

Welfare comunitario

Politiche locali, sviluppo e mutamento sociale

Direttore

Roberto VERALDI

Università degli Studi “Gabriele d’Annunzio” di Chieti–Pescara

Comitato scientifico

Alfredo AGUSTONI

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio di
Chieti–Pescara (Italia)

Jose Maria ARRIBAS

Universidad Nacional de Educación a Distan-
cia (Spagna)

Ramo BARRENA

Universidad de Navarra (Spagna)

Rosa G. BELLOMO

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio di
Chieti–Pescara (Italia)

Manuel Javier CALLEJO GALLEG0

Universidad Nacional de Educación a Distan-
cia (Spagna)

Luis Alfonso CAMARERO RIOJA

Universidad Nacional de Educación a Distan-
cia (Spagna)

Giuseppina CERSOSIMO

Università degli Studi di Salerno (Italia)

Andrea CICCARELLI

Università degli Studi di Teramo (Italia)

Folco CIMAGALLI

Libera Università degli Studi “Maria ss.
Assunta” (LUMSA, Italia)

Roberto CIPRIANI

Università degli Studi Roma Tre (Italia)

Vincenzo CORSI

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio
di Chieti–Pescara (Italia)

Vincenzo COSTABILE

Università della Calabria (Italia)

Adriana D’ANGELO

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio
di Chieti–Pescara (Italia)

Marco Antonio D’ARCANGELI

Università degli Studi dell’Aquila (Italia)

Josè Manuel DELGADO BARRADO

Universidad de Jaén (Spagna)

Fiorenza DERIU

Sapienza – Università di Roma (Italia)

Gabriele DI FRANCESCO

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio
di Chieti–Pescara (Italia)

Consuelo DIODATI

Università degli Studi di Teramo (Italia)

Flavio FELICE

Università degli Studi del Molise (Italia)

Elisabete FIGUEIREDO

Universidade de Aveiro (Portogallo)

Luigi FRUDÀ

Sapienza – Università di Roma (Italia)

Frederick GARDAPHE

QC Queens College – CUNY (USA)

Alberto GASPARINI

Università degli Studi di Trieste (Italia)

Mihaela GAVRILA

Sapienza – Università di Roma (Italia)

Catia Eliana GENTILUCCI

Università degli Studi di Camerino (Italia)

Ivo Stefano GERMANO

Università degli Studi del Molise (Italia)

Lia GIANCRISTOFARO

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio
di Chieti–Pescara (Italia)

Jesus GUTIERREZ BRITO

Universidad Nacional de Educación a Distan-
cia (Spagna)

Cristobal GOMEZ BENITO

Universidad Nacional de Educación a Distancia (Spagna)

Joseph HALDANE

IAFOR Research Center – Osaka University (Giappone)

Gennaro IORIO

Università degli Studi di Salerno (Italia)

Bülent KARA

University of Nigde Ömer Halisdemir (Turchia)

Livia MADUREIRA

Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (Portogallo)

Pierfranco MALIZIA GAMBERALE

Libera Università degli Studi “Maria ss. Assunta” (LUMSA, Italia)

Ljiliana MARKOVIC

University of Belgrade (Serbia)

Alberto MARRADI

Università degli Studi di Firenze (Italia)

Fabrizio MATURO

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio di Chieti–Pescara (Italia)

Paolo MONTESPERELLI

Sapienza – Università di Roma (Italia)

Simone MISIANI

Università degli Studi di Teramo (Italia)

Apostolos G. PAPADOPOULOS

Harokopio University (Grecia)

Mina PETROVIC

University of Belgrade (Serbia)

Aleksandar PRNJAT

University of Belgrade (Serbia)

Olga Elena RAMIREZ–POGGI

Universidad de Lima (Perù)

Christian RUGGIERO

Sapienza – Università di Roma (Italia)

Mirko SAVIC

University of Novi Sad (Serbia)

Anthony TAMBURRI

QC Queens College – CUNY (USA)

Roberta TRESCA

Università degli Studi Gabriele d’Annunzio di Chieti–Pescara (Italia)

Daniela TONDINI

Università degli Studi di Teramo (Italia)

Daniele UNGARO

Università degli Studi di Teramo (Italia)

Agnese VARDANEGA

Università degli Studi di Teramo (Italia)

Aleksandra VRANES

University of Belgrade (Serbia)

Alberto ZONNO–RENNA

Istituto Superiore di Scienze Religiose “Don Tonino Bello” (Italia)

Hakan YALAP

University of Nevşehir (Turchia)

Welfare comunitario

Politiche locali, sviluppo e mutamento sociale

Welfare comunitario vuole essere un “luogo” di confronto sul tema del rapporto tra la società, con le sue diverse sfaccettature, e l’attore sociale, con le sue realizzazioni plastiche e anche con quelle non tangibili. La collana si offre come momento di autoascolto sul mutamento sociale *tout-court* e propone spunti di riflessione attraverso la connessione tra la ricerca sociologica e le sue ricadute empiriche, mediante attività di ricerca applicata. Le proposte di pubblicazione saranno sottoposte a un sistema (*blind*) di *peer review*.

Il lavoro è frutto di una stesura d'insieme. La revisione generale è di R. Veraldi. In ogni caso, dove presenti più autori in uno stesso capitolo, è possibile assegnare la seguente attribuzione: Per il cap. VII, a R. Veraldi va attribuito il paragrafo 7.1, alla Dr.ssa C. Fasciani il paragrafo 7.2; per il cap. VIII, a R. Veraldi va attribuito il paragrafo 8.1–8.2–8.3, alla Dr.ssa C. Fasciani il paragrafo 8.4 e 8.5; Per il cap. IX, a R. Veraldi va attribuito il paragrafo 9.1 e 9.2, alla Dr.ssa C. Fasciani il paragrafo 9.3. Gli altri Capitoli sono tutti a firma del Dr. Pizzolitto. Introduzione e Conclusioni sono frutto di un lavoro corale.

Classificazione Decimale Dewey:

342.4509 (23.) GOVERNO LOCALE. ITALIA

ROBERTO VERALDI
ELIA PIZZOLITTO
CHIARA FASCIANI

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

PRIME CONSIDERAZIONI PER UN'ANALISI D'INSIEME

Prefazione di

ANTONIO URICCHIO





ISBN
979-12-218-1488-0

PRIMA EDIZIONE
ROMA 23 SETTEMBRE 2024

INDICE

- 13 *Prefazione*
di ANTONIO URICCHIO
- 17 CAPITOLO I
Introduzione
di ROBERTO VERALDI, ELIA PIZZOLITTO e CHIARA FASCIANI
- 21 CAPITOLO II
Analisi del quadro teorico
di ROBERTO VERALDI
2.1. Federalismo asimmetrico, 21 – 2.2. Teoria della sussidiarietà,
25 – 2.3. Decentramento amministrativo, 29 – 2.4. Teoria
dell'economia delle aree locali, 33 – 2.5. Teoria dei beni pubblici,
35 – 2.6. Teoria del regionalismo, 36 – 2.7. Teoria dei costi di
agenzia, 41 – 2.8. Analisi critica comparata del quadro teorico, 42.
- 45 CAPITOLO III
L'autonomia differenziata come applicazione concreta del quadro teorico
di ELIA PIZZOLITTO
3.1. Discussione critica del quadro teorico come base per l'autonomia differenziata, 45 – 3.2. Il modello teorico per la definizione dell'autonomia differenziata, 47.

55 CAPITOLO IV

Casi di implementazione dell'autonomia differenziata

di ELIA PIZZOLITTO

4.1. Il caso spagnolo, 55 – 4.2. Il caso canadese, 56 – 4.3. Il caso italiano, 57 – 4.4. Il caso del Regno Unito, 59 – 4.5. Il caso indiano, 60.

63 CAPITOLO V

Implicazioni di policy pubblica

di ELIA PIZZOLITTO

5.1. Il coordinamento tra i vari livelli di governo, 63 – 5.2. Sperequazione fiscale e disparità regionali, 64 – 5.3. Definizione chiara delle competenze, 65 – 5.4. Promozione della partecipazione e della trasparenza, 66 – 5.5. Implementazione di un approccio graduale ed adattivo, 67 – 5.6. Autonomia differenziata e livelli essenziali di assistenza, 68.

71 CAPITOLO VI

Autonomia differenziata: fasi di implementazione

di ELIA PIZZOLITTO

81 CAPITOLO VII

Autonomia differenziata e *Welfare* Locale

di CHIARA FASCIANI

7.1. Il processo di decentramento amministrativo in materia di *Welfare* Locale e Assistenza Sociale, 82 – 7.2. Il principio di sussidiarietà e la crescente autonomia regionale nella programmazione sociale, 85.

95 CAPITOLO VIII

Esperienze regionali a confronto in ambito socio-assistenziale

di ROBERTO VERALDI e CHIARA FASCIANI

8.1. Una prima visione di insieme della spesa sociale italiana, 96 – 8.2. Cenni sulla programmazione sociale dell'Italia

Settentrionale, 102 – 8.3. Cenni sulla programmazione sociale dell'Italia Centrale, 106 – 8.4. Cenni sulla programmazione sociale dell'Italia Meridionale, 114 – 8.5. Riflessioni e considerazioni preliminari, 118.

123 CAPITOLO IX

Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: possibili problemi e proposte di soluzioni
di ROBERTO VERALDI e CHIARA FASCIANI

9.1. Interrogativi e questioni aperte in ambito sociale, economico e normativo, 123 – 9.2. Ruolo dello Stato come garante del LEP: il concetto di “equità dei punti di partenza”, 134 – 9.3. Riflessioni sulla cittadinanza attiva come meccanismo di controllo: il supporto delle piattaforme digitali, 137.

149 CAPITOLO X
Conclusioni

di ROBERTO VERALDI, ELIA PIZZOLITTO e CHIARA FASCIANI

155 *Bibliografia*

PREFAZIONE

ANTONIO URICCHIO

Il volume che ho il piacere di presentare cattura il lettore, affronta uno dei temi più controversi e dibattuti degli ultimi anni come quello dell'autonomia differenziata. Con un approccio scientificamente rigoroso e libero da pregiudizi ideologici, il collega e amico Roberto Veraldi, il dott. Elia Pizzolitto e la dott.ssa Chiara Fasciani sviluppano considerazioni serie e profonde, con modestia definite "Prime considerazioni per un'analisi d'insieme".

Il saggio, pubblicato dalla prestigiosa casa editrice Aracne coniuga sapientemente più approcci che necessariamente si intersecano nella delicata materia analizzata: quello economico; quello giuridico amministrativo e finanziario; quello del diritto comparato; quello sociale; senza mai perdere di vista i temi della coesione nazionale, della solidarietà tra territori, della sussidiarietà e dell'efficienza nell'erogazione dei servizi pubblici.

Esso muove dal concetto di "autonomia differenziata" che, come è noto, è stata contemplata nel 2001 con la riforma costituzionale del titolo V la quale all'art. 116, terzo comma, consente modelli diseguali di riparto delle funzioni tra Stato centrale e Regioni in forza di accordi adottati di volta in volta e su base consensuale, fermo restando l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (c.d.

LEP) e quindi della soglia di spesa necessaria per assicurare l'esercizio dei diritti civili e sociali con criteri di omogeneità su tutto il Paese. L'attuazione di tale modello risponde all'esigenza di tenere conto delle peculiarità territoriali e delle esigenze delle comunità locali, promuovendo una maggiore vicinanza ai cittadini al fine di meglio soddisfare i bisogni in coerenza con i principi di prossimità e di responsabilità.

Richiamate le diverse teorie che ne sottolineano vantaggi e rischi, opportunità e limiti, gli Autori analizzano le esperienze più mature di altri Paesi anche avvertendo le differenze storiche, culturali e sociali che hanno ispirato l'adozione di scelte di federalismo asimmetrico o di regionalismo differenziato.

Particolare attenzione viene poi riservata ai temi del *welfare* locale e alle esperienze regionali nel settore socio-assistenziale nel quale già sono apprezzabili profonde differenze (settore dove le Regioni hanno già potestà legislativa esclusiva) e quindi al tema della garanzia dei LEP (livelli essenziali di prestazioni).

Pienamente condivisibile è quindi la tesi esposta, a pagina 129, secondo cui «il ruolo del Parlamento dovrebbe continuare a essere centrale non solo per quanto riguarda la necessità di stabilire i LEP nelle materie previste dalla costituzione, ma proprio come garante del raggiungimento dei Livelli Essenziali *prima* del conferimento dell'autonomia. In altre parole, lo Stato dovrebbe assicurarsi che le Regioni, prima di ottenere ulteriori forme di autonomia, soddisfino gli standard minimi di qualità e uniformità dei servizi previsti dai LEP. Questo controllo è cruciale per garantire che le differenze regionali non compromettano l'ac-

cesso equo e uniforme ai servizi essenziali su tutto il territorio nazionale. Solo una volta verificato il rispetto dei LEP, lo Stato può procedere con l'attribuzione dell'autonomia richiesta, assicurando così che le nuove competenze non ledano i diritti e le prestazioni fondamentali dei cittadini».

Proprio alla luce dei lavori della Commissione presieduta dal prof. Cassese nella quale sono stato chiamato a partecipare, mi sento di poter ritenere, in piena sintonia con gli Autori del volume, che le riflessioni scientifiche e politiche sul tema dell'autonomia differenziata possano dare un impulso forte all'attuazione del titolo V, portando a termine la definizione dei LEP e adottando le necessarie misure di natura finanziaria e tributaria che ne assicurino il finanziamento, in modo da valorizzare allo stesso tempo le esigenze di autonomia dei Territori ed equità nei rapporti tra territori nel quadro unitario della Repubblica.

Un vivo ringraziamento va quindi a Roberto Veraldi dell'Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" di Chieti-Pescara e ai due co-autori Elia Pizzolitto e Chiara Fasciani perché attraverso le preziose pagine dell'opera, hanno saputo promuovere la consapevolezza della rilevanza dei temi passati in rassegna, e alla casa editrice Aracne sempre attenta ad accogliere e valorizzare lavori scientifici di particolare merito.

ANTONIO URICCHIO
Presidente Anvur
Università di Bari Aldo Moro

CAPITOLO I

INTRODUZIONE

ROBERTO VERALDI – ELIA PIZZOLITTO – CHIARA FASCIANI

L'autonomia differenziata è un modello di governance che riconosce e risponde alle diversità interne di uno Stato, pensiamo ad esempio al caso italiano, concedendo alle sue regioni differenti livelli di autonomia politica ed amministrativa. Almeno teoricamente, questo modello si adatta in modo efficace ai contesti nazionali caratterizzati da differenze significative in termini di cultura, lingua ed esigenze economiche, dove un approccio centralizzato alla governance può risultare inefficace. L'autonomia differenziata, quindi, avvicina il processo decisionale alle comunità locali con l'obiettivo di raggiungere una gestione più diretta che si adatta alle specifiche peculiarità e necessità delle singole regioni¹.

L'interesse scientifico per l'autonomia differenziata è cresciuto in parallelo all'espansione dei sistemi federali e

¹ Gagnon, A., Taylor, C., Tully, J., Keating, M., Arel, D., Norman, W., Requejo, F., Karmis, D., Rocher, F., Moreno, L., O'Neill, S., Coulombe, P., Burgess, M., Patten, A., Miller, D., Gagnon, A., & Simeon, R. (2001). Multinational democracies. In *Cambridge University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511521577>.

Calderoli, R. (2024). *Autonomia differenziata: un nuovo regionalismo che aumenterà l'efficienza e ridurrà i divari territoriali. La riforma non farà crescere le diseguaglianze, che sono frutto di un modello di accentramento ormai superato*. "Il Sole 24 Ore", 03/08/2024.

regionali, che tentano di bilanciare l'integrità nazionale con il riconoscimento delle identità locali. In particolare, alcune delle teorie che innervano l'autonomia differenziata hanno trovato applicazione in alcune zone del mondo e l'osservazione scientifica ha potuto rilevare conseguenze positive e negative delle relative implementazioni. Ad esempio, il federalismo asimmetrico è stato attivato in Canada, in Catalogna e nei Paesi Baschi, evidenziando, da una parte, un miglioramento dell'efficienza amministrativa e, dall'altra, un inasprimento delle disparità regionali con un conseguente andamento altalenante del benessere percepito dai cittadini².

Anche in Italia, infatti, vi sono tracce di questo tipo di governance sin dalla prima scrittura della Costituzione. Infatti, le Regioni a Statuto Speciale sono il risultato di un ragionamento politico simile a quello dell'autonomia differenziata, che garantisce una maggiore autonomia legislativa ed amministrativa alle regioni caratterizzate da peculiarità nelle condizioni etniche, nella presenza delle minoranze linguistiche e nel territorio. Anche in questo territorio, nonostante venga riconosciuta la maggior efficienza amministrativa dei governi locali delle Regioni a Statuto Speciale, le disparità regionali provocano spesso tensioni politiche, soprattutto derivanti da una differente dotazione di risorse pubbliche³.

² Gagnon, A., Taylor, C., Tully, J., Keating, M., Arel, D., Norman, W., Requejo, F., Karmis, D., Rocher, F., Moreno, L., O'Neill, S., Coulombe, P., Burgess, M., Patten, A., Miller, D., Gagnon, A., & Simeon, R. (2001). Multinational democracies. In *Cambridge University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511521577>.

³ Baldini, G., & Baldi, B. (2013). Decentralization in Italy and the troubles of federalization. *Regional & Federal Studies*, 24(1), 87–108. <https://doi.org/10.1080/13597566.2013.827116>.

Il concetto stesso di autonomia differenziata, nonostante il suo nome sia relativamente nuovo in ambito scientifico, concretizza un grande numero di teorie precedenti che pongono le loro basi sul concetto di valorizzare o rispondere alle differenze interne ad uno Stato. Per questo motivo, sebbene attualmente non possano essere riscontrate delle casistiche di applicazione dell'autonomia differenziata nel suo concetto ultimo, è possibile comunque ricreare un quadro teorico che permetta di identificare contesto, strategie e conseguenze dell'applicazione di tutte le teorie che ne innervano la struttura. A tal fine, questo lavoro si propone anche di fornire una rappresentazione grafica del modello che integra i moderatori ed i mediatori che la letteratura ha fatto emergere a proposito dei collegamenti teorici tra contesto, strategia e risultati dell'applicazione dell'autonomia differenziata.

Il paragrafo successivo prende in considerazione i casi di studio di applicazione dell'autonomia differenziata, nelle sue accezioni teoriche di base, in varie zone del mondo, includendo anche discussioni sulle sue conseguenze positive e negative. I successivi due paragrafi considerano le implicazioni di policy pubblica nei termini di alcuni consigli che possono fungere da riferimento per decisori al fine di valorizzare le conseguenze positive e limitare gli effetti negativi dell'autonomia differenziata. Infine, si procede a definire un insieme di fasi di applicazione per guidare il policy maker verso una corretta implementazione e valutazione dell'autonomia differenziata. Partendo da queste premesse teoriche, il lavoro prosegue offrendo un'analisi articolata e critica dell'autonomia differenziata, con particolare attenzione al *welfare* locale e alle esperienze regionali nel settore socio-assistenziale, in cui le Regioni

hanno già potestà legislativa esclusiva, per mettere in evidenza limiti e potenzialità. In seguito, vengono esplorati alcuni potenziali elementi problematici legati al processo di conferimento dell'autonomia differenziata, proponendo soluzioni concrete. L'analisi si concentra su questioni aperte in ambito sociale, economico e normativo, sottolineando il ruolo cruciale dello Stato come garante dell'equità dei punti di partenza, dei livelli essenziali delle prestazioni e del monitoraggio continuo sul Paese. Infine, nell'ottica di fornire spunti di riflessione utili ai policy maker, si riflette sul ruolo della cittadinanza attiva come strumento di controllo e partecipazione nella governance regionale e sulla possibilità che possa essere potenziata dalle piattaforme digitali.