

Commissione parlamentare per le questioni regionali

24 ottobre 2023

AS 615 “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

Audizione del Prof. Ettore Cinque

Assessore al Bilancio – Finanziamento del Servizio Sanitario regionale – Informatizzazione dei processi contabili e gestionali in ambito sanitario della Regione Campania

Porgo, innanzitutto, i miei saluti al Presidente della Commissione, Senatore Francesco Silvestro, e a tutti gli Onorevoli componenti della Commissione. Intendo ringraziarVi per aver concesso alla Regione Campania l'opportunità di esprimere, in questa sede, talune considerazioni in merito al Disegno di Legge “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, che interviene su tematiche di grande rilevanza e delicatezza, soprattutto per quanto concerne, in prospettiva, gli equilibri istituzionali ed economici tra i territori del nostro Paese.

Vorrei avviare la riflessione partendo da un elemento del dibattito pubblico che in questi mesi si è sviluppato su questa tematica: alcuni amministratori di regioni del settentrione tendono a ridurre le posizioni critiche, di preoccupazione, di attenzione che provengono dal mezzogiorno, in merito all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come segnali di un timore nel cogliere la sfida dell'efficienza, della modernità e della competitività dei propri territori.

Su questo punto, occorre essere molto chiari e diretti, al fine di sgombrare il campo da qualsiasi equivoco.

Coloro che hanno l'onore e l'onere di amministrare la cosa pubblica in territori complessi del nostro mezzogiorno d'Italia ed in situazioni oggettivamente difficili, la sfida dell'efficienza sono abituati ad affrontarla già quotidianamente. E non da ora.

Occorre riconoscere con grande onestà intellettuale che, nel sud del nostro Paese, per conseguire gli stessi risultati in termini di performance occorre uno sforzo, un impegno da parte degli amministratori molto maggiore di quello necessario in altre parti d'Italia. Semplicemente perché le condizioni di partenza non sono le stesse, perché spesso c'è un peso delle gestioni pregresse che condiziona il presente, perché i divari accumulati nel corso dei decenni, in taluni settori, sono molto pronunciati.

Per parlare della Regione Campania, le sfide più importanti le abbiamo già colte: dal 2016 al 2022 abbiamo recuperato circa 1,8 miliardi di euro del disavanzo pregresso ereditato dalle precedenti gestioni (al 31.12.2015 ammontava a circa 5,6 miliardi di euro; mentre al 31.12.2022 è pari a circa 3,8 miliardi di euro, come confermato dalla Corte dei Conti); a fine 2019 abbiamo posto fine ad un decennale commissariamento della sanità regionale che persisteva dal 2009, chiudendo tutti i bilanci sanitari dal 2013 ad oggi in equilibrio economico strutturale; paghiamo una rata annuale, per il servizio del debito pregresso (non avendo fatto dal 2015 un solo euro in più di nuovo debito), di quasi 600 milioni di euro, risorse sottratte a servizi che potrebbero, invece, essere utilizzati per la collettività.

Dalla nostra prospettiva, non è, dunque, la sfida dell'efficienza per la competitività territoriale a preoccupare.

La vera sfida è, piuttosto, il riequilibrio preliminare delle condizioni di partenza di tutti i territori, scongiurando il rischio, che invece la lettura del Disegno di Legge in esame alimenta, che le differenze già ampiamente esistenti vengano, di fatto, cristallizzate, se non addirittura amplificate.

Il timore è legato alla constatazione che una riforma così importante ed incisiva, destinata a modificare gli assetti istituzionali e finanziari nei rapporti tra lo Stato e le Regioni, potenzialmente determinante per le sorti delle nostre comunità, sia una riforma "a costo zero": *"dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"* (art. 8, comma 1).

Come si fa a garantire gli stessi diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dalla loro residenza, se *"non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*? Significa che il riequilibrio avviene togliendo ad alcuni e dando ad altri? O, piuttosto, significa che il riequilibrio è rinviato a data da individuare? Nel frattempo, però, si consente a chi parte da una situazione di vantaggio di chiedere ed ottenere *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*.

Occorre essere pragmatici e realisti: probabilmente, le attuali condizioni della finanza pubblica del nostro Paese non consentono di destinare le risorse che necessiterebbero per conseguire quel riequilibrio preliminare di cui si parlava.

Proprio sulla scorta di tale riflessione, la posizione della Regione Campania è stata, fin da subito, quella di evitare di dividere il Paese, nel pieno di una congiuntura economica così impegnativa e difficile, con un disegno di architettura istituzionale basato sul trattenimento sui territori dei residui fiscali (che in un momento di tale crisi economico-finanziaria potrebbe creare grandi ed ulteriori disagi ad alcune parti del Paese).

Piuttosto, se l'intento nobile è quello di recuperare competitività, ponendo le condizioni per un maggiore sviluppo economico, fornendo risposta alle pressanti istanze dei ceti produttivi, imprenditoriali, professionali, in termini di svecchiamento delle procedure burocratiche, di modernizzazione dell'intero Paese e di semplificazione dei processi decisionali, allora molto più immediato ed efficace sarebbe concentrarsi sulla definizione di dettaglio del perimetro delle competenze e delle funzioni, tra lo Stato e le autonomie locali, rispetto alle materie di legislazione concorrente elencate nel comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione. La mancata definizione di contenuti chiari e precisi delle rispettive attribuzioni ha, infatti, prodotto, in questi anni, un copioso contenzioso costituzionale tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, che ha finito per creare incertezza, rallentando lo sviluppo di iniziative che pure avrebbero potuto contribuire alla modernizzazione del Paese.

Vi sono molti ambiti (solo per citarne alcuni: pareri ambientali, impianti energetici, piani paesaggistici, urbanistica e edilizia, portualità, insediamenti produttivi e ZES) nei quali uno sforzo di semplificazione volto a perseguire il risultato di "burocrazia zero", compiuto di concerto tra lo Stato e le Regioni, potrebbe dare un forte ed immediato contributo allo sviluppo dell'intero Paese, a vantaggio di tutti i territori, non solo di quelli che si candidano ad ottenere *"ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"*. Questo, senza che vengano scomodati i residui fiscali maturati sui territori.

Se si immagina che l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possa avvenire "a costo zero", allora anche

tutto il copioso dibattito sulla definizione dei “livelli essenziali di prestazioni” (LEP), che ne è scaturito, rischia di rivelarsi una “foglia di fico”.

Anche su questo tema andrebbero dette parole chiare e semplici, altrimenti i tecnicismi, pure ampiamente esistenti, rischiano di portarci fuori strada.

Ritengo che sul tema dei LEP abbia, da ultimo, espresso concetti molto lucidi e condivisibili il Governatore uscente della Banca d'Italia nella sua lettera del 10 ottobre scorso, indirizzata al Presidente del Comitato incaricato di definire i LEP (CLEP) e resa pubblica. Auspico che i contenuti di tale missiva possano orientare il prossimo dibattito sulla definizione dei LEP, in vista dell'attuazione dell'autonomia differenziata.

Riguardo ai LEP, vi sono due riflessioni decisive da svolgere: la prima riguarda l'estensione, la gamma, la portata dei “diritti civili e sociali” per i quali è necessario definire i “livelli essenziali di prestazioni” da garantire su tutto il territorio nazionale con adeguate risorse statali destinate alla copertura dei relativi “costi e fabbisogni standard”; la seconda concerne, invece, la scelta (tutta politica) di quale sia la misura, l'altezza alla quale riferire il “livello essenziale di prestazione”.

In merito al primo aspetto, non vi è dubbio alcuno che i LEP vadano individuati con un approccio molto ampio ed estensivo, in modo da comprendere tutti i diritti che incidono sul benessere delle collettività. Riguardo al secondo aspetto, occorre esplicitare con chiarezza se il punto di riferimento per l'altezza alla quale riferire i LEP sia la Regione che garantisce maggiori diritti ovvero quella che ne garantisce meno di tutte; in altri termini, cosa si intende per “essenziale”? Il livello di prestazione “uniforme” sull'intero territorio nazionale, o invece “essenziale” va inteso in termini di mera “sussistenza/sopravvivenza”? Una riforma “a costo zero” non potrà che portare a questa seconda accezione, il che significherebbe preservare le differenze, cristallizzare il criterio della “spesa storica” e le conseguenti disegualianze.

Alla luce di quanto sopra argomentato, desta non poche perplessità e contribuisce ad alimentare gli elementi di preoccupazione la lettura dell'articolo 4 del Disegno di Legge in esame, laddove si stabilisce che il trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP può essere effettuato soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, mentre il trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie “non LEP” può avvenire fin da subito. Al riguardo, lasciatemi formulare la seguente domanda: se il nodo sull'estensione dei diritti oggetto di LEP non è ancora stato risolto, come si fa a consentire che fin da subito vi sia il trasferimento di funzioni concernenti determinate materie o ambiti di materie?

È del tutto evidente che occorra sciogliere prima tutti i nodi legati alla definizione dei LEP, dei costi e dei fabbisogni standard e solo dopo si può eventualmente procedere. Attualmente, la distinzione tra materie LEP e materie non LEP ancora non è sancita.

Su questi argomenti, la Regione Campania ha sostenuto fin da subito che occorre affidare la definizione dei LEP e dei relativi impatti economico-finanziari ad un organismo terzo, arbitro, come l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, il quale è dotato dell'autorevolezza, della statura, dell'indipendenza e della terzietà necessarie per intervenire su temi così delicati e cruciali.

Un altro aspetto che risulta particolarmente critico è quello legato alle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni richiedenti “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”: il secondo comma dell'articolo 5 del Disegno di Legge prevede che ciò avviene “*attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale*”. Nulla si dice in merito alla manutenzione nel tempo della misura del gettito compartecipato, rispetto agli oneri effettivamente sostenuti e da sostenere per le funzioni attribuite. Più precisamente, nel giro di qualche

anno, in condizioni di crescita del PIL, potrebbe accadere che il gettito compartecipato possa eccedere di gran lunga il fabbisogno per lo svolgimento della funzione richiesta ed attribuita; l'extragettito rimarrebbe nella disponibilità della Regione e verrebbe quindi sottratto alle politiche statali di perequazione e redistribuzione.

Vorrei concludere denunciando uno strano strabismo che, negli ultimi tempi, osserviamo dalla nostra prospettiva rispetto ad alcuni provvedimenti dell'esecutivo. Difatti, se da un lato si continua nel percorso dell'autonomia differenziata, dall'altro si emanano provvedimenti che, invece, spingono verso un centralismo che non si vedeva da decenni. Mi riferisco, ma è solo uno dei tanti esempi, al decreto-legge n. 124/2023, cosiddetto DL SUD, che prevede la centralizzazione presso i Ministeri di moltissime delle prerogative che sono, invece, tipiche delle autonomie locali e territoriali.

Sembra quasi che vi sia un disegno, appunto strabico, secondo il quale a talune zone più sviluppate del Paese si concedono spazi di maggiore autonomia, mentre si decide di governare dal centro l'intero mezzogiorno sulla base di non si sa bene quali assunti o quali principi di differenziazione.

Tale prospettiva va assolutamente contrastata, in quanto genererebbe un'ulteriore spaccatura in un Paese già molto diviso, differenziato e disuguale per questioni che affondano le loro radici fin dal lontano passato.

Di fronte a queste pulsioni contraddittorie, che non sembrano rispondere alla razionalità del pensiero strategico, la Regione Campania auspica che si riescano a stabilire nel dettaglio competenze, funzioni e responsabilità tra Stato, Regioni e autonomie locali, a seguito di valutazioni rigorose in termini di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa e nella prospettiva della sburocrazia e della semplificazione dei processi.