

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI
CAMERA DEI DEPUTATI
VENERDI' 15 MARZO 2024

Audizione resa da

Vincenzo Carrieri

Professore Ordinario di Scienza delle Finanze

(Università Della Calabria)

Sul disegno di legge C. 1665, approvato dal Senato, recante
“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni
a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della
Costituzione”

Sommario

1. Premessa; 2. Le Materie; 3. I LEP; 4. Finalità; 5. Misure Perequative; 6. Considerazioni Finali.

1. Premessa

Vi ringrazio per avermi invitato a questa audizione. È per me veramente un onore essere audito su un tema così rilevante per il nostro paese e mi scuso se non posso essere presente fisicamente a causa di improrogabili motivi familiari.

Si sottolinea che l’analisi del testo avviene in assenza della definizione e della quantificazione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP), il che rende l’analisi più complessa. Nella sua attuale forma il testo esprime essenzialmente i principi ispiratori, le ambizioni e i criteri generali per le future intese sull'autonomia differenziata. Non fornisce gli elementi che consentono una valutazione approfondita degli aspetti finanziari e dell'efficienza, che sono criteri cruciali per valutare gli impatti economici di qualsiasi intervento pubblico. Fermo restando quanto appena detto, in

questa fase preliminare si possono già individuare delle criticità su almeno quattro aspetti: le materie, le clausole finanziarie relative alla quantificazione dei LEP, le finalità e le misure perequative.

2. Le materie

L'aspetto più critico riguarda la definizione delle materie di cui all'art. 3 del testo. L'assunzione di fondo del decreto è una presunta superiorità sul piano dell'efficienza tecnica della produzione di alcune prestazioni a livello regionale rispetto al livello statale. In altri termini, per qualche motivo non spiegato, si ritiene che le prestazioni relative alle materie o ambiti di materie all'art 3. del testo possano essere svolte in modo più efficiente dal punto di vista tecnico a livello regionale. Cioè, a parità di risorse possono ottenere risultati migliori oppure - visto come problema duale- possono consentire di minimizzare le risorse utilizzate a parità di prestazioni. Questo è un tema di efficienza tecnica, appunto, da distinguersi da quello di efficienza allocativa, che è la scelta efficiente di cosa produrre. Tale compito viene demandato alla definizione dei LEP, che rimane un compito statale. A mio avviso, sarebbe quasi più giustificata una superiorità sul piano dell'efficienza allocativa del governo locale, che è in principio più vicino alle preferenze dei cittadini che potrebbero essere, appunto, eterogenee tra i territori. La superiorità sul piano tecnico, oltre a non essere giustificata da evidenza empirica, rimane ancora più dubbia se viene considerata con riferimento alle materie che vengono elencate come suscettibili di autonomia.

Infatti, secondo i principi classici delle teorie di decentramento fiscale, esistono due requisiti essenziali per la definizione di cosa è efficiente

produrre a livello locale. Il primo principio guida deve essere l'assenza di esternalità, che rende preferibile produrre a livello locale dei servizi i cui benefici si diffondono esclusivamente nell'area di diffusione spaziale dei costi. È irrealistico pensare che su temi come la ricerca scientifica e la tutela della salute, ad esempio, gli effetti rimangano a livello locale. Tant'è che sono esempi che vengono utilizzati didatticamente proprio come casi di esternalità positive o addirittura di beni pubblici, i cui effetti si propagano su tutto il territorio. Per fornire un esempio concreto, è immaginabile che una ricerca scientifica confini i suoi effetti al territorio in cui è prodotta l'innovazione? Vorrebbe dire, ad esempio, che se in una regione si produce un brevetto o una nuova conoscenza in ambito scientifico questa scoperta deve produrre i suoi benefici esclusivamente nella regione in cui è stata prodotta? Oppure, si pensi al caso delle malattie infettive e della loro diffusione, che è stato infatti un punto di estrema debolezza della sanità decentrata come abbiamo visto durante l'esperienza pandemica.

Il secondo criterio guida, con cui si dovrebbero individuare le prestazioni da offrire a livello locale, è quello della scala efficiente di produzione. In altri termini è auspicabile che la competenza amministrativa coincida con la dimensione ottimale dei costi. Per buona parte delle materie elencate all' art. 3, si pensi alle grandi reti di trasporto e navigazione o alla produzione di energia, la produzione è caratterizzata da costi fissi elevati ed è opportuno produrre nel tratto decrescente della curva di costi marginali, ovvero in presenza di quantità prodotte elevate, proprio al fine di minimizzare i costi e sfruttare l'economia di scala.

Per concludere, su molte di queste materie è irrealistico immaginare che l'efficienza tecnica sia superiore al livello locale, anzi, sembrerebbe molto più verosimile il contrario.

3. I LEP

Una seconda questione critica riguarda i LEP. È vero che in assenza di una definizione e quantificazione dei LEP non è possibile fornire valutazioni approfondite, tuttavia sarebbe opportuno partire da un'esperienza importante, che è quella dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) nel caso della sanità. L'esperienza in tale ambito ci suggerisce che è innanzitutto molto complesso definire in modo esaustivo dei livelli essenziali di prestazione. Ne è prova il tempo molto lungo che si è reso necessario per individuarli (dalla enunciazione alla reale individuazione circa 20 anni) e le continue necessità di aggiornamento. Soprattutto, l'esperienza dei LEA dimostra come la mera assicurazione sul piano formale di livelli di prestazioni uniformi non garantisca che ci sia sostanziale uniformità delle prestazioni sul territorio. Gli ultimi dati di monitoraggio forniti dal Ministero della Salute ci dimostrano esattamente il contrario, ovvero la presenza di molte regioni che presentano elevate criticità nell'erogazione dei LEA.

Va anche aggiunto che le complessità riscontrate per la definizione dei LEA potrebbero essere anche maggiori nel caso dei LEP, che andrebbero definiti su un numero elevato di materie molto eterogenee tra di loro per natura e costi delle prestazioni da offrire.

C'è poi una questione sui LEP che è molto contraddittoria nel decreto, che riguarda la difficoltà di conciliare il criterio dell'invarianza finanziaria (art. 9, comma 3) per le regioni che non partecipano ad alcuna intesa e la salvaguardia dell'entità e la proporzionalità delle risorse (art 9, comma 3).

L'invarianza finanziaria per le regioni che non partecipano ad alcuna intesa di fatto garantisce che la spesa storica delle regioni che non richiedono autonomia sia salvaguardata. Nel testo, però, si prevede che possono essere aumentate le risorse dedicate al finanziamento di LEP perché possono essere aggiornati (art 3., comma 7) , ma allo stesso tempo si enuncia che questo non deve pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse. Cosa si intende in concreto? Supponiamo che a seguito dell'aggiornamento dei LEP si renda necessario aumentare la disponibilità finanziaria per garantire i LEP delle regioni che richiedono l'autonomia. Se dobbiamo mantenere la proporzionalità, dovremmo aumentare poi anche le risorse alle regioni che non richiedono l'autonomia? Il principio di invarianza finanziaria sembrerebbe suggerire il contrario, ma in assenza di adeguamento di risorse, il mantenimento delle proporzioni esistenti implicherebbe che i LEP siano già soddisfatti in questa versione? Il provvedimento legislativo deve necessariamente chiarire questi dubbi.

4. Finalità

Un altro aspetto molto rilevante va proprio all'essenza delle finalità enunciate nell'art.1, ovvero "rimuovere le discriminazioni e le disparità di accesso alle prestazioni". L'evidenza empirica disponibile nel nostro paese ci dimostra che soprattutto le regioni più svantaggiate socio-economicamente non riescano a soddisfare i LEA in sanità e si evidenziano differenze significative anche sulle competenze acquisite a scuola, come testimoniato dai dati invalsi sull'istruzione, che si ricorda è una funzione che in questo momento non è decentrata ma rientra nel novero delle materie all'art. 3 del testo suscettibili di autonomia. Il dato di partenza su cui intervenire dovrebbe essere proprio il riconoscimento di queste differenze sostanziali di accesso. Un progetto di autonomia differenziata, che intenda salvaguardare l'equità territoriale e la proporzionalità come è nei principi

ispiratori del testo, dovrebbe partire dall'analisi dei divari territoriali esistenti, la ricerca approfondita delle cause di tali divari e la previsione di interventi che mirano a ridurre innanzitutto i gap di efficienza esistenti nella produzione di prestazioni tra le regioni italiane.

5. Misure perequative

Nell'articolo 10 si paventa la possibilità di utilizzare i fondi aggiuntivi e straordinari per finanziare i LEP e garantire la loro proporzionalità anche per le regioni che non richiedono autonomia. Questo è un tema presentato in forma quasi marginale nel testo, ma mina al principio di addizionalità delle risorse da trasferire per colmare i gap strutturali. Bisogna ricordare che i fondi che vengono utilizzati per rimuovere ostacoli di natura strutturale e colmare le differenze socio-economiche del nostro paese non possono essere utilizzati per finanziare spese in conto corrente. Questo perché, innanzitutto, vanificherebbe il loro scopo primario, che consiste proprio nel ridurre le differenze strutturali. Secondariamente, perché sul piano dell'equità, si rischia di mettere in competizione la necessità di colmare il gap con il soddisfacimento dei diritti civili e sociali che dovrebbero essere per definizione uguali su tutto il territorio per come riconosciuto nel testo.

Ultimo cenno alla possibilità di risparmio di spesa da utilizzare per il finanziamento dei LEP da rintracciare nello "snellimento di procedure amministrative di rendicontazione". Questo non è un tema legato all'autonomia differenziata, ma paventa la possibilità di risparmi di spesa presumibilmente alti- se in grado di rappresentare una misura effettiva di perequazione- che sarebbe opportuno mettere in atto subito ed anche con

referimento alle voci di spesa nazionale più rilevanti al fine di ottenere vantaggi per la finanza pubblica.

6. Considerazioni finali

Alla luce di quanto esposto sopra, il mio giudizio complessivo è di un processo di riforma che non valorizza l'evidenza empirica esistente riguardo le disparità di accesso alle prestazioni tra le regioni Italiane e l'esperienza di autonomia su una materia rilevante come la sanità e si concentra su prestazioni rientranti in materie o ambiti di materie per le quali non vi è nessuna garanzia di soddisfacimento più efficiente a livello regionale. Il tentativo poi di coniugare l'invarianza finanziaria con la proporzionalità delle risorse anche attraverso l'impiego di fondi meglio destinati ad altri scopi, restituisce un processo di riforma dagli esiti molto incerti per la finanza pubblica e per l'equità territoriale.