



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE

I GRANDI TEMI DELLA POLITICA ECONOMICA – POSIZIONI A CONFRONTO

Autonomia e competenze delle regioni: verso un federalismo differenziato?

21 ottobre 2019 – ore 18:00-20:00

Salone di Banca di Bologna in Palazzo de' Toschi, Piazza Minghetti 4, Bologna.

MATERIALI PER LA DISCUSSIONE ¹

Indice:

1. Introduzione	p. 1
2. Una premessa: federalismo e meridionalismo	p. 2
3. Le ragioni dell'autonomia	p. 4
4. Le principali questioni aperte	p. 6
● Bibliografia	p. 8
<u>Appendici</u>	
Riquadro 1. Sussidiarietà	p. 10
Riquadro 2. Federalismo Fiscale	p. 10
Riquadro 3. Il divario Nord-Sud	p. 11
Riquadro 4. Il Federalismo differenziato nella Costituzione	p. 13

1. Introduzione

La Costituzione della Repubblica afferma, all'art. 5, che:

- La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Inoltre prevede nel Titolo V (modificato nel 2001) che:

- (art. 116, c.3) "Forme e condizioni particolari di autonomia" possono essere concesse alle Regioni per alcune materie, dettagliatamente indicate all'art.117.
- (art. 119, c.1) "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa".
- (art. 119, c.3) "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

Queste disposizioni sono ad oggi largamente ***inattuatae***.

¹ A cura di Riccardo Rovelli (17.10.2019).

E' invece attuata un'altra forma di autonomia, prevista sempre dall'art. 116 (c.1-2), che si riferisce alle Regioni con statuto speciale ed alle Province autonome. Le ragioni di tale diversa e ormai consolidata autonomia derivano in parte da un'identità culturale più marcata, in parte dal collocamento geografico in zone di confine o insulari.

Già nell'inverno 2017-18, durante il Governo Gentiloni, tre regioni (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna) hanno richiesto il conferimento di **maggiore autonomia**, richiamandosi esplicitamente all'art. 116, c.3. Tre separate pre-intese sono state siglate nel febbraio 2018 (Governo Gentiloni). Le tre intese riflettono le differenze nei progetti di autonomia presentati dalle tre Regioni. (Vedi Pallante, 2019, e Viesti, 2017 e 2019, per un esame comparato).

I negoziati sono poi proseguiti prima con il Governo Conte I (nuove intese siglate nel 2019) e ora con il Conte II, ed hanno segnalato un crescente livello di polemica, in particolare fra Governo da una parte e Lombardia e Veneto dall'altra.

Sia tra le diverse regioni che tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione, il dibattito è acceso sull'opportunità e sulle modalità di attuazione di tali progetti.

2. Una premessa: federalismo e meridionalismo

La Costituzione non spiega per quali motivi l'autonomia possa essere concessa, per alcune materie, alle Regioni che lo richiedano.

Nell'opinione pubblica e nelle forze politiche, invece, il dibattito sui motivi (a favore oppure contro) l'autonomia regionale è assai vivace, anche se non sempre sono chiari i termini del dibattito.

Per cercare di fare chiarezza, distinguiamo tre diversi punti di vista: Federalismo, Meridionalismo e Autonomismo. In questo paragrafo esaminiamo brevemente i primi due; nel successivo il terzo.

A. Federalismo. Al centro del dibattito federalista vi è la questione di quale sia il livello di **decentramento desiderabile** (in particolare, nel nostro caso, fra Stato nazionale e Regioni). Per definire la questione si fa in genere riferimento a due concetti: per giuristi e politologi la "**sussidiarietà**"; per gli economisti il "**federalismo fiscale**". Nei Riquadri 1 e 2 (in Appendice) sono illustrati in modo sintetico.

La Costituzione si ispira in parte ad ambedue questi concetti.

Al principio di sussidiarietà fanno qualche riferimento l'art. 118 e l'art. 120. Tuttavia, questi riferimenti non ne fanno certo un principio generale del nostro ordinamento (come lo è, invece, nell'UE).

Per quanto riguarda il federalismo fiscale, ogni proposta in tal senso richiede di definire quale sia la "divisione dei ruoli" tra Stato e Regioni. Nel nostro caso quest'istanza è recepita dall'art. 117 della Costituzione, che propone un'articolata classificazione delle competenze, mutuando una distinzione già adottata nei Trattati della UE.

L'art. 117 (vedi Riquadro 4, in Appendice) distingue infatti tra **competenze esclusive** dello Stato, **competenze concorrenti** tra Stato e Regioni e **competenze residuali** della regioni. Nel campo delle

competenze concorrenti, allo Stato spetta di determinare i principi fondamentali, alle Regioni di emanare le leggi specifiche.

Nella realtà, il dibattito su quali competenze sia opportuno (partendo da uno Stato centralizzato) decentralizzare è assai complesso, in quanto coinvolge sia importanti questioni valoriali che sottili questioni tecniche.

In particolare l'art. 116 prevede l'autonomia per le Regioni "ordinarie" in riferimento a tutte le materie di competenza concorrente, ma (con alcune cautele) ad alcune per le quali lo Stato ha legislazione esclusiva: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Si noti (questione che spesso è stata ripresa nei dibattiti recenti) che la "**determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" è e rimane tra le competenze esclusive e neppure parzialmente "autonomizzabili" (Art. 117, c.2, lett. m). Peraltro, la determinazione di questi livelli non è mai stata effettuata!

In ogni caso, anche per le materie di competenza concorrente, l'autonomia può essere concessa subordinatamente alla determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali. E' chiaro che qui si apre un potenziale amplissimo spazio di "negoziato" tra Stato e Regioni!

B. Meridionalismo. Non discutiamo qui della "questione meridionale". Tuttavia, poiché le riserve sui progetti di autonomia provengono in buona parte da studiosi o istanze politiche del "Mezzogiorno", nel riquadro 3 (in Appendice) ricordiamo alcuni aspetti di tale dibattito.

Benché le interpretazioni del divario Nord/Sud siano molto diverse tra loro, talvolta anche opposte, in realtà per la maggior parte, o con poche eccezioni, esse concordano su di un punto: la soluzione al problema del Mezzogiorno non è concedere una maggiore autonomia alle diverse Regioni.

Per alcuni, se tutte le Regioni godessero di maggiore autonomia, questo precipiterebbe ancor più il Sud nella braccia di una classe politica irresponsabile o incapace

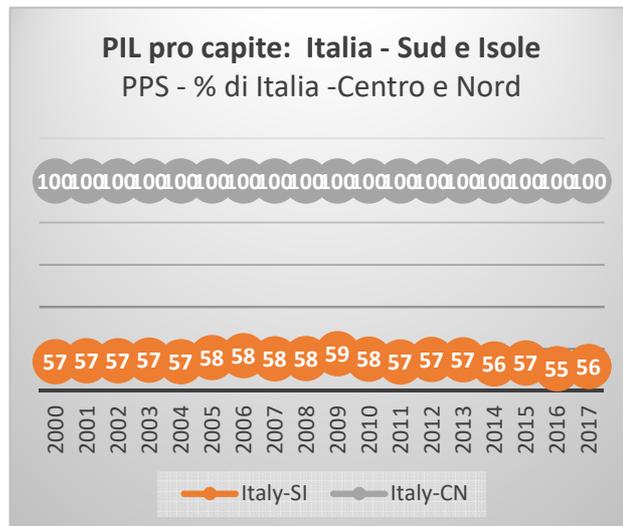
Per altri, maggiore autonomia ridurrebbe ancor più le risorse che lo Stato centrale (e quindi il Nord) è disposto a investire o trasferire al Sud.

Per altri ancora, si teme che il processo di autonomia possa aprire le porte ad una maggiore divisione tra le due parti del paese: se non una vera e propria secessione, perlomeno un forte indebolimento del ruolo politico e di indirizzo dello Stato centrale.

Pertanto, è raro trovare studiosi (o politici) meridionalisti che aderiscano con entusiasmo alle ragioni dell'autonomia. A queste, invece, è dedicato il prossimo paragrafo.

3. Le ragioni dell'autonomia.

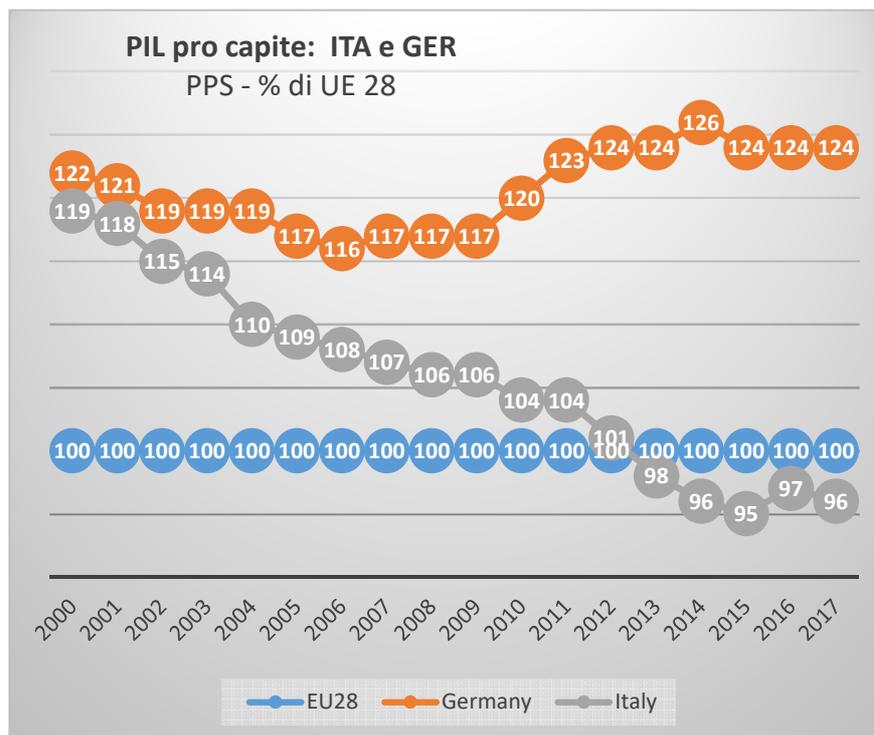
Con una sintesi un po' brutale, si può sostenere che l'evidenza empirica che più preoccupa gli studiosi "meridionalisti" si riassume, per gli ultimi decenni, in questo grafico:



Fonte: Eurostat.

Fatto uguale il Centro-Nord, in ciascun anno, a 100, il grafico mostra che la media del PIL pro capite tra tutte le regioni del Sud e Isole, ha oscillato con poche variazioni – e nessun trend - tra il 55 ed il 59%.

Al contrario, è un altro grafico a togliere il sonno agli autonomisti. Questo:

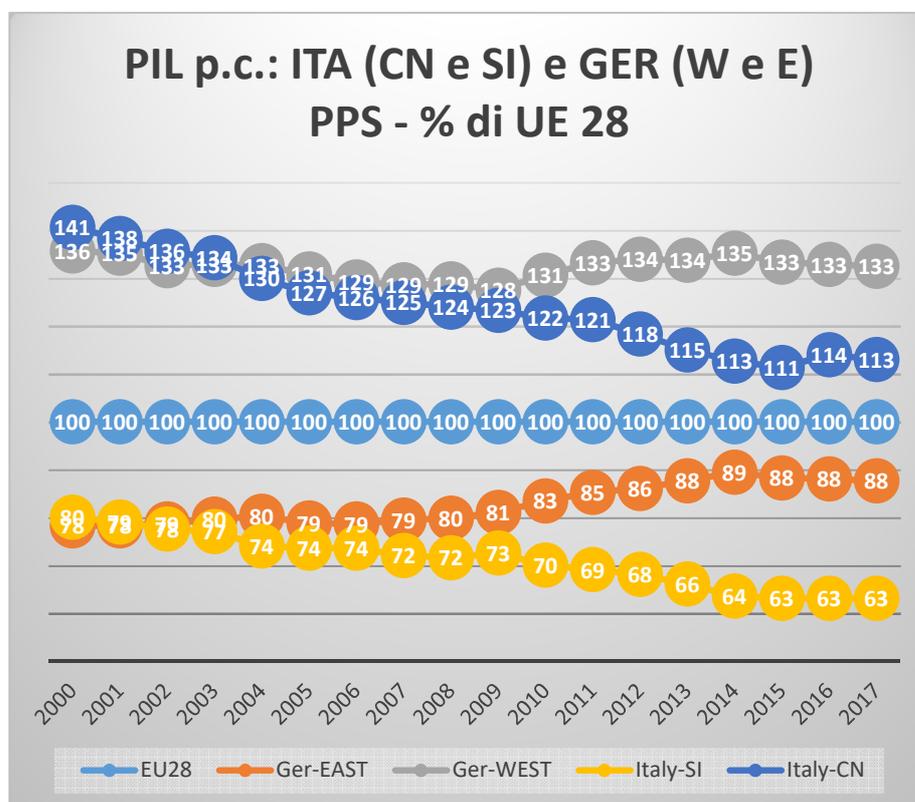


Posta l'UE uguale a 100, il grafico mostra che:

- Nel 2000, il PIL pro capite (valutato a parità di potere d'acquisto dell'euro) era molto simile tra Italia e Germania, e superiore del 20% a quello dell'UE nel suo complesso.
- Per la Germania, vi è stato un breve periodo di impoverimento relativo, ma dal 2010 (passata la Grande Recessione) ha ripreso a crescere, ed ora il reddito medio pro capite è del 25% superiore a quello di tutta l'UE

- ... mentre l'Italia ha perso rapidamente terreno, non solo nei confronti della Germania, ma anche di tutta l'UE: dal 2013 siamo sotto la media UE, e forse non è ancora finita ... Intanto, il nostro PIL pro capite è il 77% di quello della Germania.

Forse è tutto da attribuire al ritardo del Sud? Neanche per idea. In realtà c'è un altro grafico che preoccupa ancora di più gli autonomisti. Questo:



Qui non ci sono più Italia e Germania, ma le due metà di ciascuna (*"The two Mezzogiornos"*, come intitolò un tempo l'economista tedesco Hans Werner Sinn). E qui si vede che:

- Nel 2000, le due metà simmetriche partono alla pari, anzi con l'Italia in leggero vantaggio: Germania dell'Ovest e Centro-Nord hanno un PIL pari rispettivamente a 136 e 141% della media UE, mentre Germania dell'Est e Mezzogiorno sono rispettivamente a 78 e 80%.
- Poi però succede qualcosa di molto diverso: l'Est comincia a convergere verso l'Ovest, e si avvicina parecchio alla media UE. Al contrario in Italia tutto va male: il Nord si allontana dall'Ovest e il Sud perde terreno su tutti (solo il gap con il Nord rimane, come abbiamo visto, costante: ma non è proprio il caso di dire che un male comune sia mezzo gaudio).

La paura del Centro-Nord è chiara: non è solo il Sud che perde terreno rispetto a chi cresce, ma è il Sud che nella sua caduta trascina anche il Nord. Dunque il messaggio è chiaro: bisogna liberarsi!

Qualcuno lo dice chiaramente. Tuttavia, vi sono due modi molto diversi di dirlo:

- *"Se non dovesse staccare un assegno di almeno 50 miliardi di euro all'anno alle regioni del Sud, il Nord sarebbe un'isola felice, una sorta di Svizzera sotto le Alpi."* (Ricolfi, 2018).
- *"Lo Stato deve liberare le Regioni dai lacci inutili"* (Bertolissi, 2019).

Queste due visioni non sono in contraddizione l'una con l'altra, ma sono indipendenti, ossia fanno riferimento a due possibili diverse visioni del processo di autonomia:

- Nel primo caso, infatti, la richiesta di autonomia dovrebbe coinvolgere anche una ri-definizione (o **ri-negoziazione**) **dei saldi finanziari delle Regioni** (quello che in linguaggio tecnico si chiama il “residuo fiscale” di ciascuna Regione).
- Nel secondo caso, invece, l'autonomia può essere concepita anche **a saldi finanziari invariati**. Ossia le stesse risorse che ora sono gestite dallo Stato per ciascuna materia verrebbero trasferite alla Regione che richiede l'autonomia per quella materia. La Regione potrà poi decidere come impiegare quelle risorse, in modo (presumibilmente) più efficace o efficiente.

4. Le principali questioni aperte.

A quale di queste due ipotesi fanno riferimento le richieste di autonomia avanzate in modo indipendente da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto?²

In apparenza, al secondo caso (autonomia a saldi finanziari invariati), che appare quello costituzionalmente più ragionevole. Tuttavia, anche in questo secondo caso ci sono almeno due questioni da chiarire.

Prima questione: Più autonomia per tutti, o più autonomia per chi lo chiede?

I termini di questa questione sono riassunti con chiarezza da Zanardi (2017): *“La risposta più corretta al fatto che le varie regioni siano oggi caratterizzate da livelli di efficienza produttiva differenziati è quella di accordare nuove competenze legislative a chi è già più efficiente? O piuttosto è quella di promuovere quelle misure, ad esempio in termini di disegno dei meccanismi di incentivo, necessarie a che il livello di efficienza sia innalzato sull'intero territorio nazionale?”*

Su questo punto è in corso un vivace dibattito tra Regioni e Stato – ed è un punto che sarà in discussione anche nel nostro incontro.

Seconda questione: Cosa vuol dire a saldi finanziari invariati?

Osserva ancora Zanardi (2017): *“Le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un escamotage per consentire alle regioni “ricche” di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del Paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di “neutralità perequativa” delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato.*

Questo requisito di “neutralità perequativa” del finanziamento del federalismo differenziato sarebbe garantita ovviamente se le aliquote di compartecipazione fossero fissate in modo tale da garantire dei gettiti esattamente pari alla spesa “storica” dello Stato nella regione richiedente per le funzioni devolute, cioè al costo dell'attuale fornitura statale per tali funzioni.”

² Vedi Regione Emilia-Romagna (2019); Regione Lombardia (2019); Regione Veneto (2019). Per una analisi comparata, vedi Pallante (2019), Zanardi (2017; 2019).

Su questa questione, cosa richiedono le Regioni? Prendiamo ad esempio la Regione Veneto. La proposta di autonomia veneta richiede che:

“(…) La determinazione delle risorse [che dovranno essere trasferite dalla Stato alla Regione, in quanto necessarie all’esercizio delle funzioni le cui competenze vengono trasferite] dovrà avvenire in termini di:

a) nella fase iniziale di attuazione di quanto previsto dall’Intesa, sulla base della spesa sostenuta dallo Stato nella Regione, riferita alle funzioni trasferite o assegnate;

b) successivamente, onde assicurare il principio del superamento della spesa storica, sulla base di fabbisogni standard, che dovranno essere determinati entro un anno dall’entrata in vigore della legge di approvazione dell’Intesa, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni. “(Regione Veneto, 2019, Art.5 c.2)

In questo caso, quindi, l’espressione “a saldi invariati” (ossia, applicando i costi storici) si applicherebbe solo nel periodo iniziale. Ma che succede dopo? Su questo punto si sono accavallate molte interpretazioni e polemiche. Diverse domande sembrano ancora senza una chiara risposta:

- Come e chi determina i **livelli essenziale delle prestazioni (LEP)**?
- Come e chi determina i nuovi **fabbisogni standard**, conseguenti all’adozione dei LEP?
- Sia i LEP che i fabbisogni standard, si applicano a **tutte** le Regioni o solo (in questo caso) al Veneto?
- Se l’adozione dei LEP risulta in un risparmio di risorse, a beneficio di chi debbono essere impiegati questi **risparmi**?
- In particolare, è possibile che le nuove procedure si arrivi, nel corso del tempo, ad una diversa **distribuzione delle risorse fiscali tra Regioni**, e in particolare una **riduzione del residuo fiscale negativo** oggi a carico delle Regioni più ricche? Questa domanda³ è sollecitata da alcune affermazioni contenute nella proposta del Veneto. Due in particolare:
 - *“Le modalità per l’attribuzione delle ... risorse finanziarie sono determinate dalla commissione paritetica tenendo conto (inter alia) dell’“attribuzione alle regioni di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali”*(Regione Veneto, 2019, Art.5 c.1)
 - Se si verificano **aumenti del gettito tributario** sui tributi al gettito dei quali una Regione partecipa con lo Stato o rispetto ai quali ha un’aliquota riservata, tale variazione “è [pro-quota] di **competenza della Regione**”(id., Art.5 c.4).

Vi è poi una questione procedurale di rilevante importanza politica, e che coinvolge in particolare l’attuale Governo (Conte II, con il Ministro competente Francesco Boccia).

- Il Governo attuale vorrebbe prima definire una serie di **norme quadro**, valide per tutte le Regioni, e in questa sede definire anche i **LEP**, prima di definire – ai sensi della Costituzione – eventuali intese bilaterali con le singole Regioni.

Questa prospettiva – in generale vista con favore da diverse “altre” Regioni (quelle non coinvolte nelle richieste di autonomia differenziata) - ha fatto invece gridare allo scandalo

³ Vedi Pallante (2019); Viesti (2019).

Lombardia e Veneto. Queste regioni - che già avevano vivacemente protestato a luglio 2019 con il Governo Conte I, che avrebbe negato la possibilità di assumere i docenti della scuola direttamente su base regionale – ora temono che la legge quadro sia in realtà un modo per affossare l'intero processo di autonomia. (Vedi ad es. Valentini, 2019).

Per concludere e riassumere, formuliamo alcune **domande che potranno essere al centro del dibattito**:

- i. Per quali materie - o meglio per quali **funzioni** specifiche - sarebbe desiderabile concedere maggiori autonomie ai sistemi territoriali, ed alle regioni in particolare?
- ii. Perché, per tali funzioni, il dibattito è orientato sulla richiesta di un'**autonomia differenziata** piuttosto che non generalizzata?
- iii. Per quali materie e funzioni è invece preferibile mantenere un impianto decisionale e finanziario **centralizzato**?
- iv. La concessione di maggiore autonomia ad alcune regioni dovrebbe avvenire mantenendo **invariati i saldi finanziari** attuali tra stato e regioni?
- v. E' opportuno attuare l'autonomia differenziata prima di aver istituito il **fondo di perequazione** previsto dall'art.119 della Costituzione?

Bibliografia

Bertolissi, Mario (2019) Autonomia. Marsilio.

Cardella, Pier Luca (2015) Federalismo fiscale (voce). In: Enciclopedia Italiana - IX Appendice, Treccani. http://www.treccani.it/enciclopedia/federalismo-fiscale_%28Enciclopedia-Italiana%29/

Daniele, Vittorio, e Malanima, Paolo (2007) Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004). Rivista di Politica Economica, Marzo-Aprile, pp. 267-315. http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2007/mar-apr/Daniele_malanima.pdf

Felice, Emanuele (2017) The Roots of a Dual Equilibrium: GDP, Productivity and Structural Change in the Italian Regions in the Long-run (1871-2011). Banca d'Italia – Quaderni di Storia Economica n.40. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quaderni-storia/2017-0040/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1>

Felice, Emanuele (2019) Il Sud, l'Italia e l'Europa. Il Mulino.

Giannola, Adriano (2012) Meridionalismo (voce). In: Il Contributo italiano alla storia del Pensiero – Economia, Treccani. http://www.treccani.it/enciclopedia/meridionalismo_%28Il-Contributo-italiano-alla-storia-del-Pensiero:-Economia%29/

Giannola, Adriano (2019) Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese diviso. Nota Svimez no. 7, maggio.

http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/05/2019_04_09_nota_regionalismo-7.pdf

Giarda, Piero (2004) Federalismo fiscale (voce). In: Enciclopedia del Novecento - III Supplemento, Treccani. http://www.treccani.it/enciclopedia/federalismo-fiscale_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/

Oates, William E. (1999) An essay on fiscal federalism. Journal of economic literature, XXXVII, 3, pp. 1120-1149.

- Pallante, Francesco (2019) Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?. Federalismi.it, 20 marzo.
<https://www.federalismi.it/ApiOpenFilePDF.cfm?artid=38245&dpath=document&dfile=19032019234128.pdf&content=Nel%2Bmerito%2Bdel%2Bregionalismo%2Bdifferenziato%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B>
- Pio XI, Lettera Enciclica Quadragesimo Anno. 1931. http://w2.vatican.va/content/pius-xi/it/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html
- Regione Emilia-Romagna (2019) Bozza intesa 15 maggio. <https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/07/bozza-Emilia-Romagna.pdf>
- Regione Lombardia (2019) Bozza intesa 15 maggio. <https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/07/bozza-Lombardia.pdf>
- Regione Veneto (2019) Proposta della Regione del Veneto di intesa con il Governo per l'attuazione dell'articolo 116, Terzo comma, della Costituzione. https://www.roars.it/online/wp-content/uploads/2019/09/Autonomia_Veneto.pdf
- Ricolfi, Luca (2018). Così l'appropriazione parassitaria del sud impoverisce il nord, Il Foglio, <https://www.ilfoglio.it/economia/2018/03/21/news/sviluppo-sud-italia--185177/>
- Rossi, Salvatore (2017) Vere questioni sul meridione. Il Foglio, 20 Settembre. <https://www.ilfoglio.it/economia/2017/09/20/news/vere-questioni-sul-meridione-153080/>
- Svimez (2018). Rapporto Svimez 2018. Novembre. http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2019/05/2018_11_08_rapporto_linee_app_stat.pdf
- Valentini, Valerio (2019) Il gran bluff dell'autonomia. Il Foglio, 31 luglio. <https://www.ilfoglio.it/politica/2019/07/31/news/il-gran-bluff-dellautonomia-267746/>
- Viesti, Gianfranco (2019) Verso la secessione dei ricchi? Ed. Laterza. <https://www.laterza.it/download-viesti.asp>
- Zanardi, Alberto (2017) Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica. Astrid Rassegna n.11. http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/03/zanardi_intervento-tavola-rotonda.pdf
- Zanardi, Alberto (2019) Audizione UPB su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio. http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf

APPENDICI

Riquadro 1 - Sussidiarietà

“Nel linguaggio politico, [è] il concetto per cui un’ autorità centrale avrebbe una funzione essenzialmente sussidiaria, essendo ad essa attribuiti quei soli compiti che le autorità locali non siano in grado di svolgere da sé.” (Vocabolario Treccani).

Un concetto simile è nella dottrina sociale della Chiesa cattolica: “siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l’industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare”(Pio XI, Quadragesimo Anno, 1931).

Riquadro 2 – Federalismo Fiscale

“Lo scopo principale del federalismo fiscale [...] è di consentire ai diversi gruppi che vivono nei diversi Stati di esprimere le loro diverse preferenze per i servizi pubblici; e ciò porta, inevitabilmente, a differenze nei livelli della tassazione e dei servizi pubblici. Le differenze nei livelli di tassazione possono interferire con l’efficiente allocazione delle risorse e con la localizzazione delle attività economiche; ma questo è il costo della suddivisione politica, sia essa a livello subnazionale che sovranazionale” (v. Musgrave, 1959 – cit. da Giarda, 2004).

Più in particolare, il cosiddetto **Teorema di decentralizzazione** (v. Oates, 1999) si applica ai cosiddetti “beni pubblici locali” (cioè, beni e servizi il cui godimento è aperto a tutti i membri di una comunità territoriale). Il teorema afferma che, se (i) non vi sono rilevanti risparmi di costo dal produrre quel bene o servizio ad un livello più centralizzato, e se inoltre (ii) il godimento di quel bene o servizio è limitato ai membri di quella comunità (ossia, l’offerta di quel bene non genera altrove esternalità o “*spillovers*”), allora si può presumere che sia preferibile decidere la produzione di quel bene o servizio a livello della singola comunità: in questo modo, infatti, se vi sono differenze nelle preferenze tra le diverse comunità, ciascuna potrà organizzarsi in modo da disporre di quel bene nella misura o nelle modalità in cui preferisce.

Va poi sottolineato che “un efficiente sistema di federalismo fiscale richiede che ciascun livello di governo e ciascun governo, centrale, regionale o locale, **finanzi le proprie spese** con il gettito prodotto da proprie entrate tributarie” (Giarda, 2004, che riprende un concetto già introdotto da Adam Smith nel 1776).

Questo requisito è recepito dall’art.119 della Costituzione, che è coerente con il principio che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni devono poter integralmente finanziare le funzioni pubbliche loro attribuite potendo a tal fine contare, oltre che sulle (...) entrate tributarie proprie, sulla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al singolo territorio e sulla quota di un fondo perequativo a garanzia dei territori «con minore capacità fiscale per abitante»”.

Infine, va notato che le ipotesi federaliste non mettono in discussione la “riserva naturale” che spetta allo Stato centrale per alcune materie o funzioni: in particolare, per la determinazione dei principi fondamentali dello Stato, per la politica estera ed i rapporti internazionali dello Stato, e per le politiche macroeconomiche e redistributive.

In riferimento a quest’ultimo aspetto è opportuno introdurre (perché rientra poi in tutti i dibattiti correnti)anche il concetto di **residuo fiscale**. Se si ammette che (i) lo Stato centrale sia responsabile di una funzione redistributiva, e che (ii) ogni cittadino debba poter accedere allo stesso modo a beni e servizi pubblici, ne discende un **principio di “equità orizzontale” (tra individui): ciascun cittadino deve concorrere**

alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva. E questo è – quasi alla lettera – ciò che prevede l’art. 53 della Costituzione!

Questo principio implica che in generale ciascun individuo abbia un proprio residuo fiscale: ossia la differenza tra il costo dei beni e servizi pubblici di cui gode e le imposte che ha pagato per contribuire a tale produzione di beni e servizi. Nell’ipotesi di un bilancio in pareggio, il residuo è negativo per i più ricchi; positivo per i più poveri.

Come è naturale, tale differenza si riproduce anche a livello territoriale, se vi sono Regioni mediamente più popolate da contribuenti ricchi, ed altre popolate da contribuenti mediamente più poveri.

Riquadro 3 – Il divario Nord-Sud

Per diversi studiosi meridionalisti, *“non esisteva, all’Unità d’Italia, una reale differenza Nord-Sud in termini di prodotto pro capite. È possibile che, facendo riferimento ad altri indicatori, una differenza esistesse. Il divario economico fra le due grandi aree del paese in termini di prodotto sembra invece essere un fenomeno successivo. Pare di poter dire che esso cominciò a manifestarsi dalla fine degli anni ’70 e negli anni ’80 [dell’ottocento]”* (Daniele e Malanima, 2007).

Tuttavia, *“fino al secondo dopoguerra, il Sud non ha un ruolo attivo nello sviluppo economico italiano, assolve invece la duplice funzione di garantire il controllo sociale e di alimentare trasferimenti di risorse finanziarie. La conseguenza, quale che fosse l’iniziale divario, è una crescente emarginazione produttiva dell’area.”* (Giannola, 2012).

Nel dopoguerra, *“il «nuovo meridionalismo» sostiene che non è possibile affidarsi all’agire del mercato e propone un intervento dello Stato sistematico di stampo programmatico che, oltre ad affrontare la questione agraria, punti all’industrializzazione del Sud”*. Tali proposte vengono nel complesso recepite dalle forze di governo, in particolare con la riforma agraria e l’istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, e con lo sviluppo del sistema delle cosiddette “Partecipazioni Statali”.

Come osserva Adriano Giannola, è in conseguenza di questa svolta che *“per la prima volta dall’Unità, tra il 1957 e il 1974, si realizza un significativo processo di convergenza dell’economia meridionale rispetto alle medie nazionali: dal 53% del 1951 il divario scende al 34% per effetto delle imponenti migrazioni interne e del rapido aumento della produttività.”*

Purtroppo però questo sarà l’unico periodo di protratta e rilevante convergenza tra Sud e Nord.

Dopo la prima crisi petrolifera si manifesta la crisi della grande impresa italiana, e Sud e Nord riprendono a divergere. Le interpretazioni di questo fatto sono però diverse.

Secondo Giannola (2012), l’unico modo per proseguire nella convergenza sarebbe stato il continuare una politica di industrializzazione orientata dallo Stato. Al contrario, questa politica è stata abbandonata: la Cassa per il Mezzogiorno è stata chiusa nel 1984; l’intervento straordinario del tutto interrotto nel 1992 (e sostituito poi dai “Fondi Strutturali” provenienti dalla Comunità, poi Unione Europea). L’intervento diretto dello Stato nel Mezzogiorno non si è invece più rivolto all’industrializzazione; al contrario, si è alimentato un flusso di trasferimenti correnti volti al sostegno dei redditi: una politica che Giannola definisce come *“l’illusione (figlia di un malinteso keynesismo) che la costruzione, tardiva, dello stato sociale possa sostituirsi – con i suoi meccanismi redistributivi e di sostegno alla domanda – alle politiche attive [di industrializzazione]”*. E – conclude Giannola - , *“è a questo punto quasi inevitabile imputare all’area debole di adagiarsi nello spreco, nella disoccupazione e nell’assistenza.”*

Diversi studiosi sono però convinti che in realtà la soluzione proposta da Giannola non avrebbe potuto funzionare. Secondo Salvatore Rossi – che riprende analisi sviluppate nel corso degli anni presso la Banca d'Italia -: *“dopo la stagione della Cassa per il Mezzogiorno, nel ventennio d'oro 50 e 60, [gli interventi straordinari] non funzionano più, si sono trasformati in macchine per la corruzione e lo spreco. E' meglio, molto meglio, imparare a usare i fondi strutturali europei e, soprattutto, ripensare le politiche generali (appunto: istruzione, sanità, giustizia e così via), rassegnandosi all'idea che la loro applicazione è diversissima nei vari territori e pensando a meccanismi d'incentivo/disincentivo che cerchino di ridurre il deficit di efficacia del Sud”* (Rossi, 2017).

Ma da cosa dipende allora il divario di efficacia dei servizi pubblici generali tra Nord e Sud? Secondo Rossi *“non è questione di soldi. Non c'è carenza relativa di risorse finanziarie al Sud in nessun ambito dell'azione pubblica. ... E' evidente che le differenze possono spiegarsi solo, come dicono pudicamente i sociologi e gli economisti, con la minore dotazione al Sud di “capitale sociale”, quella grandezza intangibile che ha a che fare con il senso civico dei cittadini, con la fiducia verso gli altri, con la partecipazione alla vita comunitaria.”*

Più esplicita ma in fondo concorde con Rossi è l'analisi di Emanuele Felice: già da prima, *“a partire dalla seconda metà degli anni Sessanta, la Cassa per il Mezzogiorno ha progressivamente perduto capacità di incidere: ... gli aspetti assistenziali hanno via via preso il sopravvento su quelli produttivi, ... [e] si sono creati incentivi distorti. ... Di questo fallimento, la responsabilità va attribuita in primo luogo alle classi dirigenti meridionali. Non è un caso che gli sprechi siano aumentati negli anni Settanta dopo la creazione delle regioni* (Felice, 2019).

Senza togliere validità a queste affermazioni, va però ricordato che tutte le analisi empiriche più recenti mostrano che, al netto della ripartizione territoriale della spesa per interessi sui titoli di Stato, si evidenzia chiaramente una **spesa pubblica per residente nel Sud e nelle Isole inferiore fra il 17 ed il 21,5% rispetto a quella nel Centro Nord.**

Spesa pro capite (euro, esclusa spesa per interessi)	Pubblica Amministr. (Svimez, 2018)	Settore Pubblico All., (Giannola, 2019)	Pubblica Amministr. (Pisauro, 2019)
<i>Periodo</i>	<i>2016 Prezzi 2017</i>	<i>Media 2014-16 Prezzi correnti</i>	<i>Media 2013-15 Prezzi 2010</i>
Italia	13.127	15.803	12.717
Centro-Nord	13.934	17.065	13.680
Sud-Isole	11.584	13.394	10.912
<i>S-I in % del C-N</i>	<i>(83,1)</i>	<i>(78,5)</i>	<i>(79,8)</i>

In ogni caso, è però difficile imputare ai divari di spesa l'intero **differenziale di efficacia dei servizi pubblici generali** tra Centro-Nord e Isole. E' ancora Rossi a ricordare tre esempi:

- *“Gli ultimi test del Program for international student assessment (Pisa) ... segnalano per le regioni del Sud punteggi in media inferiori di circa il 10 per cento a quelli del resto d'Italia, in ciascuna delle tre competenze rilevate (lettura, matematica e scienze).*
- *Secondo i dati del ministero della Salute, la quota di parti cesarei primari sul totale dei parti, un indicatore convenzionale di inappropriatazza delle cure, è pari nel sud a oltre il 27 per cento, contro il 19 nel resto d'Italia.*
- *La durata media effettiva dei procedimenti giudiziari definiti nel contenzioso ordinario e commerciale, rilevata dal ministero della Giustizia, è di quasi quattro anni al Sud, contro due anni e mezzo nel resto d'Italia”*

Non è (solo) questione di soldi. Osserva Rossi che *“il numero di insegnanti, medici, giudici e cancellieri al Sud è in media superiore al resto del paese: 10 docenti ogni 1.000 studenti invece che 9 (ministero dell’Istruzione); 22 medici ogni 10.000 residenti invece che 20 (Ragioneria generale dello stato); addirittura 51 giudici e oltre 310 operatori amministrativi ogni milione di abitanti invece di 36 e 180 (ministero della Giustizia).”*

Ma allora qual è la spiegazione? Secondo molti sociologi (e più di recente anche qualche economista) *“è evidente che le differenze possono spiegarsi solo ... con la minore dotazione al Sud di “capitale sociale”, quella grandezza intangibile che ha a che fare con il senso civico dei cittadini, con la fiducia verso gli altri, con la partecipazione alla vita comunitaria” (Rossi, 2017).*

Tuttavia, anche in questo caso non è ovvia quale sia la soluzione: Migliori incentivi? Maggiori sanzioni? O ancora maggiori fondi? Oppure più autonomia?

Riquadro 4 – Il Federalismo differenziato nella Costituzione

Parte II - Titolo V - Le Regioni, le Province e i Comuni – Artt. 114-120

Art. 114

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

Art. 115

(abrogato)

Art. 116

Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), 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.

Art. 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Art. 118

Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Art. 119

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Art. 120

La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, nè adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, nè limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.