

ANDREA FILIPPETTI

## Lo stato del regionalismo post-riforma: le opportunità per un regionalismo differenziato

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il regionalismo asimetrico nella teoria sul federalismo fiscale - 3. I territori chiedono autonomia: dal global al glocal - 4. Il regionalismo italiano post-riforma: opportunità per un regionalismo differenziato

### 1. Premessa

La riforma attualmente in discussione in Parlamento, qualora approvata, avrà effetti importanti sull'assetto del regionalismo in Italia. Relativamente alle regioni a statuto ordinario (RSO), la riforma evidenzia una tendenza al riaccentramento di alcune funzioni in capo al governo centrale, rispetto al processo di devolution avviato con la riforma del Titolo V nel 2001. Le regioni a statuto speciale (RSS) invece continueranno a confrontarsi con l'attuale Titolo V in attesa di una riforma degli statuti. A seguito della approvazione della riforma si delinea pertanto un regionalismo in cui le differenze tra RSO e RSS torneranno nuovamente ad ampliarsi, dopo il processo di convergenza avviato nel 2001. In questo breve intervento si discutono brevemente le opportunità che scaturiscono dalla attuale riforma in discussione, con particolare riguardo al tema del regionalismo differenziato. La tesi dell'intervento è che un'efficace attuazione di questo meccanismo può dare luogo a meccanismi virtuosi di competizione tra le regioni per una maggiore autonomia, in un contesto in cui il processo di federalismo, o regionalismo, si identifica come sistema dinamico e che come tale si modifica ed evolve nel tempo.

### 2. Il regionalismo asimmetrico nella teoria sul federalismo fiscale

La maggior parte della letterature teorica ed empirica sul federalismo si basa sull'assunzione implicita che i governi subnazionali nei governi federali sono simili per dimensione ed influenza. Questa assunzione si basa sul fatto che i beni pubblici locali che i governi subnazionali devono erogare tramite politiche pubbliche sono sostanzialmente omogenei nel territorio.

Nella realtà però si osservano differenze significative sia nella dimensione degli stati o regioni, sia nella loro influenza. In un paese federale come gli Stati Uniti ad esempio, convivono paesi la cui dimensione è simile a quella di uno stato europeo, come la



California, ad altri che non sono più grandi di una regione italiana. Similmente la Lombardia in Europa sarebbe uno stato di medie dimensioni, sia per popolazione sia per peso economico. In contesti di forte differenziazione territoriale è quindi evidente che i medesimi servizi pubblici possono avere significati diversi in funzione della scala in cui vengono prodotti, gestiti o erogati, come ad esempio nel caso delle infrastrutture. Vi sono poi le note differenziazioni che derivano da vicende storiche, come nel caso delle RSS in Italia, o nel caso del Galles e della Scozia nel Regno Unito.

Per queste ragioni, nella realtà si osservano sovente configurazioni istituzionali definite come federalismo asimmetrico. Di recente, la ricerca sul federalismo fiscale ha riconosciuto la crescente rilevanza di tali fenomeni, etichettati con il termine di *menu federalism*, ad indicare la possibilità di differenziare la struttura di governance all'interno degli stati in termini di funzioni attribuite ai governi subnazionali.

### **3. I territori chiedono autonomia: dal global al glocal**

Negli ultimi trent'anni circa, la maggior parte dei paesi, avanzati ed emergenti, ha introdotto riforme che hanno implicato spostamenti di potere, responsabilità politica e risorse dai governi nazionali a quelli locali. Ci sono diverse motivazioni, ma in generale si osserva che le ragioni economiche sono alla base della maggior parte di questi processi, rispetto alle ragioni storico-politiche che hanno invece caratterizzato i processi di decentramento in precedenza<sup>1</sup>. In generale, tali riforme sono spesso dovute ad un processo in cui i territori incrementano la loro voce, reclamando maggiore autonomia.

Le richieste di maggiore autonomia e risorse che i governi territoriali richiedono ai governi centrali si inseriscono in un processo di lungo periodo caratterizzato da rilevanti trasformazioni che hanno avuto luogo prevalentemente a livello sovranazionale, come ad esempio la crescente integrazione internazionale, il maggiore ruolo delle istituzioni internazionali (Unione Europea, WTO, G8, etc.), e più in generale i processi di globalizzazione. Questi processi (global) hanno determinato effetti rilevanti non solo sugli stati-nazione ed il loro ruolo, ma anche, e probabilmente soprattutto, sui territori e sui sistemi di governo subnazionali (glocal). Le ragioni risiedono nel fatto che i grandi cambiamenti che avvengono a livello globale si ripercuotono soprattutto sui territori, i quali fungono da cassa di risonanza rispetto a ciò che avviene, in prima analisi, lontano da loro.

Del resto una delle caratteristiche principali dei processi attuali di globalizzazione è proprio quella di aver incrementato in modo esponenziale e senza precedenti il grado di integrazione tra luoghi e persone distanti (sul tema hanno scritto tra gli altri Manuel Castells e Anthony Giddens). Così ad esempio i processi di delocalizzazione delle imprese

---

<sup>1</sup> Rodriguez-Pose, A. and Sandall, R. (2008) 'From Identity to the Economy: Analysing the Evolution of the Decentralisation Discourse', *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26, 54-72.



europee verso i nuovi paesi membri dell'Unione Europea, o verso l'India, la Cina o il sud-est asiatico, si riflettono sui territori in termini assai evidenti attraverso processi di ristrutturazione aziendale il cui esito non di rado è quello della perdita dei posti di lavoro. Anche gli investimenti diretti verso l'Italia hanno un impatto rilevante nei territori in cui si insediano filiali di multinazionali estere. In generale, nei territori e nei mercati del lavoro locali i processi globali tendono ad incrementare l'incertezza degli individui nelle loro scelte in tema di educazione, formazione, e professionali. Come suggerisce Zygmunt Bauman, mentre i ricchi riescono a capitalizzare l'ampliamento delle opportunità offerte dalla globalizzazione, i poveri ne subiscono le conseguenze maggiori, proprio in quanto legati ai loro territori che sono modificati da dinamiche che sono fuori dal loro controllo, nonché sempre più fuori dal controllo degli stati (si veda anche Ulrich Beck e Susan Strange).

L'aumento della voce dei governi locali che reclamano maggiore autonomia e risorse riflette questo stato di cose. A fronte di una maggiore incertezza e incapacità di controllo, i territori chiedono maggior potere e risorse, ossia maggiore autonomia, per essere più attrezzati rispetto al nuovo ordine globale.

L'importanza crescente dei territori è stata anche largamente enfatizzata dalla ricerca che studia i processi di competizione locale attraverso l'agglomerazione economica, come ad esempio la letteratura sui distretti industriali, e più di recente, quella sui distretti tecnologici e poli di innovazione<sup>2</sup>. In un contesto di elevato dinamismo, la competitività dei territori dipende sempre di più dalla loro capacità di produrre beni differenziati e di adattarsi ai cambiamenti che avvengono con maggiore rapidità, e che sono dettati da fattori esogeni (come la crisi finanziaria o l'andamento delle maggiori economie estere, Stati Uniti e Cina). Ma il sistema economico deve essere inserito in un contesto sistemico in cui tutta una serie di istituzioni giocano un ruolo centrale, dal sistema scolastico e formazione professionale, alle università e i centri di ricerca, i governi locali ed altre associazioni categoriali locali come i sindacati e le camere di commercio. Tutto ciò è stato recentemente enfatizzato e riassunto nella concettualizzazione delle *places-based policies*, la quale enfatizza sulla necessità di passare ad approcci di *policy making* che tengano conto delle specificità dei territori<sup>3</sup>.

Per riassumere, i formidabili mutamenti che sono avvenuti prevalentemente a livello sovranazionale hanno mutato il ruolo non solo degli stati-nazione, ma anche, e soprattutto, dei territori. Una maggiore incertezza dovuta a cambiamenti sempre più rapidi e molto spesso non controllabili (esogeni), ha creato una forte domanda locale per una maggiore autonomia che i cittadini e governi locali hanno richiesto e spesso ottenuto attraverso riforme di decentramento.

---

<sup>2</sup> M. Arnone e C. Cavallaro (2014) Rapporto sulle regioni in Italia 2014, a cura di S. Mangiameli Ed. Gruppo 24 Ore

<sup>3</sup> Barca, F., (2009) *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*. Independent Report.

#### 4. Il regionalismo italiano post-riforma: opportunità per un regionalismo differenziato

A prescindere dal giudizio di merito della riforma, la sua (eventuale) approvazione ci restituirà un modello di regionalismo simile al federalismo asimmetrico già presente in numerosi paesi, come ad esempio il Canada, l'Australia, la Spagna e il Regno Unito. Da un lato, se il Legislatore non credeva nella opportunità di attuare la riforma del Titolo V fino in fondo, era più prudente ritornare sui suoi passi. Uno studio recente condotto in tutte le regioni europee mostra che i governi migliori (sulla base di una rilevazione della soddisfazione dei cittadini rispetto alla fornitura dei servizi pubblica locali) sono quelli che si trovano in regioni o fortemente autonome, o con scarsa autonomia<sup>4</sup>. Al contrario, situazioni intermedie sono caratterizzate da governi con performance peggiori. Le ragioni che si possono immaginare sono ben note agli osservatori della situazione italiana, dove un federalismo di fatto mai veramente attuato ha creato una serie di inefficienze ed incertezze dovute ad una continua sovrapposizione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. Le vicende sulla tassazione regionale nonché su quella comunale degli ultimi anni costituiscono un esempio lampante, così come l'elevato tasso di contenzioso in materia di leggi regionali sollevato dallo Stato presso la Corte Costituzionale.

Una chiave di lettura di un possibile sviluppo virtuoso, a partire dalla situazione di nuovo federalismo asimmetrico che si verrà a creare in Italia dal dopo riforma, muove dal considerare i sistemi federali, o regionalisti come sistemi dinamici che evolvono nel tempo, e non delle strutture statiche. I sistemi istituzionali, anche nel caso dei sistemi federali che poggiano sulla costituzione, si evolvono nel tempo per adattarsi ai nuovi contesti storici, politici ed economico-sociali.

Anche nel caso dell'Italia è possibile immaginare la nuova struttura che si verrà a creare come esito dell'approvazione della riforma come un assetto istituzionale di partenza che tuttavia è possibile modificare nel tempo. Non entrando nel merito dei meccanismi giuridici è possibile tuttavia individuare nel cosiddetto regionalismo a geometria variabile, o regionalismo differenziato, la possibilità di modificare l'assetto delle competenze regionali nel tempo. Il nuovo articolo 116 infatti prevede la possibilità per le regioni di richiedere l'autonomia in alcune competenze rispetto al governo centrale, nel momento in cui si attribuisce a ciascuna Regione la possibilità di negoziare con lo Stato forme e condizioni particolari di autonomia che incidono, soprattutto, sul piano amministrativo e finanziario, ma che possono estendersi al piano legislativo.

Una reale attuazione di questo principio (vale la pena ricordare che tentativi simili delle Regioni negli anni precedenti sono stati spesso contrastati dal governo centrale con il supporto della Corte Costituzionale)<sup>5</sup>, potrebbe generare una situazione in cui le RSS

---

<sup>4</sup> Filippetti A. e Cerulli G. (2015) *Are decentralized regions ruled better? Evidence from European regions using a dose-response approach*. Working Paper SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2668563>.

<sup>5</sup> Colasante P. (2012) *Dati e tendenze del contenzioso costituzionale fra stato e regioni (2006-2010)*, Issirfa Studi e Interventi.



fungono da modello per le RSO che vogliono tendere verso una maggiore autonomia. Si verrebbe a creare una nuova forma di competizione tra le Regioni. Non il tipo di competizione orizzontale postulata dalle teorie sul federalismo fiscale, bensì una nuova forma competizione verticale, in cui le Regioni più virtuose possono richiedere gradi via via maggiori di autonomia su alcune materie specifiche, ovviamente dimostrando una capacità di gestione del bilancio attuale.

Si prenda ad esempio il caso della formazione. La formazione e riqualificazione professionale giocano un ruolo sempre più centrale nell'ambito delle politiche attive del lavoro, anche nel costesto delle politiche europee. Due sono i dati di rilievo in proposito. Innanzitutto un'attività di formazione continua si rende sempre più essenziale in tutti i settori come effetto della maggiore velocità di trasformazione delle strutture produttive e dei sistemi economici. In secondo luogo, tali necessità si differenziano tra i territori, riflettendo specificità di specializzazione industriale e caratteristiche strutturali (ad esempio la presenza della piccola impresa o dei distretti industriali). Il rendimento non sempre soddisfacente delle politiche della formazione gestite a livello locale negli scorsi anni ha suggerito una riforma attualmente in via di attuazione che prevede, anche in questo caso, una ri-centralizzazione della politica stessa in capo al governo centrale. Tuttavia, proprio per le specificità sopra ricordate, questo è un caso in cui alcune Regioni potrebbero richiederne l'autonomia, essendo la formazione una competenza rispetto alla quale una gestione decentrata è in gradi di determinare importanti benefici.

Per concludere, una reale attuazione del regionalismo differenziato, e la concreta possibilità di un'evoluzione del sistema istituzionale dei livelli di governo, possono dare luogo alle condizioni per una competizione virtuosa in cui le Regioni, a mano a mano che si dimostrano in gradi di gestire le loro competenze in modo efficiente, si possono guadagnare l'autonomia in altre competenze per le quali una gestione decentrata risponde a logiche economiche (e politiche) di maggiore efficienza ed efficacia. Va da sé che il decentramento delle competenze deve essere accompagnato da un decentramento delle risorse per la loro gestione, attraverso una maggiore autonomia fiscale, seguendo il principio di massima sovrapposizione tra competenze, responsabilità politica e responsabilità fiscale.