

INTRODUZIONE AL TEMA MONOGRAFICO

REGIONALISMO DIFFERENZIATO: RISCHI E OPPORTUNITÀ

di *Luciano Greco** e *Patrizia Messina***

Il regionalismo differenziato fa riferimento all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ai sensi del quale:

«Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

Esso ha ripreso slancio, dopo diversi anni in cui sembrava completamente sopito¹.

Il 22 ottobre 2017, Lombardia e Veneto hanno tenuto un *referendum* consultivo per una maggiore autonomia. In precedenza, l'Emilia-Romagna si era mossa nella stessa direzione, ma senza ricorrere alla consultazione

* Professore Associato Confermato di Scienza delle Finanze, Università degli Studi di Padova - Direttore del CRIEP (Centro di Ricerca Interuniversitario sull'Economia Pubblica delle Università di Padova, Venezia e Verona).

** Professoressa Associata Confermata di Scienza Politica, Università degli Studi di Padova - Direttore del CISR (Centro Interdipartimentale di Studi Regionali "Giorgio Lago", Università di Padova).

¹ A questo riguardo, va ricordato che alcune Regioni, come la Toscana (2003), la Lombardia (2006-2007), il Veneto (2006-2007) e il Piemonte (2008), avevano tentato già subito dopo la riforma costituzionale del 2001 di attuare forme di regionalismo differenziato. Cfr., per una ricostruzione, il Dossier del Servizio Studi del Senato (2018: 17). Per alcuni contributi della dottrina del tempo, cfr. AA.VV. (2018). Sul dibattito sollecitato dalle nuove richieste e per una puntuale descrizione delle negoziazioni avviate a partire dalle richieste di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, cfr. Violini (2018).

popolare, costituzionalmente non necessaria². Il 28 febbraio 2018 tutte e tre le Regioni siglavano con l'allora Governo Gentiloni l'accordo preliminare in merito all'intesa prevista dall'art. 116, terzo comma Cost.

Tuttavia, mentre il Veneto, nel luglio 2018, dava l'avvio ufficiale al negoziato con il nuovo Governo Conte 1 riproponendo, in un nuovo disegno di legge delega, tutte le ventitré materie³ previste dalla Costituzione, la Regione Lombardia, già a metà maggio, aveva approvato una nuova risoluzione, con cui non solo sollecitava la ripresa del negoziato, ma manifestava anche la volontà di allargarlo a tutte le materie contemplate dall'art. 116. Più cauto, invece, l'atteggiamento dell'Emilia-Romagna, la cui Assemblea legislativa, nel mese di settembre, ampliava lievemente la formulazione di alcune richieste e introduceva nella trattativa altre tre materie (per un totale di quindici), confermando in ogni caso l'impianto della proposta iniziale.

La negoziazione, proseguita con il Governo Conte 1 a guida M5S-Lega, con la Ministra agli Affari regionali e le autonomie Erika Stefani, non è giunta però in porto, visto anche l'aspro dibattito generatosi tra le Regioni del Sud e del Nord del Paese (Viesti, 2019). Anche a questa tensione sta cercando di rispondere il Governo Conte 2, a guida M5S-PD-IV-LeU-MAIE che, con il nuovo Ministro agli Affari regionali e le autonomie Francesco Boccia, ha scelto di definire una legge quadro per regolare una materia che è diventata fonte di conflitto per il Paese.

Per queste ragioni il tema dell'autonomia regionale differenziata è diventato, quindi, centrale nel dibattito politico-istituzionale e scientifico di

² A differenza dell'Emilia-Romagna, che aveva avviato la richiesta di regionalismo differenziato in sede di Assemblea legislativa, dopo un confronto con città, territori, parti sociali, organizzazioni economiche, università e Terzo settore, la Lombardia e il Veneto hanno scelto di seguire la via referendaria, ritenendo che l'esito favorevole della consultazione potesse trasformarsi, soprattutto, in più potere contrattuale nella trattativa con il Governo.

³ Le ventitré materie previste dall'art. 116 Cost. riguardano: 1) norme generali sull'istruzione; 2) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; 3) organizzazione della giustizia di pace; 4) tutela della salute; 5) istruzione; 6) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; 7) governo del territorio; 8) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; 9) rapporti internazionali e con l'Unione Europea della Regione; 10) protezione civile; 11) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; 12) commercio con l'estero; 13) tutela e sicurezza del lavoro; 14) professioni; 15) alimentazione; 16) ordinamento sportivo; 17) porti e aeroporti civili; 18) grandi reti di trasporto e di navigazione; 19) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; 20) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; 21) ordinamento della comunicazione; 22) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; 23) previdenza complementare e integrativa.

questi ultimi anni, con particolare riguardo alla riforma delle relazioni finanziarie tra livelli di governo in Italia.

Questo risultato è in parte addebitabile alla strumentalizzazione politica della riforma che, non a caso, ha visto l'avvio della procedura mediante *referendum* popolari consultivi in Lombardia e Veneto nell'autunno del 2017. Tuttavia, sarebbe un errore non cogliere l'essenza strutturale del fenomeno in corso e, cioè, il riemergere della *questione settentrionale*, dalla quale aveva, peraltro, tratto origine la spinta alla federalizzazione della finanza pubblica italiana nell'ultimo decennio del secolo scorso (Arachi, Greco, 2019), e il conflitto aperto con la *questione meridionale*, cioè il principale problema irrisolto dell'Italia unita.

La comprensione delle motivazioni profonde della richiesta di autonomia regionale differenziata nel nostro Paese è utile, oltre che sul piano analitico, anche per valutarne l'impatto sul funzionamento della finanza pubblica dei diversi livelli di governo in cui si articola la nostra Repubblica. Le principali motivazioni che sono state addotte a fondamento dell'autonomia differenziata da parte dei proponenti, dei pubblicisti e degli studiosi sono essenzialmente due: 1) la necessità di modificare la distribuzione geografica delle risorse fiscali; 2) l'opportunità di sfruttare l'autonomia regionale (differenziata) come strumento per accrescere l'efficienza del settore pubblico o, secondo ipotesi più ambiziose e meno fondate, per rilanciare la produttività dell'economia dei territori più dinamici del nostro Paese.

Che la motivazione politicamente più rilevante dell'autonomia regionale differenziata sia il conflitto distributivo tra diverse aree del nostro Paese è del tutto evidente se si considera, da un lato, l'enfasi posta da parte dei proponenti sul tema dei *residui fiscali*⁴ e, in maniera speculare, l'idea di *secessione dei ricchi* che le diverse bozze di intesa tra Stato e Regioni interessate hanno suscitato in certi ambienti istituzionali e nella pubblicistica meridionalista (Viesti, 2019).

La comprensione della centralità del nodo distributivo nel disegno dell'autonomia differenziata è fondamentale per evitare alcuni errori che, fino ad oggi, hanno impedito il completamento del disegno del federalismo fiscale definito dalla l. 42/2009, in attuazione delle disposizioni del Titolo V della Costituzione, nella versione novellata nel 2001.

⁴ Per residuo fiscale si intende la differenza tra il contributo fiscale e il beneficio della spesa pubblica dei residenti di un determinato territorio.

Il principale errore è proprio l'interpretazione dell'autonomia regionale differenziata come un mero strumento per modificare i differenziali nei residui fiscali dei diversi territori italiani, molto diffusa tra i politici e condivisa da taluni studiosi. Questa interpretazione sbagliata è il frutto di alcuni falsi miti, difficili da sconfiggere in una società sempre più refrattaria al dibattito basato su fatti e rigorose verifiche empiriche.

Il primo mito è che i residui fiscali siano determinati prevalentemente da ingiustificati differenziali nella spesa *pro capite* delle diverse regioni. Sebbene il criterio di finanziamento degli enti territoriali (Regioni e Enti locali) sulla base della spesa storica – retaggio di riforme adottate in situazioni di emergenza negli anni Settanta del secolo scorso – continui a determinare distorsioni nella distribuzione della spesa delle Amministrazioni pubbliche locali (che costituisce meno di un terzo del totale della spesa pubblica italiana), questo criterio non ha nessun senso nel caso della spesa delle Amministrazioni centrali, che sono oggetto della richiesta di autonomia differenziata (es. l'istruzione pubblica). Inoltre, anche considerando la spesa dell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche, è difficile sostenere che queste ultime spendano, in termini *pro capite*, di più nelle regioni del Sud che in quelle del Nord⁵.

Il secondo mito è che i residui fiscali siano, per qualche ragione, rappresentativi del livello di efficienza dell'operatore pubblico nelle regioni considerate. L'analisi dei dati dei residui fiscali misurati dagli studi più autorevoli evidenzia, tuttavia, come la distribuzione di questi ultimi sia il risultato della correlazione relativamente più accentuata tra entrate fiscali *pro capite* e Pil *pro capite*, rispetto a quella (pur sempre positiva) tra spesa pubblica *pro capite* e Pil *pro capite*. In altri termini, pur con oscillazioni determinate dalle dimensioni e dalla struttura demografica e dalla morfologia territoriale, in media le Amministrazioni pubbliche determinano una distribuzione quasi uniforme della spesa pubblica *pro capite* sul territorio nazionale (anche se lievemente più elevata nelle regioni più ricche), mentre per effetto dei meccanismi di progressività del sistema fiscale, i cittadini delle regioni più ricche versano più risorse alle Amministrazioni pubbli-

⁵ Alcuni comuni errori di interpretazione dei dati sono favoriti dal ricorso a modelli di ripartizione della spesa delle Amministrazioni centrali inappropriati per misurare la distribuzione dei benefici tra i cittadini e i territori (es. la distribuzione degli stipendi dei dipendenti pubblici). Per una rassegna degli studi su questo argomento, in funzione del calcolo dei residui fiscali, si veda Greco (2017). In ogni caso, la spesa delle regioni in termini *pro capite* (pur con oscillazioni determinate da fattori demografici e orografici) è positivamente correlata con il Pil *pro capite* (Arachi, Greco, 2019).

che, il che genera residui fiscali positivi. Se il denaro pubblico venga speso in maniera più o meno efficiente nelle regioni con residui fiscali più elevati non è possibile stabilirlo sulla sola base degli stessi residui fiscali.

Molti politici e qualche commentatore motivano l'autonomia differenziata argomentando che, qualora questa sia realizzata in modo da lasciare più risorse alle regioni che oggi sperimentano residui positivi e molto consistenti, possa consentire a queste ultime regioni di stimolare la crescita (della produttività) dei territori più dinamici del nostro Paese, determinando un effetto di traino sugli altri.

Analizzando l'esperienza di diversi Paesi sviluppati ed emergenti, la letteratura economica tende a smentire l'ipotesi che il decentramento fiscale (simmetrico o asimmetrico) abbia un effetto positivo sulla crescita economica⁶. D'altra parte, la storia delle Regioni a Statuto speciale lascia perplessi di fronte all'ipotesi che il maggior decentramento sia, di per sé, un fattore di crescita dell'economia. Per esempio, il confronto dell'evoluzione dei residui fiscali delle province autonome di Trento e Bolzano – negativi per la prima e positivi per la seconda, smentisce ogni semplicistico legame causale tra autonomia (speciale) e crescita (Greco, 2017).

Più convincente sembra, invece, l'argomento che l'autonomia differenziata possa avere un impatto positivo sull'efficienza del settore pubblico. Infatti, sebbene l'autonomia differenziata comporti un'inevitabile inefficienza per effetto di indubbie duplicazioni di costi amministrati⁷, essa può rafforzare gli incentivi dei governi regionali e del governo nazionale a innovare nei modelli di fornitura dei servizi pubblici, a patto ovviamente di costruire in maniera appropriata i meccanismi di finanziamento delle funzioni decentrate e di garantire l'esportabilità delle *best practices* nel resto del Paese (Arachi, Greco, 2019).

Il principale rischio da scongiurare rispetto all'affermazione di un modello virtuoso di autonomia differenziata è che il progetto s'incagli nel conflitto distributivo, cioè nella determinazione dei fabbisogni standard finalizzati a garantire i livelli essenziali delle prestazioni di servizi rilevanti ai fini della garanzia dei diritti economici e sociali sanciti dalla Costituzione. Si tratta dello stesso conflitto distributivo che ha, fino ad oggi, rallentato il cantiere del federalismo fiscale. Sebbene i fabbisogni standard svol-

⁶ Sulla base di analisi *cross-country*, Davoodi, Zou (1998) e Rodriguez-Pose, Ezcurra (2011) concludono addirittura che il decentramento abbia un impatto negativo sulla crescita.

⁷ Per esempio, la duplicazione delle funzioni di coordinamento in materia di istruzione, che rimarrebbero in capo ai Ministeri per tutte le Regioni, salvo che per quelle ad autonomia differenziata.

gano funzioni molto diverse nel processo di attuazione del federalismo fiscale, così come disposto dalla l. 42/2009, e nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata⁸, la loro determinazione comporta un ineliminabile conflitto distributivo tra diverse aree del Paese. Questo conflitto ha, finora, impedito l'attuazione del federalismo fiscale (simmetrico) e rischia di compromettere l'attuazione dell'autonomia differenziata.

Eppure, la soluzione sembra a portata di mano. Basterebbe, infatti, valorizzare l'esperienza fatta per la determinazione dei fabbisogni standard per i livelli essenziali di assistenza in campo sanitario. In quel settore, seguendo un approccio pragmatico, è stato possibile integrare compatibilità macroeconomiche della finanza pubblica (cioè, la scelta del livello di spesa pubblica in rapporto al Pil finalizzata a garantire i livelli essenziali delle prestazioni) con meccanismi di attribuzione delle risorse alle Regioni, capaci di tenere conto dei fattori che tendono ad accrescere i fabbisogni di spesa per ragioni oggettive.

Un secondo rischio, in parte collegato alla questione dei fabbisogni standard, è che il processo dell'autonomia differenziata sia perseguito – come inizialmente avviato dalle Regioni proponenti e come ben rappresentato dalle bozze di intesa sottoscritte con il Governo Conte 1 – senza alcun elemento di coordinamento con il processo di attuazione del federalismo fiscale (Zanardi, 2019). Il mancato coordinamento tra questi due percorsi è irragionevole e pericoloso per due motivi. In primo luogo, anche le autonomie speciali sono state progressivamente integrate nel disegno del federalismo fiscale in fase di attuazione, con particolare riferimento all'esigenza che le Regioni a statuto speciale contribuiscano, come quelle a statuto ordinario, agli obiettivi di solidarietà sociale e di stabilità della finanza pubblica. In secondo luogo, la mancata integrazione dell'autonomia differenziata nel quadro generale del federalismo fiscale rischia di creare conflitti in diverse sedi (es. di fronte alla Corte costituzionale), capaci di bloccarne per anni il processo di attuazione.

I contributi che seguono affrontano il tema dell'autonomia regionale differenziata in Italia da punti di vista diversi, con l'obiettivo di fornire al lettore una visione più ampia dello scenario entro cui le diverse Regioni si

⁸ Nell'ambito del federalismo fiscale i fabbisogni standard sono funzionali al superamento del meccanismo di attribuzione delle risorse basato sul criterio della spesa storica (degli enti territoriali). Invece, nell'ambito dell'autonomia differenziata i fabbisogni standard hanno lo scopo di garantire che quest'ultima non si realizzi con aggravii sulla finanza pubblica dell'intero Paese, in attuazione delle disposizioni costituzionali in materia (ex artt. 116 e 119 della Costituzione). Su questo punto si veda Arachi (2019).

stanno muovendo. La maggior parte di questi contributi è stata presentata in occasione di tre tavole rotonde, curate da Patrizia Messina, e precisamente: *Regionalismo differenziato e nuovo autonomismo in Italia: potenzialità e aspetti critici*, Università di Padova – Centro Studi regionali “Giorgio Lago”, 19 ottobre 2018; *Equilibri instabili nel rapporto centro-periferia: la nuova autonomia di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, Università di Torino, Società Italiana di Scienza Politica, 14 settembre 2018; *Regionalismo differenziato e nuovo autonomismo in Italia: da Nord a Sud*, Università del Salento, Società Italiana di Scienza Politica, 13 settembre 2019.

Il contributo della politologa BRUNETTA BALDI consente di fare il punto sul tema dell'autonomismo regionale, differenziandolo dal federalismo, e richiamando le evoluzioni che hanno riguardato in particolare il regionalismo italiano.

Il contributo dei politologi DAVIDE VAMPA e ARIANNA GIOVANNINI focalizza l'attenzione sui *referendum* regionali di Veneto e Lombardia, proponendo un utile confronto con altri *referendum* simili in altri Paesi europei.

I due contributi di taglio giuridico di CLAUDIA TUBERTINI e SANDRO DE NARDI approfondiscono le richieste di autonomia regionale rispettivamente nei casi dell'Emilia-Romagna e del Veneto, mettendo in evidenza peculiari differenze di stile e di contenuto.

Seguono i contributi di un giurista tributario, DARIO STEVANATO, e due economisti, GIANFRANCO VIESTI e GILBERTO MURARO, che hanno posizioni diverse, se non del tutto contrapposte, in merito alle richieste di autonomia avanzate dalle regioni, soprattutto in ambito finanziario, che abbiamo voluto proporre per rendere conto del dibattito in corso.

Conclude il percorso di approfondimento l'intervista di ALBERTO MATTEI a Christian Ferrari, Segretario regionale della Cgil Veneto, che consente di chiarire la posizione del sindacato sul percorso di autonomia regionale intrapreso dalla Regione Veneto.

Poiché le richieste di autonomia avanzate dalla Regione Veneto appaiono chiaramente orientate verso un arretramento dello Stato e una dismissione, da parte di questo, di funzioni, apparati e risorse, allora il percorso intrapreso dal Veneto appare piuttosto come un'occasione per rimarcare, ancora una volta, la frattura centro-periferia e rivendicare maggiore autonomia finanziaria e fiscale. In questa prospettiva, l'autonomia regionale da mezzo, utile per perseguire specifiche strategie di sviluppo, diventa il fine da perseguire, buono in sé. Ciò può aiutare a spiegare perché il dibattito politico sull'autonomia regionale in Veneto non venga mai focalizzato su quali cambiamenti sarebbe possibile apportare alla strategia di sviluppo regionale, grazie alla maggiore autonomia, ma piuttosto sugli

aspetti esclusivamente finanziari e di trasferimento di competenze, e relative risorse, volti a rivendicare maggiore autonomia (finanziaria) dallo Stato centrale.

Ciò che emerge, in filigrana, da questo dibattito è insomma il permanere, ancora una volta, di una concezione di sviluppo non guidato che ha caratterizzato il modo di sviluppo e di regolazione del Veneto (Messina, 2012), correlato a una visione di un *regionalismo di tipo amministrativo*, in cui si ritiene che l'economia e la società locali non abbiano bisogno di regolazione politica, e quindi di strategie di sviluppo e di istituzioni di governo regionale e locali capaci di favorire l'innovazione e orientare lo sviluppo, ma piuttosto debbano essere lasciate libere di evolversi senza interferenze, con un sostegno di tipo essenzialmente finanziario, una pressione fiscale minima e una semplificazione amministrativa che favorisca la flessibilità. Una concezione che, tuttavia, non sembra essere quella oggi più adatta a perseguire gli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo regionale, poiché, com'è stato più volte rimarcato, lo sviluppo sostenibile è essenzialmente uno sviluppo guidato (Lanzalaco, 2009).

Considerato il recente attivismo di quasi tutte le Regioni ordinarie italiane, alla luce di questi elementi, si può ritenere che il tema del regionalismo differenziato potrà fare emergere interessanti differenze ed elementi di analisi utili per meglio comprendere, in chiave comparata, le diverse concezioni di autonomia regionale, ma anche di sviluppo regionale e di riforma della governance istituzionale: tutti temi che potranno essere meglio trattati con un approccio interdisciplinare agli studi regionali.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2018). Il regionalismo differenziato. Numero monografico di *Istituzioni del federalismo*, 1.
- Arachi G. (2019). *Audizione del professor 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*. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 giugno.
- Arachi G., Greco L. (2019). Il dibattito sull'autonomia differenziata. In: Arachi G., Baldini M., a cura di. *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2019*. Bologna: il Mulino.
- Davoodi H., Zou H. (1998). Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics*, 43: 244-257.
- Dossier del Servizio Studi del Senato (2018). *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, maggio.

- Greco L. (2017). *La questione settentrionale di ritorno: residui fiscali e autonomie regionali*. Padova: Padova University Press.
- Lanzalaco L. (2009). Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibile. In: Messina P., a cura di. *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*. Padova: Cleup.
- Messina P. (2012) *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*. Padova: Padova University Press.
- Rodriguez-Pose A., Ezcurra R. (2011). Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*, 11(4): 619-643. Doi: 10.1093/jeg/lbq025.
- Viesti G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*. Bari-Roma: Laterza.
- 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: 319-365 -- <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/Violini_4_2018.pdf>.
- Zanardi A. (2019). *Audizione di rappresentanti 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*. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio.