

SRM  
Matching Energies Foundation      Fondazione Merita

Napoli - 14 aprile 2023

**La strada della convergenza**  
**Investimenti, competenze e nuovi modelli di governance**

## **Governance e territorio**

Claudio De Vincenti

Fondazione Merita  
Università di Roma «La Sapienza»  
LUISS School of European Political Economy

# Premessa

- Il regionalismo come attuato dal 1970 ad oggi, e ancor più dopo la riforma del Titolo V del 2001, è risultato nei fatti divisivo, inefficace, e dispersivo di risorse, separando per le Regioni responsabilità di spesa e responsabilità di entrata e inducendo lo Stato a distribuire risorse senza l'onere di coordinarne e verificarne gli impieghi
- Il regionalismo ha così finito per alimentare in molte aree del Paese, e in particolare (ma non solo) nel Mezzogiorno, classi «estrattive» locali che costituiscono un fattore di blocco dello sviluppo e di mortificazione delle forze vive della società italiana
- Ha inoltre alimentato, specie a causa dei poteri di veto dovuti alle competenze concorrenti previste dalla riforma del Titolo V, una conflittualità continua tra livelli di governo che sia al Nord che al Sud ha paralizzato i processi decisionali
- Questa situazione mostra ormai la corda quale elemento di blocco anche della attuazione di NGEU: non a caso – paradossalmente in contraddizione con il DDL Calderoli - il DL Fitto sul PNRR ha cercato di rafforzare il ruolo di direzione centrale degli investimenti e dei processi attuativi
- Come impostare allora una revisione del rapporto Stato-Regioni-Autonomie locali che consenta di ritrovare efficienza, efficacia e responsabilità delle scelte a tutti i livelli di governo?

# Il principio di sussidiarietà

La fornitura di un servizio pubblico o di una infrastruttura andrebbe affidata all'autorità più vicina ai cittadini che ne usufruiscono perché:

- ogni comunità locale può avere preferenze diverse da quelle di un'altra
- maggiore grado di informazione dell'autorità locale circa le condizioni di produzione del servizio o dell'infrastruttura
- responsabilità nella fornitura maggiormente verificabile e sanzionabile (con il voto) dai cittadini

Ma ...

## ... il tema delle esternalità

Un servizio pubblico o una infrastruttura ha in generale un determinato grado di esternalità (la sua produzione o il suo utilizzo da parte di un individuo o di una comunità modificano le condizioni entro cui vivono altri individui o comunità) e la stessa esistenza di servizi o infrastrutture pubbliche risponde di per sé a un problema di esternalità di vario grado.

Qualche esempio:

- il servizio di asilo nido implica che esistono esternalità positive nella cura dei bambini che spingono il Comune a fornire un servizio ulteriore rispetto alla cura strettamente familiare (via nonni o baby-sitter)
- il trasporto pubblico intercomunale o quello interregionale rispondono a una esternalità positiva legata alla possibilità dei cittadini di spostarsi da un Comune all'altro o da una Regione all'altra
- la captazione e grande adduzione idrica segnala un uso del bene comune acqua su base di bacino idrografico
- la disponibilità di energia elettrica per ogni singolo cittadino passa per la disponibilità di una infrastruttura di trasmissione ad alta tensione di dimensione nazionale e sovranazionale
- l'omogeneità dei programmi scolastici e dei criteri di valutazione degli studenti risponde all'esternalità positiva legata alla coesione nazionale

## ... e delle economie di scala

La dimensione minima efficiente di fornitura di un servizio o di una infrastruttura dipende dalla loro tipologia e dalle tecnologie produttive. Qualche esempio:

- le reti energetiche trasportano elettricità o gas dai luoghi di produzione a quelli di utilizzo investendo l'intero territorio nazionale, spesso con caratteristiche anche sovranazionali
- per il trasporto ferroviario a medio-lunga distanza la tecnologia richiede infrastrutture e treni adatti alla medio-alta velocità, senza rotture di carico intermedie; la dimensione nazionale e in prospettiva europea è la dimensione minima efficiente
- per il trasporto a lunga distanza abbiamo bisogno di un sistema aeroportuale nazionale e internazionale in grado di mettere in rete territori diversi e lontani
- la connessione di ogni singolo cittadino alla rete di telecomunicazioni passa oggi per la realizzazione della banda ultra-larga, che deve collegare in modo omogeneo ogni punto del territorio e può svilupparsi quindi solo in una logica nazionale e di connessione internazionale

# In sintesi

Per definire le competenze dei diversi livelli di governo dobbiamo combinare principio di sussidiarietà, estensione delle esternalità, dimensione delle economie di scala:

- ogni livello di governo può gestire solo le esternalità che si svolgono interamente nei limiti del suo ambito territoriale e compatibilmente con la dimensione minima efficiente del servizio o dell'infrastruttura come definita dalla tecnologia produttiva
- all'aumentare della dimensione delle esternalità prodotte e della scala minima efficiente di produzione è necessario che la responsabilità di assicurare un servizio o una infrastruttura sia assunta dal livello di governo più elevato

# Gli errori del Titolo V

Perciò, due gli errori principali contenuti nel Titolo V della Costituzione come rinnovato dalla riforma del 2001:

- la previsione di potestà legislative concorrenti tra Stato e Regioni – le competenze, non necessariamente le potestà legislative, vanno attribuite ai diversi livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), combinando insieme sussidiarietà, esternalità ed economie di scala; può e deve esserci interazione ma non sovrapposizione tra i livelli di governo su ognuna delle rispettive competenze, con un ruolo - decisivo per garantire la comune cittadinanza italiana (principio di esternalità fondante la comunità nazionale) - dello Stato centrale nel definire i principi generali e obbligatori che ogni livello di governo deve rispettare nell'esercitare le proprie competenze
- la previsione di possibili forme di autonomia differenziata per tutte le materie di legislazione concorrente nonché per le norme generali sull'istruzione e per quelle su ambiente e beni culturali – così facendo si apre la porta alla autonomia regionale, per di più differenziata, in materie in cui sono massime le esternalità e le economie di scala di rilievo nazionale

# Che fare? (1)

In prospettiva serve una nuova riforma del Titolo V per:

- superare le potestà legislative concorrenti, distinguendo - alla luce della combinazione dei criteri di sussidiarietà, esternalità ed economie di scala - tra la potestà legislativa dello Stato nonché le sue competenze amministrative-gestionali, da una parte, la potestà legislativa nonché le competenze amministrative-gestionali delle Regioni, dall'altra, e le competenze dei Comuni, dall'altra ancora
- ricondurre alla potestà legislativa dello Stato tutto ciò che riveste esternalità e/o economie di scala di rilevanza nazionale, come l'energia, i trasporti nazionali, l'istruzione, la sanità, le telecomunicazioni, l'ambiente, la tutela e sicurezza del lavoro, il commercio con l'estero
- nelle materie di potestà legislativa dello Stato, affidare alle Regioni ove opportuno (per esempio in sanità) compiti amministrativi di programmazione e organizzazione dei servizi
- prevedere in capo allo Stato il potere di emanare disposizioni generali e comuni vincolanti nelle materie di potestà legislativa e di competenza amministrativa regionale
- realizzare, nei limiti dei principi di coordinamento della finanza pubblica, una autonomia di entrata delle Regioni che configuri la loro responsabilizzazione nella copertura delle spese di loro competenza
- dare in parallelo attuazione piena all'Art.119 e in particolare al fondo perequativo ivi previsto



# Che fare? (2)

## Nell'immediato:

- introdurre nella legge delega una norma che, in prima attuazione del comma 3 dell'art. 116, delimiti le materie per le quali si possono sperimentare «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», escludendo quelle indicate sopra come di potestà esclusiva dello Stato alla luce di una corretta applicazione dei criteri di sussidiarietà, esternalità, economie di scala
- prevedere un ruolo attivo del Parlamento nella definizione delle intese, non di mera ratifica, nonché un suo ruolo attivo nella revisione delle intese e nella loro eventuale revoca
- disporre che il trasferimento di funzioni non possa avvenire finché: non risultino definiti i LEP per tutte le materie che coinvolgono diritti civili e sociali (Art. 117 c.2), non solo per le funzioni trasferibili; non siano state definite e quantificate le fonti di finanziamento per tutte le Regioni, nel quadro delle compatibilità complessive di finanza pubblica; non risulti pienamente attuato l'Art. 119 e attivato e finanziato il fondo perequativo
- prevedere che nel corso dell'attività di monitoraggio dell'attuazione di ogni intesa lo Stato disponga di poteri sostitutivi nelle materie che la Regione dimostra di non saper gestire assicurando i diritti dei cittadini e il rispetto del vincolo di bilancio
- rafforzare ulteriormente i poteri centrali di direzione ed esecuzione degli investimenti rispetto a quanto già correttamente previsto dal DL del Governo sul PNRR