

Camera dei deputati – I Commissione
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Disegno di legge C 1665
**“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma,
della Costituzione”**

Prof. Filippo Sbrana
Dipartimento di Scienze umane e sociali internazionali
Università per Stranieri di Perugia
8 aprile 2024
filippo.sbrana@unistrapg.it

Ringrazio per l'invito a partecipare a questa audizione sul provvedimento relativo alla autonomia differenziata. Credo possa essere utile portare un contributo di natura storica. Perché, quando trattiamo di regioni, Mezzogiorno, divari nello sviluppo, è solamente in una lettura di lungo periodo si possono comprendere le decisioni vincenti e gli errori compiuti nel passato, per contribuire alle scelte dell'oggi.

Da parecchi anni porto avanti studi e ricerche su questi temi, sui quali ho pubblicato di recente un volume che ne ricostruisce la storia proprio dalla creazione delle regioni nel 1970 ad oggi¹.

Prima parte – La sfida dell'efficienza

Vorrei muovere da un primo interrogativo: l'autonomia regionale sarà efficiente? L'azione pubblica ne trarrà un beneficio in termini di efficacia? È un tema che è stato sollevato da diversi osservatori. Fra questi anche la Banca d'Italia che, quasi un anno fa, aveva consigliato di prevedere un'istruttoria per ciascuna delle materie da trasferire, per valutare i vantaggi e gli svantaggi del decentramento, sia per le regioni interessate sia per il resto del Paese².

Tali istruttorie non sono state realizzate e il problema rimane: l'autonomia differenziata migliorerà l'azione pubblica? La storia economica offre alcuni elementi utili per farsi un'idea.

¹ Filippo Sbrana, *Nord contro Sud. La grande frattura dell'Italia repubblicana*, Carocci 2023.

² Cfr. Disegno di legge AS 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Memoria della Banca d'Italia, Senato della Repubblica, 1° Commissione permanente (Affari costituzionali), 19 giugno 2023. Considerazioni simili sono state espresse nella memoria presentata sullo stesso tema alla 1° Commissione della Camera il 27 marzo 2024: "Sarebbe utile anche un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna specifica funzione, sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese".

Consentitemi di precisare che personalmente sono favorevole alle autonomie locali. Bisogna però tenere conto della effettiva capacità degli enti locali di gestire quello che gli viene affidato.

La storia delle regioni ci offre un quadro poco incoraggiante in termini di efficienza, a partire dal loro impatto sui conti pubblici. È noto che l'esplosione del debito pubblico italiano avviene fra 1965 e 1994. Alla metà degli anni Sessanta era pari ad un quarto del PIL, inferiore al livello dell'unificazione nel 1861. Trent'anni dopo, nel 1994, il debito aveva raggiunto il 120% del PIL. Tale accumulo di debito derivò da una fortissima espansione delle spese correnti primarie e, in seguito, dagli oneri per gli interessi (mentre rimanevano stabili le spese per investimenti e quelle in conto capitale). In tale dinamica, in un periodo in cui venivano estese le autonomie locali e i loro poteri di decisione e spesa, va sottolineato il crescente debito generato dalle regioni, coperto con provvedimenti di sanatoria a carico del bilancio dello Stato.

Lo hanno rimarcato diversi studiosi, ponendo in rilievo che si trattava “di un modello incentrato sulla irresponsabilità fiscale degli enti locali, che implica[va] il capovolgimento di ogni razionale meccanismo di incentivi³”.

Quindi, per sintetizzare, le regioni hanno dato un contributo rilevante al fortissimo incremento del debito pubblico nel nostro Paese. È un primo tema sul quale varrebbe la pena di fermarsi a riflettere, mentre si ragiona di autonomia regionale differenziata. E tanto più mentre vengono riattivate le regole di bilancio europee.

I conti pubblici non rappresentano l'unico campo in cui la performance delle regioni si colloca al di sotto delle aspettative. Ne citerò alcuni altri, a partire

³ S. Rossi, *La politica economica italiana dal 1968 ad oggi*, Laterza 2020. Si veda anche S. Momigliano, *Il debito pubblico italiano. Storia, teoria e scelte per il futuro*, Carocci 2022; L. Tedoldi, A. Volpi, *Storia del debito pubblico in Italia. Dall'unità a oggi*, Laterza 2021.

dalla loro creazione nel 1970. Che fu preceduta da una grande mobilitazione politica e culturale.

Tanti credevano (e speravano) che potessero innescare un rinnovamento nella politica italiana, completando quanto previsto nella Costituzione, favorendo una maggiore partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e un migliore governo del territorio. Quest'ultimo punto veniva citato soprattutto riguardo al Mezzogiorno, con l'idea che le regioni avrebbe migliorato la programmazione economica calandola nella realtà locale.

Le cose andarono in modo molto diverso.

- Nei nuovi enti la partecipazione dei cittadini non ci fu. Crebbe invece la presenza dei funzionari locali dei partiti, che riprodussero a livello regionale un modello già consolidato negli altri enti locali.

- In termini di qualità dell'amministrazione, i risultati delle regioni furono sin dall'inizio insoddisfacenti, specie nel Mezzogiorno. E successivamente andarono a replicare in buona parte il livello di sviluppo dei territori, finendo quindi per accentuare le distanze esistenti. Il divario Nord/Sud ne risultò aggravato.

- Il Mezzogiorno risultò particolarmente penalizzato dalla riforma. Non solo in termini di efficienza (come appena detto), ma soprattutto perché i nuovi enti peggiorarono l'operatività della Cassa del Mezzogiorno, principale strumento per le politiche pubbliche al Sud. È un aspetto forse poco noto, ma indagato da diversi studi e di grande interesse: l'inserimento delle regioni nel Consiglio di amministrazione della Cassa ne indebolì fortemente l'efficienza. Perché le regioni erano prive di personale preparato per l'alto livello tecnico delle funzioni. E anche perché frantumarono la visione d'insieme della Cassa - sul Meridione e sul Paese – favorendo spinte di carattere localistico. Nei fatti finirono per contrastare l'approccio tecnico a favore di logiche particolaristiche, quando non clientelari.

Insomma, c'era stata molta speranza prima della creazione delle regioni, ma in poco tempo avvenne esattamente l'opposto di quanto si sperava. E le conseguenze furono negative soprattutto per il Sud.

Gli elementi problematici non riguardano solo i primi anni di vita delle regioni. Si pensi ad esempio alla sanità, fortemente regionalizzata dopo la riforma del Titolo V. In vent'anni i piani di rientro, adottati in presenza di un disavanzo strutturale e finalizzati a riorganizzare il sistema sanitario regionale, stati ben undici. Hanno riguardato gran parte del meridione – Abruzzo, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia – ma anche altre aree, come Lazio, Liguria e Piemonte. E ci sono stati anche cinque veri e propri commissariamenti della sanità regionale, adottati quando i piani di rientro non hanno dato i risultati attesi.

Su questo va anche citata la difficoltà di coordinare il lavoro delle regioni nella lotta alla pandemia da Covid 19, che ci fa immaginare quali e quante difficoltà ci saranno per coordinare in futuro le regioni. Basti pensare a temi come l'energia, le infrastrutture e l'ambiente, che hanno bisogno di un coordinamento almeno nazionale, se non sovranazionale: quali sarebbero le conseguenze di una autonomia differenziata?

Altro elemento da considerare è il fatto che le elezioni regionali sono quelle che vedono la minore partecipazione di elettori fra tutte le consultazioni, con un calo costante dagli anni Ottanta. Impressionante il dato della regione in cui ci troviamo, il Lazio: nel 2023 c'è stata un'affluenza straordinariamente bassa, pari al 37%. E in Lombardia nello stesso anno ha votato il 41% degli aventi diritto. Questi numeri, che sono significativamente più bassi di quelli delle elezioni politiche, sono un chiaro segnale di scarsa fiducia da parte degli elettori.

In sintesi, emerge un quadro non incoraggiante. Le regioni dovevano favorire la partecipazione popolare dei cittadini, ma non sono riuscite e registrano i più alti livelli di astensionismo, segno che sono avvertite come qualcosa di lontano dai cittadini. Erano nate per migliorare l'azione pubblica, ma hanno dato numerose prove di segno opposto e non sono riuscite a risolvere l'annoso problema dell'efficienza dello Stato.

Seconda parte: dal regionalismo solidale all'autonomia differenziata

Terminato questo excursus sul tema dell'efficienza, vorrei analizzare brevemente come è cambiato il regionalismo in Italia dal 1970 ad oggi.

Nel dibattito che precedette la nascita delle regioni, che com'è noto furono volute dal centrosinistra, un elemento di rilievo fu il timore per l'unità del Paese. Diversi esponenti politici espressero preoccupazioni in tal senso. Anche il presidente del Consiglio, Rumor, nei suoi interventi fece riferimento a diversi rischi potenziali, inclusi quelli per l'unità nazionale. Era convinto che si potessero superare, ma non mancò di citarli.

Fra le diverse forze politiche, è interessante segnalare che le destre espressero una posizione molto critica. Ci fu un forte ostruzionismo parlamentare del Movimento sociale italiano. Si ricorda un lunghissimo intervento di Giorgio Almirante (parliamo di molte ore). I principali timori da lui espressi riguardavano proprio i rischi per l'unità politica dell'Italia. Ma c'era anche molta preoccupazione per le conseguenze negative sulla situazione finanziaria del Paese (e come si è visto erano tutt'altro che infondate)⁴.

Un altro aspetto da porre in rilievo riguardo a quel passaggio – in parte anche come risposta alle preoccupazioni appena citate – è la centralità del

⁴ M. A. Napolitano, *L'istituzione delle regioni a statuto ordinario nell'Italia del centro-sinistra*, in "Annali della Fondazione Ugo Spirito e Renzo De Felice, XXIII, 2021/2, pp 81-83.

Mezzogiorno, in prospettiva di unità nazionale. Lo si coglie attraverso gli statuti di alcune regioni settentrionali. Ad esempio, in quello del Piemonte si legge: «La Regione (...) opera per superare gli squilibri territoriali, economici e sociali esistenti nel proprio ambito e fra le grandi aree del paese, con particolare riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno» (Legge 22 maggio 1971, n. 338, art. 73). Nel primo statuto dell'Emilia-Romagna si legge: «La Regione (...) partecipa (...) alla determinazione degli obiettivi e degli strumenti della programmazione nazionale, ispirandosi alla necessità di superare gli squilibri economici, sociali e territoriali esistenti nel proprio ambito e nella comunità nazionale, con particolare riferimento al Mezzogiorno» (Legge 22 maggio 1971, n. 342, art. 4).

Altro si potrebbe dire della Toscana, della Liguria e così via.

Si trattava quindi di un regionalismo fortemente solidale. Che a sua volta era frutto di una attenzione di lungo periodo verso i problemi del Sud, iniziata esattamente 120 anni fa. Proprio nel 1904, infatti, fu approvata la prima legge speciale per il Sud, nella convinzione che il divario richiedeva un'attenzione particolare verso le aree più arretrate.

In anni recenti questo approccio è stato progressivamente modificato. È stato cancellato l'intervento straordinario nel Mezzogiorno. Ed oggi, con l'autonomia differenziata, non si esprime più attenzione verso le altre regioni e segnatamente verso il Sud. Si afferma che l'obiettivo è mettere tutte le regioni sulla stessa linea di partenza. Anche se non è difficile prevedere quali correranno più velocemente e quali meno. È un approccio molto diverso da quello che per molti anni il nostro Paese ha adottato.