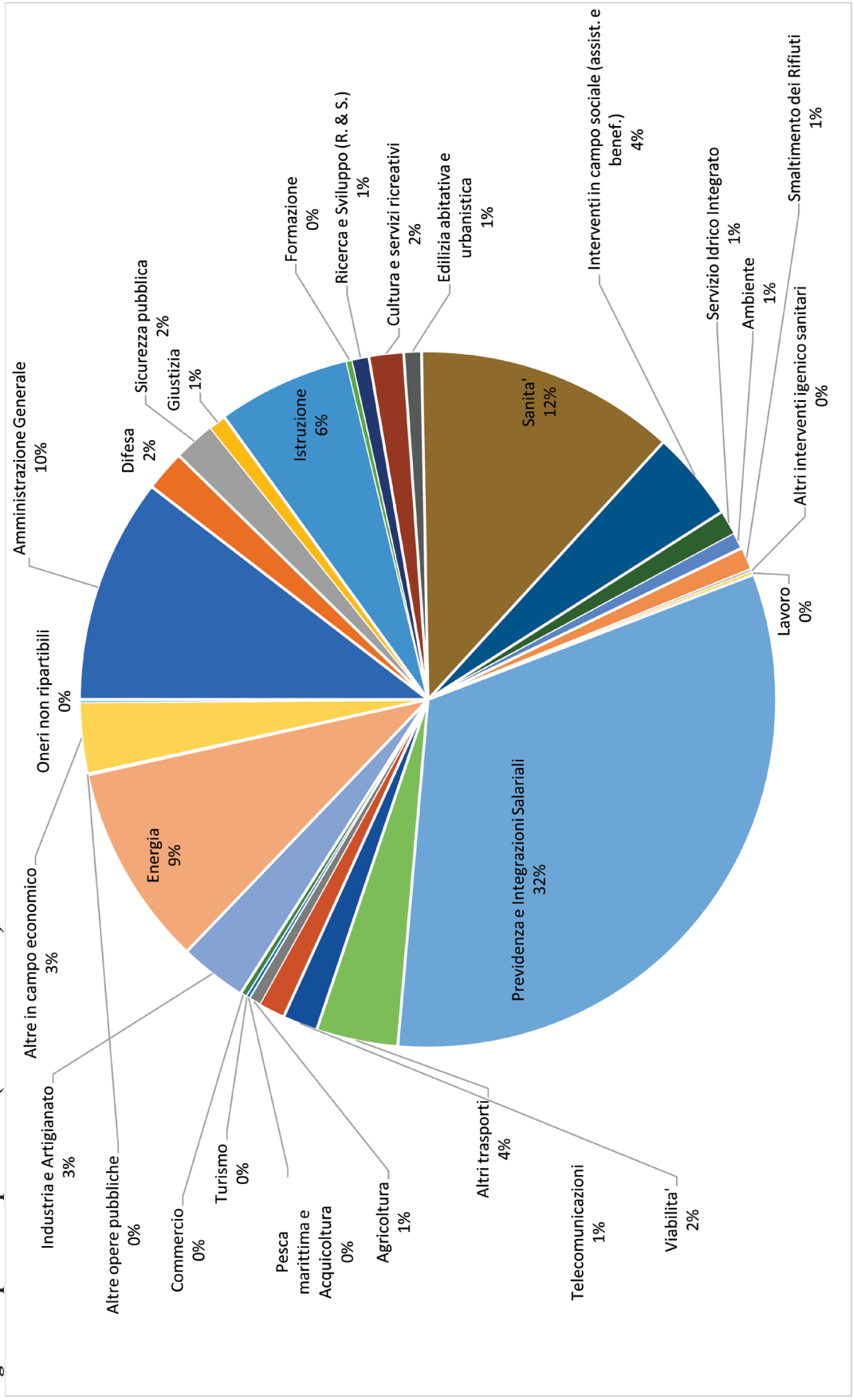
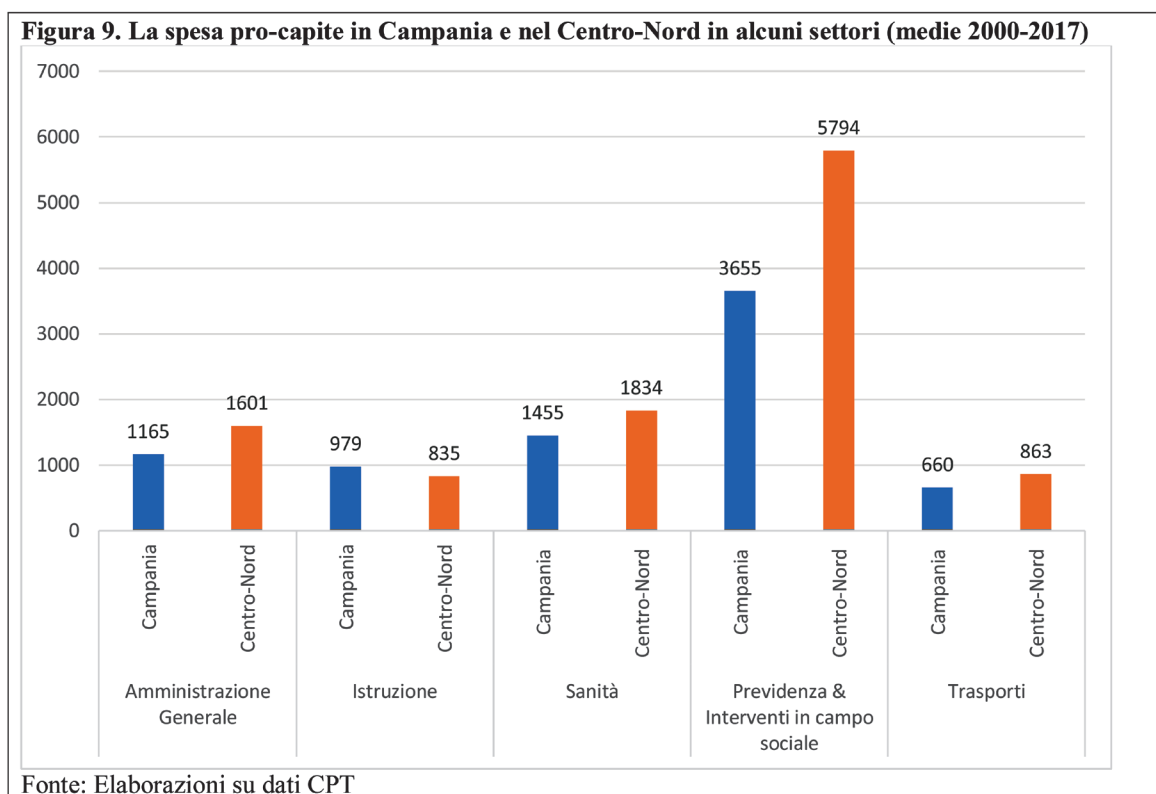


Figura 8: Spesa SPA per settore (medie 2000-2017)



Infine, la figura 9 compie un confronto interregionale in riferimento ai settori che assorbono le quote più ampie di spesa, vale a dire: a) *Amministrazione generale*; b) *Istruzione*; c) *Sanità*; d) *Previdenza e integrazioni salariali*, al quale viene accorpato *Interventi in campo sociale* e infine e) il settore *Trasporti*, ottenuto aggregando *Viabilità* ed *Altri trasporti*. Dall'esame del grafico emerge con chiarezza come nei settori di intervento più rilevanti della SPA la spesa effettuata nella regione Campania risulti sempre inferiore alla media delle regioni del Centro-Nord, con la sola eccezione dell'istruzione. Per questo settore, nel seguito, viene proposto un approfondimento nel quale anzitutto si suggerisce di modificare la modalità di calcolo del valore pro-capite, pesando il dato assoluto in relazione non alla popolazione residente ma piuttosto ai potenziali fruitori del servizio, ossia i giovani in età scolare, al fine di rappresentare l'effettiva domanda di istruzione e la reale adeguatezza della spesa erogata rispetto alle esigenze delle singole regioni.

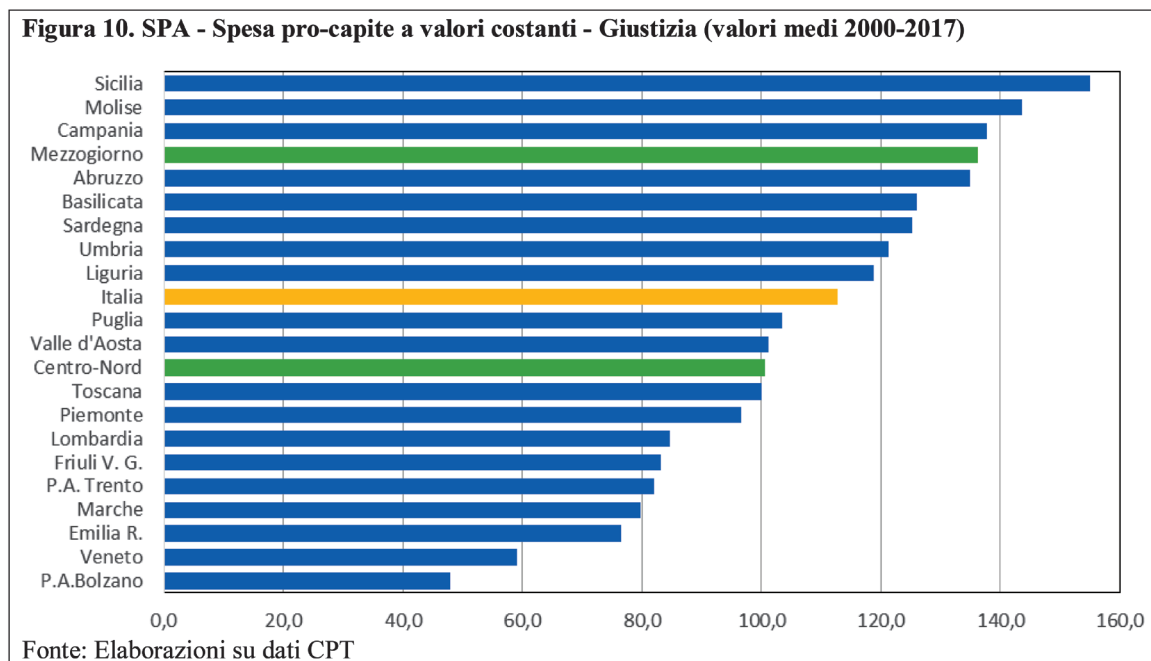


2.4.1. Ordinamento della giustizia di pace

Per *Ordinamento della giustizia di pace* si intende la competenza relativa alla organizzazione degli uffici dei giudici di pace nel territorio regionale, alla fornitura delle attrezzature e dei servizi necessari per il funzionamento degli uffici e alla gestione dei rapporti di lavoro del personale amministrativo da impiegare e alla assunzione dei relativi oneri economici e finanziari. Il settore CPT di riferimento per l'organizzazione della giustizia di pace è il settore *Giustizia* che però è più ampio, comprendendo molte altre spese³⁴ senza una specifica distinzione per la

³⁴ Il settore giustizia prevede spese per: l'amministrazione, il funzionamento o il supporto ai tribunali civili e penali e al sistema giudiziario, inclusa l'applicazione di sanzioni e di concordati imposti dai tribunali e il funzionamento dei sistemi di libertà sulla parola e di libertà vigilata; la rappresentanza e consulenza legale per conto dell'amministrazione o di terzi, esercitata o fornita direttamente dall'amministrazione stessa o tramite erogazione

materia in questione. Nonostante questa importante discrepanza, per completezza di analisi, si riporta nel seguito la Figura 10, che mostra la spesa media pro-capite SPA del periodo 2000-2017 per il settore di intervento *Giustizia*. In questo caso la spesa per il Mezzogiorno risulta significativamente maggiore rispetto a quella erogata nel Centro-Nord (136 euro p.c. contro circa 100 euro p.c.). In particolare, è possibile notare che ai primi posti della graduatoria figurano ben sei regioni meridionali, con la Sicilia che presenta i più elevati valori di spesa, intorno a 155 euro pro-capite.



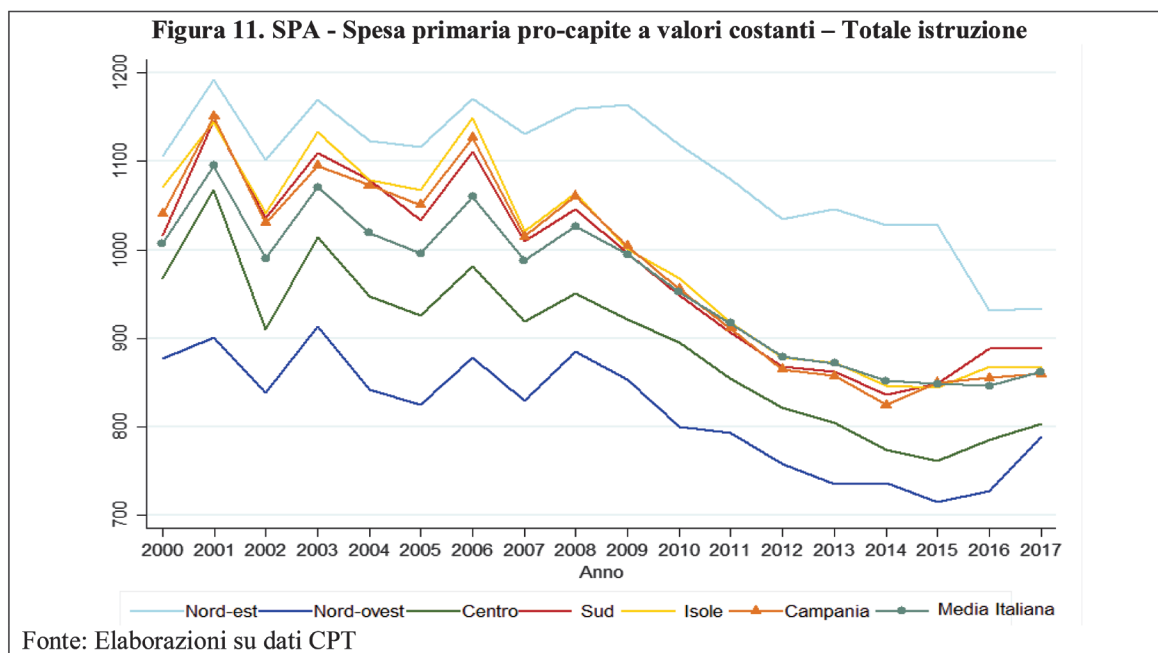
2.4.2. Istruzione

Le materie “Norme generali sull’istruzione” e “Istruzione” oggetto delle richieste di autonomia differenziata (Tabella 4) riguardano campi di intervento che coincidono con quelli del settore di spesa 5 (Istruzione) della classificazione CPT³⁵. Nell’analisi che segue, l’intera spesa per istruzione riportata nei dati CPT è stata inizialmente pesata rispetto alla popolazione totale delle diverse regioni italiane. Successivamente, si è provveduto a distinguere fra spesa per istruzione scolastica e spesa per istruzione universitaria e a pesare ciascuna voce (cioè a dividere la spesa) per un aggregato che meglio della popolazione totale regionale rappresentasse i potenziali ed effettivi beneficiari dei servizi associati alle dette spese. Per quanto riguarda l’istruzione scolastica, si è scelto di considerare come *proxy* (variabile che approssima) della “domanda effettiva” il numero di alunni iscritti agli istituti scolastici di ogni regione, e di rappresentare

di fondi a tale scopo destinati; la costruzione, l’amministrazione e il funzionamento del sistema carcerario e degli altri luoghi per la detenzione o la riabilitazione dei detenuti, quali, colonie penali, case di correzione, case di lavoro, riformatori e ospedali psichiatrici per detenuti.

³⁵ Nel sistema CPT le spese per l’istruzione comprendono: l’amministrazione, il funzionamento e la gestione delle scuole e delle università pubbliche (ad esclusione della spesa da queste ultime esplicitamente destinata alla ricerca scientifica); edilizia scolastica e universitaria; servizi ausiliari dell’istruzione (trasporto, fornitura di vitto ed alloggio, servizio doposcuola, assistenza sanitaria e dentistica); provveditorati agli studi; sostegno al diritto allo studio (buoni libro, contributi per i trasporti scolastici, mense, convitti) dei vari enti locali; interventi per la promozione di iniziative di cooperazione educativa e scientifica, per l’attuazione di scambi, ricerche, viaggi didattici e gemellaggi di scuole.

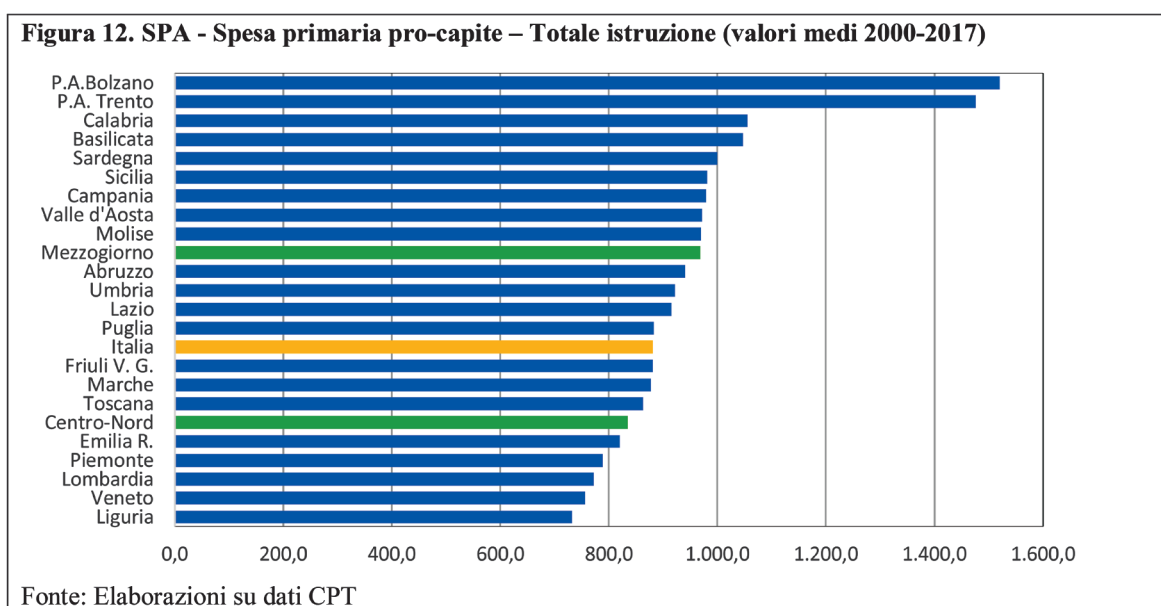
la “domanda potenziale” con la classe di età 3-18 anni residente nel territorio regionale. Per quanto riguarda la spesa per istruzione universitaria, essa è stata pesata: per il numero degli alunni residenti nella regione che risultano iscritti ad un qualsiasi ateneo (in qualsiasi regione italiana o anche fuori del territorio nazionale) per rappresentare la domanda potenziale; per il numero di alunni effettivamente iscritti negli atenei della regione (a prescindere dalla regione di residenza e/o di provenienza) per la domanda effettiva³⁶. Per entrambe le analisi, il periodo di riferimento è il 2010-2017, non essendovi dati comparabili relativamente agli anni precedenti. Un primo sguardo alla Figura 11 permette di apprezzare l'evoluzione temporale della spesa primaria totale pro-capite (a valori costanti 2010) in istruzione nelle macro-regioni italiane per l'intero periodo di riferimento. Come è possibile vedere dal grafico, nella prima parte del periodo considerato, ossia fino al 2008, le regioni del Sud e delle Isole, e la Campania in particolare, evidenziano un livello di spesa pro-capite di poco superiore alla media nazionale. La differenza tende a ridursi negli anni successivi alla crisi, nei quali la spesa pro-capite nel Mezzogiorno è molto vicina ai livelli medi nazionali. Livelli e dinamica della spesa osservati per le altre macroregioni appaiono molto diversi. Anzitutto, si evidenzia una notevole differenza fra Nord-Est, che mostra sempre i più alti livelli di spesa (grazie anche alla presenza delle province autonome di Trento e Bolzano), e Nord-Ovest e Centro, che invece sono le circoscrizioni che in assoluto hanno i valori più bassi. In secondo luogo, si guardi l'evoluzione temporale fra il 2008 e il 2015: seguendo un *trend* decrescente in tutte le macroregioni³⁷, la spesa per istruzione pro-capite si riduce meno marcatamente nel Nord-Est, e più fortemente soprattutto nel Sud e nelle Isole, con un recupero molto parziale solo nel biennio 2016-2017.



³⁶ I dati relativi alla popolazione e al numero di studenti sono entrambi di fonte ISTAT.

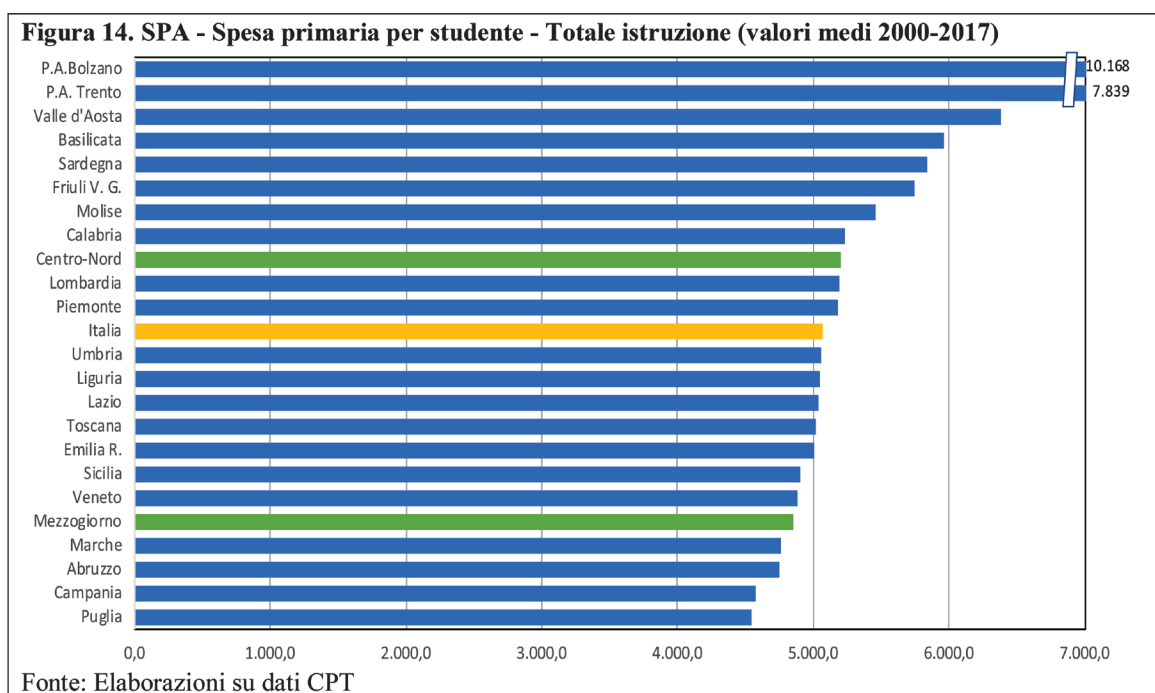
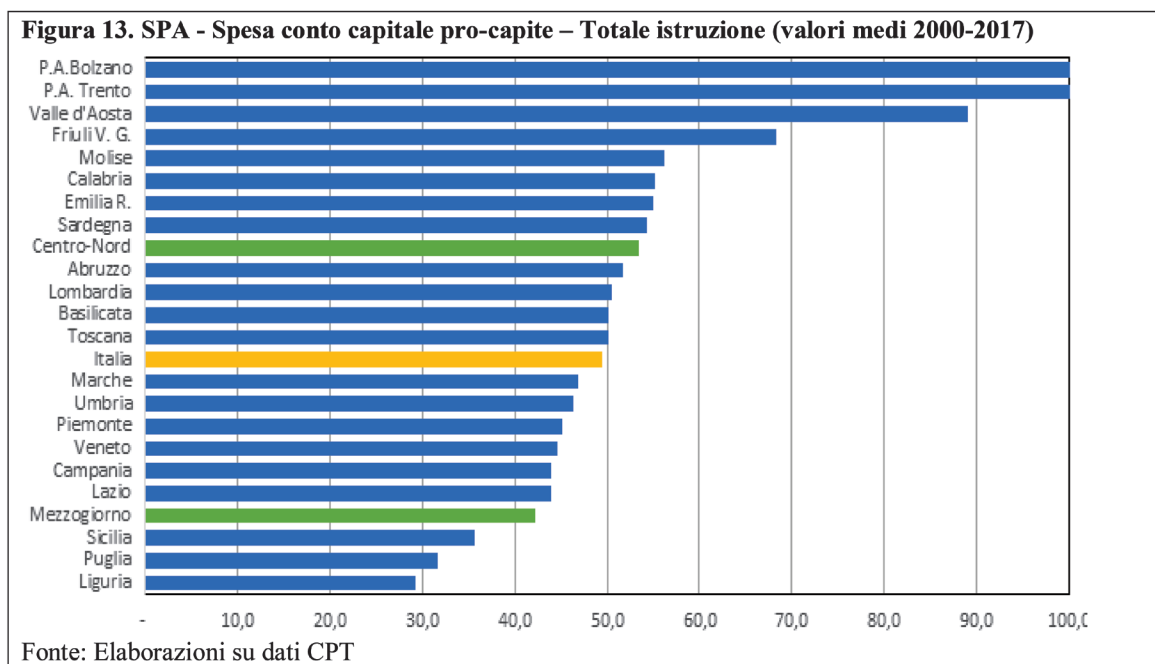
³⁷ La legge 133 del 2008 (nota come decreto Brunetta), mirante a razionalizzare la spesa pubblica italiana compie tagli importanti in più settori di spesa e di intervento, tra cui certamente quello dell'istruzione. Per l'Università, la legge 240 del 2010 (legge Gelmini), recante *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, apporta per il quinquennio 2009-2013 un taglio di € 1,44 miliardi di euro (circa il 15%) al Fondo di Finanziamento Ordinario dell'Università italiana.

Andando al dettaglio regionale, le Figure 12 e 13 mostrano la spesa pubblica per l'istruzione in totale e relativamente al solo conto capitale confrontando i valori pro-capite (media 2000-2017) nelle diverse regioni italiane. Guardando alla Figura 12 (spesa totale), emerge che, in rapporto alla popolazione residente, la spesa media in Italia risulta pari a 881 euro pro-capite. Nel Mezzogiorno è più alta, ammontando a 941 euro pro-capite, mentre nel Centro-Nord si ferma a 835 euro pro-capite, nonostante il fatto che nelle province autonome di Trento e Bolzano la spesa sia molto più elevata, oscillando intorno ai 1.500 euro pro-capite. Nella maggior parte delle regioni del Sud, la spesa media si attesta intorno ai 1.000 euro pro-capite (la Puglia è la regione meridionale con il valore inferiore, 883 euro pro-capite); Liguria, Veneto, Lombardia e Piemonte registrano invece i valori in assoluto più bassi, in media inferiori a 800 euro pro-capite.



La situazione cambia considerevolmente passando al confronto interregionale per la sola spesa in conto capitale (Figura 13). In questo caso, la media pro-capite è più alta nel Centro-Nord (51 euro pro-capite), a fronte di valori più contenuti nel Mezzogiorno (35 euro pro-capite). I valori molto più contenuti della spesa in conto capitale indicano che il grosso della spesa pubblica in istruzione è determinato dalle spese correnti (in primo luogo i costi del personale) e che la sproporzione è ancora più forte nel Mezzogiorno, probabilmente a causa della più alta età media dei docenti.

Un possibile fattore rilevante nel determinare costi medi pro-capite più alti per le regioni meridionali è nella struttura demografica. Laddove l'età media della popolazione è minore, la domanda di servizi di istruzione tende a crescere, determinando così maggiore spesa pubblica nel settore. Per verificare questa ipotesi, si è provveduto a rapportare la spesa per istruzione non più all'intera popolazione regionale (o provinciale), ma all'effettivo numero di studenti e quindi alla popolazione in età scolastica. Fatto il primo aggiustamento, si ottiene la Figura 14, nella quale di nuovo le province autonome di Trento e Bolzano esibiscono i più alti valori di spesa, ma in questo caso le regioni del Mezzogiorno si collocano prevalentemente nella parte bassa della graduatoria. In particolare, nel Sud la spesa media per studente ammonta a 4.856 euro pro-capite contro un valore di 5.202 euro nelle regioni del Centro-Nord; nel complesso, Campania e la Puglia evidenziano in assoluto i valori più bassi di spesa media, appena superiori a 4.500 euro per studente.

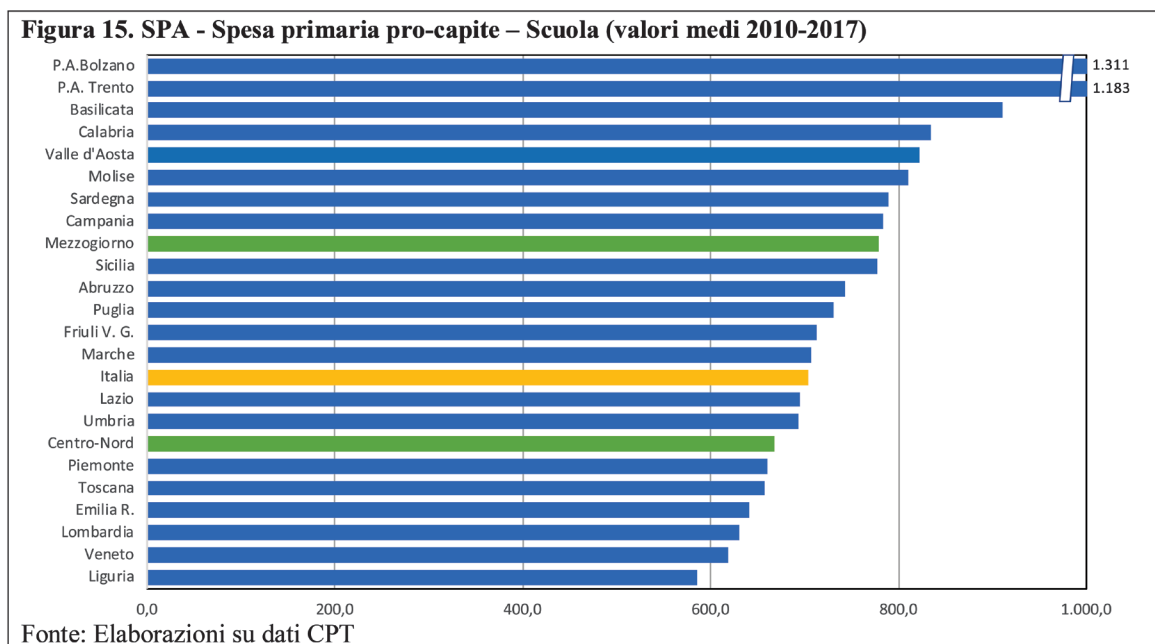


Distinguendo fra spesa per istruzione scolastica e spesa per istruzione universitaria, si può inoltre riportare la spesa al gruppo demografico più rilevante, vale a dire: per la scuola, alla popolazione in fascia di età 3-18 anni; per l'Università, al numero di studenti residenti o frequentanti corsi universitari nella regione.

2.4.2.1. La spesa per la scuola

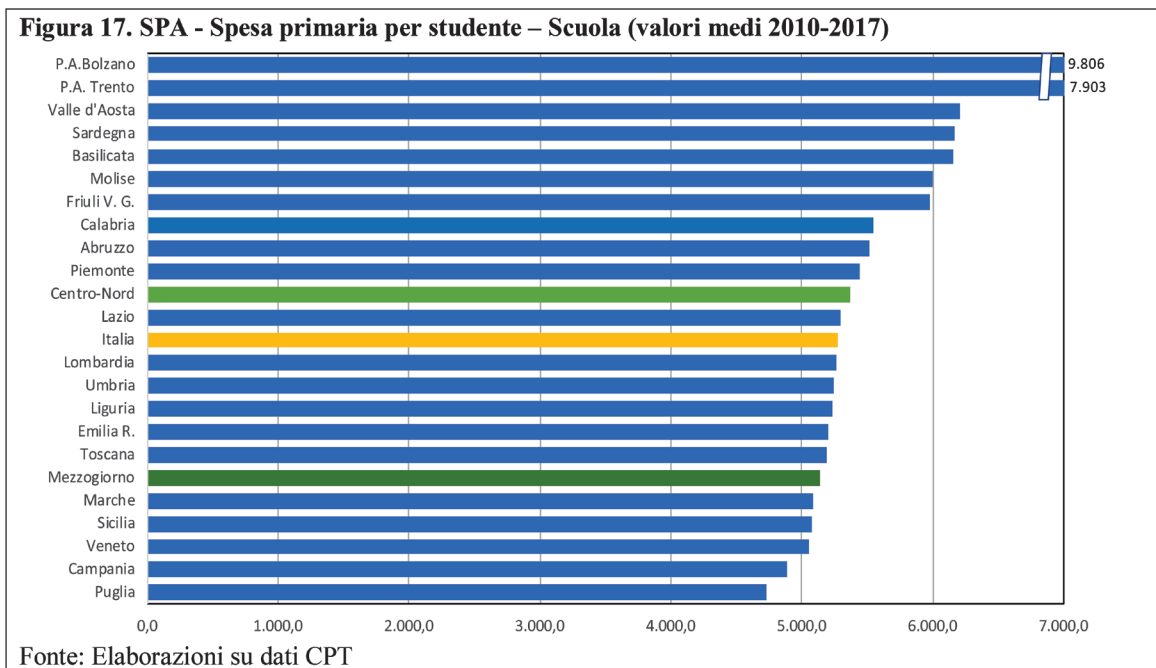
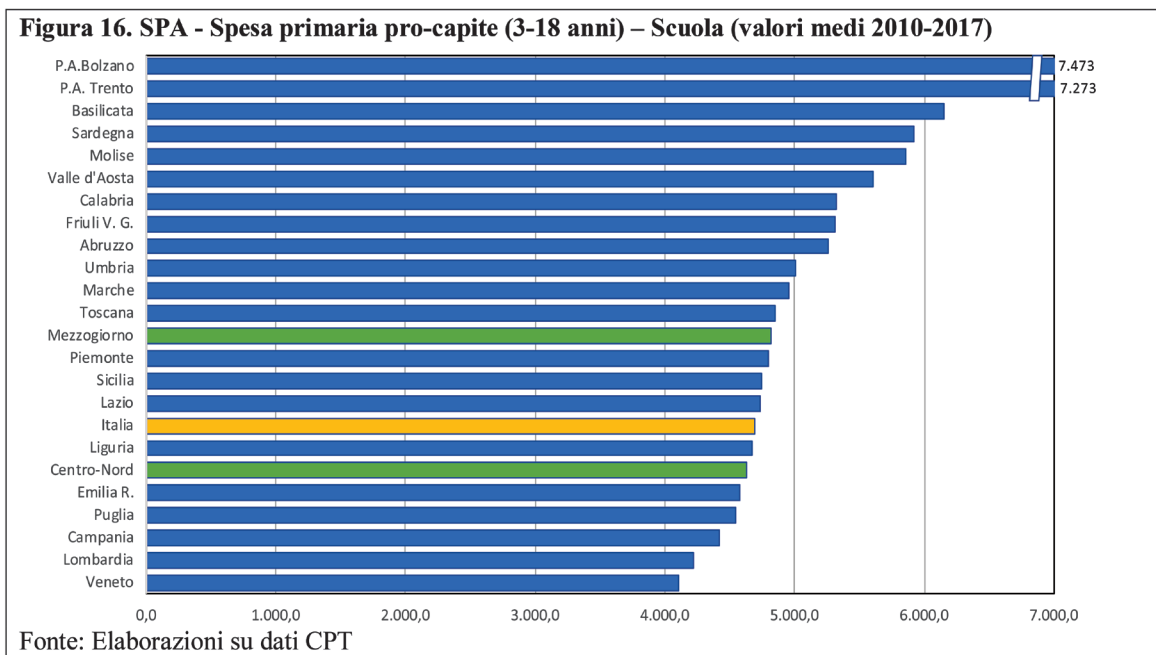
Limitando l'analisi alla sola spesa relativa all'istruzione scolastica di ogni ordine e grado, si è proceduto a riportare la spesa stessa al totale della popolazione residente (spesa pro-capite), alla popolazione residente nella fascia di età 3-18 anni (spesa per utente potenziale) e al numero effettivo di studenti (spesa per studente effettivo). Gli anni presi in considerazione, sui quali

sono calcolate le medie riportate nelle Figure 15-17, sono quelli dal 2010 al 2017, dal momento che per gli anni precedenti non vi sono dati sufficientemente disaggregati e dettagliati.



In rapporto alla popolazione totale, la comparazione proposta in Figura 15 ricalca da vicino la graduatoria della Figura 16, con una spesa media delle regioni meridionali più alta rispetto al Centro-Nord. Considerando invece la sola popolazione in fascia di età rilevante (3-18 anni), la situazione si modifica, in particolare per le tre maggiori e più popolate regioni meridionali (Campania, Sicilia e Puglia) che perdono molte posizioni nella classifica regionale, a conferma dell'importanza del fattore demografico nella determinazione del fabbisogno di spesa per istruzione.

Infine, considerando il numero di studenti come riferimento per la spesa in istruzione, si ottiene la graduatoria riportata in Figura 17, dove appare ancora più evidente come le grandi regioni del Mezzogiorno (Campania, Sicilia e Puglia) occupino i posti più bassi della graduatoria, mentre i più alti livelli di spesa siano realizzati nelle regioni e province a statuto speciale del Nord e nelle piccole regioni meridionali. Più in generale, nel confronto tra Sud e Centro-Nord, mentre considerando la popolazione intera o della sola fascia di età 3-18 il Mezzogiorno mostra maggiori livelli di spesa, la situazione si rovescia quando la spesa viene rapportata al numero di studenti effettivi.



Nel complesso, l'evidenza raccolta non sembra suffragare l'ipotesi di ampie differenze nella spesa pro-capite per l'istruzione scolastica fra Nord e Sud del paese, fatta eccezione per le regioni a statuto speciale dell'Italia settentrionale e di alcune regioni di minore estensione. In effetti, una volta che i dati sulla spesa siano correttamente rapportati agli effettivi fabbisogni territoriali, la presunta maggiore spesa delle regioni del Mezzogiorno è sostanzialmente smentita. Nella successiva sezione, si dà conto anche dell'argomento della presunta inefficienza delle regioni meridionali, un'ipotesi che, come si vedrà, può essere confutata da un'attenta analisi dell'evidenza disponibile.

2.4.2.2. *L'efficienza della spesa pubblica in istruzione primaria e secondaria nelle regioni italiane negli anni 2011-2018*

Negli ultimi anni, si è riconosciuto un ruolo di crescente importanza al settore pubblico nel sostenere la formazione e l'accumulazione di capitale umano. Contemporaneamente, si è acquisita sempre maggiore consapevolezza dell'importanza di un uso efficiente delle risorse impiegate per la scuola e più in generale per l'istruzione. In questo contesto, sono stati compiuti numerosi studi, tesi proprio a misurare l'efficienza sia di singole istituzioni scolastiche e universitarie, sia di interi sistemi scolastici, a livello nazionale o *sub*-nazionale, al fine anche di operare confronti tra diversi paesi e regioni. In particolare, i confronti interregionali sono motivati specialmente quando si realizzano performance molto eterogenee in territori geograficamente prossimi (Rodriguez-Pose and Tselios, 2011). Sotto questo profilo, l'Italia è certamente un caso di studio, per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, in Italia le differenze interregionali nei punteggi rappresentativi delle capacità degli studenti sono tra le più alte dei paesi sviluppati (Agasisti and Cordero-Ferrera, 2013), dal momento che alcune regioni vantano punteggi medi vicini a quelli di paesi collocati ai vertici della graduatoria OECD, mentre altre regioni si classificano molto più in basso. La variabilità nella valutazione della preparazione degli studenti sembra ricalcare il noto dualismo sociale ed economico esistente tra le regioni settentrionali e quelle relativamente povere del Sud del paese, generando un pericoloso circolo vizioso: se i redditi più bassi portano a una riduzione nelle abilità cognitive degli studenti, le regioni meno sviluppate finiscono con il produrre quantità inferiori di istruzione e capitale umano, circostanza che, aggiungendosi alle migrazioni intellettuali da Sud a Nord, aggrava la dicotomia territoriale italiana (Nifo et al., 2020). In secondo luogo, dato che, come si è visto nella sezione precedente, nelle regioni meridionali la spesa pubblica pro-capite in istruzione non è inferiore a quella registrata nel Nord del paese, si può ipotizzare che le scuole del Mezzogiorno soffrano di un problema di minore efficienza (ossia peggiori risultati a parità di spesa, oppure maggiore spesa a parità di risultati). Questa evidenza contribuisce ad alimentare una annosa questione, che spesso (e indebitamente) viene estesa anche ad altri settori e funzioni dell'amministrazione pubblica (sanità, trasporti, ecc.), sulla relativa inefficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici da parte delle regioni meridionali. Tale questione è alla base anche delle recenti richieste di competenze aggiuntive e maggiore autonomia fiscale avanzate da alcune regioni del Nord dell'Italia.

In questa sezione, facendo riferimento in particolare al lavoro di Chiariello et al. (2021), si offre una valutazione comparativa della *performance* complessiva del sistema educativo delle regioni italiane, in relazione all'efficienza stimata della spesa pubblica in istruzione primaria e secondaria per gli anni 2011-2018. Lo studio delle determinanti dell'efficienza dei sistemi scolastici regionali permette di argomentare che l'impatto del contesto socio-economico è un fattore fondamentale nella spiegazione dei risultati mediamente peggiori conseguiti dagli studenti del Mezzogiorno e della conseguente minore efficienza delle scuole meridionali.

Valutare bontà ed efficienza del processo educativo è difficile, a ragione della sua complessità e del fatto che i risultati in termini di capacità acquisite (punteggi ottenuti) dagli studenti sono influenzati da molti fattori sia di natura individuale, connessi alle abilità innate e all'impegno di studenti, docenti e dirigenti, sia di natura generale, come il contesto socio-culturale che circonda gli agenti coinvolti nel processo di apprendimento. Per tenere adeguatamente conto di queste difficoltà, si è adottato l'approccio delle frontiere di efficienza, che è basato sull'idea che le scuole producono istruzione (conoscenza e abilità degli studenti) impiegando due tipi di fattori, ossia *input* discrezionali e *input* di contesto. I primi (la spesa per gli stipendi degli

insegnanti e del personale ausiliario, il costo del materiale scolastico e quelli relativi all'acquisto e la manutenzione dei computer, degli spazi per l'attività formativa, delle infrastrutture ecc.) sono determinati dalle decisioni di spesa di dirigenti e amministratori. Il secondo tipo di *input* fa riferimento all'influenza di tutti i fattori economici e socio-culturali che concorrono a determinare l'esito del processo educativo al di là degli sforzi e dell'impegno di studenti e docenti.

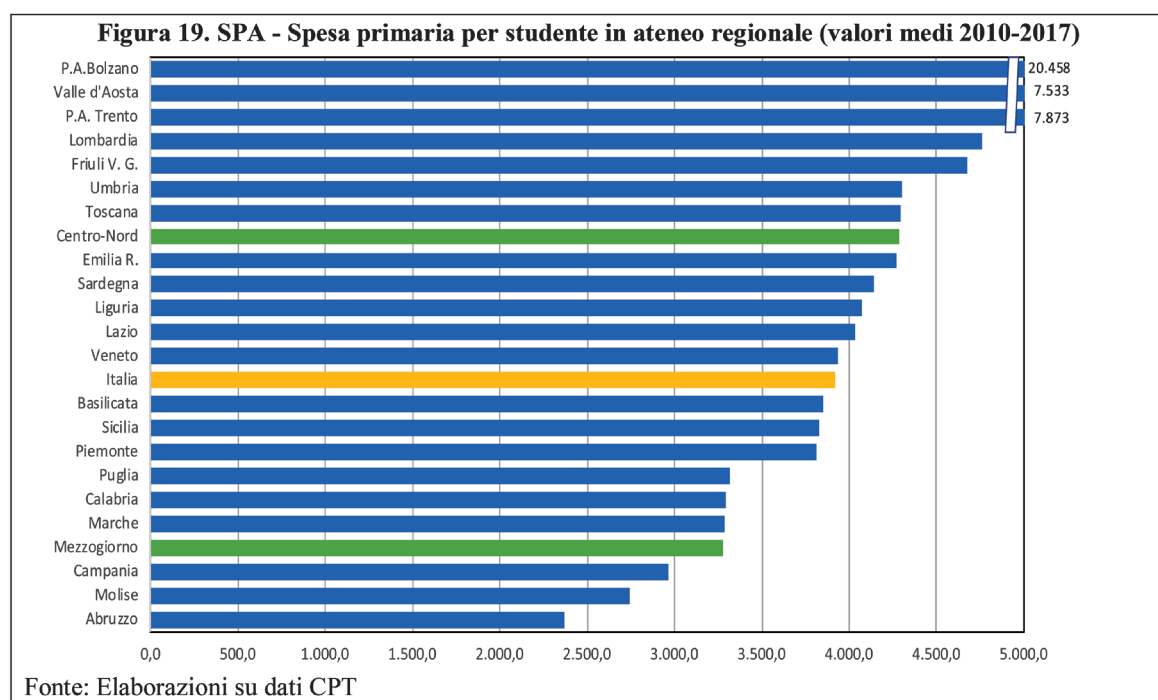
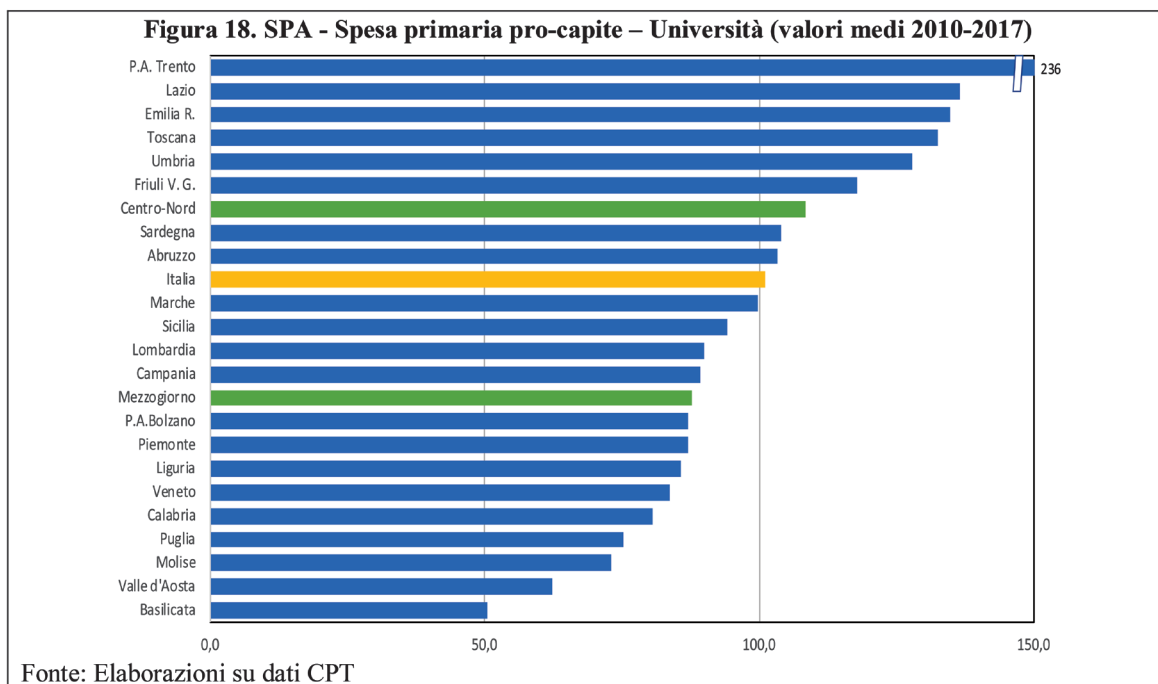
Lo studio di Chiariello et al. (2021) costruisce frontiere di efficienza utilizzando l'approccio *output-maximizing*, per il quale il massimo ammontare di prodotto realizzabile con le risorse disponibili è preso come riferimento (*benchmark*) per derivare la misura dell'inefficienza di coloro che producono meno. I dati sulla spesa pubblica regionale in istruzione primaria e secondaria e quelli sui punteggi ottenuti dagli studenti sono tratti rispettivamente dalle basi di dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) e dell'Istituto Italiano per la Valutazione del Sistema Educativo (INVALSI). L'informazione sulle variabili economiche e sociali è derivata da dati di fonte ISTAT (il dettaglio è riportato nel testo). Gli indicatori sulla qualità istituzionale regionale sono ripresi da Charron et al. (2019).

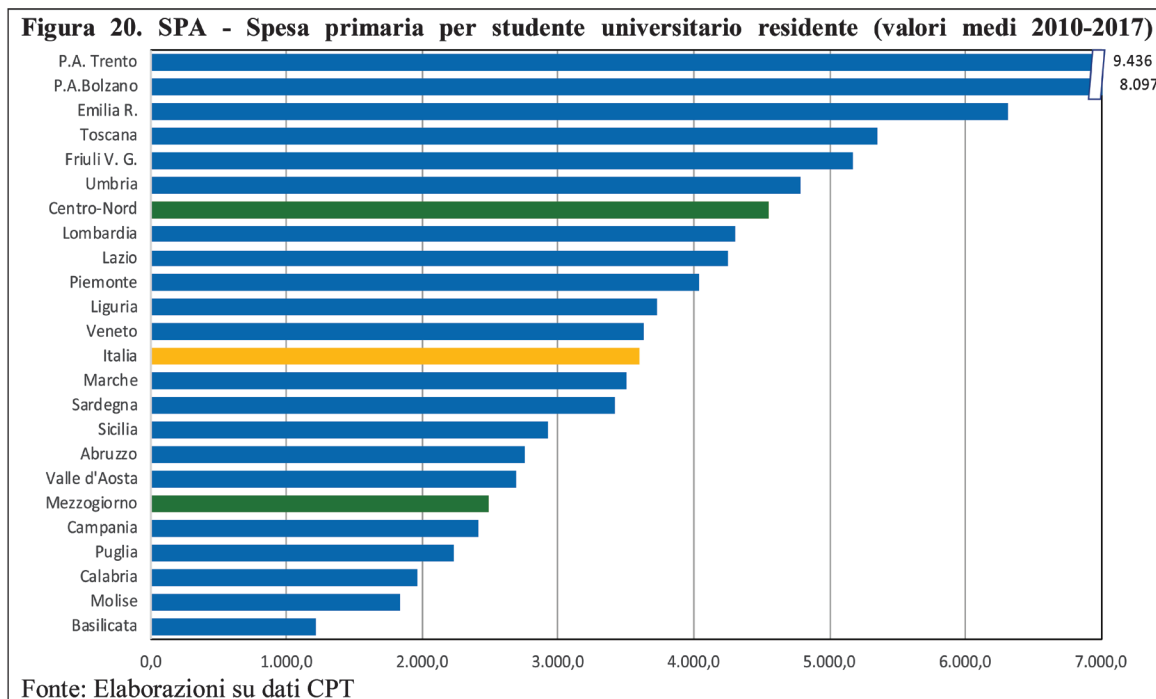
Il calcolo dei punteggi di efficienza (o inefficienza) operato con metodi sia non-parametrici (*Data Envelopment Analysis* – DEA) che parametrici (*Stochastic Frontier Analysis* – SFA) evidenzia una variabilità ampia e non decrescente nel tempo dell'efficienza della spesa pubblica in istruzione tra le regioni italiane, definendo un chiaro schema dualistico Nord-Sud. D'altra parte, l'analisi delle determinanti dell'inefficienza indica con chiarezza (e robustamente, in tutte le specificazioni del modello econometrico adottato) che le variabili che descrivono il contesto socio-economico regionale (come reddito pro-capite, tasso di istruzione della popolazione adulta, tasso di povertà delle famiglie, qualità istituzionale) e la dotazione infrastrutturale assumono un ruolo cruciale. In particolare, cattive condizioni socio-economiche determinano in misura rilevante l'esito di relativa inefficienza delle scuole meridionali, un'evidenza di particolare importanza per i responsabili delle politiche pubbliche, che dovrebbero assumere misure decisamente rivolte al riequilibrio dei gravi attuali svantaggi delle aree in relativo ritardo.

2.4.2.3. La spesa per l'Università

Nel caso della spesa pubblica per l'istruzione universitaria, si sono presi in considerazione, come aggregati di riferimento: la popolazione totale regionale (Figura 18), il numero di studenti iscritti in un ateneo della regione (Figura 19) e il numero di studenti universitari residenti nella regione ed iscritti in un ateneo italiano, all'interno della regione o altrove (Figura 20). In questo modo, si è inteso guardare sia all'utenza effettiva del servizio istruzione universitaria, sia alla domanda potenziale, espressa in parte anche dagli studenti iscritti presso Università *extra*-regionali.

L'esame delle figure mostra in generale che le regioni meridionali tendono a spendere relativamente poco per l'istruzione universitaria. Il dato diviene più evidente in riferimento all'utenza effettiva e soprattutto alla domanda potenziale. In quest'ultimo caso, la dicotomia Nord-Sud emerge con assoluta chiarezza: in tutte le regioni del Mezzogiorno, la spesa per studente è inferiore ai 3.000 euro (tranne che in Sardegna, dove è lievemente superiore), a fronte di valori superiori ai 4.000 euro per quasi tutte le regioni del Centro-Nord e addirittura ai 6.000 euro per Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige. È vero che gli atenei delle regioni settentrionali ospitano molti studenti provenienti (e residenti) nel Sud del Paese, il che aumenta i loro introiti da tasse universitarie e consente maggiori spese, ma è altrettanto evidente che la minore spesa per studente degli atenei meridionali (anche rispetto agli studenti effettivi; si veda la Figura 19), comporta inevitabilmente un peggioramento nella qualità del servizio offerto, alimentando la migrazione *ante-lauream* a senso unico, che non può non essere considerata un serio e problematico aspetto dell'attuale dualismo territoriale italiano.

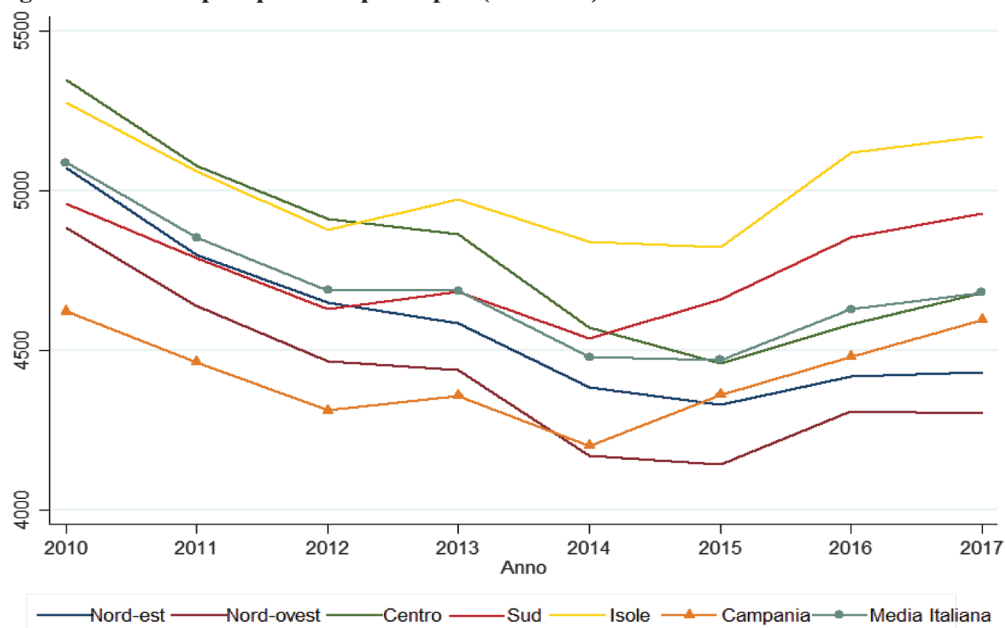




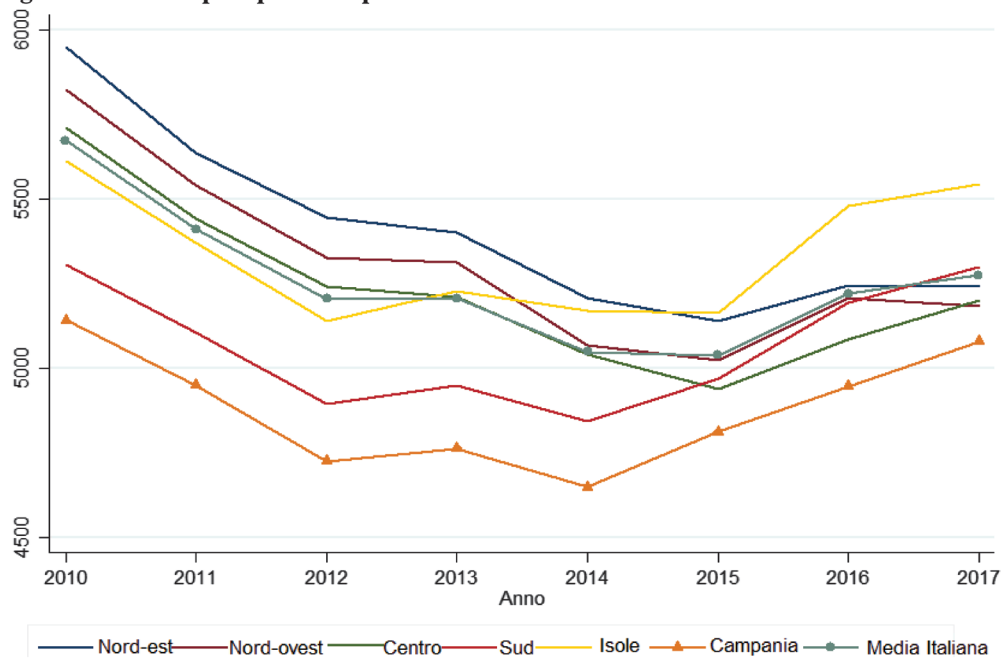
2.4.2.4. La dinamica temporale della spesa per istruzione

Un'ultima rilevante evidenza riguardo la distribuzione regionale della spesa pubblica per istruzione scolastica e universitaria è contenuta nelle Figure 21-24 riportate nel seguito, dove si mostra il *trend* temporale della spesa ciascuna macroregione italiana, in confronto alla media nazionale e ai livelli di spesa della regione Campania. Di nuovo, il dato riguarda in particolare la spesa scolastica pro-capite (in riferimento alla fascia di popolazione 3-18 anni al numero effettivo di studenti) e la spesa universitaria pro-capite (in riferimento al numero di studenti iscritti in un ateneo della regione o macroregione e al numero di studenti universitari residenti nella regione o macro-regione ed iscritti in un qualunque ateneo italiano).

L'esame delle figure permette di evidenziare alcuni aspetti di rilievo nella ripartizione interregionale della spesa per la scuola e dell'Università italiana e nella sua evoluzione recente. In primo luogo, in coerenza con l'analisi delle sottosezioni precedenti, si palesano differenze territoriali ampie sia nel caso della scuola, sia, ancor di più, per l'Università. Negli anni esaminati, per quanto riguarda la scuola, il *trend* della spesa pro-capite appare decrescente fino al 2014-2015, biennio a partire dal quale si realizza una lieve e generalizzata ripresa. Le differenze territoriali, a sfavore del Mezzogiorno fino al 2014, tendono successivamente ad un sostanziale riequilibrio, in particolare nelle regioni insulari. La regione Campania, tuttavia, soprattutto operando un confronto in termini di studenti effettivi, appare permanentemente penalizzata, mostrando i valori più bassi lungo tutto l'arco di tempo considerato.

Figura 21. SPA - Spesa primaria pro-capite (3-18 anni) a valori costanti – Scuola

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Figura 22. SPA - Spesa primaria per studente a valori costanti – Scuola

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Figura 23. SPA - Spesa primaria per studente iscritto a valori costanti – Università

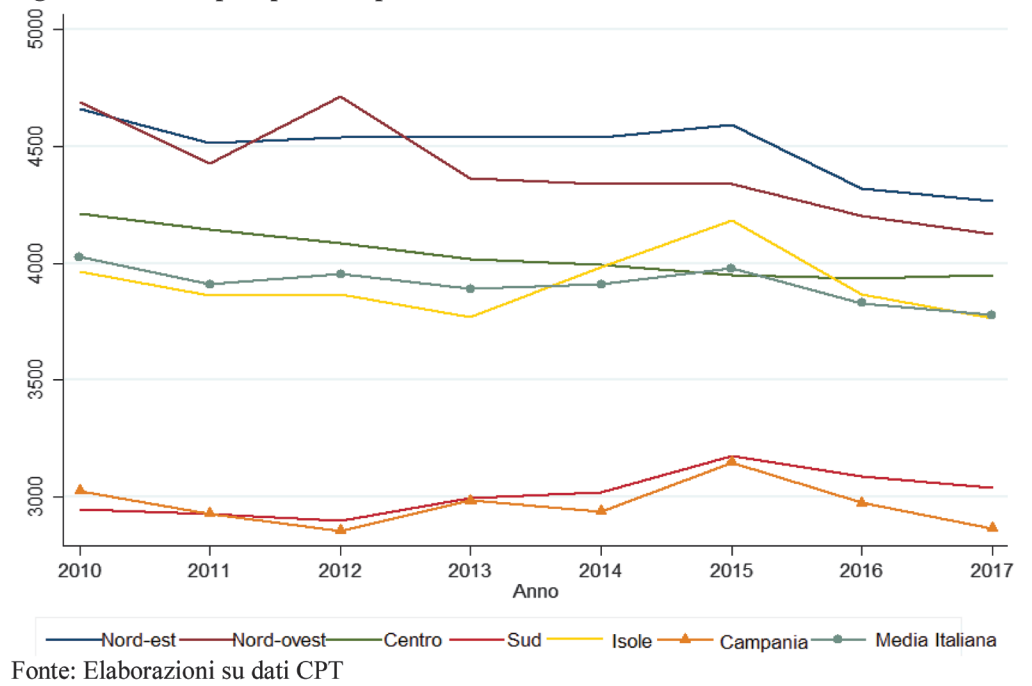
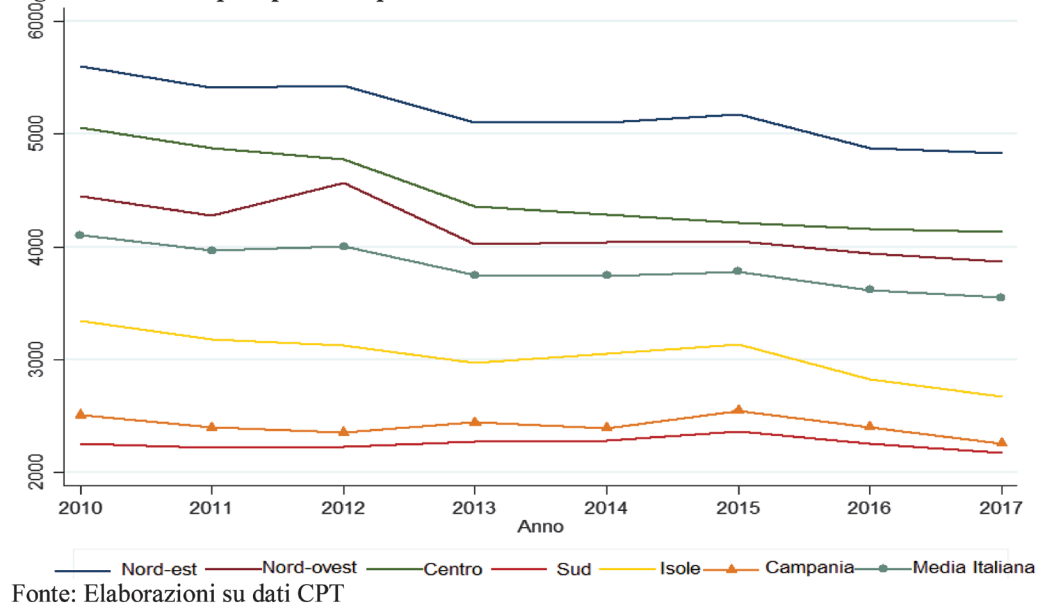


Figura 24. SPA - Spesa primaria per studente residente a valori costanti – Università



Passando all'esame della evoluzione della spesa per l'istruzione universitaria, si nota anzitutto che le differenze territoriali appaiono ben più sostanziose e sempre a sfavore della macroarea Sud. Con entrambi gli aggregati di riferimento (studenti iscritti o studenti residenti in regione), gli atenei del Nord-Ovest e del Nord-Est, e in misura minore anche del Centro, sono in grado di investire maggiori risorse nel processo formativo rispetto a quanto avviene nel Sud. In particolare, la Campania, pur essendo sede di numerosi e prestigiosi atenei, dispone di risorse non superiori ad un ammontare che varia tra 1/3 e 2/3 della spesa realizzata nelle regioni con maggiori disponibilità.

2.4.3. Tutela ambiente ecosistema e beni culturali, Valorizzazione beni culturali e ambientali ed Ordinamento sportivo

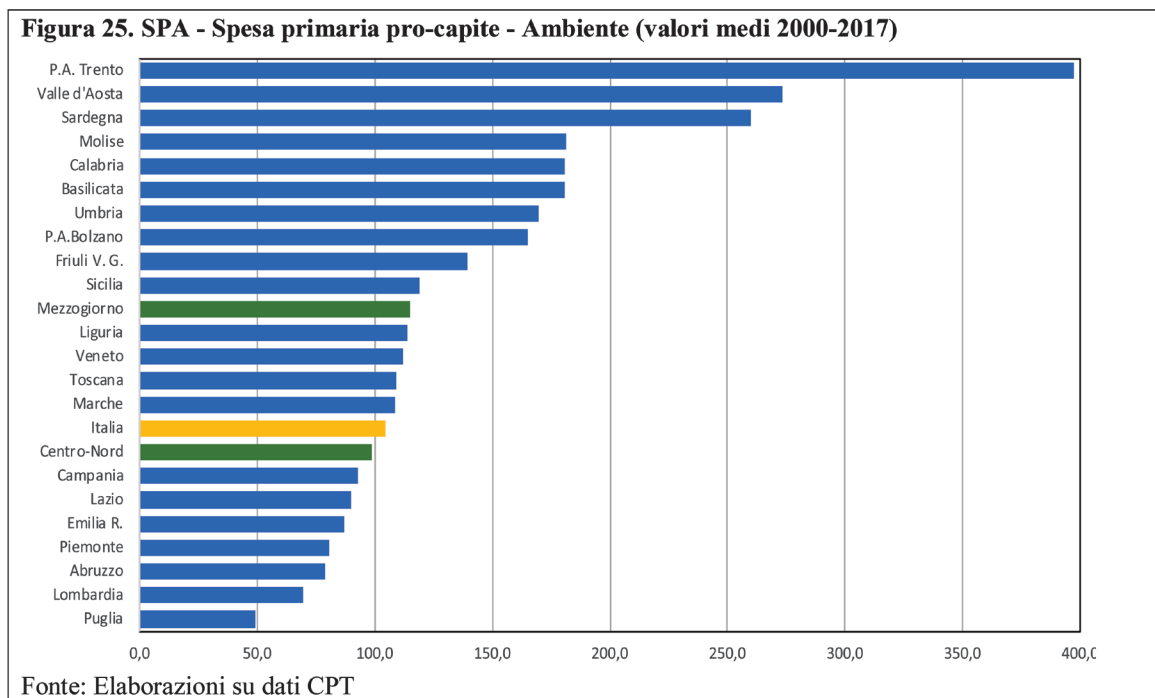
Fra le materie incluse nelle richieste di autonomia differenziata "Tutela ambiente ecosistema e beni culturali", "Valorizzazione beni culturali e ambientali" e "Ordinamento sportivo" sono da ricondursi a diversi settori CPT, in una scelta non priva di elementi di soggettività. Come si legge nella Tabella 4, i settori CPT di riferimento sono i seguenti. Per la materia "Tutela ambiente, ecosistema e beni culturali", i settori di riferimento sono "Ambiente", "Smaltimento dei Rifiuti", "Servizio Idrico Integrato" e "Cultura e servizi ricreativi"; per quanto riguarda la materia "Valorizzazione beni culturali e ambientali", ci si riferisce ai settori CPT "Cultura e servizi ricreativi", "Ambiente" e "Turismo" mentre, infine, la materia "Ordinamento sportivo" viene riferita al settore CPT "Cultura e servizi ricreativi". In considerazione dei margini di discrezionalità di queste scelte, si è preferito trattare congiuntamente queste materie.

Il grafico riportato nella Figura 25 illustra la ripartizione tra le regioni italiane della spesa pubblica per finalità ambientali³⁸. Per questo settore, non sembrano emergere nel complesso forti disparità territoriali tra Mezzogiorno (in media 115 euro pro-capite per anno nel periodo 2000-2017) e Centro-Nord (99 euro pro-capite). Tuttavia, le differenze interregionali sono cospicue, con alcune regioni meridionali (Abruzzo, Campania e soprattutto Puglia) e settentrionali (Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte) che registrano valori di spesa sotto i 93 euro pro-capite e inferiori alla metà della spesa di regioni come Sardegna, Val d'Aosta e Provincia Autonoma di Trento.

Per quanto riguarda invece la distribuzione della spesa pubblica per lo smaltimento dei rifiuti³⁹ (Figura 26), si osserva invece che le differenze fra circoscrizioni sono più ampie (163 euro pro-capite per anno nel Centro-Nord rispetto ai 135 euro pro-capite del Mezzogiorno nel periodo 2000-2017), mentre gli scarti fra le regioni sono relativamente contenuti, con la Campania che, in questo caso, è la regione meridionale con il più alto valore di spesa media (148 euro pro-capite).

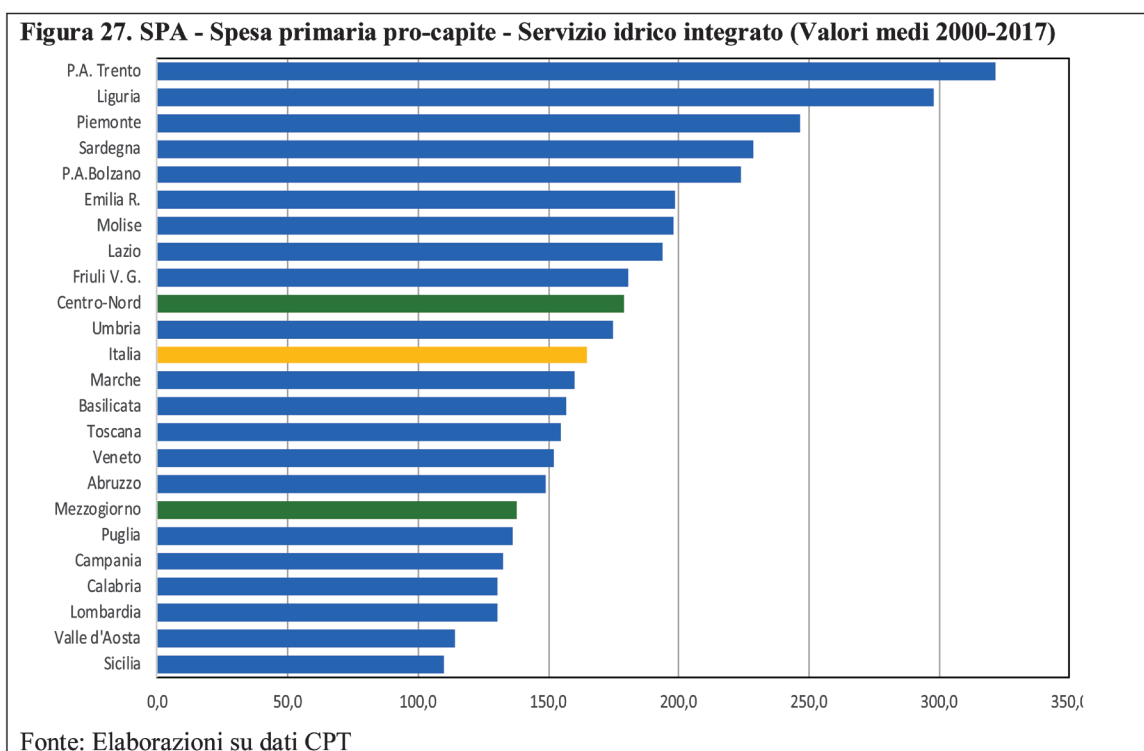
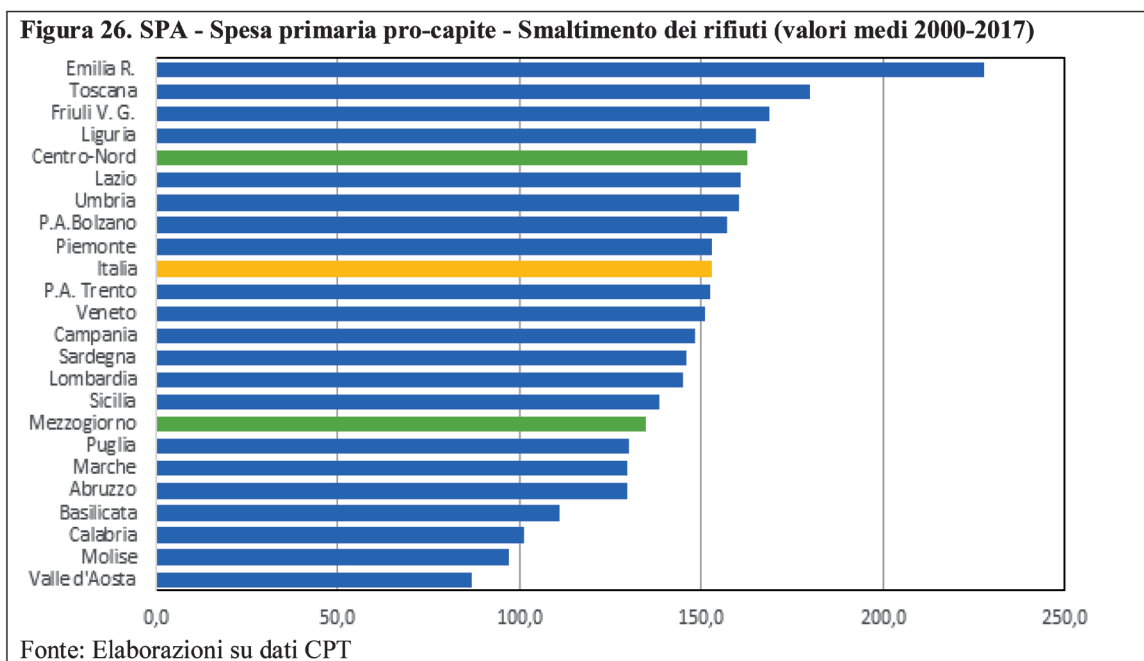
³⁸ Le spese per il settore "ambiente" comprendono: interventi per l'assetto idrogeologico e la conservazione del suolo; riduzione dell'inquinamento; protezione delle biodiversità e dei beni paesaggistici; interventi a sostegno delle attività forestali, inclusa la lotta e prevenzione degli incendi boschivi; vigilanza, controllo, prevenzione e repressione in materia ambientale; valutazione dell'impatto ambientale di piani e progetti; gestione di parchi naturali; salvaguardia del verde pubblico; formulazione, gestione e monitoraggio delle politiche per la tutela dell'ambiente; predisposizione di standard ambientali per la fornitura di servizi.

³⁹ Le spese per il settore "smaltimento dei rifiuti" comprendono: discariche, inceneritori e altri sistemi per la raccolta, il trattamento e lo smaltimento dei rifiuti liquidi e solidi, inclusi quelli nucleari; vigilanza sull'attività di smaltimento dei rifiuti; sostegno alle imprese incaricate della costruzione, manutenzione e gestione di detti sistemi.



Nella successiva Figura 27 possiamo osservare come si ripartisce tra le regioni italiane la spesa per il servizio idrico integrato⁴⁰. Dalla figura si evince che nel periodo 2000-2017 la spesa pro-capite del settore pubblico allargato è stata sensibilmente maggiore nelle regioni del Centro-Nord (179 euro pro-capite) rispetto al Mezzogiorno (138 euro pro-capite). Come nel caso dell'ambiente, emergono ampie differenze interregionali, con Trento, Bolzano, Liguria, Piemonte e Sardegna che mostrano valori di spesa media annuale pro-capite pari a circa il doppio di quelli delle maggiori regioni meridionali (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria).

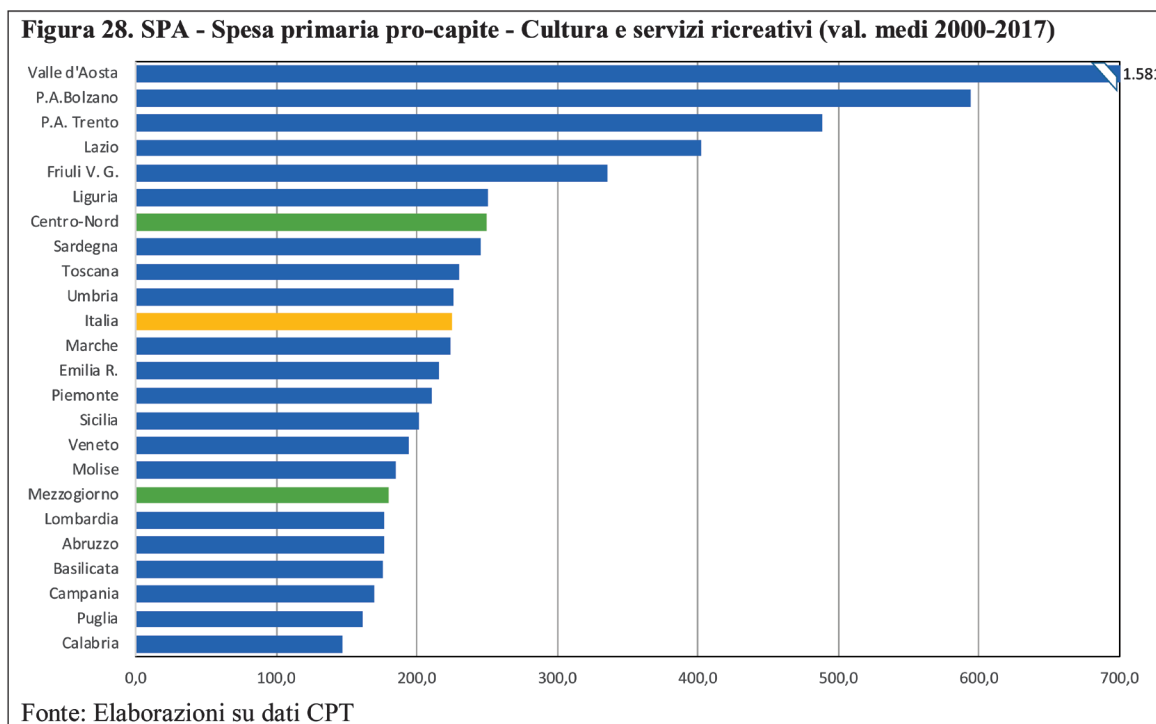
⁴⁰ Questa voce comprende le spese per: l'approvvigionamento idrico attraverso acquedotti e invasi d'acqua; il trattamento e la salvaguardia dell'acqua; i servizi per la tutela e la valorizzazione delle risorse idriche; gli studi e le ricerche per lo sfruttamento delle acque minerali; gli interventi di miglioramento e rinnovamento degli impianti esistenti; la vigilanza e la regolamentazione per la fornitura di acqua potabile (inclusi i controlli sulla qualità e quantità dell'acqua e sulle tariffe). Sono inoltre incluse tutte le spese per fognature e depurazione delle acque, ossia: opere fognarie; depurazione e trattamento delle acque reflue; costruzione, ricostruzione, ampliamento e potenziamento delle fognature; trasferimento di fondi per il finanziamento del completamento della canalizzazione fognaria; contributi per la realizzazione di opere di risanamento fognario e per la costruzione di collettori e impianti di depurazione degli scarichi di acque reflue.



Le differenze fra Sud e Centro-Nord diventano più sostanziose quando passiamo a considerare la ripartizione della spesa per il settore “Cultura e servizi ricreativi”⁴¹ (Figura 28). Infatti, con l’unica eccezione della Sardegna, le regioni del Mezzogiorno mostrano una spesa

⁴¹ Le spese per “Cultura e servizi ricreativi” comprendono le uscite pubbliche relative alle voci: tutela e valorizzazione del patrimonio artistico e culturale; musei, biblioteche, pinacoteche e centri culturali; cinema, teatri e attività musicali; attività ricreative (parchi giochi, spiagge, aree di campeggio e relativi alloggi ammobiliati su base non commerciale, piscine, casinò e sale da gioco) e sportive; interventi per la diffusione della cultura e per manifestazioni culturali, laddove non siano organizzate primariamente per finalità turistiche; sovvenzioni, propaganda, promozione e finanziamento di enti e strutture a scopi artistici, culturali e ricreativi; sovvenzioni per giardini e

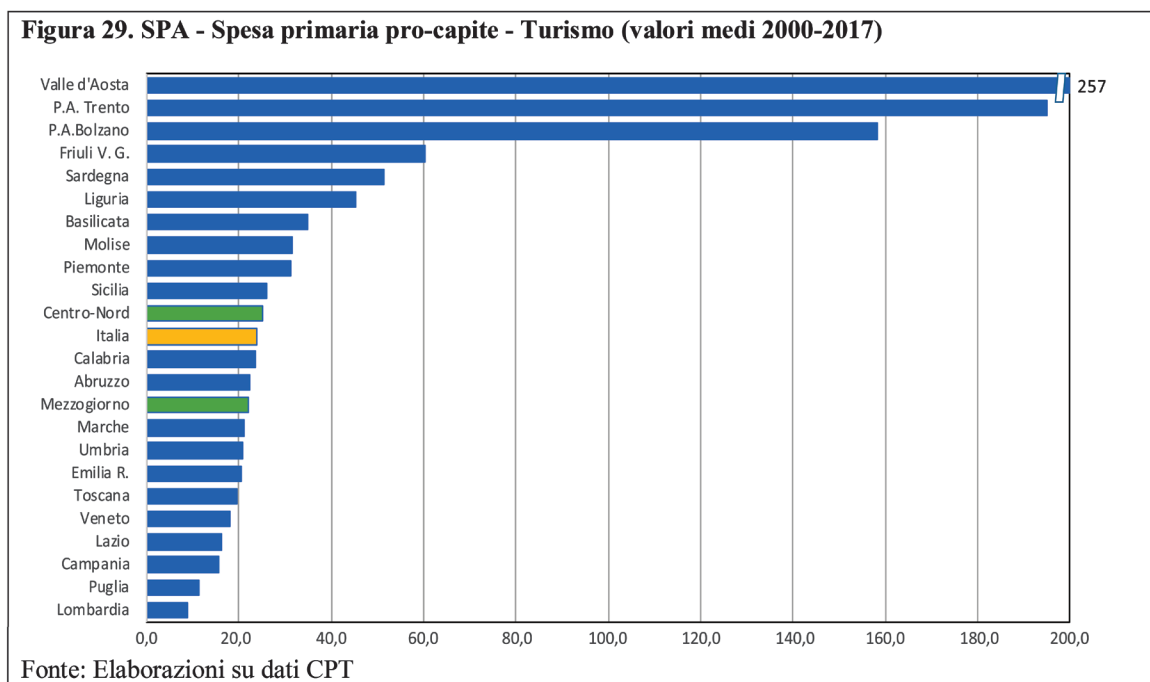
pro-capite sempre inferiore ai 200 euro (la Campania intorno ai 170), laddove la media centro-settentrionale è a 249 euro pro-capite e Lazio, Trento, Bolzano e Valle d'Aosta sono sopra i 400 euro.



Infine, nella Figura 29 possiamo osservare come si ripartisce la spesa pubblica per il settore turismo⁴² tra le regioni italiane. Dalla figura si verifica anzitutto che, ancora una volta, sussiste un vantaggio del Centro-Nord (25 euro pro-capite) sul Mezzogiorno (22 euro pro-capite). La differenza complessivamente non è molto ampia, ma il confronto tra le singole regioni evidenzia discrepanze maggiori fra le regioni territorialmente più ampie (fra le quali anche le maggiori meridionali) e quelle più piccole, e soprattutto le regioni a statuto speciale del Nord, per le quali il livello di spesa pubblica pro-capite per finalità turistiche va da 3 a quasi 13 volte quello medio del Mezzogiorno.

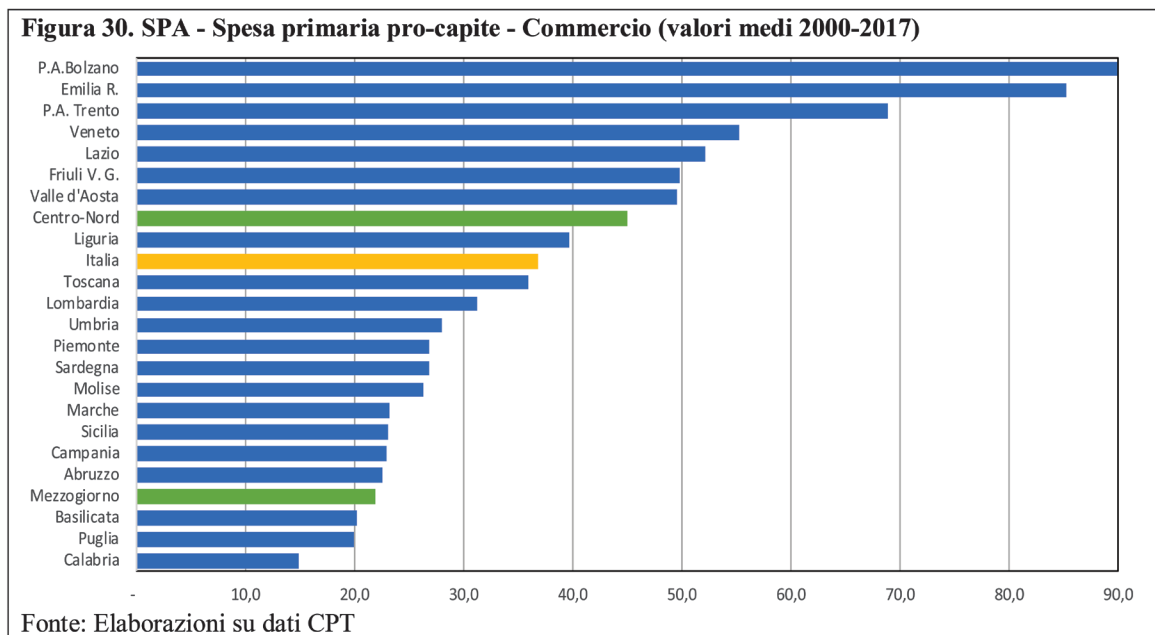
musei zoologici; iniziative per il tempo libero; sussidi alle accademie; iniziative a sostegno delle antichità e delle belle arti; interventi per il sostegno di attività e strutture dedicate al culto.

⁴² Le spese per il settore turismo comprendono quelle destinate a: amministrazione di attività e servizi relativi al turismo; interventi agli enti per la promozione del turismo e contributi a favore di questi; costruzione di infrastrutture alberghiere; contributi, correnti e in conto capitale, alle imprese e agli enti operanti nel settore; organizzazione e informazione turistica; finanziamenti alle agenzie di informazione e accoglienza turistica; contributi per la costruzione, la ricostruzione, l'ammodernamento e l'ampliamento di alberghi, pensioni, locande, villaggi turistici, ostelli per la gioventù, campeggi, case per ferie; contributi per le manifestazioni culturali, folcloristiche, religiose ed artistiche che abbiano come scopo prevalente l'attrazione turistica; finanziamenti a favore di soggetti pubblici e privati per la realizzazione di progetti mirati alla promozione dell'immagine del territorio; agriturismo.



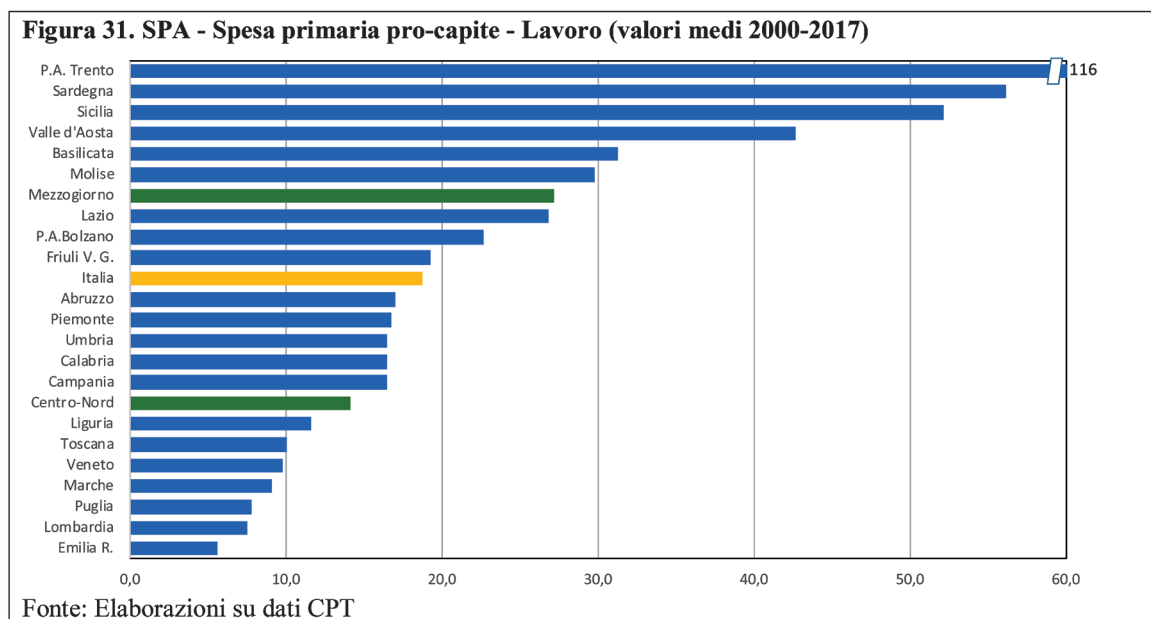
2.4.4. Commercio con l'estero

La materia “Commercio con l'estero” può essere attribuita al settore “Commercio”, in mancanza di una classificazione CPT più dettagliata. Il “Commercio” comprende più in generale le spese per: distribuzione, conservazione e magazzinaggio di beni; sviluppo della cooperazione e delle forme associative nel settore del commercio all'ingrosso e al dettaglio; costruzione e gestione delle fiere e dei mercati; contributi a favore di manifestazioni fieristiche; piani e studi per la commercializzazione; contributi a favore di aziende commerciali; interventi per la regolamentazione e la pianificazione del sistema distributivo, inclusa l'attività di *import-export*; difesa e tutela del consumatore; contributi alle associazioni dei consumatori e agli enti locali territoriali per attività legate a questo ambito; contributi alle imprese, alle associazioni di imprese ed ai comuni per il finanziamento di interventi d'area volti a favorire la valorizzazione del tessuto commerciale urbano; amministrazione dei piani di controllo dei prezzi e di razionamento. La figura 30 mostra la distribuzione della spesa pubblica pro-capite per il commercio nelle regioni italiane. In questo caso, la dicotomia tra Sud e Centro-Nord è particolarmente marcata. Infatti, da una parte la spesa media del Mezzogiorno è complessivamente pari a meno della metà di quella del Centro-Nord (22 euro contro 45 euro pro-capite); dall'altra le differenze tra alcune tra le maggiori regioni meridionali e centro-settentrionali sono ben più ampie. Per esempio, a fronte di una spesa di circa 20-22 euro in Puglia e Campania, Veneto ed Emilia-Romagna evidenziano valori ben più alti, pari rispettivamente a circa 55 e 85 euro pro-capite.



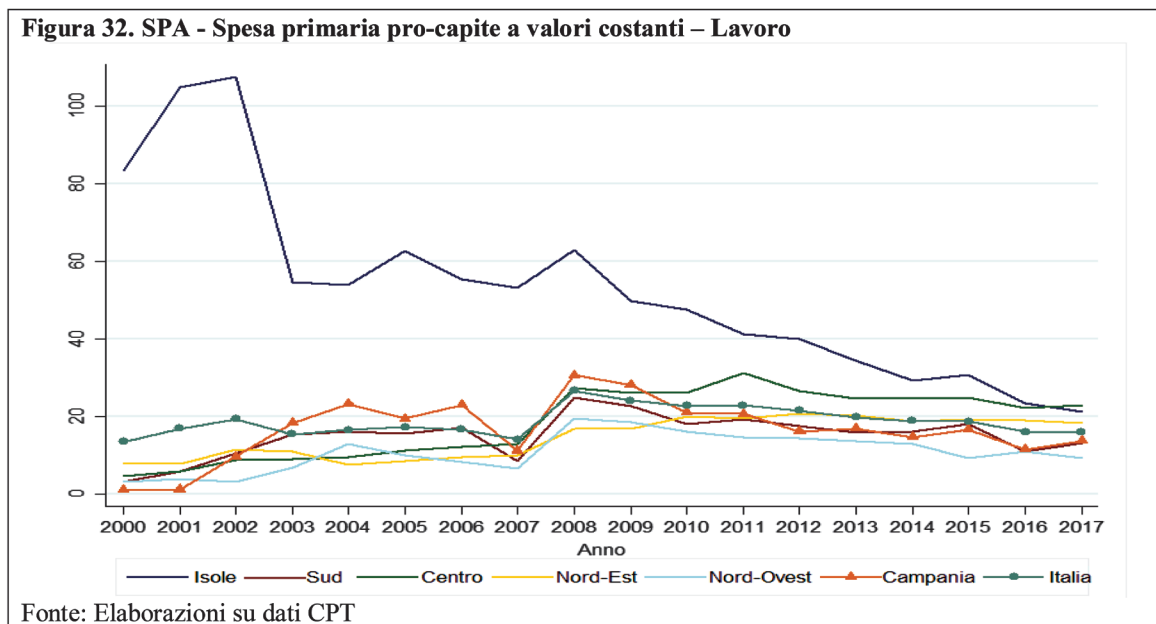
2.4.5. Tutela e sicurezza del lavoro

Nel caso della materia “Tutela e sicurezza del lavoro”, il settore CPT associato è quello denominato “Lavoro”, nel quale confluiscono le spese relative a: interventi a favore del lavoro e dell’occupazione, della cooperazione e del collocamento della mano d’opera purché non destinati ad uno specifico settore; interventi nel campo del collocamento al lavoro; formulazione delle politiche generali del lavoro; promozione dell’occupazione giovanile, femminile e delle categorie svantaggiate; lotta alle discriminazioni in campo lavorativo; infrastrutture connesse al funzionamento del mercato del lavoro; osservatori sul mercato del lavoro. Contrariamente alla maggior parte degli altri settori, in questo caso si osserva (Figura 31) che la spesa pubblica pro-capite è in media chiaramente maggiore nel Mezzogiorno (27,2 euro pro-capite) che nel resto del Paese (14,2 euro). Questa evidenza ovviamente non stupisce, in considerazione delle forti e strutturali differenze nei tassi di disoccupazione fra le regioni italiane. Ciò nonostante, i territori a statuto speciale del Nord (in particolare la provincia di Trento) registrano valori tra i più alti nel Paese. È interessante, tuttavia, notare che nel corso del periodo considerato (2000-2017), le differenze di spesa si sono tendenzialmente assai ridotte. Al proposito, la Figura 32 mostra come i valori medi del Mezzogiorno e quelli della Campania, fino al 2008-2009 prossimi alle medie nazionali o al di sopra di esse, si siano successivamente portati al di sotto della spesa media nazionale e di quella registrata nelle circoscrizioni del Centro e del Nord-Est. Il fenomeno è ancora più marcato per Sicilia e Sardegna che, partendo da valori cinque volte superiori alla spesa media nazionale, finiscono quasi con l’uguagliarla nel biennio 2016-2017.

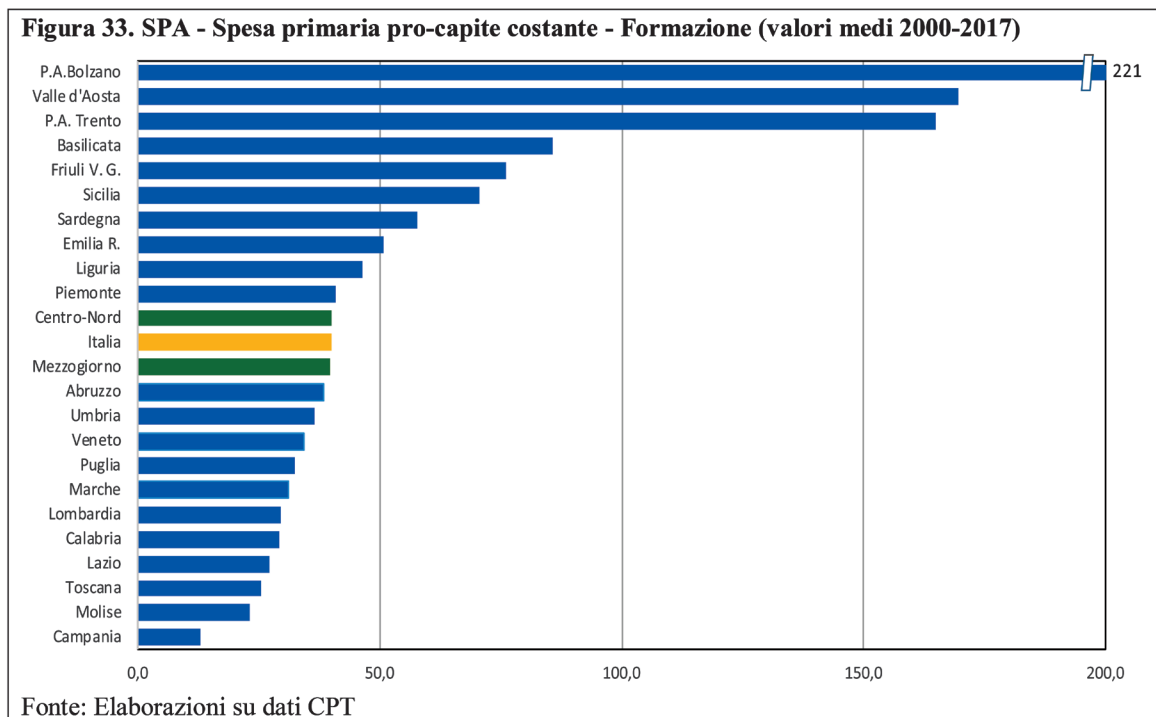


2.4.6. Professioni

In mancanza di un riferimento più puntuale, la materia “Professioni” è stata associata al settore CPT “Formazione”, le cui spese sono legate a: gli interventi per la formazione e l’orientamento professionale (comprese costruzione e gestione di impianti e strutture finalizzati alla formazione), l’acquisizione di mezzi e sussidi tecnico-didattici; il finanziamento delle attività attuative delle politiche formative; la realizzazione di programmi comunitari; il pagamento di contributi per incentivare le iniziative rivolte a favorire un organico riequilibrio territoriale delle strutture operative di formazione professionale in termini di qualità ed efficienza. Come mostra la Figura 33, per il settore Formazione non si palesano grandi differenze nel livello di spesa media pro-capite nel confronto tra Sud e Centro-Nord (che rispettivamente mostrano valori di spesa pro-capite pari a 38 e 40 euro). Tuttavia, guardando alle singole regioni, le differenze risultano molto più significative: la Campania, che ha i valori in assoluto più bassi si ferma a soli 13 euro pro-capite, laddove l’Emilia-Romagna supera i 50 euro pro-capite e i territori a statuto speciale del Nord registrano valori di 165 euro (Provincia di Trento), 169 euro (Valle d’Aosta) e addirittura 221 euro per la Provincia di Bolzano.

Figura 32. SPA - Spesa primaria pro-capite a valori costanti – Lavoro

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Figura 33. SPA - Spesa primaria pro-capite costante - Formazione (valori medi 2000-2017)

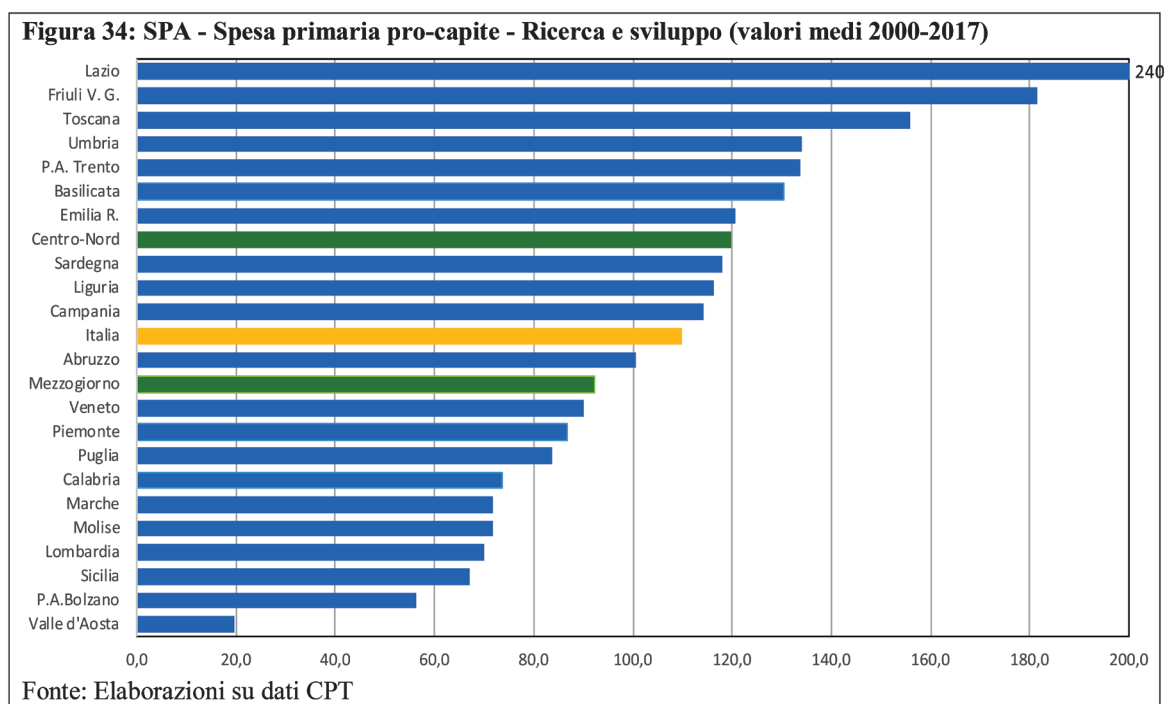
Fonte: Elaborazioni su dati CPT

2.4.7. Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi

La materia “Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione nei settori produttivi” è stata associata al settore CPT “Ricerca e Sviluppo”, al quale fanno capo le spese relative a: amministrazione e funzionamento di enti e strutture pubbliche destinate alla ricerca scientifica di base ed a quella applicata⁴³ e sostegno, tramite sovvenzioni, prestiti o sussidi, di attività di

⁴³ Come indicato esplicitamente in CPT, per ricerca di base si intende l'attività sperimentale o teorica intrapresa principalmente per acquisire nuove conoscenze sulle fondamenta dei fenomeni e dei fatti osservabili, senza la prospettiva immediata di particolari applicazioni o usi di queste nuove conoscenze, mentre la ricerca applicata consiste nell'indagine originale intrapresa per acquisire nuove conoscenze, ma diretta principalmente verso un

ricerca e sviluppo svolta dal settore privato. Osservando al proposito la Figura 34, si può notare come nelle regioni del Centro-Nord il valore della spesa pubblica per il settore Ricerca e sviluppo risulti mediamente più alto (120 euro pro-capite) rispetto al Mezzogiorno (92 euro). Guardando alle singole regioni, relativamente alti appaiono i valori registrati da Lazio, Friuli-Venezia Giulia e Toscana, mentre la Campania risulta sostanzialmente in linea con i valori medi nazionali.



2.4.8. Tutela della salute

La materia “Tutela della salute” è stata associata al settore CPT “Sanità”, che comprende tutte le attività legate a: prevenzione, tutela e cura della salute (servizi medici e ospedalieri di natura generica, specialistica, paramedica), servizi di sanità pubblica (servizi per l’individuazione delle malattie, servizi di prevenzione, banche del sangue, ecc.), gestione delle farmacie e la fornitura di prodotti, attrezzature e servizi farmaceutici; gestione dei centri socio/sanitari e degli istituti zooprofilattici; formulazione e amministrazione della politica di governo in campo sanitario; predisposizione e applicazione della normativa per il personale medico e paramedico e per gli ospedali, le cliniche e gli studi medici; attività delle commissioni sanitarie; strutture termali. Come mostrato nelle Figure 7 e 8, dopo la previdenza, il settore Sanità è quello che assorbe la quota più significativa di spesa pubblica primaria.

La distribuzione della spesa in termini pro-capite fra le regioni è illustrata dalla Figura 35, che evidenzia marcate differenze nella quantità di risorse impiegate nei diversi territori. In considerazione dell’importanza di questa voce di spesa, i divari in termini assoluti appaiono particolarmente rilevanti. Rispetto a una media nazionale di 1.727 euro pro-capite, nelle regioni del Centro-Nord la spesa per residente si attesta intorno a 1.834 euro, mentre in quelle del Mezzogiorno essa scende a 1.534 euro, con una differenza assoluta di 300 euro pro-capite fra

proposito o un obiettivo specifico e concreto. Le spese per la ricerca applicata, anche quando quest’ultima è rivolta a settori facilmente identificabili (ad esempio, difesa, ordine pubblico e sicurezza, affari economici, ambiente, ecc.), sono comunque attribuite a questo settore.

le due aree del Paese. Il dualismo Nord-Sud emerge con chiarezza guardando ai dati regionali. Con la sola eccezione della Sardegna, che ha una spesa sostanzialmente in linea con la media nazionale, tutte le regioni meridionali sono collocate in fondo alla graduatoria, con la Campania all'ultimo posto, con poco più di 1.400 euro pro-capite.

L'esame della evoluzione temporale della spesa pro-capite mostra che le differenze sono evidentemente persistenti. La Figura 36 evidenzia che nel complesso la tendenza della spesa è lievemente crescente tra il 2000 e il 2008 e poi sostanzialmente stabile dopo la crisi. In Campania, il livello di spesa si mantiene permanentemente a livelli tra i più bassi del Paese, ben sotto le medie nazionali e spesso inferiore ai valori medi del Mezzogiorno. Al contrario, nelle regioni del Nord-Est e soprattutto del Nord-Ovest, le risorse impiegate nella Sanità sono sempre più elevate che nel resto d'Italia, con valori che dal 2008 superano spesso i 2.000 euro pro-capite all'anno.

Al fine di verificare se le rilevanti differenze osservate siano da attribuire ad eventuali diversità demografiche fra le regioni, si è proceduto ad un affinamento dell'analisi per tener conto della composizione della popolazione e della eventuale maggiore o minore presenza di fasce di età più bisognose di prestazioni sanitarie e pertanto strutturalmente inclini a pesare maggiormente sulla spesa sanitaria. In particolare, si sono prese in considerazione le fasce di età di "oltre 60 anni" e di "fino a 5 anni" e su di esse sono state elaborate le Figure 37 e 38, che similmente alla 36, mostrano la dinamica della spesa sanitaria nelle regioni rispetto ai residenti di età maggiore di 60 anni o inferiore ai 5 anni.

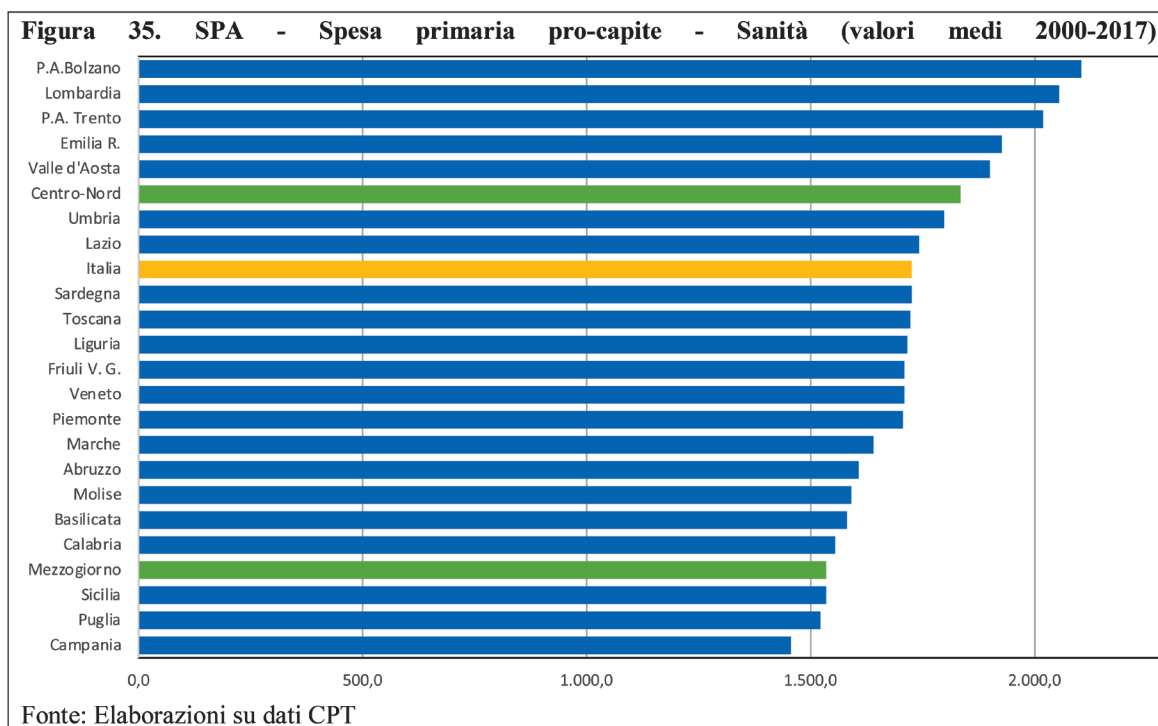
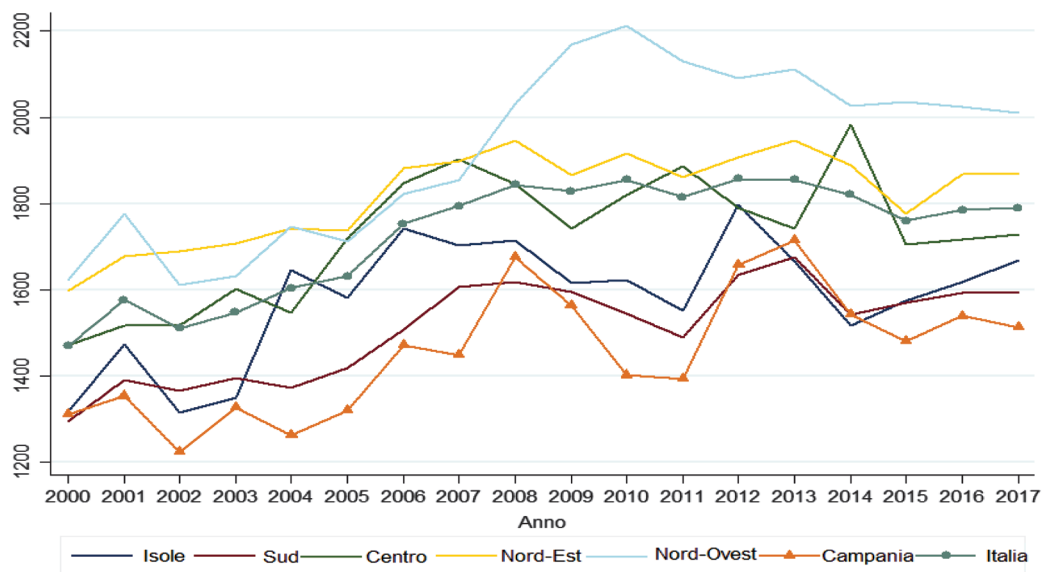
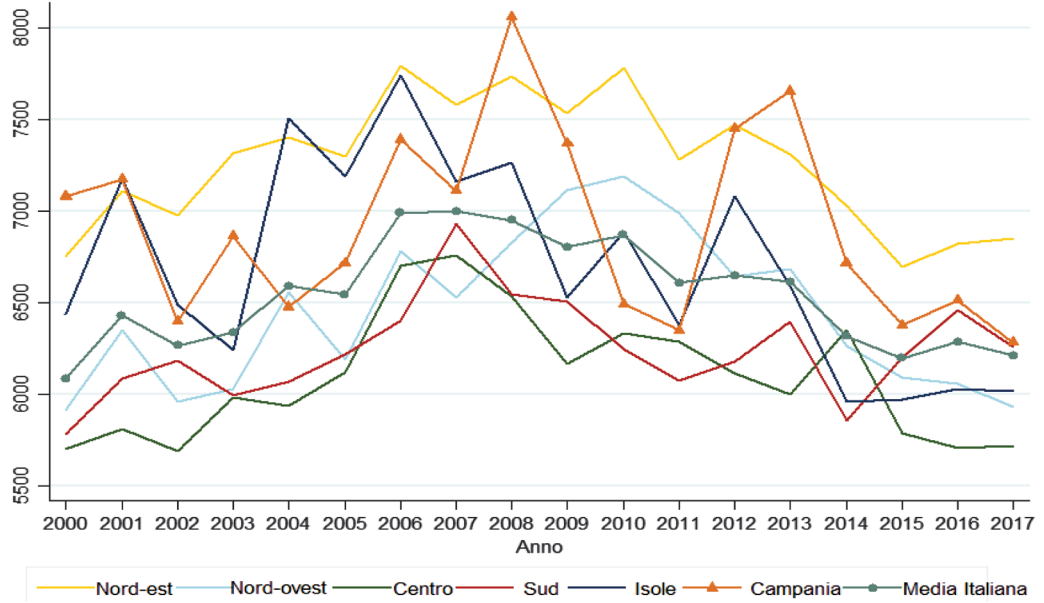


Figura 36. SPA - Spesa primaria pro-capite a valori costanti - Sanità

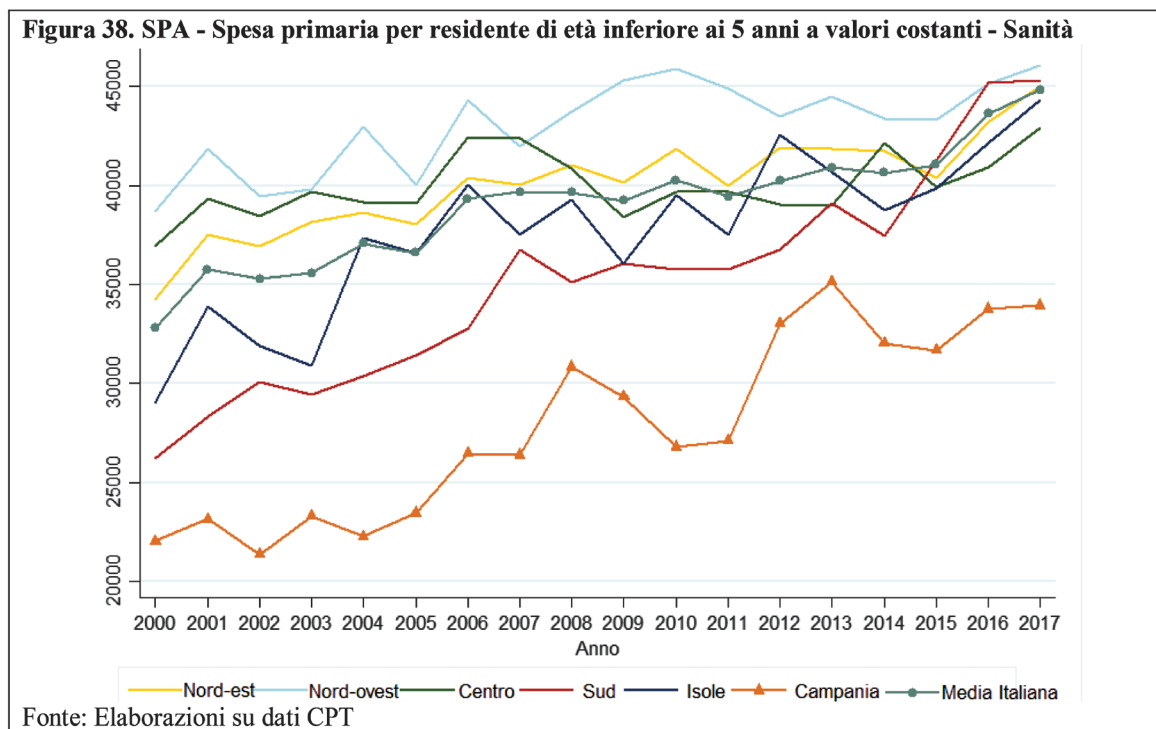


Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Figura 37. SPA. Spesa primaria per residente di età oltre 60 anni a valori costanti - Sanità



Fonte: Elaborazioni su dati CPT



L'evidenza rappresentata nelle Figure 37 e 38 indica che il Mezzogiorno continua a mostrare un livello di spesa più bassa anche tenendo conto della struttura demografica più giovane. Rispetto alla popolazione di età fino a 5 anni, la Campania risulta ancora la regione con risorse pro-capite più limitate.

2.4.9. Alimentazione

La materia "Alimentazione" è stata associata ai settori CPT "Agricoltura" e "Pesca marittima e acquicoltura". Il settore "Agricoltura" comprende le attività connesse a: amministrazione di attività e servizi connessi all'agricoltura e allo sviluppo rurale; tutela, bonifica o ampliamento dei terreni arabili; definizione e regolamentazione degli insediamenti agricoli; vigilanza sul settore agricolo; costruzione e funzionamento dei dispositivi di controllo per le inondazioni, dei sistemi d'irrigazione e drenaggio, inclusa l'erogazione di sovvenzioni, prestiti o sussidi per tali opere; funzionamento o supporto ai programmi o piani volti a stabilizzare o migliorare prezzi e prodotti agricoli; funzionamento o sostegno ai servizi decentrati o veterinari per gli agricoltori dei servizi di disinfestazione, di ispezione e di selezione dei raccolti; macelli; erogazioni per la zootecnia, per l'ortofrutticoltura e per le colture industriali; finanziamenti agli enti per lo sviluppo agricolo e alle aziende agricole; attività fitosanitarie. Il settore "Pesca marittima e acquicoltura" riguarda invece: pesca e caccia sia a fini commerciali che sportivi; amministrazione di attività e i servizi di pesca e caccia; protezione, incremento e sfruttamento razionale degli animali destinati alla caccia e alla pesca; vigilanza e regolamentazione; rilascio di licenze. Come evidenziato nelle Figure 39 e 40, per questi settori, la spesa pubblica pro-capite appare relativamente omogenea tra Centro-Nord (caratterizzato da valori inferiori, 60 euro pro-capite) e Mezzogiorno (91 euro pro-capite), mentre maggiore risulta la variabilità interregionale, contraddistinta da valori più alti per le regioni piccole e a statuto speciale e più bassi per le regioni più grandi e popolose. Ovviamente, nel caso della spesa per la pesca e l'acquicoltura, la distribuzione delle risorse dipende anche da fattori geografici (presenza di mari, laghi e corsi d'acqua).

2.4.10. Protezione civile

Il settore CPT di riferimento per la materia Protezione Civile non può essere altro che quello denominato “Sicurezza pubblica”, che però al suo interno, oltre alla gestione degli eventi calamitosi, soccorso alpino, servizio di guardacoste, evacuazione delle aree alluvionate, comprende anche le spese inerenti attività strettamente di ordine pubblico come quelle di polizia generale, amministrativa, ausiliaria, portuale, costiera e di confine, la gestione dei laboratori di polizia, il servizio antincendio, incluse le attività di prevenzione e di lotta agli incendi, nonché l’addestramento dei vigili del fuoco.

Figura 39. SPA - Spesa primaria pro-capite - Agricoltura (valori medi 2000-2017)

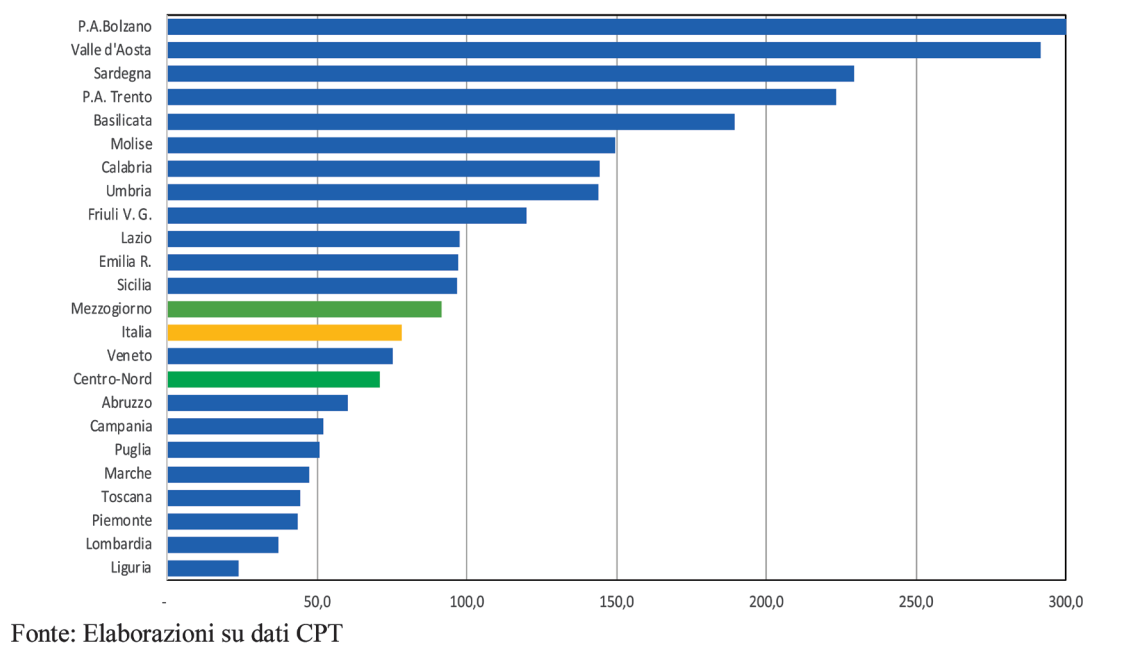
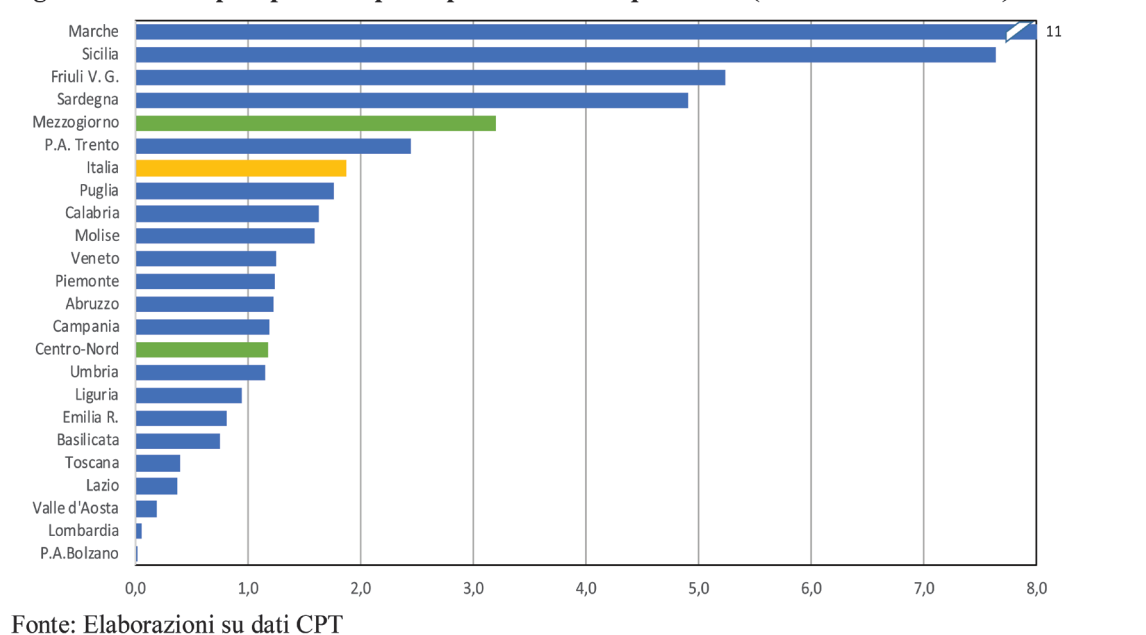
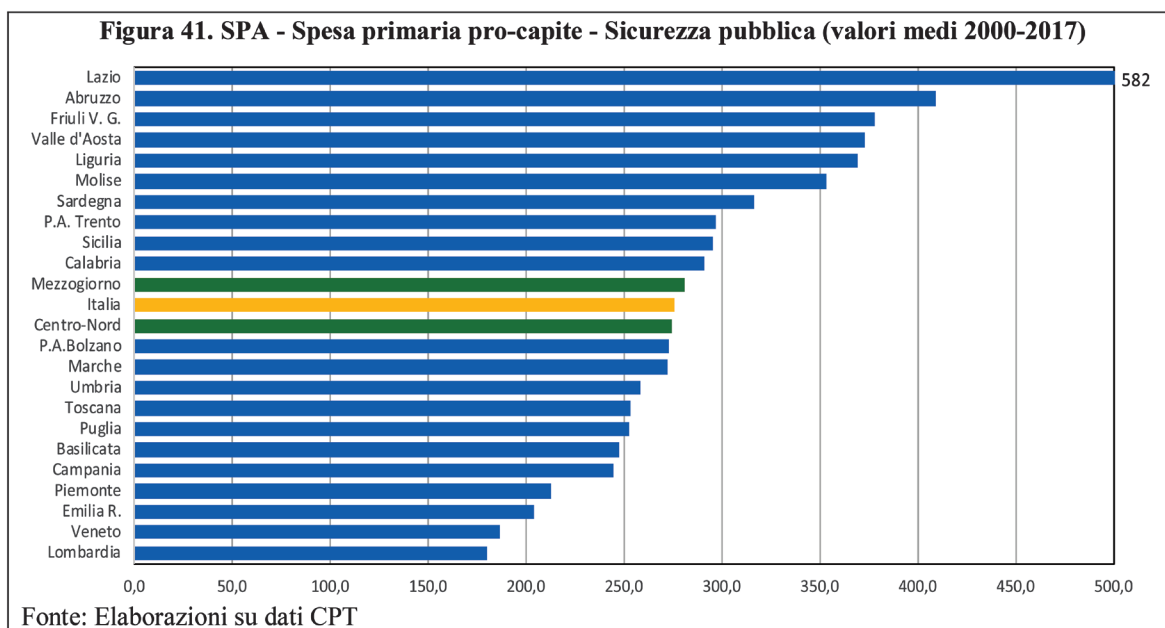


Figura 40. SPA - Spesa primaria pro-capite – Pesca e acquacoltura (valori medi 2000-2017)

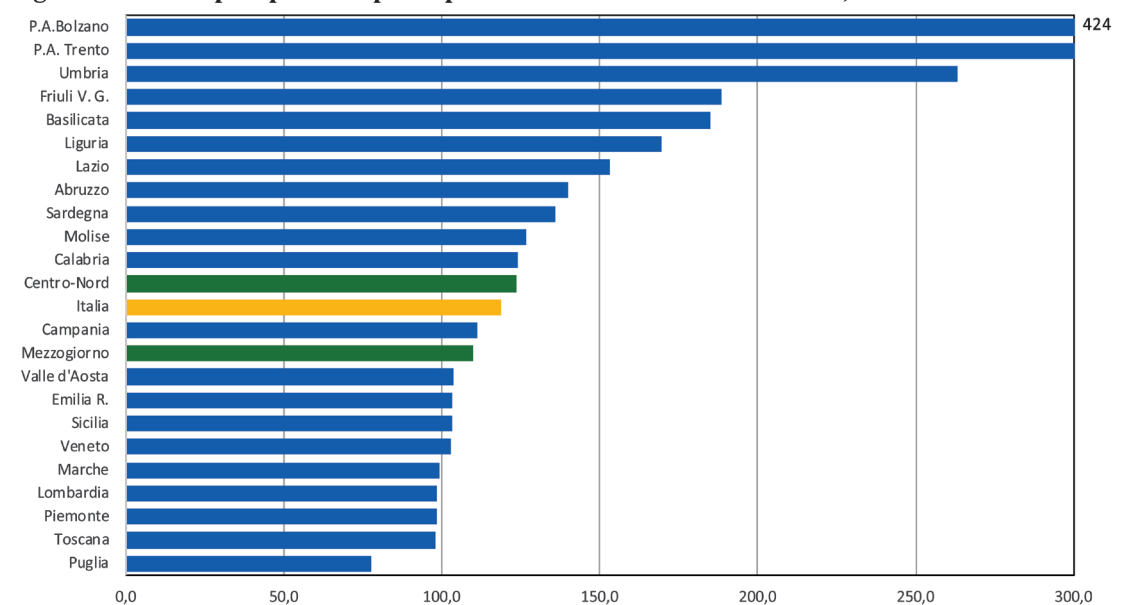


La Figura 41 mostra che per questo settore di spesa, la ripartizione Nord-Sud è in termini pro-capite abbastanza uniforme: il valore medio pro-capite SPA del periodo 2000-2017 è pari a 280 euro nel Mezzogiorno e 273 euro quella nel Centro-Nord. Nel confronto interregionale, le regioni più popolate tendono a soffrire di una lieve penalizzazione mentre i valori più alti di Lazio e Abruzzo si possono giustificare nel primo caso con l'attribuzione al Lazio (in quanto sede delle amministrazioni centrali) di spese di carattere più generale destinate a produrre benefici anche alle altre regioni e nel secondo caso con gli eventi sismici degli anni 2009 e seguenti, che hanno portato a un incremento della spesa nei territori colpiti.

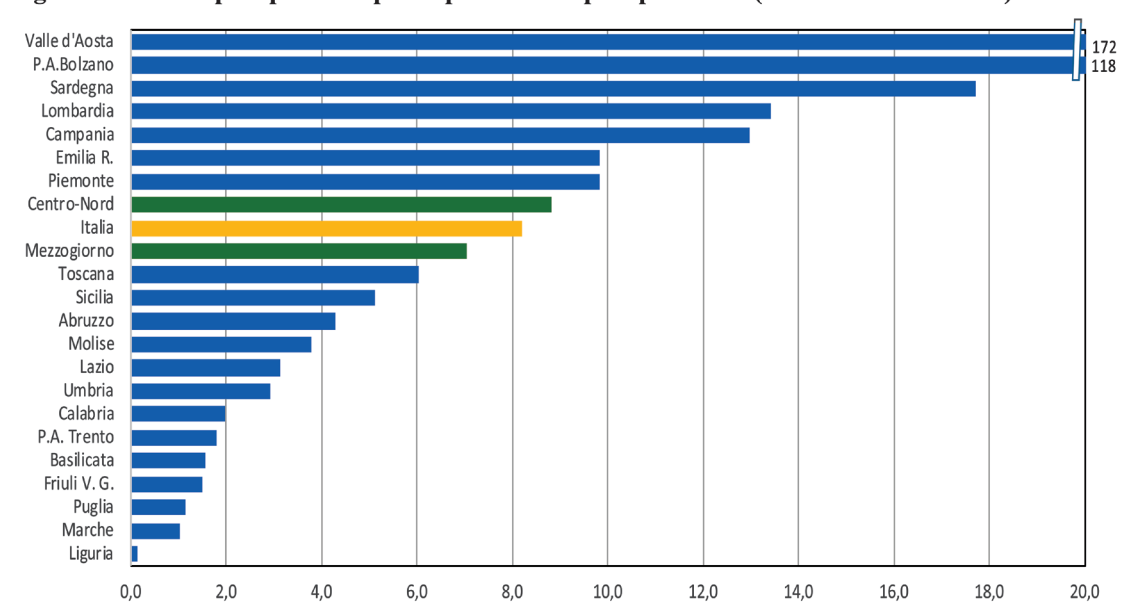


2.4.11. Governo del territorio

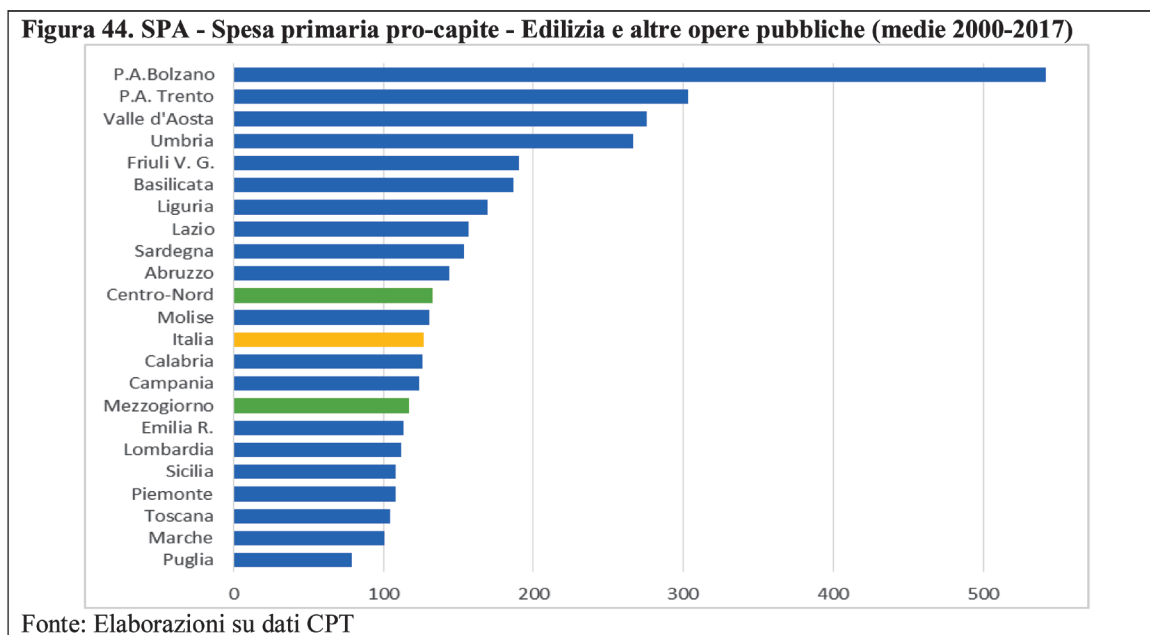
Per la materia “Governo del territorio” si sono presi in considerazione i due settori CPT “Edilizia urbanistica e abitativa” e “Altre opere pubbliche”. Le Figure 42-44 ci permettono di esaminare la distribuzione della spesa pubblica in termini pro-capite prima separatamente per ciascun settore e poi in aggregato. Come per molti altri settori, si possono osservare livelli di spesa che tendono ad essere più elevati nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno, con differenze anche notevoli tra regioni grandi e piccole e a statuto speciale e ordinario. Questa circostanza risulta particolarmente notevole soprattutto per l'edilizia abitativa, dal momento che proprio nei centri urbani più densamente abitati e nei territori economicamente più deboli questo peculiare intervento pubblico appare socialmente più rilevante. Da sottolineare anche come le province autonome di Trento e Bolzano mostrino livelli di spesa fino a 5 volte superiori a quelli delle regioni collocate al fondo della graduatoria.

Figura 42. SPA - Spesa primaria pro-capite - Edilizia urbanistica e abitativa, medie 2000-2017

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Figura 43. SPA - Spesa primaria pro-capite - Altre opere pubbliche (valori medi 2000-2017)

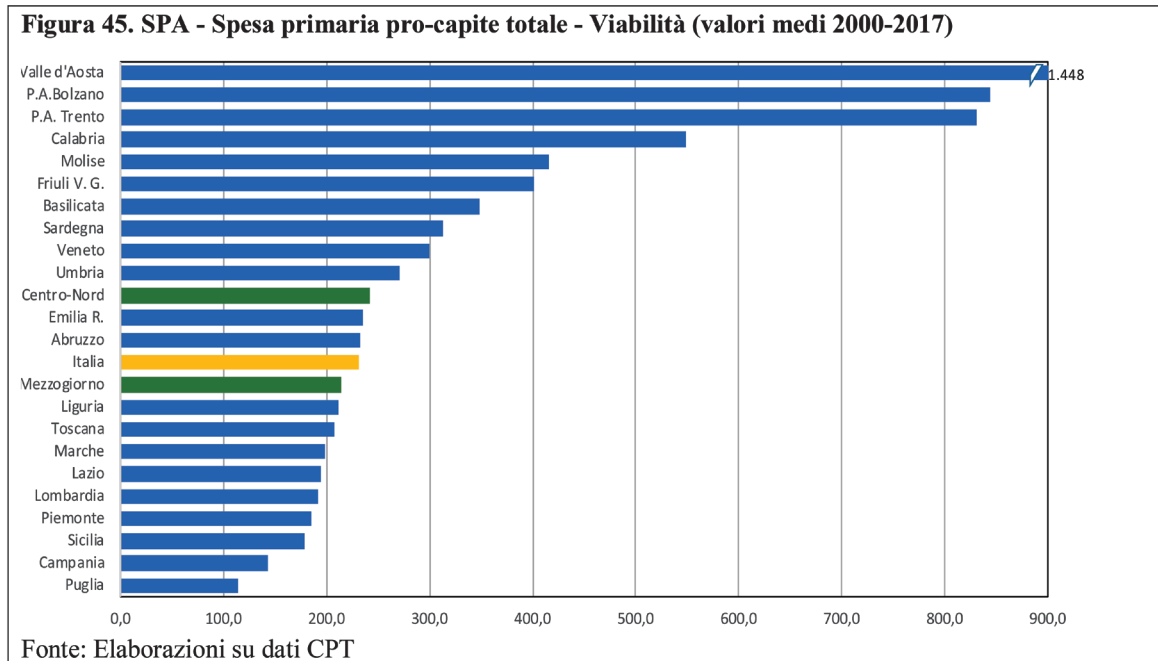
Fonte: Elaborazioni su dati CPT



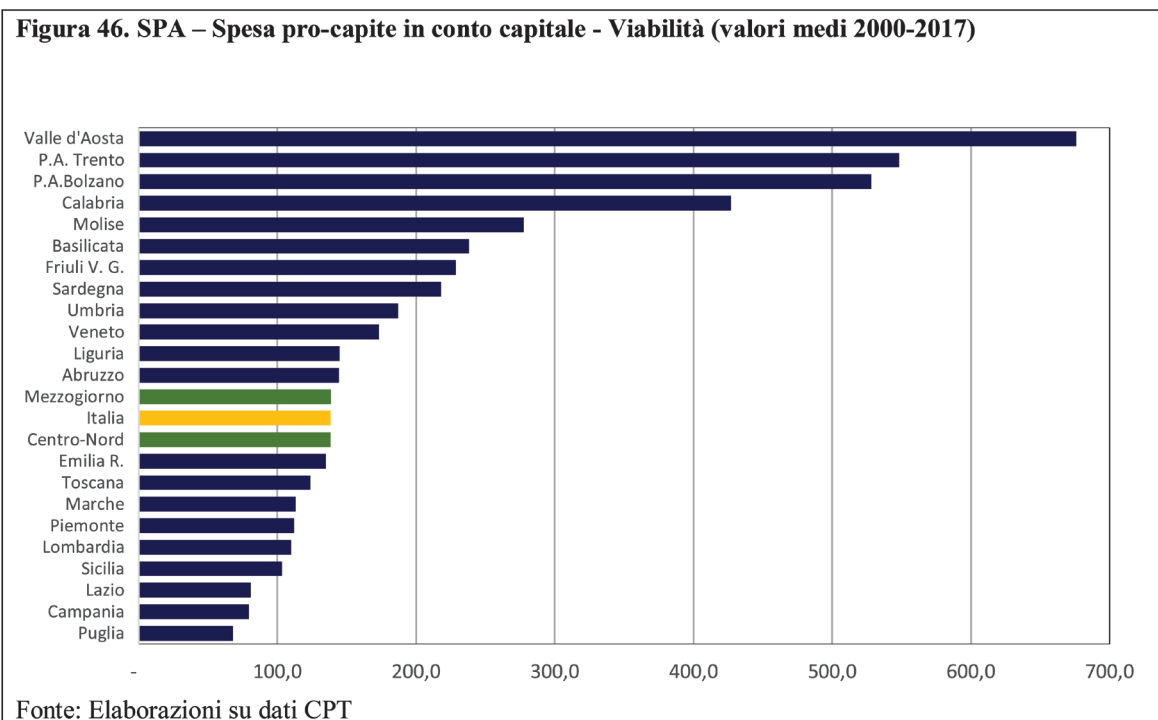
2.4.12. Trasporti

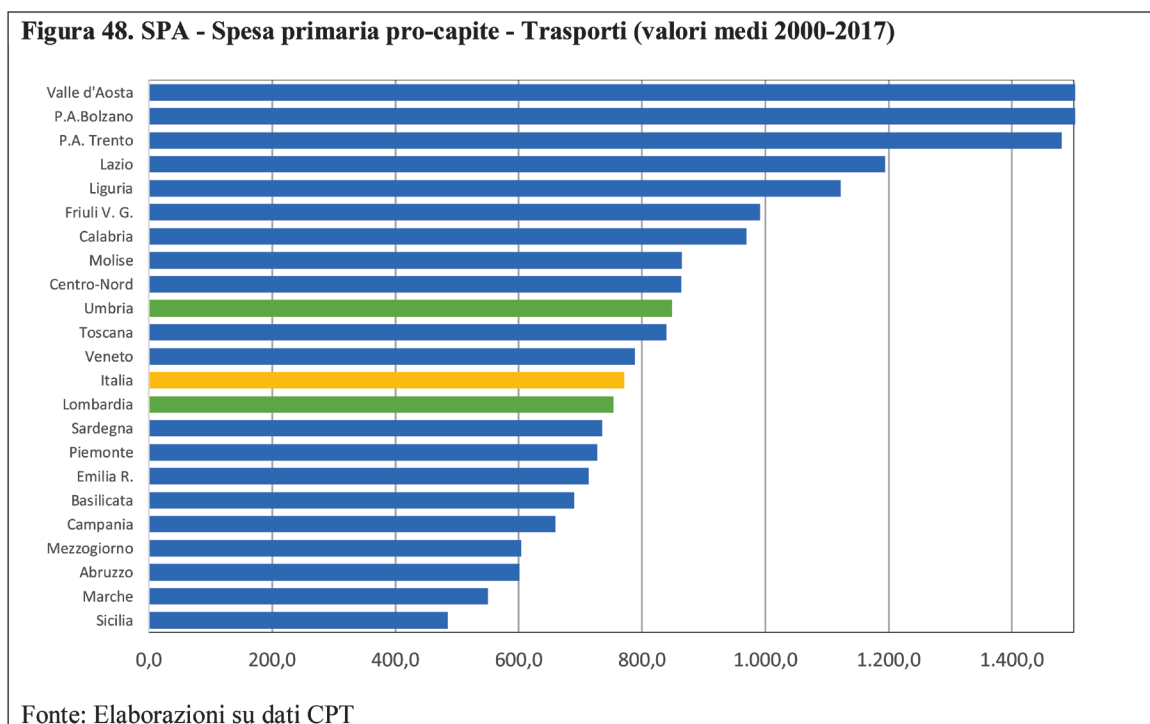
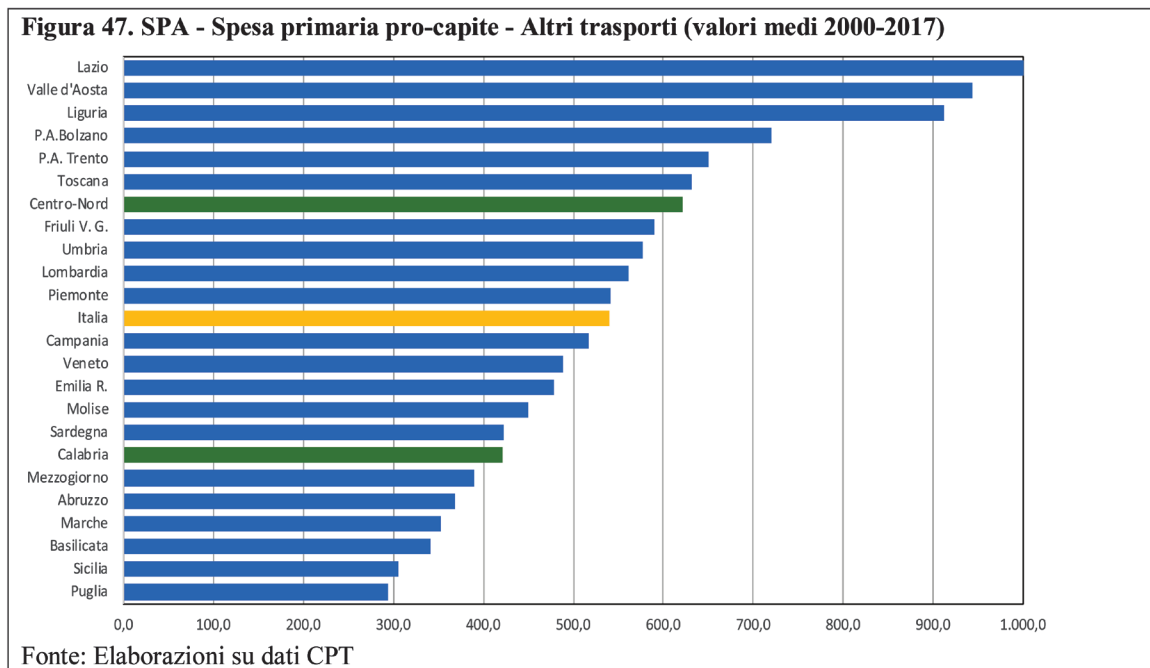
Come indicato nella Tabella 4, le due materie “Porti e aeroporti civili” e “Grandi reti nazionali di trasporto” possono essere associati ai due settori di spesa CPT denominati “Viabilità” e “Altri Trasporti”, nei quali rispettivamente ricadono le spese relative alle seguenti attività. Per la viabilità: realizzazione, funzionamento, utilizzo e manutenzione di strade ed autostrade; installazione, funzionamento, manutenzione, miglioramento dell’illuminazione pubblica; amministrazione delle attività e servizi connessi al funzionamento, l’utilizzo, la costruzione e la manutenzione dei sistemi e delle infrastrutture per il trasporto su strada (ponti, gallerie, strutture di parcheggio e aree di sosta a pagamento, capolinea degli autobus, ecc.); vigilanza e regolamentazione dell’utenza stradale (patenti guida, ispezione sulla sicurezza dei veicoli, normative sulla dimensione e sul carico per il trasporto stradale di passeggeri e merci, ecc.), concessione di licenze, approvazione delle tariffe per il servizio stradale. Riguardo gli altri trasporti: realizzazione, funzionamento, utilizzo e manutenzione di infrastrutture per il trasporto ferroviario, marittimo, aereo, lacuale e fluviale, compresi i porti, gli aeroporti, le stazioni, gli interporti; vigilanza e regolamentazione dell’utenza (registrazioni, autorizzazioni, ispezioni, regolamentazioni sulla sicurezza, condizioni dei mezzi di trasporto, indagini sugli incidenti), concessione di licenze, approvazione delle tariffe per il servizio di trasporto; finanziamento e gestione di linee di trasporto pubblico, anche su strada; sovvenzioni per l’esercizio e le strutture delle ferrovie in concessione. Nel seguito vengono analizzati entrambi i settori, prima separatamente e poi accorpandoli in unico aggregato.

Nelle Figure 45 e 46 è rappresentata la distribuzione interregionale della spesa pubblica pro-capite totale e in solo conto capitale per la voce “Viabilità”. In entrambi i casi, a parte la solita evidente sproporzione dei dati relativi da un lato ai territori a statuto speciale della Valle d’Aosta e del Trentino Alto Adige, e dall’altro lato alle grandi regioni meridionali Campania, Sicilia e Puglia, le differenze tra le circoscrizioni sono relativamente contenute, con il Centro-Nord favorito per la spesa totale (241 contro 214 euro pro-capite) e il Mezzogiorno in lievissimo vantaggio (139 contro 138 euro pro-capite) per la spesa in conto capitale.



Per quanto invece riguarda la spesa per “Altri trasporti”, l’esame della Figura 47 consente di apprezzare il più consistente scarto nella spesa pro-capite netta fra il complesso delle regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno. In effetti, i dati evidenziano che nelle regioni centro-settentrionali l’ammontare di risorse impiegate per residente è intorno ai 620 euro, mentre il corrispondente valore per il Mezzogiorno non supera i 390 euro. Guardando alle singole regioni, a parte il Lazio per il quale potrebbe esservi un problema di corretta attribuzione della spesa, la sproporzione è in molti casi ancora più marcata: Valle d’Aosta e Liguria superano i 900 euro pro-capite, laddove Sicilia e Puglia evidenziano valori molto più bassi, pari rispettivamente a 305 e 293 euro pro-capite.





Andando a considerare con la Figura 48 il complesso della spesa per “Trasporti”, ossia la somma delle due voci appena analizzate, un sensibile divario permane: il Centro-Nord evidenzia una spesa media per residente di 863 euro a fronte di soli 603 per il Mezzogiorno. I differenziali interregionali sono in taluni casi macroscopici: in Campania e Sicilia si spendono 660 e 484 euro pro-capite rispettivamente, contro gli oltre 1.000 euro di Liguria, Lazio, Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta.

Una visione della dinamica della spesa negli ultimi due decenni per le diverse circoscrizioni, l’Italia e la Campania, è fornita poi dalle Figure 49 e 50, rispettivamente per il totale delle spese e per il solo conto capitale. L’evidenza riportata mostra anzitutto che, in termini reali, la spesa

segue un andamento complessivamente decrescente, soprattutto a partire dalla crisi del 2008-2009. La circoscrizione Centro, probabilmente a causa della presenza della regione Lazio, alla quale vengono presumibilmente in parte imputate spese i cui benefici ricadono anche su altre regioni, presenta i livelli di spesa più alti, ancorché in forte riduzione. Per converso, la spezzata che descrive il dato relativo a Sud e Isole si trova sistematicamente al di sotto delle linee relative alla spesa pro-capite nel Nord-Est e nel Nord-Ovest del Paese. Significativamente, in termini relativi il divario appare maggiore per la spesa in conto capitale che per il complesso delle spese relative al settore “trasporti”. Le differenze fra Nord e Sud appaiono ridursi nell’arco del periodo considerato. In parziale controtendenza, l’evoluzione della spesa in Campania. La regione, infatti, mostra fino al 2009 un andamento simile alla media nazionale, alla quale appare per un tratto abbastanza vicina. Nell’ultimo periodo (2010-2017), tuttavia, la riduzione delle risorse procede più rapidamente in Campania rispetto al complesso del Paese.

Figura 49. SPA - Spesa primaria pro-capite a valori costanti - Trasporti (anni 2000-2017)

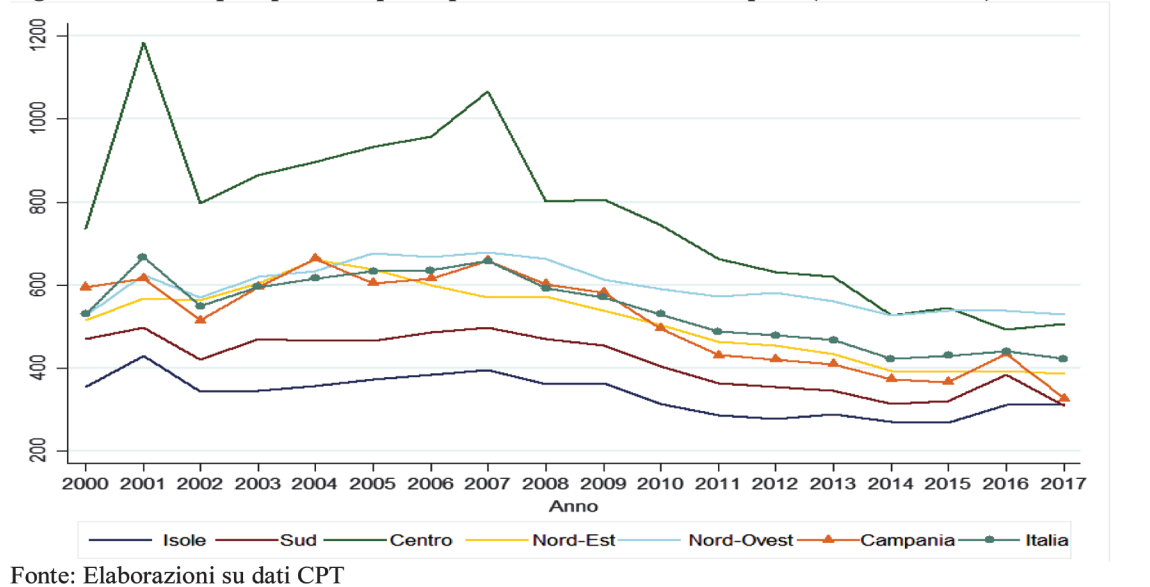
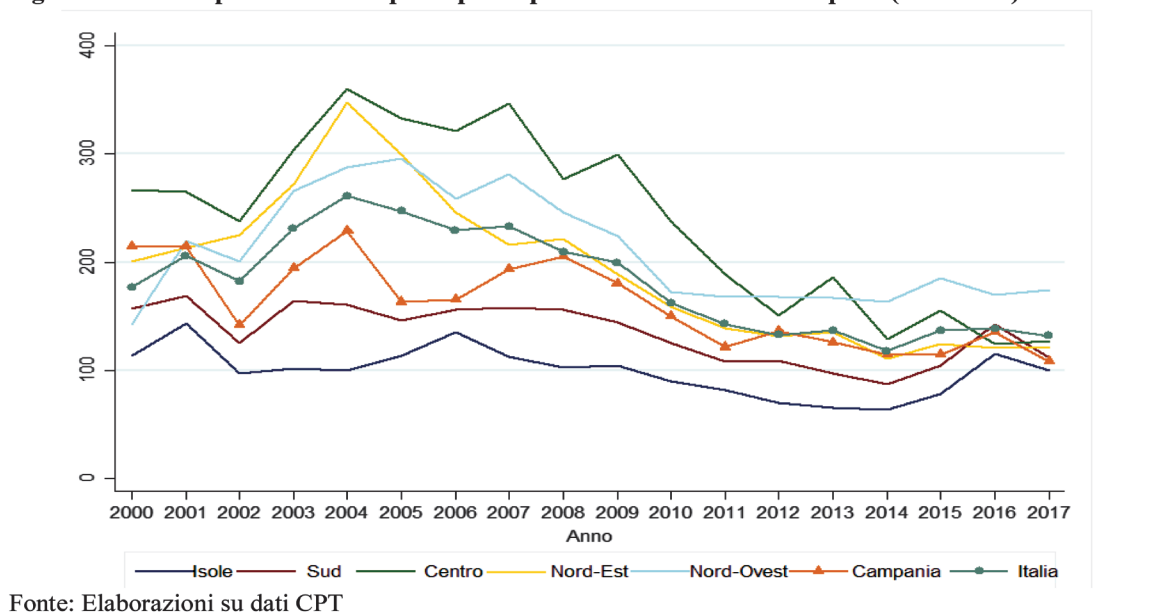


Figura 50. SPA - Spesa in conto capitale pro-capite a valori costanti - Trasporti (2000-2017)

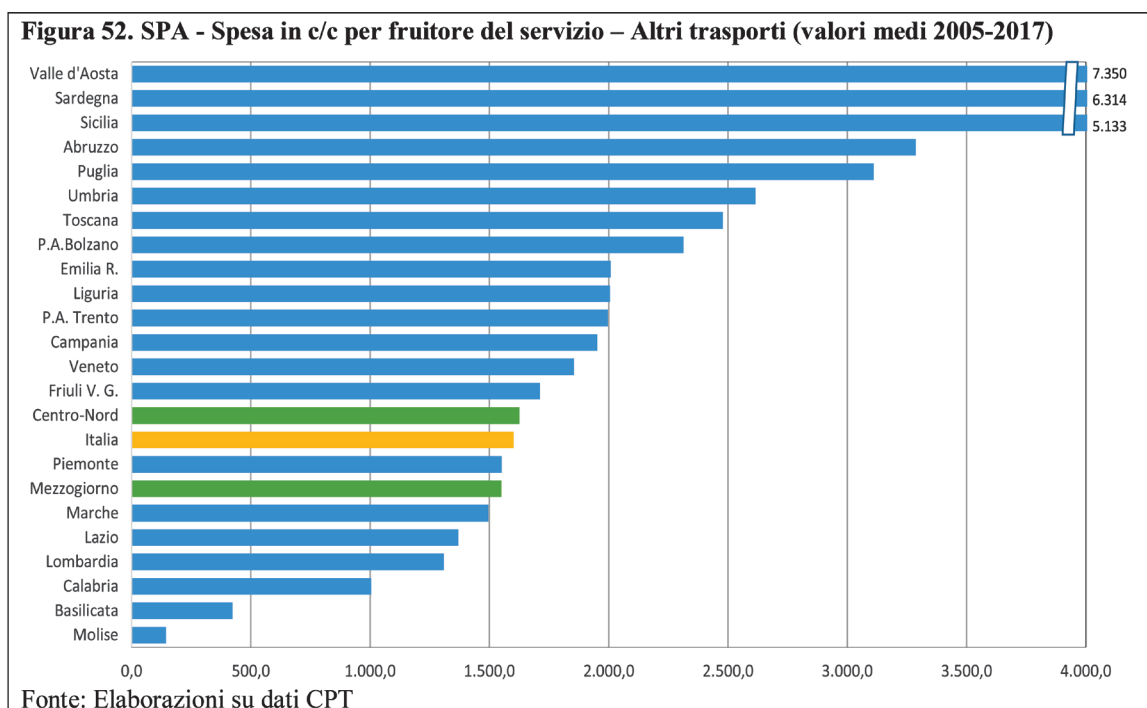
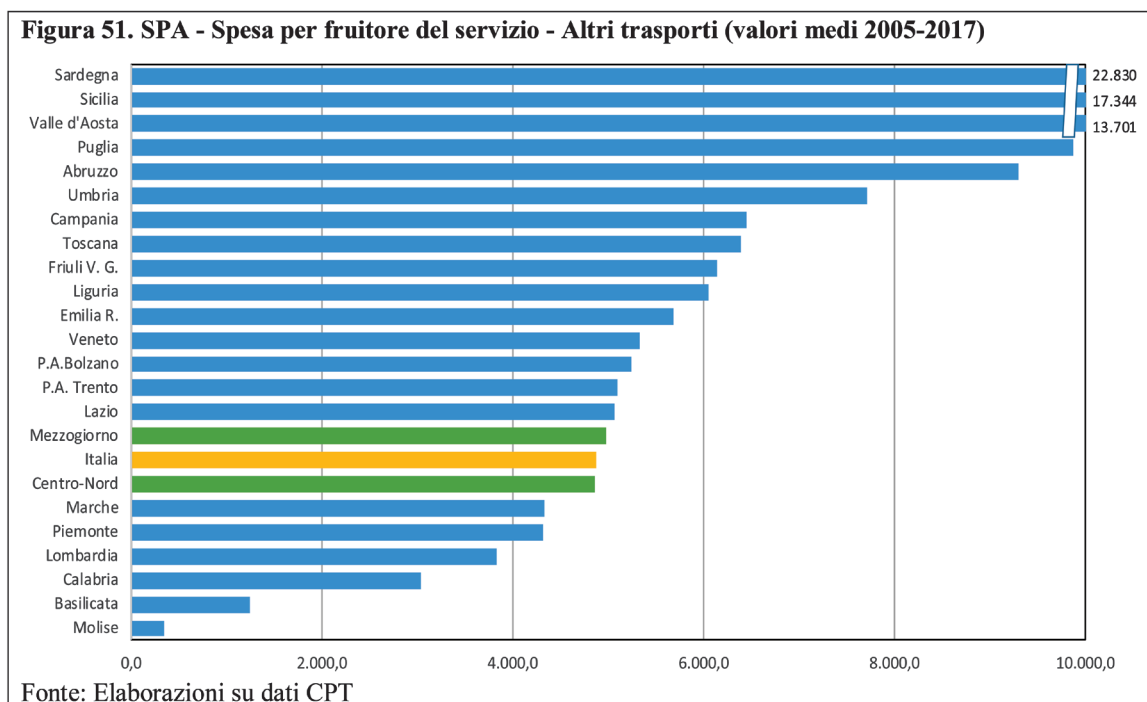


Da ultimo, per offrire un ulteriore dettaglio sulla spesa pubblica nel settore “Trasporti” nelle diverse regioni italiane, nel seguito si farà riferimento, piuttosto che al totale della popolazione residente in ciascun territorio (come nelle Figure 45-50), agli effettivi fruitori dei servizi connessi alla spesa per Trasporti⁴⁴. Questa correzione mira a tener conto della effettiva domanda di mobilità, che rispetto alla domanda potenziale, rappresentata dalla popolazione residente in un territorio, costituisce un riferimento più concreto nella valutazione delle decisioni di spesa dell’operatore pubblico e dell’efficienza nell’utilizzo dei fondi. I risultati che si ottengono vanno tuttavia considerati con cautela per almeno due diverse ragioni. In primo luogo, va rilevato che in molti casi è proprio la scarsa disponibilità di servizi di buon livello qualitativo che impedisce alla domanda di manifestarsi, sicché tenere conto solo degli effettivi fruitori dei servizi esistenti può indurre una indebita distorsione. In secondo luogo, quando si considera la spesa per fruitore effettivo, la valutazione in termini di efficienza non dovrebbe limitarsi ad un mero confronto, ma tenere nel debito conto la presenza di diverse condizioni fisiche e orografiche nei vari territori, così come differenze profonde nei contesti socio-economici, che possono senza dubbio indurre una strutturale diversità dei costi da sostenere nella erogazione dei servizi di trasporto.

La Figura 51 mostra la spesa totale in rapporto al numero di fruitori dei servizi di trasporto per circoscrizione e regione, relativamente all’intervallo di tempo 2005-2017. I dati indicano differenze piuttosto contenute nella spesa media fra Mezzogiorno e Centro-Nord, a fronte di differenze interregionali decisamente più ampie. In effetti, alcune regioni meridionali (Sardegna, Sicilia, Puglia e Abruzzo) e la Valle d’Aosta evidenziano livelli di spesa molto elevati; Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Campania e Umbria presentano valori decisamente superiori alla media nazionale, mentre all’estremo opposto valori molto bassi sono registrati per Calabria, Basilicata e Molise. L’interpretazione di questi dati appare complessa e richiama le considerazioni sopra svolte in termini di diversità nelle condizioni fisiche e orografiche dei territori e nei contesti socio-economici, senza ovviamente escludere la possibilità di gestioni inefficienti dei servizi.

La graduatoria descritta dalla Figura 51 è sostanzialmente ribadita nella Figura 52, che prende in considerazione la sola spesa in conto capitale per il settore “Altri Trasporti”. Questo dato indica che la quota di costo specificamente legato alla realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto (ferrovie, porti, aeroporti ecc.), è maggiore nel Centro-Nord e complessivamente piuttosto bassa. La Campania, per esempio, ha una spesa totale per fruitore dei servizi pari a circa 6.500 euro (valori 2010), ma la spesa in conto capitale ammonta a meno di 2.000 euro pro-capite.

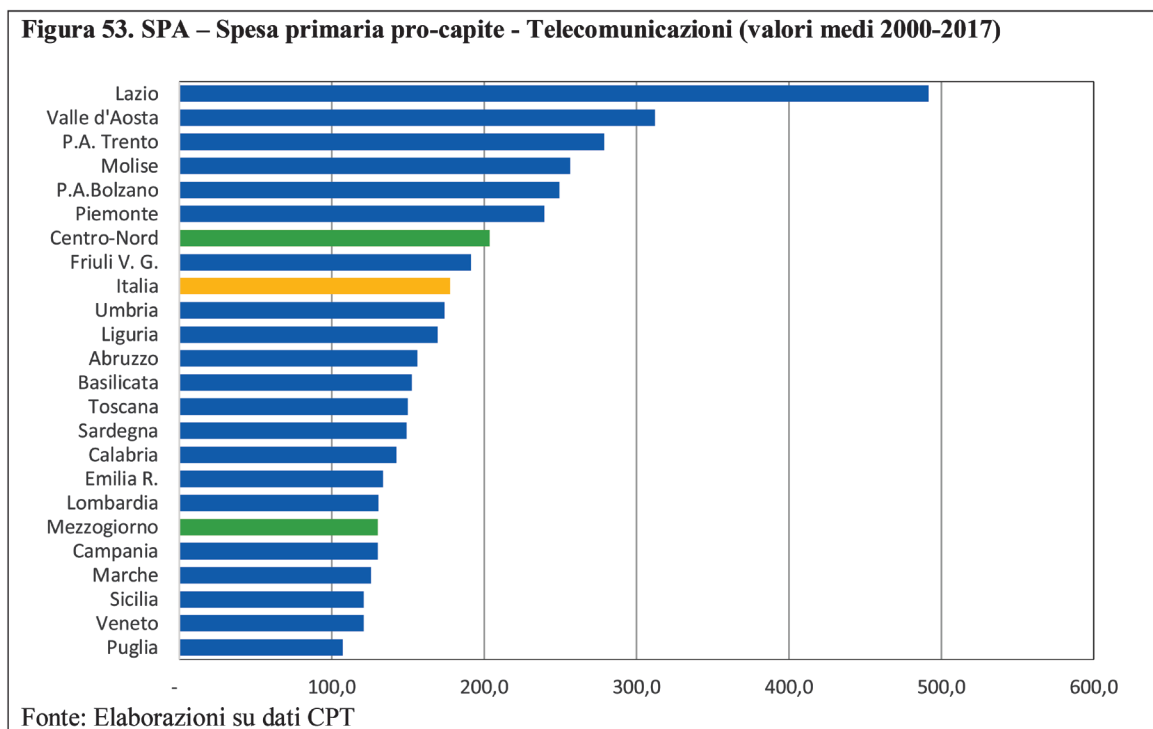
⁴⁴ In particolare, si fa riferimento al settore CPT denominato “Altri trasporti” nel quale, come indicato sopra, ricade la spesa per il trasporto pubblico.



2.4.13. Ordinamento della comunicazione

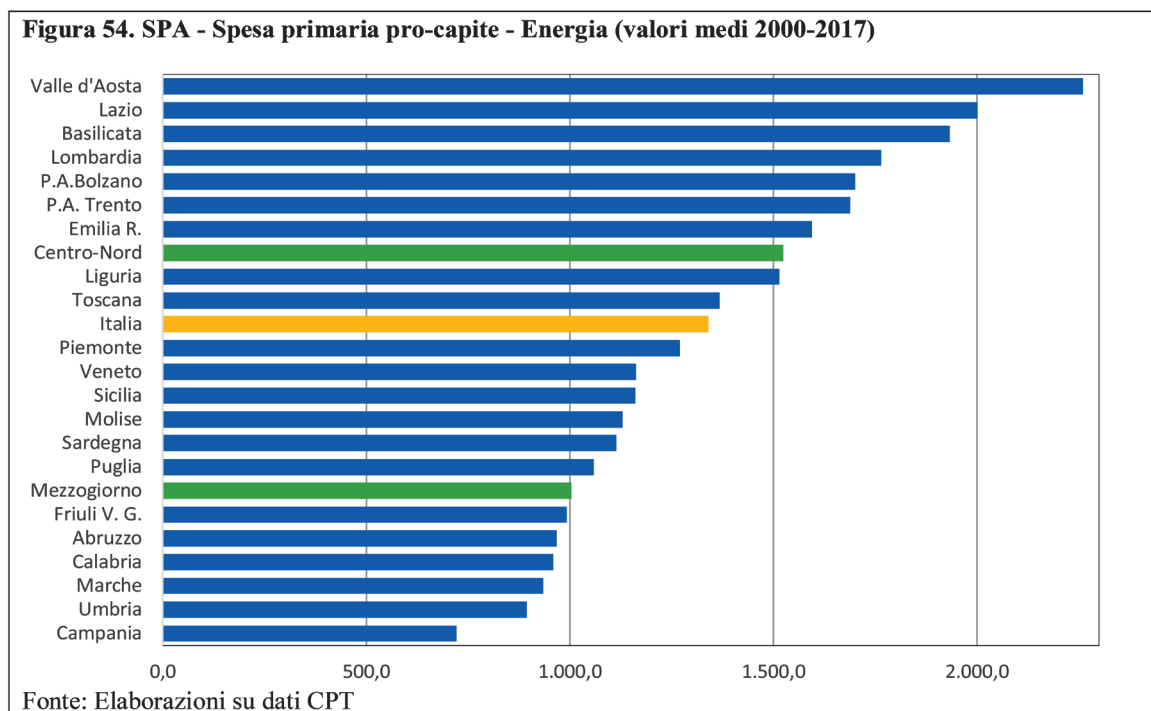
La materia “Ordinamento della Comunicazione” è stata fatta rientrare nel settore CPT “Telecomunicazioni” al quale attengono le spese relative a: amministrazione di attività e servizi per costruzione, ampliamento, miglioramento, funzionamento e manutenzione dei sistemi di comunicazione (postali, telefonici, telegrafici, senza fili, satellitari, ecc.); regolamentazione delle operazioni relative al sistema delle comunicazioni (concessione di licenze, assegnazione di frequenze, specificazione dei mercati che devono essere serviti e delle tariffe applicate); sovvenzioni, prestiti e sussidi alle imprese per il sostegno alla costruzione, al funzionamento, alla

manutenzione o al miglioramento dei sistemi di comunicazione; attività nel settore informatico, laddove non siano funzionali ad uno specifico settore; fornitura di servizi radiotelevisivi e regolamentazione del settore. Come è possibile osservare nella figura 53, per questo specifico settore, la spesa pro-capite risulta nelle regioni del Centro Nord (203 euro) ben maggiore che nel Mezzogiorno (130 euro), anche se alcune grandi regioni del Nord (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) registrano una spesa media più bassa della media nazionale. Campania, Sicilia e Puglia sono invece le regioni meridionali con i livelli di spesa pro-capite più bassi.



2.4.14. Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

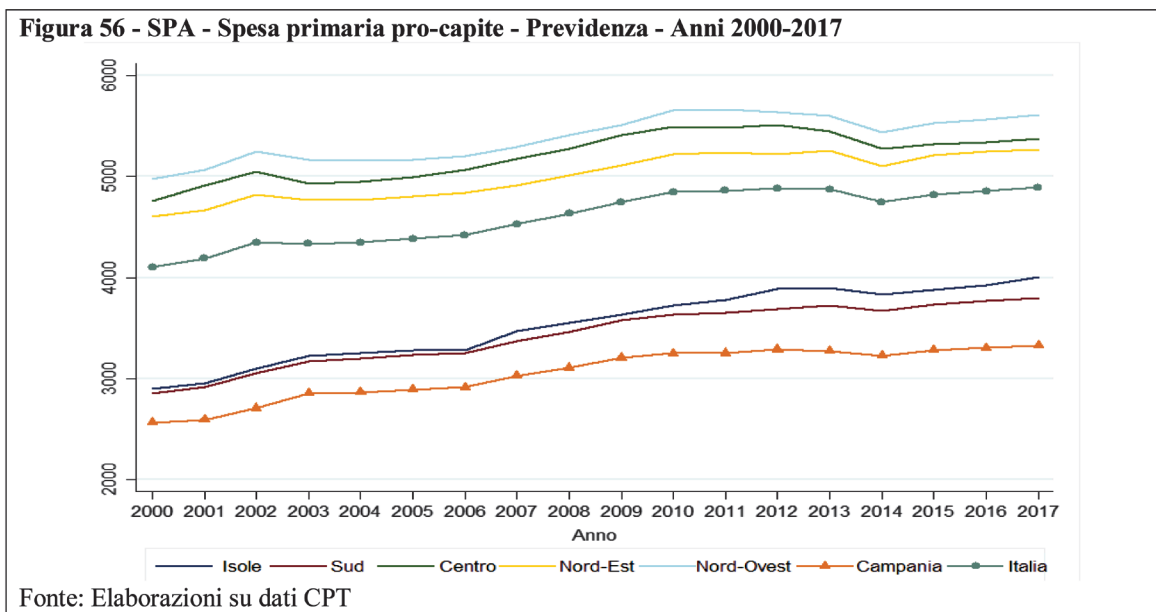
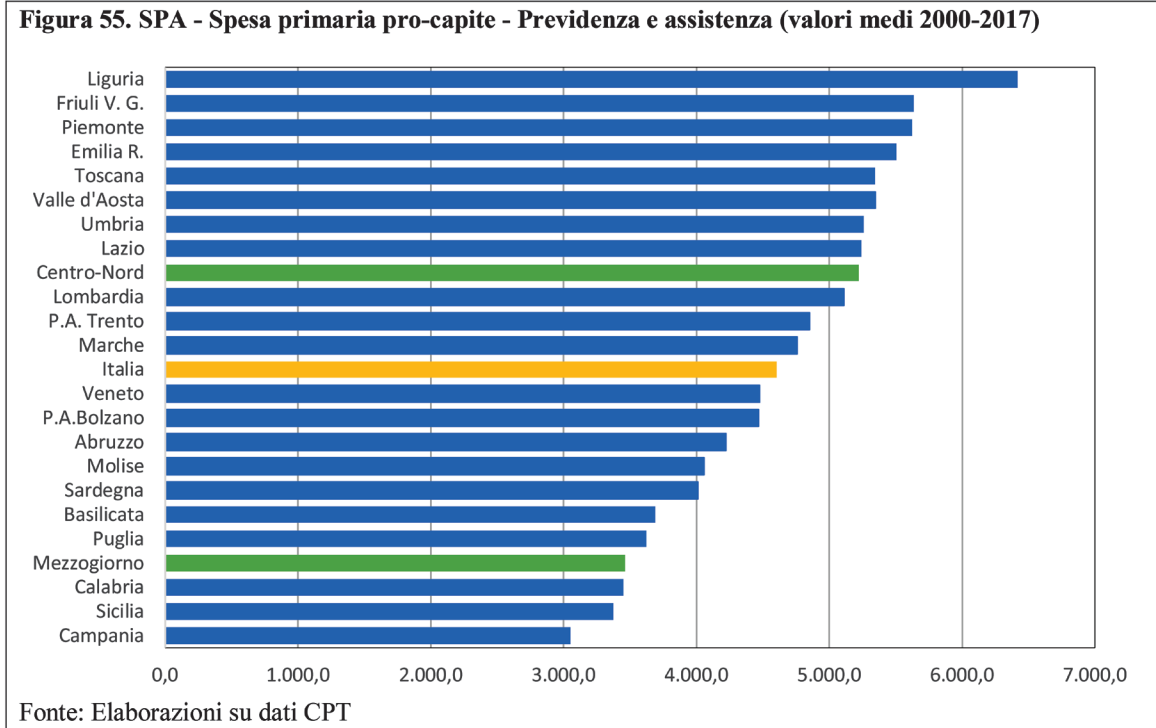
La materia “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” è immediatamente collegabile al settore CPT “Energia” le cui spese riguardano: interventi relativi all’impiego delle fonti di energia quali combustibili, petrolio e gas naturali, combustibili nucleari, energia elettrica e non elettrica; redazione di piani energetici; contributi per la realizzazione di interventi in materia di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili. Per questo settore, la dicotomia Nord-Sud è piuttosto evidente. Come è possibile osservare nella figura 54, la media del Centro-Nord si attesta sui 1523 pro-capite, mentre nel Mezzogiorno essa non supera i 993 euro pro-capite. Il dettaglio regionale vede tutte le regioni del Mezzogiorno sotto la media nazionale, tranne la Basilicata, sede di importanti impianti per lo sfruttamento dei giacimenti petroliferi. La Campania, per converso, evidenzia il valore della spesa pro-capite in assoluto più basso (722 euro).



2.4.15. Previdenza complementare e integrativa

Alla materia “Previdenza complementare e integrativa” sono stati associati i settori di spesa CPT “Previdenza e integrazioni salariali” e “Interventi in campo sociale”. Come mostrato nelle Figure 7 e 8, il primo di questi due settori assorbe la quota più ampia di spesa del settore pubblico in Italia. Ad esso fanno capo le spese per attività connesse all’amministrazione, al governo e all’attuazione di interventi di protezione sociale (malattia e invalidità, vecchiaia e superstiti, interventi a favore della famiglia, dell’occupazione, dell’edilizia abitativa, dell’esclusione sociale) e all’erogazione, in tale ambito, di prestazioni in denaro e in natura, purché finanziate da contributi versati. Rientrano invece tra le spese relative agli “Interventi in campo sociale” quelle attinenti l’amministrazione, il governo, l’attuazione di interventi di protezione sociale legati all’insufficienza delle risorse economiche o a situazioni di disagio (malattia e invalidità, vecchiaia e superstiti, interventi a favore della famiglia, dell’occupazione, dell’edilizia abitativa, dell’esclusione sociale) nonché l’erogazione in tale ambito di prestazioni in denaro e in natura, purché finanziate dalla fiscalità generale; case di riposo e altre strutture residenziali; fornitura di servizi sociali alla persona presso strutture apposite o a livello domiciliare. Considerando congiuntamente i settori “Previdenza e integrazioni salariali” e “Interventi in campo sociale” si può costruire il grafico riportato in Figura 55, che mostra la distribuzione della spesa pro-capite per previdenza e assistenza nelle regioni italiane per il periodo 2000-2017. Come si può vedere, le differenze interregionali sono marcate; nel Centro-Nord il settore pubblico sostiene in media una spesa pro-capite annuale di 5.221 euro, laddove nel Mezzogiorno la stessa spesa è di soli 3.462 euro pro-capite. Andando al dettaglio regionale, si può notare che tutte le regioni meridionali figurano nelle posizioni finali della graduatoria, con la Campania ultima con una spesa previdenziale e assistenziale di soli 3.050 euro pro-capite. Al contrario, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte ed Emilia-Romagna sono le regioni con i livelli di spesa media più alti, compresi fra i 5.500 e i 6.400 euro. La successiva Figura 56 mostra infine l’evoluzione temporale della spesa previdenziale pro-capite. Come si può notare, l’andamento delle diverse curve, che rappresentano le diverse macro-circoscrizioni è piuttosto regolare, evidenziando un

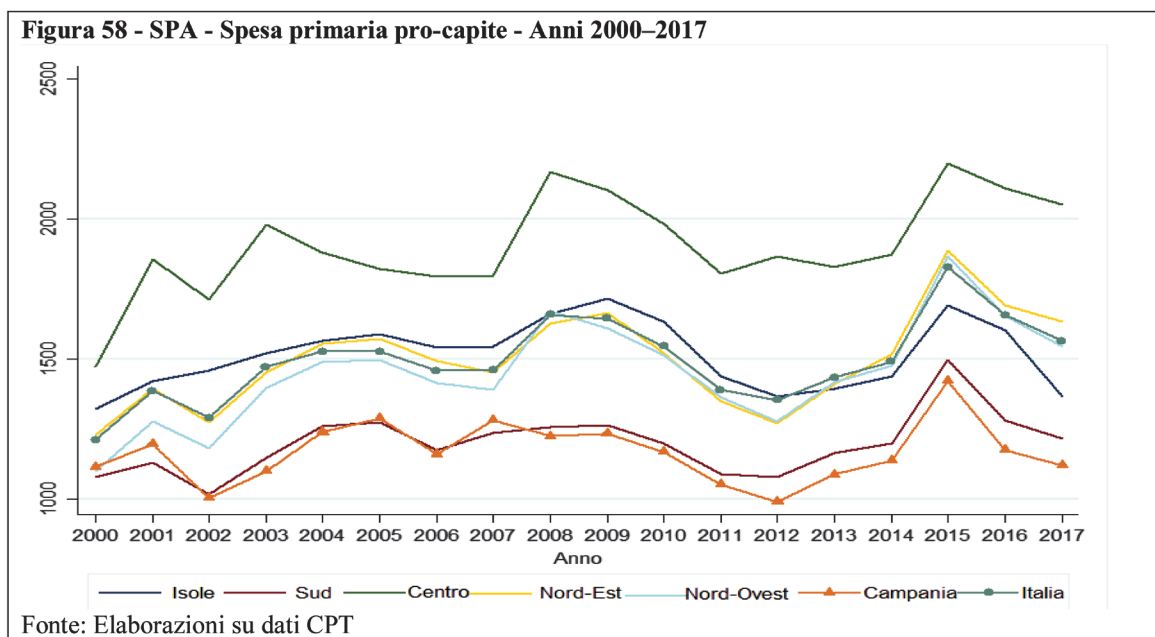
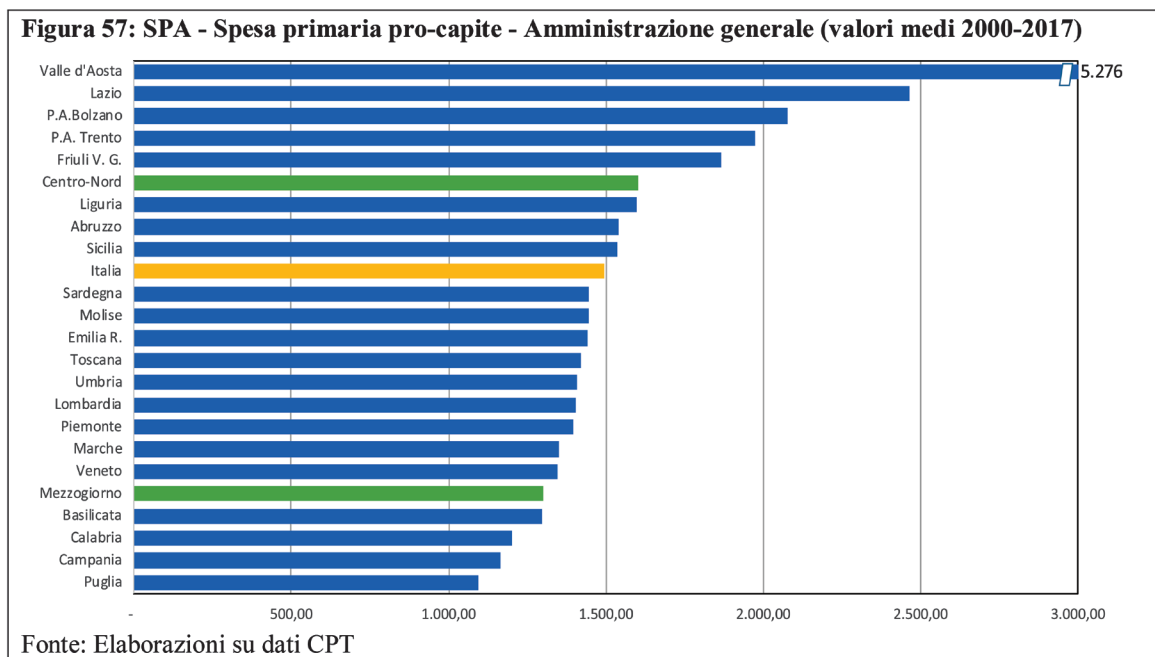
profilo di stabilità, con Nord-Ovest, Centro e Nord-Est permanentemente al di sopra della media nazionale e Sud e Isole nella condizione opposta. Per tutti gli anni considerati, la Campania è ben al di sotto della media nazionale, con valori di spesa sovente intorno alla metà di quelli registrati nel resto del Paese.



2.4.16. *Rapporti internazionali e con l'Unione Europea e Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*

Per le materie “Rapporti internazionali e con l'Unione Europea” e “Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, la individuazione di una corrispondenza nell'ambito dei settori CPT è particolarmente ardua, sicché si è ritenuto preferibile far confluire le relative spese nel settore dell'Amministrazione generale. Nell'ambito di questo settore vengono ricondotte le spese per il funzionamento della struttura amministrativa degli enti (ossia i pagamenti per il personale, la manutenzione ordinaria, la gestione e conservazione del patrimonio disponibile; gli affari istituzionali e legali; l'acquisto di beni e servizi strumentali per il funzionamento delle strutture; i servizi postali, telefonici, di riscaldamento e pulizia, le forniture elettriche, liti e arbitraggi, assicurazioni di beni mobili e immobili), in tutti i casi in cui dette spese abbiano carattere generale, ossia non siano destinate a specifiche funzioni. Ricadono nello stesso ambito CPT le spese per: organi istituzionali, esecutivi e legislativi (organi costituzionali, Presidenza del Consiglio, Giunte, assemblee e consigli a livello locale, ecc.); servizi generali al personale; servizi di tesoreria e di gestione del bilancio; autorità doganali, servizi connessi alla gestione delle elezioni; accertamento e riscossione di tributi; servizi di anagrafe e stato civile, di programmazione e statistici; archivi; relazioni internazionali, quali ad esempio quelle connesse alle rappresentanze diplomatiche e consolari, agli interventi a favore dei Paesi in via di sviluppo e agli altri aiuti economici internazionali, alle partecipazioni alla Comunità Economica Europea, agli accordi di partecipazione, alla partecipazione a organismi e manifestazioni internazionali, per la parte spesa all'interno del territorio nazionale.

La distribuzione delle spese per Amministrazione generale nelle regioni italiane negli anni 2000-2017 è descritta dalla Figura 57. Con l'eccezione delle regioni a statuto speciale del Nord e del Lazio il cui dato, come in altri casi, è presumibilmente “gonfiato” dall'attribuzione di spese per servizi i cui benefici si estendono al di fuori dei confini regionali, la spesa appare distribuita piuttosto uniformemente, con differenze comunque non trascurabili fra il Centro-Nord, che mostra in media un valore di 1.601 euro pro-capite, e il Mezzogiorno per il quale la spesa pro-capite si attesta a 1.299 euro. Le regioni che occupano le ultime posizioni in graduatoria sono le maggiori del Sud peninsulare, con Campania e Puglia con i valori in assoluto più bassi (rispettivamente 1.165 e 1.096 euro). Infine, la Figura 58 documenta l'evoluzione temporale della spesa pro-capite per l'amministrazione generale. Le differenze interregionali appaiono abbastanza stabili nel tempo, sempre a favore delle regioni del Centro e del Nord. In particolare, il Sud, e più marcatamente la Campania, mostrano i valori sistematicamente più bassi, in tutto l'arco temporale considerato.



2.5. Competenze di spesa e risorse finanziarie

L'articolo 14 della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale sancisce l'obbligo da parte dello Stato di contribuire con risorse aggiuntive nell'ipotesi di conferimento di competenze ulteriori, in conformità con l'articolo 116 della Costituzione che prevede l'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie per sostenere la spesa nelle materie passate alla competenza regionale. Per questo motivo, questa sezione si occupa di quantificare l'impegno attuale di spesa dell'Amministrazione centrale in alcune delle materie oggetto delle richieste di autonomia da parte delle Regioni⁴⁵ e di confrontare tali uscite con le entrate tributarie complessive e quelle

⁴⁵ In particolare, si farà riferimento ai settori Giustizia, Istruzione, Ambiente, ecosistema e cultura, Formazione, Ricerca, Sanità, Viabilità, Altri trasporti e Telecomunicazioni, per i quali la corrispondenza con materie

relative ad IRPEF ed IVA riconducibili ai contribuenti residenti nel territorio regionale. Al momento in cui si scrive (aprile 2021), le regioni a statuto ordinario finanziano la propria spesa con tributi propri (IRAP, addizionale IRPEF, tassa automobilistica e altre fonti minori come l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale, il tributo speciale sul deposito in discarica dei rifiuti e la tassa per il diritto allo studio universitario), compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibili al proprio territorio e trasferimenti perequativi⁴⁶. In attesa del nuovo regime previsto dalla legge delega 42/2009 e dal decreto-legge 68/2011⁴⁷, le capacità delle regioni ordinarie di operare sulla leva fiscale sono piuttosto limitate: le aliquote tributarie possono variare entro una ristretta forbice fissata dalla legge; la possibile differenziazione dei soggetti passivi è ridotta; la compartecipazione regionale al gettito dell'IVA prevista dal decreto-legge 56/2000 è determinata con d.P.C.M. con criteri perequativi, sulla base dell'andamento della spesa sanitaria e del gettito fiscale realizzato da ciascuna regione. Per quanto riguarda le regioni e province a statuto speciale, le modalità con cui si esercita la potestà tributaria e finanziaria di ciascun ente, e i limiti che la definiscono, sono determinati dagli statuti e dagli accordi bilaterali. L'elemento più significativo della maggiore autonomia di regioni e province a statuto speciale risiede nelle quote di compartecipazione ai tributi erariali, che variano di caso in caso, attribuendo comunque capacità di autonomo finanziamento della spesa regionale molto più ampie rispetto alle altre regioni⁴⁸.

Le Tabelle 5 e 6 mostrano la spesa media annuale dell'Amministrazione centrale nei settori considerati per ciascuna regione e provincia a statuto speciale nel triennio 2016-2018, sia in termini assoluti (milioni di euro) che pro-capite (euro per residente). È opportuno subito notare che i dati riportati in queste tabelle si discostano in misura notevole a) da quelli illustrati nelle figure precedentemente illustrate, giacché questi ultimi fanno riferimento al complesso della spesa pubblica, prescindendo dal fatto che l'operatore pubblico coinvolto sia di volta in volta lo Stato, le Regioni o gli enti locali *sub*-regionali; b) da quelli mostrati nella Figura 2, che comprendono tutti i settori CPT, e quindi anche le uscite relative a prestazioni sociali e pensionistiche; c) da quelli della Tabella 1, che si riferisce a informazioni di diversa fonte (RGS). Come si può facilmente notare, la spesa dell'amministrazione centrale nelle regioni e province autonome (soprattutto quelle del Nord del Paese) è decisamente più bassa, in ragione del fatto che queste ultime godono di una autonomia fiscale e finanziaria molto più ampia, che consente di fare fronte direttamente alla spesa pubblica, garantendo peraltro, come si è visto nella sezione precedente, una assai più ampia capacità di spesa su quei territori. In secondo luogo, appare confermata una graduatoria della spesa pro-capite che vede ai livelli più alti le regioni meridionali a statuto ordinario (nell'ordine: Calabria, Basilicata, Molise e Campania) e via via le altre, con le regioni maggiori del Nord e, ancor più, i tre territori a statuto speciale Trento, Bolzano e Valle d'Aosta collocati in fondo alla classifica. Questo risultato non può sorprendere, essendo conseguenza del fatto che nelle regioni più ricche e soprattutto in quelle a statuto speciale del Nord una quota maggiore della spesa pubblica è sostenuta dagli enti territoriali. La Tabella 7 riassume i dati sulle entrate IRPEF, IVA e totali, relative a ciascuna regione o provincia autonoma, nonché alcuni indicatori riguardanti l'incidenza della spesa nelle materie oggetto delle

richieste dalle Regioni è meno soggetta alla discrezionalità del ricercatore. La corrispondenza ipotizzata in questo lavoro fra materie oggetto di richiesta di autonomia e settori CPT è illustrata nella Tabella 4.

⁴⁶ In aggiunta, vi sono naturalmente anche le entrate legate alla gestione o alienazione di beni o attività economiche e all'accensione di prestiti, che dovrebbe però essere possibile solo per il finanziamento degli investimenti.

⁴⁷ Dopo diversi rinvii, il decreto-legge 137/2020 ha recentemente stabilito che i nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni entreranno in vigore nel 2023.

⁴⁸ Per maggiori dettagli sulle entrate tributarie attribuite a ciascun ente, si può guardare ad esempio https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_il_sistema_delle_entrate_degli_enti_locali.html#p118_3504.

richieste di autonomia rispetto alla capacità fiscale regionale. In particolare, le prime quattro colonne riportano (valori medi sugli anni 2016-2018, in milioni di euro a prezzi 2015) le entrate regionali totali (e in rapporto al PIL regionale) e quelle relative al solo prelievo IRPEF ed IVA. Le ultime tre colonne evidenziano per ciascun territorio i valori dei rapporti tra la spesa nei settori CPT (Giustizia, Istruzione, Ambiente, ecosistema e cultura, Formazione, Ricerca, Sanità, Viabilità, Altri trasporti e Telecomunicazioni), che approssimativamente coincidono con le materie richieste dalle regioni, e le entrate regionali.

Tabella 5. Spesa dell'Amministrazione Centrale (milioni di euro; valori medi 2016-2018 a prezzi 2015)

	Giustizia	Istruzione	Ambiente ecc.	Formazione	Ricerca	Sanità	Viabilità	Altri Trasporti	Tele comunicazioni	Totale
Abruzzo	171,73	894,08	19,90	9,90	40,33	10,29	57,93	126,97	10,67	1341,79
Basilicata	79,86	478,31	5,30	4,88	79,73	1,53	71,73	40,80	4,40	766,54
Calabria	336,54	1563,64	33,12	17,88	26,49	5,58	463,06	184,32	17,96	2648,59
Campania	827,80	4425,25	36,71	60,05	169,70	20,80	115,14	488,53	39,37	6183,35
Emilia-Romagna	323,87	2352,27	23,76	23,74	327,65	10,13	68,07	433,46	28,98	3591,94
Friuli VG	100,29	713,53	9,44	9,12	44,29	3,85	12,45	162,78	9,99	1065,75
Lazio	1042,61	3426,16	201,28	91,06	822,40	178,24	323,61	605,85	132,37	6823,57
Liguria	184,72	815,77	8,62	11,03	51,32	9,79	59,41	399,70	14,41	1554,77
Lombardia	820,52	5317,15	77,46	38,56	534,87	36,18	118,42	911,08	67,91	7922,16
Marche	118,61	991,60	6,95	9,30	61,09	4,34	53,18	137,01	11,02	1393,11
Molise	41,36	229,21	3,11	2,25	5,79	0,82	28,13	30,99	3,29	344,96
Piemonte	398,07	2526,27	24,71	22,78	154,52	13,55	44,77	491,73	39,51	3715,91
Provincia di Bolzano	20,13	3,79	1,81	1,65	11,97	1,17	0,00	95,92	4,35	140,80
Provincia di Trento	37,28	4,45	2,12	0,81	17,53	0,95	0,00	67,97	3,39	134,50
Puglia	419,54	2814,06	20,78	45,51	93,87	11,74	107,45	256,45	26,59	3796,00
Sardegna	204,29	1140,87	9,60	12,85	20,80	6,66	178,45	96,36	10,31	1680,19
Sicilia	772,75	3629,20	23,26	39,17	76,08	18,42	305,18	364,86	33,84	5262,74
Toscana	333,15	2108,52	27,26	24,60	178,55	10,62	93,29	428,28	31,53	3235,82
Umbria	104,42	557,43	5,81	5,52	30,49	2,99	65,65	85,51	6,63	864,45
Valle d' Aosta	13,59	2,50	0,19	0,33	0,98	0,23	13,52	10,30	1,87	43,52
Veneto	263,70	2721,56	158,03	23,55	240,27	9,85	64,96	362,70	30,40	3875,04
Totale	6614,84	36715,63	699,24	454,55	2988,71	357,75	2244,39	5781,57	528,80	56385,49

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Tabella 6. Spesa pro-capite dell'Amministrazione Centrale (euro; valori medi 2016-2018 a prezzi 2015)

	Giustizia	Istruzione	Ambiente ecc.	Formazione	Ricerca	Sanità	Viabilità	Altri Trasporti	Tele comunicazioni	Totale
Abruzzo	130,78	680,91	15,16	7,54	30,71	7,83	44,12	96,70	8,13	1021,88
Basilicata	140,99	844,45	9,36	8,61	140,76	2,70	126,63	72,03	7,77	1353,30
Calabria	174,00	808,42	17,12	9,24	13,70	2,88	239,41	95,30	9,29	1369,35
Campania	143,30	766,04	6,35	10,40	29,38	3,60	19,93	84,57	6,82	1070,38
Emilia-Romagna	72,94	529,74	5,35	5,35	73,79	2,28	15,33	97,62	6,53	808,92
Friuli VG	82,65	588,05	7,78	7,51	36,50	3,18	10,26	134,16	8,23	878,32
Lazio	180,69	593,78	34,88	15,78	142,53	30,89	56,08	105,00	22,94	1182,58
Liguria	119,15	526,22	5,56	7,12	33,10	6,32	38,32	257,83	9,30	1002,91
Lombardia	82,28	533,21	7,77	3,87	53,64	3,63	11,88	91,36	6,81	794,45
Marche	77,40	647,05	4,53	6,07	39,86	2,83	34,70	89,40	7,19	909,05
Molise	134,13	743,38	10,10	7,31	18,78	2,67	91,23	100,51	10,68	1118,79
Piemonte	91,13	578,34	5,66	5,22	35,37	3,10	10,25	112,57	9,04	850,68
Provincia di Bolzano	38,46	7,23	3,45	3,14	22,88	2,23	0,00	183,25	8,32	268,96
Provincia di Trento	68,96	8,23	3,93	1,50	32,42	1,76	0,00	125,73	6,27	248,80
Puglia	104,29	699,51	5,17	11,31	23,33	2,92	26,71	63,75	6,61	943,59
Sardegna	124,81	697,01	5,86	7,85	12,70	4,07	109,02	58,87	6,30	1026,50
Sicilia	155,34	729,55	4,68	7,87	15,29	3,70	61,35	73,34	6,80	1057,93
Toscana	89,56	566,81	7,33	6,61	48,00	2,86	25,08	115,13	8,48	869,85
Umbria	118,59	633,06	6,60	6,27	34,62	3,40	74,55	97,11	7,52	981,73
Valle d'Aosta	107,30	19,75	1,53	2,60	7,77	1,85	106,77	81,35	14,76	343,68
Veneto	53,98	557,13	32,35	4,82	49,19	2,02	13,30	74,25	6,22	793,25
Totale	110,14	611,36	11,64	7,57	49,77	5,96	37,37	96,27	8,81	938,88

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

Tabella 7. Entrate IRPEF, IVA e totali relative al territorio regionale. Valori assoluti (milioni di euro, medie 2016-2018 a prezzi 2015) e percentuali

	IRPEF	IVA	Entrate totali	Entrate/PIL %	Spesa AC/IRPEF %	Spesa AC/IVA %	Spesa AC/Entrate totali %
Abruzzo	3411	2535	15556	48,95	39,34	52,94	8,63
Basilicata	1224	919	6089	49,06	62,62	83,37	12,59
Calabria	3334	2578	16547	52,09	79,45	102,72	16,01
Campania	11321	8038	54490	52,09	54,62	76,93	11,35
Emilia-Romagna	18508	11471	77597	50,11	19,41	31,31	4,63
Friuli VG	4601	2841	19303	52,50	23,16	37,51	5,52
Lazio	22879	14870	107879	56,42	29,83	45,89	6,33
Liguria	5752	3800	24245	50,23	27,03	40,92	6,41
Lombardia	44985	28289	193214	51,23	17,61	28,00	4,10
Marche	4704	3237	20603	50,74	29,61	43,04	6,76
Molise	707	524	3328	54,24	48,79	65,83	10,36
Piemonte	17378	10188	68183	51,64	21,38	36,47	5,45
Provincia di Bolzano	2398	1537	11117	48,36	5,87	9,16	1,27
Provincia di Trento	1963	1499	9110	46,13	6,85	8,97	1,48
Puglia	8186	5696	37615	52,36	46,37	66,64	10,09
Sardegna	3808	2656	16982	51,62	44,13	63,25	9,89
Sicilia	9515	7108	45540	52,79	55,31	74,04	11,56
Toscana	13248	8592	55686	49,50	24,43	37,66	5,81
Umbria	2685	1756	11763	54,31	32,20	49,22	7,35
Valle d'Aosta	483	366	2295	50,11	9,01	11,88	1,90
Veneto	17995	11875	76401	48,61	21,53	32,63	5,07
Totale	199083	130377	873544	51,47	28,32	43,25	6,45

Fonte: Elaborazioni su dati CPT

La Tabella 7 consente di svolgere alcune importanti considerazioni. In primo luogo, i valori riportati nella colonna del rapporto Entrate/PIL indicano che le imposte rappresentano una quota di reddito lordo abbastanza uniforme, nonostante i rilevanti differenziali nel reddito medio delle diverse regioni. Peraltro, i valori più alti appaiono associati, oltre che al Lazio (presumibilmente anche per motivi di imputazione di alcune entrate difficilmente regionalizzabili), Umbria e Friuli-Venezia Giulia, anche ad alcune regioni del Mezzogiorno a basso reddito medio, come Molise, Puglia, Campania e Calabria (per converso Veneto, Bolzano e Trento segnano i rapporti entrate/reddito più bassi).

In secondo luogo, ciò che più rileva ai fini della presente analisi, le tre colonne finali mostrano che la spesa dell'Amministrazione centrale relativa alle materie oggetto delle richieste di maggiore autonomia ammonta a una quota relativamente limitata delle entrate tributarie regionali, anche considerando le sole entrate relative ad IRPEF ed IVA. Al proposito, giova ricordare che, a fronte della eventuale attribuzione delle materie elencate nelle tabelle 3 e 4, le regioni si sono spinte a richiedere che una quota rilevante del complesso delle entrate tributarie riscosse sui territori regionali (fino al 90% del totale) rimanesse nella disponibilità delle regioni come corrispettivo dell'accresciuta spesa. In realtà, i dati mostrati in Tabella 7 rivelano che per finanziare la spesa attualmente a carico dello Stato sono in realtà sufficienti quote di entrate tributarie mediamente pari a poco più del 6% se si considera tutto il gettito fiscale, del 28% dell'IRPEF e del 43% dell'IVA.

Questo risultato è coerente con precedenti stime. Ad esempio Filippetti e Tuzi (2018) mostrano che le risorse necessarie a finanziare le nuove funzioni richieste da Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto sono una quota marginale del gettito totale dei relativi territori, vale a dire lo 0,8% per la Lombardia, l'1,3% per l'Emilia-Romagna e l'1,2% per il Veneto, sicché si può concludere che «alcune richieste avanzate, in particolare dal Veneto, di trattenere i nove decimi del gettito complessivo delle imposte erariali raccolte nel proprio territorio non sembrano essere corrispondenti all'effettivo fabbisogno di spesa necessario per il mantenimento delle nuove competenze»⁴⁹.

La rilevante sproporzione fra l'ammontare di risorse finanziarie necessario a mantenere gli attuali livelli di spesa pubblica complessiva nelle regioni italiane e quanto richiesto dalle regioni stesse lascia intravedere alcuni possibili effetti di un eventuale accoglimento delle richieste, in particolare per quanto riguarda la dimensione delle entrate da trasferire alla disponibilità delle regioni. Un primo effetto potrebbe consistere in un incremento della spesa pubblica regionale, legato alla maggiore disponibilità di risorse finanziarie rivenienti dagli introiti fiscali. L'allentamento del vincolo di bilancio indotto dall'assegnazione di più ampia parte del gettito a livello locale potrebbe agevolare la tendenza ad aumentare la spesa, anche al di là delle necessità e dei livelli socialmente efficienti. La letteratura economica ha avanzato diverse ipotesi in merito alla tendenza espansiva della spesa pubblica nel tempo, collegandola alla caratteristica di *superior good* dei beni pubblici (legge di Wagner), al *displacement effect* causato dai conflitti politici e sociali, al *ratchet effect* (la spesa sale durante le recessioni e fatica a scendere durante le fasi espansive). L'ipotesi più plausibile per il caso in esame è tuttavia quella del cosiddetto *flypaper effect* ossia "effetto carta moschicida", secondo il quale la spesa pubblica a livello locale tende a crescere di più quando gli enti locali ricevono maggiori fondi dal governo centrale rispetto al caso in cui essi devono provvedere al finanziamento di maggiore spesa attraverso un incremento delle imposte (Hines e Thaler, 1995).

Una seconda importante conseguenza potrebbe essere connessa ai residui fiscali interregionali che, come sopra richiamato, misurano la discrepanza tra le entrate riscosse e la spesa

⁴⁹ Secondo Filippetti (2017), anche nel caso di un trasferimento alle regioni di tutte le materie concorrenti (art. 117 della Costituzione), la spesa aggiuntiva per le regioni ammonterebbe a circa il 14,5% del bilancio della Lombardia e a poco più del 18% per Emilia-Romagna e Veneto.

pubblica indirizzata a una certa regione. La letteratura economica (ad esempio, Giannola et al., 2016 e 2017; Petraglia e Scalera, 2019) ha ben chiarito che i residui fiscali sono il risultato delle differenze di capacità contributiva dei residenti dei diversi territori, e che in Italia essi sono particolarmente pronunciati a causa delle forti diversità reddituali che caratterizzano il dualismo territoriale Nord-Sud. Ridurre i residui fiscali senza ridurre il ritardo meridionale significa rendere di fatto impossibile conservare livelli di assistenza e standard di welfare adeguati nelle regioni meridionali e incrementare quel “divario di cittadinanza” che è già una caratteristica particolarmente odiosa della questione regionale italiana (Fraschilla e Bianchi, 2020).

Infine, il trasferimento di risorse alle regioni in una misura eccedente lo stretto finanziamento delle materie aggiuntive richieste avrebbe potenziali effetti dirompenti sulla finanza pubblica e sulla sostenibilità del debito. Questo aspetto è stato richiamato con chiarezza nello schema di disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata” del novembre 2019, in particolare alla lettera f) del comma 1 dell’art. 1, laddove si riafferma la necessità di un coordinamento nazionale della finanza pubblica, prevedendo esplicitamente la possibilità che lo Stato intervenga con misure atte a garantire un equo concorso al risanamento della finanza pubblica da parte di ciascuna regione. Questo perché un accoglimento incondizionato ed un’applicazione errata del regionalismo differenziato metterebbe a rischio non soltanto l’equità territoriale ma la stessa sostenibilità del debito pubblico e l’unità del Paese.

3. Documentazione istituzionale

Per sviluppare l’analisi ed i confronti sui livelli di spesa pro-capite delle Regioni, in particolare quelle che hanno avanzato proposte di autonomia differenziata (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), sono state consultate fonti normative e documentali.

Nel seguito un elenco di riferimenti, documenti e dossier:

- Documento della proposta d’intesa sull’autonomia differenziata della Regione Campania inviato al Ministro degli Affari regionali e delle Autonomie Erika Stefani e al Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte: <http://www1.regione.campania.it/imprese/it/news/comunicati-2019/11-07-2019-comunicato-n-199-autonomia-differenziata-la-proposta-della-campania-si-aggiunge-a-quella-di-lombardia-veneto-ed-emilia-romagna?page=1>.
- Documentazione riferita all’avvio ed al progressivo sviluppo dell’iniziativa della Regione Emilia-Romagna, dal primo Documento di indirizzi della Giunta alla sottoscrizione dell’Accordo preliminare del 28 febbraio 2018: <https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer/documenti/piu-autonomia-er-volume-1.pdf/view>.
- Documentazione riferita alla riapertura del negoziato in seguito all’avvio della XVIII Legislatura statale, comprensiva delle schede di dettaglio riferite alle materie oggetto dell’iniziativa: <https://www.regione.emilia-romagna.it/autonomiaer/documenti/piu-autonomia-er-volume-2.pdf/view>.
- Dossier tecnico della Regione Veneto consegnato al Ministro Boccia durante l’incontro con il Presidente della Regione Zaia il 23 Settembre 2019: https://www.regione.veneto.it/c/document_library/get_file?uuid=bb90a063-4d8c-4ee4-a017-aade77194983&groupId=3158895.
- Risoluzione Consiglio della Regione Lombardia, seduta del 7 Novembre 2017, <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/a746d9c2-033d-4478-ba5f-45142417fc8a/RIS97pdf.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-a746d9c2-033d-4478-ba5f-45142417fc8a-mgS8Yc6>.

- Bollettino Ufficiale Regione Lombardia, Serie ordinaria, mercoledì 22 Novembre 2017, consultato il 3 Febbraio 2020, <http://www.consultazioniburl.servizirl.it/Consultazione-Burl/ElencoBurl>
- “*Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*”, Dossier – XVIII Legislatura, Servizio Studi del Senato della Repubblica, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057305.pdf>

Per quanto concerne, invece, la ricostruzione delle varie fasi delle negoziazioni fra le Regioni e il Governo è stato utilizzato il seguente dossier tecnico:

- Dossier tecnico del CINSEDO (Centro Interregionale Studi e Documentazione): <http://www.regioni.it/home/autonomia-differenziata-dossier-tecnico-cinsedo-2454/>

Con la seconda fase della ricerca si è voluto ricostruire il flusso finanziario in uscita per il pagamento degli interessi sul debito pubblico detenuto dalle banche italiane, attraverso un processo di regionalizzazione ottenuto analizzando il numero di sportelli bancari nelle varie regioni italiane. Le fonti utilizzate durante questa ricerca sono le seguenti:

- “Economie regionali. L’economia delle regioni italiane”, la collana di pubblicazioni contiene analisi approfondite, dati e tavole sulle principali articolazioni territoriali dell’economia italiana, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/index.html>.
- “La Spesa Statale Regionalizzata – Anno 2019 – Stima provvisoria”, pubblicazione della Ragioneria Generale dello Stato contenente dati sulla regionalizzazione di una parte rilevante della spesa statale a livello regionale, relativamente al 2019, https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/pubblicazioni/pubblicazioni_statistiche/la_spesa_statale_regionalizzata/.

4. Riferimenti bibliografici

- Agasisti, T. & Cordero-Ferrera, J.M. (2013). Educational disparities across regions: A multilevel analysis for Italy and Spain. *Journal of Policy Modeling*, 35, (6), 1079-1102.
- Bianchi, L. & Volpe, M. (2019). Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 33(1), 3-13.
- Charron, N., Lapuente, V. e Annoni, P. (2019). Measuring quality of government in EU regions across space and time. *Papers in Regional Science*, 98, 1925-1953.
- Chiariello, V., Rotondo, F. e Scalera D. (2021). Efficiency in education. An investigation on primary and secondary schools in Italian regions (2011-2018). Mimeo, Università del Sannio.
- Filippetti, A. (2017). A conti fatti con l’autonomia: il peso della scuola. *Lavoce.info*, 24.10.2017.
- Filippetti, A. & Tuzi, F. (2018). I costi dell’asimmetria regionale nell’ambito del divario territoriale. *Federalismo in Toscana*, 13(3).
- Fraschilla, A. & Bianchi, L. (2020). Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Giannola, A., Petraglia, C. & Scalera, D. (2016). Net fiscal flows and interregional redistribution in Italy: A long run perspective (1951-2010), *Structural Change and Economic Dynamics*, 39, 1-16.
- Giannola, A., Petraglia, C. & Scalera, D. (2017). Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali. *Economia Pubblica – Italian Journal of Public Economics*, 2, pp. 33-57.
- Hines, J.R. e Thaler, R.H. (1995). Anomalies: The flypaper effect. *American Economic Association*, 217-226.

- Nifo, A., Scalera, D. & Vecchione G. (2020). Does skilled migration reduce investment in human capital? An investigation on educational choices in Italian regions (2001–2016). *Metroeconomica*, 71, 781-802.
- Petraglia, C. & Scalera, D. (2019). Interregional redistribution and net fiscal flows in years 2007-2015. Italy and Germany at the mirror. *Politica Economica – Journal of Economic Policy*, vol. 35, n. 2, pp. 243-266.
- Rodriguez-Pose, A. & Tselios, V. (2011). Mapping the European regional educational distribution. *European Urban and Regional Studies*, 18(4), 358-374.

5. Appendice

I dati per le analisi relative al settore “Istruzione e Formazione Scolastica” provengono dalle seguenti basi di dati:

1. “Istruzione e Formazione Scolastica: Elaborazione, diffusione e produzione di indicatori”, *dataset* realizzato sulla base delle rilevazioni effettuate dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca sulle scuole dell’Infanzia, Primarie, Secondarie di primo e secondo grado. I dati sugli iscritti degli Istituti professionali comprendono anche gli iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) in modalità di sussidiarietà complementare.
2. “Iscritti, immatricolati e laureati. Portale dei dati dell’istruzione superiore MIUR”. Questa base dati, per gli anni accademici 2012-13 e 2013-14 si basa su informazioni raccolte dall’Anagrafe Nazionale Studenti (ANS), a cura del Ministero dell’Università e della Ricerca.

Tabella A1. L’universo di riferimento dei Conti Pubblici Territoriali

Pubblica Amministrazione		ExtraPA	
Amministrazioni Centrali	001 - Stato	Imprese pubbliche nazionali	003 - Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004)
	003 - Cassa Depositi e Prestiti (fino al 2003)		012 - ACI
	004 - ISTAT		031 - ENEL
	005 - ISAE		032 - IRI
	006 - ENEA		033 - ENI
	007 - CNR		034 - Poste
	008 - INFN		035 - Ferrovie
	009 - ENIT		036 - AAMS
	010 - ICE		037 - ETI
	011 - AGEA		038 - ENAV
	013 - CRI		042 - SVILUPPO Italia
	014 - CONI		043 - SOGESID
	015 - ANAS		044 - SOGIN
	030 - Enti di Previdenza		045 - SIMEST
	046 - PATRIMONIO DELLO STATO		047 - INFRASTRUTTURE
	051 - EQUITALIA		048 - GRTN
	201 - Agenzia delle Dogane e dei Monopoli		049 - ITALIA LAVORO
801 - Agenzia delle Entrate	211 - Aeroporti di Roma		
Amministrazioni Locali	019 - Enti dipendenti	Imprese pubbliche locali	212 - Leonardo S.p.A.
	020 - Comuni		213 - Fintecna
	023 - Province e città metropolitane		214 - RAI
	024 - Università		221 - GSE
	026 - Camere di Commercio		222 - TERNA
	027 - Comunità montane e unioni varie		021 - Consorzi e Forme associative
	028 - Autorità ed Enti portuali		022 - Aziende e istituzioni
	050 - Parchi Nazionali		039 - Società e fondazioni Partecipate
Amministrazioni Regionali	017 - Amministrazione Regionale		
	018 - ASL, aziende ospedaliere e IRCCS		
	019 - Enti dipendenti		

Tabella A2. La classificazione economica delle entrate e delle spese nei Conti Pubblici Territoriali

Classificazione economica delle Entrate CPT	Classificazione economica delle Spese CPT
00Z - Tributi propri	06 - Spese di personale
01 - Imposte dirette	08 - Oneri sociali
02 - Imposta sul reddito persone fisiche (IRPEF)	09 - Ritenute IRPEF
03 - Imposte indirette	12 - Acquisto di Beni e Servizi
04 - Imposta sul valore aggiunto (IVA)	13 - Contratti di servizio con imprese pubbliche locali e nazionali
05 - Altri tributi propri	14Z - Trasferimenti in conto corrente
06 - Redditi da capitale	15 - Trasn. in conto corrente a famiglie e istituzioni sociali
07 - Contributi sociali	16 - Trasn. in conto corrente a imprese private
08 - Vendita di beni e servizi	17 - Trasn. in conto corrente a imprese pubbliche nazionali
08Z - Trasferimenti in conto corrente	19Z - Trasn. in conto corrente a enti pubblici
09 - Trasn. in conto corrente da Unione Europea e altre istituzioni estere	21 - Trasn. in conto corrente a Stato
10 - Trasn. in conto corrente da famiglie e istituzioni sociali	22 - Trasn. in conto corrente a altri enti dell'amministrazione centrale
11 - Trasn. in conto corrente da imprese private	23 - Trasn. in conto corrente a Regioni e Provincie Autonome
12 - Trasn. in conto corrente da imprese pubbliche nazionali	24 - Trasn. in conto corrente a Province e Citta' metropolitane
13 - Trasn. in conto corrente da Stato	25 - Trasn. in conto corrente a Comuni
14 - Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche	26 - Trasn. in conto corrente a A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS
15 - Trasn. in conto corrente da altri enti dell'amministrazione centrale	27 - Trasn. in conto corrente a Consorzi e Forme associative
16 - Trasn. in conto corrente da Consorzi e Forme associative	28 - Trasn. in conto corrente a Aziende, Istituzioni, Societa' e fondazioni partecipate a livello locale
17 - Trasn. in conto corrente da Province e Citta' metropolitane	29 - Trasn. in conto corrente a Comunita' Montane e altre Unioni di enti locali
18 - Trasn. in conto corrente da Comuni	30 - Trasn. in conto corrente a enti dipendenti
19 - Trasn. in conto corrente da A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	31 - Trasn. in conto corrente a altri enti dell'Amministrazione locale
20 - Trasn. in conto corrente da Consorzi e Forme associative	33 - Interessi passivi
21 - Trasn. in conto corrente da Aziende, Istituzioni, Societa' e fondazioni partecipate a livello locale	35 - Poste correttive e compensative delle entrate
22 - Trasn. in conto corrente da Comunita' Montane e altre Unioni di enti locali	37 - Somme di parte corrente non attribuibili
23 - Trasn. in conto corrente da enti dipendenti	40Z - TOTALE SPESE CORRENTI
24 - Trasn. in conto corrente da altri enti dell'Amministrazione locale	43 - Beni e opere immobiliari
25 - Poste correttive e compensative delle spese	45 - Beni mobili, macchinari, etc.
26 - Altri incassi correnti	46Z - Trasferimenti in conto capitale
26Z - TOTALE ENTRATE CORRENTI	48 - Trasn. in conto capitale a famiglie e istituzioni sociali
27 - Alienazione di beni patrimoniali	49 - Trasn. in conto capitale a imprese private
27Z - Trasferimenti in conto capitale	50 - Trasn. in conto capitale a imprese pubbliche nazionali
28 - Trasn. in conto capitale da Unione Europea e altre istituzioni estere	52Z - Trasn. in conto capitale a enti pubblici
29 - Trasn. in conto capitale da famiglie e istituzioni sociali	54 - Trasn. in conto capitale a Stato
30 - Trasn. in conto capitale da imprese private	55 - Trasn. in conto capitale a altri enti dell'amministrazione centrale
31 - Trasn. in conto capitale da imprese pubbliche nazionali	56 - Trasn. in conto capitale a Regioni e Provincie Autonome
31Z - Trasn. in conto capitale da enti pubblici	57 - Trasn. in conto capitale a Province e Citta' metropolitane
32 - Trasn. in conto capitale da Stato	58 - Trasn. in conto capitale a Comuni
33 - Trasn. in conto capitale da altri enti dell'amministrazione centrale	59 - Trasn. in conto capitale a A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS
34 - Trasn. in conto capitale da Regioni e Provincie Autonome	60 - Trasn. in conto capitale a Consorzi e Forme associative
35 - Trasn. in conto capitale da Province e Citta' metropolitane	61 - Trasn. in conto capitale a Aziende, Istituzioni, Societa' e fondazioni partecipate a livello locale
36 - Trasn. in conto capitale da Comuni	62 - Trasn. in conto capitale a Comunita' Montane e altre Unioni di enti locali
37 - Trasn. in conto capitale da A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	63 - Trasn. in conto capitale a enti dipendenti
38 - Trasn. in conto capitale da Consorzi e Forme associative	64 - Trasn. in conto capitale a altri enti dell'Amministrazione locale
39 - Trasn. in conto capitale da Aziende, Istituzioni, Societa' e fondazioni partecipate a livello locale	66 - Partecipazioni azionarie e conferimenti
40 - Trasn. in conto capitale da Comunita' Montane e altre Unioni di enti locali	68 - Concessioni di crediti, etc.
41 - Trasn. in conto capitale da enti dipendenti	70 - Somme in conto capitale non attribuibili
42 - Trasn. in conto capitale da altri enti dell'Amministrazione locale	70Z1 - TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE
43 - Riscossione di crediti	70Z2 - TOTALE SPESE
44 - Altri incassi di capitale	71 - Rimborso di Prestiti
44Z1 - TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	
44Z2 - TOTALE ENTRATE	
45 - Accensione prestiti	

Tabella A3. La classificazione settoriale

Classificazione settoriale CPT
00001 - Amministrazione Generale
00002 - Difesa
00003 - Sicurezza pubblica
00004 - Giustizia
00005 - Istruzione
00006 - Formazione
00007 - Ricerca e Sviluppo (R. & S.)
00008 - Cultura e servizi ricreativi
00009 - Edilizia abitativa e urbanistica
00010 - Sanita'
00011 - Interventi in campo sociale (assist. e benef.)
00012 - Servizio Idrico Integrato
00013 - Ex Fognature (non utilizzato)
00014 - Ambiente
00015 - Smaltimento dei Rifiuti
00016 - Altri interventi igienico sanitari
00017 - Lavoro
00018 - Previdenza e Integrazioni Salariali
00019 - Altri trasporti
00020 - Viabilita'
00021 - Telecomunicazioni
00022 - Agricoltura
00023 - Pesca marittima e Acquicoltura
00024 - Turismo
00025 - Commercio
00026 - Industria e Artigianato
00027 - Energia
00028 - Altre opere pubbliche
00029 - Altre in campo economico
00030 - Oneri non ripartibili

Finito di stampare nel mese di febbraio 2023
presso Grafica Elettronica srl, Napoli

La ricerca di cui questo volume raccoglie i risultati considera il tema del regionalismo differenziato secondo una prospettiva interdisciplinare, nel dialogo tra costituzionalisti ed economisti: una scelta metodologica che è parsa necessitata dalla natura della differenziazione sulla base dell'esperienza storica della dislocazione dei poteri. In ispecie, se si pone mente al precedente più cospicuo (quello del trasferimento delle funzioni realizzato nella seconda metà degli anni Settanta del secolo scorso), se ne ravvisa uno dei limiti maggiori, dal punto di vista teorico e dottrinario (e la debolezza politica e conseguente precarietà), nel suo fondamento in un'analisi delle funzioni realizzata con i soli strumenti della ricostruzione giuridica dei procedimenti e di scienza dell'organizzazione pubblica, senza riferimenti ai profili economici, in particolare all'alternativa tra economie di scopo ed economie di scala implicata da ogni opzione dislocativa. All'analisi economica è poi precipuamente commesso stimare i costi della differenziazione, e la loro sostenibilità, sulla base dell'analisi della spesa pubblica.

L'obiettivo dello studio è quello di fornire al decisore politico i dati utili a fondare interventi di attuazione del terzo comma dell'art. 116 Cost. congruenti con i principi ordinamentali e sostenuti da un'adeguata analisi di impatto, dipanando l'intrico delle proposte spesso disallineate dalla Costituzione e delle ricostruzioni spesso logicamente fallaci.

La ricerca è stata condotta nell'ambito del progetto "Trasferimento di funzioni secondo il principio di differenziazione attuando l'art. 116 c. 3 Cost." (POR CAMPANIA - FSE 2014-2020), coordinato dall'Università di Napoli Federico II sotto la guida scientifica di Sandro Staiano e a cui hanno preso parte le Università del Sannio (responsabile scientifico Domenico Scalera), di Napoli "Parthenope" (responsabile scientifico Francesco Calza), di Salerno (responsabile scientifico Sergio Perongini), di Napoli Suor Orsola Benincasa (responsabile scientifico Tommaso Edoardo Frosini), di Napoli "L'Orientale" (responsabile scientifico Antonio Lopes), della Campania "Luigi Vanvitelli" (responsabile scientifico Lorenzo Chieffi).

ISBN 979-12-5976-557-4

