

# Autonomia regionale differenziata: un “nuovo” modo per colpire le regioni deboli?

di Luca Ferrucci\*

## Introduzione

Il tema dell'autonomia regionale differenziata è entrato nel dibattito politico-istituzionale di questo paese. Ma non è iniziato da oggi. La differenziazione degli ordinamenti giuridici regionali si ha a partire dalla nostra Costituzione, laddove, dalle sue origini, si prevede l'istituzione di Regioni e Province a statuto speciale. Ma, con le modifiche apprestate nel 2001 (con il Governo Berlusconi), si introduce la possibilità di conferire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme di autonomia, tra le quali, come previsto nell'art. 117 Costituzione, le seguenti tematiche:

- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- governo del territorio; porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Nel 2017, tre regioni a statuto ordinario, ossia Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, avviano un percorso di istanza, al governo nazionale, per ottenere riconoscimenti in termini di autonomia differenziata su tutti o solo alcune delle tematiche previste negli art. 116 e 117 Costituzione.

Perfino, il governo regionale dell'Umbria attiva, nel 2018, una procedura per ottenere maggiori forme di autonomia dal governo nazionale.

Insomma, l'autonomia differenziata è “figlia” di un ventennio di confronti e discussioni politiche, dove tutti i partiti, incluso il PD in alcune regioni, si sono messi ad “inseguire” la Lega sul fronte dell'autonomia regionale e del federalismo.

Pertanto, la bozza di attuazione dell'autonomia differenziata, presentata dal Ministro Calderoli, è quindi all'interno di questo “sentiero” politico-legislativo.

### **Alle origini del pensiero politico “autonomista”**

Ci sono molte ragioni, nella storia del nostro paese, per sostenere un'idea autonomista e federalista. Al fondo del dibattito politico-istituzionale vi sono, in modo più o meno esplicito, l'idea che lo Stato – ma non il resto delle autonomie istituzionali pubbliche, a partire dalle Regioni – ha “fallito” con conseguire i suoi compiti primari.

La fase politica del neo-liberismo, a partire dagli anni ottanta, contrassegnata dal paradigma del “meno Stato, più mercato” ha creato la prima frattura nella credibilità dello Stato. Il tutto potrebbe essere sintetizzato con le parole dell'allora Presidente degli USA Ronald Reagan: “lo Stato non è la soluzione, ma il problema”. La reaganomics è stata dunque la dottrina che ha esplicitamente sostenuto l'idea che un mercato concorrenziale, per quanto imperfetto, se opportunamente regolamentato dallo Stato, avrebbe potuto funzionare decisamente meglio rispetto ad altre forme di intervento pubblico.

Sulla scia di questa delegittimazione dello Stato, all'inizio degli anni duemila sembra che il nuovo benchmarking della politica italiana sia divenuto “meno Stato, più Regioni”.

È piuttosto ragionevole ritenere che lo Stato, nella sua articolazione funzionale, abbia “fallito” rispetto a molti intendimenti valoriali. Ad esempio, nella prospettiva di analisi economica, uno Stato assume diverse possibili configurazioni:

- lo Stato investitore, ossia che realizza, sostiene e promuove specifici investimenti dalle infrastrutture fisiche sino alle scuole e ospedali;

- lo Stato redistributore, ossia che, tramite il sistema delle entrate fiscali e le spese, in particolare quelle di carattere sociale, provvede a ridurre le diseguaglianze esistenti tra i suoi cittadini;
- lo Stato imprenditore, ossia che esercita direttamente, in taluni settori, un'attività economica strategica per lo sviluppo del paese;
- lo Stato regolatore, ossia che, nel mettere a punto la regolamentazione di specifici settori, riduce il potere di interdizione di talune lobby economiche, promuove la concorrenza tra le imprese e salvaguardia il benessere dei suoi cittadini.

Su tutti e quattro questi “piani di azione” dello Stato, la storia del nostro paese è densa di “fallimenti”, ossia di dispendio di risorse finanziarie pubbliche, di eccessi di burocrazia che paralizzano le decisioni e di incapacità a conseguire obiettivi di benessere nei territori e tra i cittadini.

Non solo, ad oggi, nell'esperienza del nostro paese, ci troviamo con un'articolazione delle istituzioni pubbliche nel governo dei territori, dell'economia e della società piuttosto complicata, e quindi spesso inefficiente ed inefficace. A mero titolo di esempio, possiamo sottolineare alcuni aspetti:

- l'esistenza di un bicameralismo perfetto, dove il parlamento, per approvare le leggi, si trova a “rimpallarsi” le normative sino alla loro condivisione in entrambi i rami;
- una legge elettorale che consente di evitare agli eletti in Parlamento di radicarsi nei loro collegi elettorali ma di prestare attenzione unicamente, ai fini della loro ricandidatura, alle segreterie dei partiti nazionali;
- l'esistenza di Regioni a Statuto Speciale con una forte autonomia su molte tematiche;
- La presenza di Assemblee legislative in seno alle Regioni a statuto ordinario, con il rischio, su specifiche materie, di trovarci di fronte a molteplici e anche contraddittorie legislazioni regionali. Ad esempio, un'impresa della grande distribuzione commerciale, per aprire un supermercato, deve conoscere più di venti differenti legislazioni regionali;
- la “confusione” sulle Province, passate dalla loro proliferazione numerica negli anni novanta sino alla loro “abrogazione” fittizia nel 2014;

- Una numerosità assoluta dei Comuni particolarmente elevata ma soprattutto una loro differenziazione dimensionale, con alcune municipalità che presentano un numero limitato di elettori e territori da amministrare, con riflessi sulla loro capacità di azione e di intervento;

Gli esempi ovviamente potrebbero continuare a dimostrazione che la storia ha oramai stratificato nel nostro paese un'articolazione istituzionale di fatto paralizzata nelle sue capacità di decidere e di intervenire tempestivamente sui problemi di natura pubblica.

Ci sono quindi “buone” ragioni per ritenere che “meno Stato e più Regioni” sia la soluzione dei nostri problemi?

I sostenitori di questa tesi si appoggiano a diverse argomentazioni, tra le quali:

- Se aumentiamo l'autonomia delle Regioni, esse saranno politicamente più vicine ai bisogni delle loro collettività e alle specificità dei loro territori;
- Se riduciamo il peso dello Stato, avremo una “concorrenza” per il “buon governo” tra le regioni, premiando quelle maggiormente capaci rispetto a quelle incapaci e quindi stimolando queste ultime a cambiare per fare meglio.

Insomma, il regionalismo differenziato è la soluzione alla “nuova” alleanza tra bisogni e meriti?

### **L'autonomia differenziata è una soluzione ai problemi del paese?**

La proposta di legge sull'autonomia differenziata presentata dal Ministro Calderoli ha già subito diverse modifiche. Ma proviamo a basarci sull'ultimo testo disponibile.

Esso enuncia ovviamente principi relativamente condivisibili di maggiore vicinanza ai cittadini, ai loro bisogni, richiamando l'esigenza di una maggiore efficienza nel funzionamento della “macchina” pubblica. Ma, come sappiamo, il “diavolo si nasconde nei dettagli”.

L'autonomia differenziata delle Regioni si fonderà su tematiche davvero diverse a seconda delle istanze delle medesime. Ci saranno Regioni che vorranno tutte le tematiche, indicate agli art. 116 e 117 della Costituzione, mentre altre ne vorranno solo una parte e altre, ancora, non ne

vorranno nessuna. Quindi, si otterrà l'eterogeneità massima: Regioni che legiferano sulla scuola e altre che non lo fanno ma legiferano sull'ambiente e così via. È possibile che lo stato confusionale dei cittadini e delle imprese possa davvero aumentare, muovendosi in un labirinto di norme statali e regionali, a seconda dei temi e dei territori in cui vivono.

Ancora, la proposta di legge giustamente osserva che il trasferimento delle funzioni e delle risorse corrispondenti ha luogo a seguito della determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Ma, nonostante ad esempio la "regionalizzazione" della sanità apprestata diverse anni fa, ancora oggi non abbiamo, per questa tematica, la determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza. Come dire, la sanità funziona in modo diverso nelle varie regioni – a partire dal diverso mix tra sanità ospedaliera e sanità territoriale e tra quella pubblica e privata convenzionata – ma i famosi LEA ancora non esistono. La proposta di legge sull'autonomia differenziata, invece, sottolinea che i LEP (livelli essenziali delle prestazioni) su tutte le tematiche indicate nell'autonomia differenziata saranno fatti. Ma in quanti anni se ancora sulla sanità non sono stati realizzati? Ebbene, la proposta di legge indica che, sino a quando non avremo i LEP, l'autonomia differenziata entrerà comunque in vigore e ci si baserà sulla spesa storica sostenuta nei vari territori regionali per queste prestazioni. Come dire, se ci sono due regioni che investono nei beni culturali ma una spende storicamente il doppio dell'altra, l'autonomia differenziata, con ovviamente le risorse finanziarie compensate tra Stato (che non sosterrà più la spesa) e le Regioni (che invece sosterranno la spesa) certificherà il riconoscimento del doppio delle risorse finanziarie pubbliche. E quello sarà il punto di partenza dell'autonomia differenziata. Praticamente, regioni "spendacciane" avranno un vantaggio di partenza non indifferente rispetto a quelle "parsimoniose".

Assai paradossalmente, in questa fase, le Regioni potrebbero mirare ad avere autonomia differenziata nelle tematiche dove hanno una elevata spesa pubblica pro-capite e lasciare allo Stato quelle dove spendono poco. In questo modo, grazie al criterio della spesa storica, otterrebbero benefici finanziari significativi, salvo poi riuscire a contenere in futuro tale entità, con una razionalizzazione delle azioni sulle tematiche sulle quali hanno ottenuto l'autonomia differenziata.

Poi, ovviamente, se mai avremo in futuro i LEP, sarà possibile procedere in una logica maggiormente equitativa. Ma quando saranno fatti? E soprattutto come saranno fatti? E'

plausibile ritenere che, una volta ottenuta l'autonomia differenziata, le Regioni più grandi, con l'eventuale beneficio della spesa storica ottenuta, vorranno adottare criteri e tecniche per la determinazione dei LEP che possano portarli a aumentare le risorse finanziarie pubbliche ottenute? Insomma, i LEP assai probabilmente nasceranno condizionati e vincolati dal voler preservare (se non incrementare) le risorse finanziarie pubbliche già ottenute in fase iniziale sulla base della spesa storica. E anzi possibile ipotizzare che, con l'autonomia differenziata, le Regioni con una spesa storica pro-capite maggiore e una qualità delle prestazioni migliori tenderanno a ottenere benefici finanziari pubblici rilevati mentre quelle, al contrario, posizionate con spesa storica bassa e prestazioni qualitative basse saranno penalizzate.

Al contrario, un efficiente ed efficace impostazione dell'autonomia differenziata avrebbe dovuto premiare le Regioni con spesa storica pro capite bassa ed elevata qualità delle prestazioni, ma il fatto che si possa oggi solo "misurare" la spesa storica e in futuro (quando?) i LEP tenderà istituzionalmente ad avallare plausibilmente un processo decisionale come indicato sopra.

E, allora, la questione centrale è oggi: quali sono le Regioni con una spesa pubblica pro-capite elevata nelle tematiche possibili oggetto di autonomia differenziata?

### **La spesa pubblica pro capite nelle tematiche oggetto di autonomia differenziata: una indagine esplorativa**

Il Sistema dei Conti Pubblici Territoriali costituisce una banca dati nazionale molto utile per l'analisi delle entrate fiscali e della spesa pubblica nelle diverse articolazioni funzionali.

Sul piano metodologico, abbiamo fatto una simulazione sulla spesa pubblica pro-capite, riferita al 2020 (ultimo anno disponibile), per alcune tematiche che potrebbero essere oggetto di autonomia differenziata. Ci siamo limitati ad alcune regioni, dopo una serie di elaborazioni e analisi approfondite. Le tabelle che seguono riportano i dati di sintesi espressi in spesa pubblica pro capite (ovviamente in euro).

	Istruzione	Formazione	Cultura e servizi ricreativi	Edilizia abitativa e urbanistica
Piemonte	789	19	140	73
Lombardia	740	4	127	39
Veneto	732	30	139	23
Emilia Romagna	810	5	154	35
Toscana	867	10	174	45
Umbria	936	3	180	46
Marche	880	4	203	77
Lazio	234	12	271	49
Abruzzo	901	2	156	98
Campania	914	7	131	48
Puglia	806	21	106	43
Calabria	956	4	111	66
Sicilia	884	18	122	54

	Sanità	Interventi in campo sociale e assistenzial e	Ambiente	Lavoro
Piemonte	1995	667	52	39
Lombardia	1883	718	50	25
Veneto	2047	676	91	37
Emilia Romagna	2343	716	72	53
Toscana	1942	768	65	47
Umbria	1982	1028	130	54
Marche	2206	925	89	66
Lazio	2072	1271	92	49
Abruzzo	1989	918	62	34
Campania	1527	955	69	21
Puglia	1874	950	49	42
Calabria	1840	1044	130	28
Sicilia	1877	1003	83	43



Le due tabelle illustrano in modo facilmente interpretabile le forti e marcate differenziazioni regionali su alcune tematiche. Ci sono Regioni che, nel 2020, hanno avuto una spesa pro capite superiore ad altre anche di oltre dieci volte (per esempio, nella formazione se paragoniamo il Veneto rispetto all’Abruzzo). Di norma, comunque, la differenziazione è inferiore anche se sempre su livelli elevati (tra il minimo e il massimo si registrano variazioni sino a quattro volte maggiori come nel caso dell’istruzione). Insomma, essere italiani non significa “beneficiare” di una spesa pubblica pro-capite “uguale” per le stesse prestazioni (sanità, scuola, ambiente, etc...). Questo già oggi che tale spesa pubblica è statale.

La questione centrale è se la differenziazione esistente oggi sarà destinata a crescere in futuro con l’autonomia differenziata oppure si potrà registrare una convergenza di questi valori finanziari? È difficile fare simulazioni oggi. Questa spesa pubblica pro capite, come abbiamo detto, sarà “ponderata” con l’introduzione, in un futuro non precisato, dei LEP.

Potremmo avere quattro diversi posizionamenti regionali:

- Le regioni a bassa spesa e bassa qualità delle prestazioni
- Le regioni a bassa spesa e alta qualità delle prestazioni
- Le regioni a alta spesa e bassa qualità delle prestazioni
- Le regioni a alta spesa e alta qualità delle prestazioni

Sulla base dell’analisi che abbiamo svolto, si nota che, in termini di spesa pubblica pro capite, le regioni del sud sono quelle maggiormente penalizzate, mentre quelle del nord, e in parte del centro (inclusa per talune tematiche l’Umbria), sono avvantaggiate (ovvero hanno una spesa storica maggiore).

Se queste ultime risultassero, in futuro, capaci di avere LEP elevati, allora potrebbero rafforzare la loro dimensione in termini di dotazione di risorse finanziarie pubbliche.

Al contrario, le regioni del sud “partono” con poche risorse finanziarie pro capite e rischiano, se i LEP mostreranno una qualità insoddisfacente delle loro prestazioni, di vedersi ridurre l’entità delle risorse finanziarie pubbliche. E, quindi, per poter fare prestazioni (insoddisfacenti) si troveranno ad integrarle con risorse finanziarie proprie (indebitamento delle Regioni o maggiori entrate tributarie dai suoi cittadini e imprese), attivando un circuito perverso di maggiore fragilità economica e sociale nei propri territori.

Per tutto questo, l'autonomia differenziata – così come ci sembra sia stata impostata – rischia di pregiudicare la coesione del paese con le sue diverse comunità regionali.

La “partita” politica non è dunque quella dell'autonomia differenziata ma una profonda e radicale rivisitazione degli assetti istituzionali pubblici complessivi senza i quali la prima rischia di generare danni ai poveri e benefici ai ricchi (ovviamente in termini di regionalismo).