

# **IL DECENNIO PERDUTO**

**2008 – 2018 Tondo e Serracchiani**

**Due presidenti stessa politica**

**2**

**Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia**

**L'AUTONOMIA SPECIALE**

**Lodovico Sonego**

**Ottobre 2017**

## 1. Facciamo il punto

E' bene che di tanto in tanto si faccia il punto nave per capire se la rotta della comunità regionale dei cittadini, delle famiglie e delle imprese è giusta ma anche per scrutinare il lavoro di chi sta sul ponte di comando. In questo caso si cercherà di fare il punto sullo stato della speciale autonomia statutaria che con l'articolo 116 della Costituzione e la legge costituzionale 1 del 1963 è stata assegnata al Friuli Venezia Giulia, anzi ad essere più precisi l'esame si riferirà solo ai rapporti tra la Regione Autonoma e lo Stato che del complesso dell'intera materia dell'autonomia è solamente un segmento. La trattazione si riferirà in particolare ai patti stipulati tra i due governi per la materia economica e delle norme di attuazione dello Statuto speciale.

## 2. 2008-2013. La Donazione Tondo

Il quinquennio di Renzo Tondo è connotato dal patto Tondo-Tremonti (Patto Tondo) sottoscritto il 29 ottobre 2010 e da quattro norme di attuazione<sup>1</sup> dello Statuto di autonomia speciale della Regione, converrà iniziare da quest'ultime<sup>2</sup>. Si tratta in due casi di provvedimenti proposti dallo Stato in materia di sanità penitenziaria per coordinare le competenze regionali in materia di salute con quelle dello Stato in materia di giustizia, quei decreti legislativi non sono il frutto di un sollecito regionale in chiave autonomistica ma di una proposta statale per risolvere problemi dell'organizzazione penitenziaria. I due decreti rimanenti riguardano nel primo caso il trasferimento alla Regione di due stabili statali a Codroipo e Cormons, nel secondo il trasferimento del Castello di Udine che passa dallo Stato alla Regione. Sul versante delle norme di attuazione il consuntivo del quinquennio Tondo è impietoso perchè si riduce al trasferimento del Castello, in altri termini la legislatura si chiude all'insegna della deliberata rinuncia dell'esecutivo regionale a chiedere qualsiasi ulteriore spazio di autonomia regionale. Sul

---

<sup>1</sup> La legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia prevede, al pari degli statuti delle altre regioni autonome e delle provincie di Trento e Bolzano, che vengano stabilite norme di attuazione dello Statuto medesimo. Si tratta di decreti legislativi emanati dal Consiglio dei ministri sentita una speciale Commissione paritetica Stato-Regione. Le norme di attuazione sono lo strumento con il quale le autonomie speciali completano accrescendo il loro status di autonomia. Nel caso del Friuli Venezia Giulia, ma vale la stessa cosa per le altre speciali, le attribuzioni della Regione derivano in grandissima parte dalla norme di attuazione anziché dallo Statuto che pure di quelle ulteriori attribuzioni è la premessa necessaria. A conferma del rilievo dei decreti legislativi di cui si parla se si ipotizzasse la scomparsa delle attribuzioni ricevute tramite le norme di attuazione dalla sua nascita la Regione perderebbe gran parte dei suoi poteri presenti. L'odierna sfida dell'autonomia speciale è dunque tutta sul terreno delle norme di attuazione e del resto le stesse regioni ordinarie, con il comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione, possono rilanciare il regionalismo con una procedura per certi versi assimilabile a quella delle speciali, ma non con decreto legislativo bensì con legge ordinaria dello Stato. E' il caso molto positivo della Regione Emilia Romagna proprio in questi mesi.

<sup>2</sup> Per l'elenco delle norme di attuazione delle ultime tre legislature regionali vedi la Tabella 2 a pagina 4 .

versante economico il mandato 2008-2013 è connotato dal Patto Tondo di cui sintetizzo gli effetti e che è ulteriormente indicato dalla Tabella 1 a pagina 3. L'intesa con Tremonti si traduce nel trasferimento dalla Regione allo Stato di poco meno di due miliardi di euro nell'arco 2011-2017, nel successivo trasferimento di 350 milioni annui sino al 2030 e da allora in poi nella consegna perenne a Roma di 370 milioni annui. Tondo annulla in questo modo gli effetti dell'Accordo Illy-Prodi del 2007 che aveva trasferito alla Regione 400 milioni annui dell'IRPEF sulle pensioni<sup>3</sup>. Renzo Tondo ha sempre incomprensibilmente rivendicato quel patto come positivo e continua anche in queste settimane a farlo benchè sia davvero difficile intravederne un lato apprezzabile. L'accordo nasce un anno dopo la legge sul federalismo di Berlusconi-Calderoli-Tremonti<sup>4</sup> e beffardamente come contributo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia alla nuova organizzazione federale dello Stato<sup>5</sup>; la Donazione Tondo non è soltanto una regalia di Forza Italia ma anche della Lega Nord che condivide pienamente con il presidente la responsabilità del danno recato alla comunità regionale. Alla luce di questi fatti è difficile attribuire credibilità alle sparate leghiste che in questi giorni reclamano i 10/10 sui tributi erariali. La causale del versamento non è secondaria perchè non è connessa alla difficile situazione economica e finanziaria dello Stato che emergerà in tutti i suoi aspetti drammatici solo nell'agosto del 2011 un anno dopo la Donazione, la ragione del regalo sta semplicemente nel desiderio del presidente di ingraziarsi il governo amico che sta a Roma. La sindrome da governo amico è un argomento su cui torneremo, qui vale invece la pena di stare ancora sul patto del 2010 che non è il concorso regionale ad una emergenza nazionale, è banalmente un colpo perenne alla specialità regionale tant'è che, proprio perchè non si tratta di una reazione congiunturale e pertanto transitoria come può accadere in un momento di crisi, prevede che la riduzione del bilancio regionale in favore di Roma sia di 370 milioni annui perenni dal 2030 in poi. Lo Stato ha voluto regolare i conti una volta per tutte con la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia degradandola al livello di regione ordinaria e il suo presidente ha collaborato con entusiasmo all'operazione rivendicandone la positività. Il consuntivo autonomistico del quinquennio Tondo è fallimentare tanto sul versante delle norme di attuazione che dell'aspetto economico.

---

<sup>3</sup> Si tratta del D.Lgs 31 luglio 2007, n.137. Il provvedimento stabilisce che le ritenute IRPEF sui redditi dei pensionati del Friuli Venezia Giulia sono compartecipate dalla Regione Friuli Venezia Giulia al pari degli altri gettiti IRPEF riscossi nel territorio regionale. Le pensioni sono liquidate a Bologna e non danno pertanto adito a ritenute IRPEF effettuate in Friuli Venezia Giulia di modo tale che la regione non poteva compartecipare a quel gettito erariale. Dopo il decreto 137 la Regione compartecipa al gettito IRPEF anche se la liquidazione di quel reddito avviene fuori regione perchè il luogo di liquidazione avviene in altra regione per scelta dello Stato e benchè il reddito venga goduto a tutti gli effetti in Friuli Venezia Giulia. Il decreto 137 ha aumentato le entrate tributarie della Regione di 400 milioni annui.

<sup>4</sup> Legge 5 maggio 2009, n. 42. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

<sup>5</sup> Uno dei "Considerati" dell'Accordo Tondo recita così: " Considerati [...] la legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" che definisce, tra l'altro, le modalità di partecipazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome all'attuazione dei principi di solidarietà e di perequazione nonché dei principi del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; "

### 3. 2013-2018. Il Patto leonino Serracchiani Padoan

La Presidente Serracchiani non ha mai spasimato per l'autonomia speciale, si è capito sin dall'inizio del suo mandato che fa fatica a comprenderne il valore e le molte opportunità che offre persino limitandosi a sfruttarne l'aspetto normativo e a prescindere dal risvolto economico.

Tabella	Accordo Tondo Tremonti - 29 Ottobre 2010		Accordo Serracchiani Padoan - 23 ottobre 2014	
	A	B	C	D
<b>1</b>	Contributo del FVG per il federalismo fiscale previsto dalla legge 5 maggio 2009 n. 42	Versamento effettivamente dovuto allo Stato per gli obblighi di cui alla colonna A	Contributo del FVG per la sostenibilità del debito pubblico. Sostituisce contributo per federalismo	Versamento effettivamente dovuto allo Stato per gli obblighi di cui alla colonna C
anni	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro	milioni di euro
2011	370	150	260	
2012	370	200	260	
2013	370	250	260	
2014	370	300	260	220
2015	370	350	260	270
2016	370	340	250	260
2017	370	350	250	270
Totale	2.590	1.940	1.800	1.020
2018-2030	370	350	0	0
perpetuo dal 2030	370	370	0	0
<b>Accordo Serracchiani Padoan - 23 ottobre 2014</b>				
<b>Somme dovute allo Stato per le annualità pregresse e spettanti</b>				
	anni	milioni di euro		
	2014	550		
	2015	350		
	2016	340		
	2017	350		
		1.590		

<p><b>Tabella</b> <b>2</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Norme di attuazione dello Statuto speciale delle ultime tre legislature</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Per il testo delle norme di attuazione vedi</b></p> <p style="text-align: center;"><a href="http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/istituzione/allegati/Norme_attuazione_statutaria.pdf">http://www.consiglio.regione.fvg.it/export/sites/consiglio/istituzione/allegati/Norme_attuazione_statutaria.pdf</a></p>
<p style="text-align: center;"><b>Illy</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.Lgs. 1 aprile 2004, n. 111 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti</li> <li>• D.Lgs. 20 giugno 2005, n. 126 Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, concernenti il trasferimento di funzioni in materia di salute umana e sanità veterinaria.</li> <li>• D. Lgs. 2 marzo 2007, n. 34 Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici .</li> <li>• D.Lgs. 2 marzo 2007, n. 35 Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, concernenti integrazioni al decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 237, in materia di trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato</li> <li>• D.Lgs. 31 luglio 2007, n. 137 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale.</li> <li>• D.Lgs. 28 gennaio 2008, n. 29 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di catasto e libro fondiario.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Tondo</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.Lgs. 10 dicembre 2010, n. 255 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di beni immobili e di impianti, a norma dell'articolo 10 della legge 27 ottobre 1966, n. 910.</li> <li>• D.Lgs. 23 dicembre 2010, n. 274 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria.</li> <li>• D.Lgs. 30 luglio 2012, n. 152 Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, concernenti modifiche al decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274, riguardante il trasferimento di funzioni in materia di sanità penitenziaria</li> <li>• D.Lgs. 18 marzo 2013, n. 36 Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento del "Castello di Udine</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Serracchiani</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• D.Lgs. 11 agosto 2014, n. 129 Norme di attuazione concernenti l'articolo 51, comma 4, dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di tributi erariali.</li> <li>• D.Lgs. 23 maggio 2016, n. 102. Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, recanti integrazioni al <i>decreto legislativo 23 dicembre 2010, n. 274</i> (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di sanità penitenziaria).</li> </ul>

Quando ha parlato di autonomia si è sempre limitata a indicare l'esigenza di una autonomia intelligente il che è in linea di principio inoppugnabile, come fai a contestare l'intelligenza, ma l'indicazione presidenziale non è mai passata dalla proclamazione della necessità di intelligenza alla proposta intelligente. L'unico modo per dare un contenuto all'idea di autonomia di Debora Serracchiani è esaminare il suo quinquennio sulla base dei fatti. Le norme di attuazione approvate sono due, la metà di Tondo, e concernono ancora una volta la sanità penitenziaria su iniziativa statale e nel secondo caso un provvedimento normativo che consente alla Regione di assegnare detrazioni, deduzioni, riduzioni di aliquota ed esenzioni sui tributi erariali compartecipati dalla Regione stessa purchè il tributo su cui c'è la compartecipazione sia interamente devoluto al Friuli Venezia Giulia: non si tratta quindi non IVA, IRPEF e IRES che sono solo parzialmente devoluti. Pare di poter dire che il consuntivo Serracchiani sia persino inferiore a quello di Tondo. I comunicati della Giunta lanciano di tanto in tanto la notizia di una trattativa della Presidente con il Governo per qualche nuova norma di attuazione, si parla di nuove competenze amministrative in materia di scuola il che sarebbe molto positivo e da vecchio autonomista mi auguro vi possa essere un esito positivo. Vale tuttavia la pena di dare un'occhio al calendario per osservare che siamo a un paio di mesi dalla fine della legislatura parlamentare. Sarà possibile in questi due mesi trovare l'intesa con il governo, confermarla nella Commissione paritetica Stato-Regione e poi, trattandosi di trasferire competenze che avranno qualche risvolto finanziario, mettere le risorse del caso nella legge di bilancio 2018 di modo tale che la nuova norma di attuazione non sia una pura petizione di principio? Pensiamo positivo e speriamo. Non sfugge però che il quinquennio Serracchiani potrebbe essere ancora più deludente di quello di Tondo, per il momento è proprio così. Ora parliamo di risorse. La Donazione Tondo del 2010 viene riformata con il Patto Serracchiani-Padoan del 23 ottobre 2014 (Patto Serracchiani) che trasforma la precedente intesa finalizzata "all'attuazione del federalismo fiscale" in un accordo per "un contributo [della Regione, ndr] finalizzato alla sostenibilità del debito pubblico". La Presidente in carica firma in una situazione oggettivamente diversa da quella del suo predecessore: in primo luogo perchè Tondo ha già preconstituito fatti negativi nel 2010 e perchè il suo accordo è successivo alla tempesta italiana del 2011. Sarebbe infatti insostenibile asserire che di fronte alla magnitudine del rischio Italia da cui nacquero la procedura comunitaria di infrazione per il dissesto della finanza pubblica<sup>6</sup> e la stagione Monti la Regione Autonoma non dovesse fare la sua parte con un contributo solidaristico allo Stato per evitare un default che avrebbe coinvolto la

---

<sup>6</sup> La procedura di infrazione per deficit eccessivo viene superata nella seconda metà del mandato del Presidente del Consiglio Enrico Letta.

Regione stessa. La ragionevolezza di un contributo straordinario e congiunturale non è in discussione ma anche l'intesa del 2014 va ben oltre l'emergenza e ha il connotato della perennità, vediamo qualche dettaglio. Per il periodo 2011-2017 Tondo aveva concordato una donazione allo Stato di 1.940 milioni, con l'articolo 2 della sua intesa Serracchiani riduce l'esborso a 1.590 milioni che includono l'annualità di 350 milioni nel 2017. Per lo stesso anno Tondo si era impegnato per 370 milioni. Si può dire pertanto che la Presidente in carica abbia leggermente mitigato il danno del predecessore conservando tuttavia il carattere perennemente vincolante dell'intesa antecedente. Approfondiamo. L'articolo 3 del Patto Serracchiani impegna la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti in Corte Costituzionale sulla partita finanziaria, a rinunciare anche agli effetti benefici che potrebbero derivare da pronunce della Corte favorevoli ad altre regioni sulla medesima materia e conferma purtroppo la perennità della Donazione Tondo con un risvolto inquietante su cui bisognerà ragionare bene, soffermiamoci proprio su questi aspetti esaminando i commi 4 e 5 di cui riportiamo il testo.

*“ 4. E' fatta salva la facoltà da parte dello Stato di modificare i predetti contributi in termini di saldo netto da finanziare e di indebitamento netto posti a carico della regione per fare fronte alle esigenze di finanza pubblica.”*

*“ 5. Decorso il quadriennio 2014-2017 le misure di coordinamento di cui al comma 3 perdono efficacia e le parti, attraverso nuove intese, definiscono il nuovo quadro delle relazioni finanziarie per il successivo quadriennio. Nelle more della definizione delle nuove intese si applicano i contributi in termini di saldo netto da finanziare e in termini di indebitamento netto previsti dalla vigente legislazione.”*

Il comma 4 stabilisce che a prescindere da ciò che compare nell'accordo sottoscritto da Serracchiani lo Stato ha la facoltà di modificare l'importo del trasferimento preteso dalla Regione per fare fronte alle esigenze della finanza pubblica. In altri termini la Presidente ha firmato concedendo a Roma la facoltà di modificare il prelievo in modo unilaterale ed è difficile immaginare che lo Stato lo faccia in senso favorevole alla Regione, è una facoltà in peius. Tondo non era arrivato a tanto. La scelta è rilevante, impatta sulla tutela erariale della Regione, mette in discussione il principio costituzionale dell'autonomia regionale e sollecita un approfondimento attento per stabilire se la Presidente avesse le attribuzioni necessarie per assumere una obbligazione così rilevante per conto della Regione. In attesa degli approfondimenti che si faranno è certo in ogni caso che il

comma 3 dell'intesa andrà portato in giudizio per violazione del principio costituzionale di autonomia. Il comma 5 stabilisce che gli effetti dell'intesa cessano nel 2017 ma possono essere sostituiti solo da un nuovo accordo con lo Stato per il quadriennio successivo e in mancanza di accordo vale l'accordo uscente. Dunque l'apparente differenza rispetto a Tondo per mancanza di una esplicita clausola di perennità è appunto solo apparente: Serracchiani ha legato la Regione mani e piedi firmando un accordo leonino che ha in realtà il carattere della perennità perchè può essere modificato solo se lo Stato acconsente e per di più assegna al medesimo il potere unilaterale di peggiorare il contributo solidaristico preteso dal Friuli Venezia Giulia. Alla prova dei fatti l'autonomia intelligente risulta essere questa.

#### 4. C'era l'alternativa?

La risposta è sì. Dopo il danno del Patto Tondo la Presidente avrebbe semplicemente dovuto rifiutarsi di accordare allo Stato altre intese scegliendo di impugnare in Corte Costituzionale l'intesa esistente e le sue traduzioni in norme di legge. La Regione avrebbe avuto buone ragioni da far valere e le eventuali poco probabili sfavorevoli pronunce della Corte non sarebbero state peggiori dell'accordo del 2014.

#### 5. E' utile accendere un faro politico sul comma 5 dell'articolo 2.

*“ 5. Lo Stato e la Regione si impegnano a rinegoziare, entro il 30 giugno 2017, il contenuto del protocollo di intesa sottoscritto il 29 ottobre 2010 nella parte relativa al contributo a carico della Regione di cui agli articoli 3 e 6 della predetta intesa con riferimento alle annualità successive al 2017.”*

Andiamo con ordine, l'accordo è scaduto il 30 giugno scorso e va rinegoziato ma cessazione e ridefinizione dell'intesa riguardano solo gli articoli 3 e 6. Tutto il resto è prestabilito che non si tocchi, qui non ne parliamo ma non è poca cosa. Quattro mesi dopo la scadenza si conosce qualcosa del nuovo accordo? Si sa che la Presidente sta parlando con i ministeri ma il tenore del dialogo non è noto benchè si tratti di un argomento di preminente interesse per la Regione istituto e per la regione comunità. Persino il Consiglio regionale non sa nulla e ritengo che anche gli assessori siano all'oscuro, buona prassi vorrebbe che ci fosse un dibattito consiliare che fornisce indirizzi alla presidente per il negoziato. Purtroppo il Consiglio è silente perchè immobilizzato da ragioni politiche: il Pd tace perchè non sa ne può

guardare la presidente negli occhi, Destra e Lega Nord non hanno facoltà di parola perchè non possono alzare la mano dopo aver tenuto bordone a Tondo nel 2010.

## 6. La trappola del governo amico

Prima di proporre alcune opzioni politiche per il futuro conviene un'ultima riflessione propedeutica alle scelte di domani. L'arco 2008-2018 è il decennio perduto anche per l'autonomia speciale così come per gli investimenti, vedi un mio paper precedente<sup>7</sup>. Anche per il tema del presente approfondimento Tondo e Serracchiani sono due presidenti che hanno parimenti congelato la Regione in materia di norme di attuazione e fatto passi indietro per l'aspetto finanziario. Un brutto consuntivo. E' accaduto perchè sono stati prigionieri della logica del governo amico, entrambi hanno governato a Trieste con un presidente del Consiglio del proprio partito a Roma, si aggiunga che in entrambi i casi il capo del governo era anche leader del partito cui il presidente della Regione si riferisce: Berlusconi per il primo, Renzi per la seconda. La sindrome da governo amico è la pulsione a compiacere il capo di Roma per dimostrare alla capitale un malinteso senso di responsabilità che in realtà è più banalmente il desiderio di ingraziarsi il potente di turno. Per chi governa la Regione non possono esserci governi amici o nemici, esistono solo governi senza aggettivi con i quali c'è l'obbligo di interloquire all'insegna della leale collaborazione istituzionale e senza mai entrare in conflitto con l'interesse della Regione.

## 7. Qualche proposta per il 2018-2023

Indico qualche argomento di lavoro per la prossima legislatura regionale:

- La Regione si relazioni con il governo all'insegna della leale collaborazione e dell'autonomia politica necessaria tutelare l'autonomia statutaria qualsiasi sia il colore dell'esecutivo nazionale;
- attivare la Commissione paritetica Stato Regione per nuove norme di attuazione;
- denunciare l'accordo Serracchiani-Padoan del 2014 con l'obiettivo di mettere fine alla Donazione Tondo;

---

<sup>7</sup> Cfr. L. SONEGO, Il decennio perduto. 2008-2018. Tondo e Serracchiani. Due presidenti stessa politica. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Il debito e gli investimenti. Settembre 2017. <http://www.lodovicosonego.it/documenti/materiale/Il%20decennio%20perduto.pdf>

- impugnare in Corte Costituzionale tutti i provvedimenti che violano o limitano l'autonomia regionale;
- il presidente della Regione dialoga con Roma sulla base di un mandato del Consiglio regionale.

=====