

Guglielmo Forges Davanzati, Le criticità tecniche e politiche dell'autonomia differenziata, "Nuovo Quotidiano di Puglia", 14 luglio 2019



Già agli inizi del Novecento, uno dei massimi economisti italiani di quel periodo – Francesco Saverio Nitti – aveva avvertito che l'istituzione delle Regioni avrebbe comportato costi difficilmente sostenibili per le finanze pubbliche italiane senza effetti apprezzabili sulla crescita né delle aree più ricche né delle aree più povere del Paese. A distanza di oltre un secolo, considerando il fatto che la loro istituzione – come documentato da molti studi – ha contribuito all'esplosione del debito pubblico italiano, appare difficile dargli torto. E ciò nonostante le spinte autonomistiche, in Italia, non solo non si sono ridotte, ma hanno subito una notevole accelerazione negli ultimi anni.

La motivazione è sempre la stessa: maggiore autonomia comporta scelte politiche più efficaci a ragione del fatto che vengono realizzate su una scala più prossima alla collettività di riferimento. In altri termini, si ritiene che il decisore politico locale conosca meglio di quello nazionale i problemi delle aree che governa, ne interpreta meglio le necessità e, per conseguenza, effettua scelte di allocazione di fondi pubblici con maggiori informazioni.

Negli anni più recenti, la convinzione che un assetto federale in Italia sia quello che maggiormente risponda alle esigenze dei territori si è rafforzata, in modo trasversale fra partiti politici, a partire dalla riforma del titolo V della Costituzione realizzata nel 2001. Si ribaltò, in quella sede, il principio costituzionale in base al quale le competenze non espressamente attribuite agli enti locali dovessero rimanere competenze dello Stato. Si stabilì, invece, il principio opposto: ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato doveva spettare alle Regioni e non più allo Stato.

L'ultimo tassello di questa traiettoria, in ordine di tempo, è la richiesta di maggiore autonomia (la cosiddetta autonomia differenziata, definita anche 'secessione dei ricchi') da parte di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna: richiesta che è stata sottoposta a referendum consultivo regionale nell'ottobre 2017 per poi essere ratificata nel febbraio 2018 dal Governo Gentiloni. Nella sostanza, le Regioni proponenti chiedono di avocare a sé numerose materie

prima di competenza dello Stato (istruzione in primo luogo) e soprattutto di trattenere in loco il cosiddetto residuo fiscale, ovvero la differenza fra quanto i cittadini versano allo Stato centrale per il pagamento delle tasse e quanto ricevono come trasferimenti dello Stato centrale.

La richiesta di autonomia differenziata si fonda su alcune convinzioni che sembrano essere smentite dai fatti o comunque estremamente discutibili. La prima convinzione è che il Mezzogiorno sia un'area nella quale le risorse pubbliche vengono gestite in modo improduttivo e clientelare. È una convinzione radicata in una lunga e spesso taciuta vulgata anti-meridionalista, che, tuttavia, raramente e con scarsissimo successo è riuscita a dare un fondamento oggettivo a questa tesi. In ambito accademico, si è provato a farlo utilizzando la categoria del 'capitale sociale', inteso come propensione al rispetto delle norme formali, informali e morali prevalenti, nonché come propensione alla cooperazione e a instaurare relazioni fiduciarie, ma la sua misurazione è oggetto di non poche criticità. Gli indicatori più frequentemente utilizzati per quantificare il capitale sociale di un territorio (la presenza di associazioni sportive e culturali, i lettori di quotidiani) appaiono in larga misura arbitrari e, per conseguenza, resta tutta da dimostrare la tesi per la quale il Mezzogiorno ha una più bassa dotazione di capitale sociale.

La seconda convinzione si riferisce al fatto che la rivendicazione fa propria l'idea che l'intero Mezzogiorno sia più povero dell'intero Nord d'Italia. Come certificato dalla Banca d'Italia in numerosi Rapporti, e come ampiamente noto in ambito accademico, è del tutto improprio far riferimento all'intero Mezzogiorno come area meno sviluppata del Centro-Nord e, più in generale, ragionare su valori medi non è un buon metodo per realizzare politiche economiche efficaci. Si registra, a riguardo, che a sud di Roma esistono aree definite "di maggiore vitalità" – ovvero aree che negli anni recenti hanno rapidamente recuperato la produzione persa negli anni della prima crisi – nella quali sono collocate imprese che hanno una dinamica della produttività del lavoro non inferiore a molte imprese localizzate a Nord. Sono imprese che operano non solo in settori tecnologicamente maturi (abbigliamento, agroalimentare) ma anche in settori con maggiore intensità tecnologica: aerospaziale, apparecchiature elettroniche e della misurazione, in particolare nelle province di Napoli e Bari.

La terza convinzione è che il cosiddetto residuo fiscale è sempre positivo per le Regioni del Nord. Si tratta di una questione tecnicamente controversa, a proposito della quale possono valere queste considerazioni.

Primo. Mentre il residuo fiscale complessivo delle Regioni del Nord è, al momento, tendenzialmente superiore rispetto a quelle del Sud, il residuo fiscale pro-capite sembra essere significativamente inferiore, a ragione del fatto che, in media, nelle regioni del Nord il numero dei residenti è maggiore rispetto alle Regioni del Sud

Secondo. Il calcolo del residuo fiscale deve ovviamente escludere il pagamento di tasse per competenze statali (per esempio, la difesa) e per spese che lo Stato centrale sostiene indipendentemente dalla residenza dei suoi cittadini (p.e. il pagamento degli interessi sui titoli del debito pubblico). Diversamente, queste competenze dovrebbero essere assegnate alle Regioni: ipotesi palesemente incostituzionale.

Terzo. Il calcolo dovrebbe anche tener conto delle produzioni intermedie meridionali che entrano nelle produzioni finali delle imprese del Nord. A fronte di queste criticità e di altre (per esempio, come contabilizzare la spesa pubblica per il finanziamento di un'Università settentrionale con elevata presenza di studenti meridionali?), vi è il rischio di quantificare il residuo fiscale con trucchi contabili al fine di dare più risorse a Regioni politicamente più forti (se non altro perché i loro interessi sono tutelati da un partito di governo). E non è neppure certo che questa operazione avvantaggi le Regioni del Nord e tutti i cittadini che lì risiedono, per una duplice ragione. Innanzitutto, quella che viene definita secessione dei ricchi è tale non perché è secessione delle aree più ricche, ma perché è secessione dei gruppi sociali più ricchi. È sufficiente, a riguardo, considerare che le élite del Mezzogiorno hanno sempre usufruito di servizi di welfare (Università, sanità) delle regioni del Nord. In secondo luogo, la secessione può non essere conveniente per molte imprese e cittadini settentrionali a ragione di queste circostanze:

a) il residuo fiscale subisce significative oscillazioni nel tempo correlate al ciclo economico e alle politiche economiche ed è peraltro molto differenziato all'interno dei territori più ricchi. Si calcola, a riguardo, che ben il 60% del Pil lombardo viene prodotto nella sola città di Milano. La spinta secessionista potrebbe diventare incontrollabile, producendo istanze di rivendicazione di risorse sempre più localistiche;

b) l'autonomia differenziata, in quanto sostanzialmente irreversibile, potrebbe alla lunga non essere neppure conveniente per la gran parte delle imprese del Nord, dal momento che si troverebbero a operare in una condizione di forte incertezza normativa: una condizione nella quale si associano leggi statali e leggi regionali, nell'alternarsi di partiti di orientamenti verosimilmente diversi al Governo nazionale e ai centri decisionali locali, è forse la condizione meno desiderabile perché vi sia una ragionevole stabilità normativa che consenta l'attuazione di investimenti.

Vi è infine da considerare che le Regioni italiane più ricche sono tali perché le loro imprese (quantomeno quelle più innovative e di maggiori dimensioni) sono legate tramite rapporti di subfornitura al capitale tedesco e dell'Europa continentale. È evidente che un rallentamento della crescita in quei Paesi – peraltro già in atto - produrrebbe, a cascata, un impoverimento delle aree, al momento, più ricche e, per conseguenza, minore capacità contributiva.