

Gianfranco  
VIESTI

# Verso la secessione? dei ricchi?

Autonomie  
regionali  
e unità  
nazionale

*editori*  *laterza*

© 2019, Gius. Laterza & Figli

[www.laterza.it](http://www.laterza.it)

Edizione digitale gennaio 2019

Proprietà letteraria riservata  
Gius. Laterza & Figli Spa,  
Bari-Roma

Realizzato da  
Graphiservice s.r.l. - Bari (Italy)  
per conto della  
Gius. Laterza & Figli Spa  
ISBN 978-88-581-3643-0

**VERSO LA SECESSIONE DEI RICCHI?  
AUTONOMIE REGIONALI  
E UNITÀ NAZIONALE**



## NOTA DELL'EDITORE

Questa pubblicazione è gratuita e fornita esclusivamente in versione digitale perché il tema delle autonomie regionali è passibili di forti cambiamenti in breve torno di tempo. D'intesa con l'Autore è possibile che il testo venga aggiornato e che, in futuro, possa essere base per una pubblicazione ordinaria sia in digitale sia su supporto cartaceo.



## INTRODUZIONE

Questo testo [1] analizza le richieste di maggiore autonomia di alcune regioni e le conseguenze che esse potrebbero provocare per il benessere dei cittadini italiani e la stessa unità sostanziale del paese. La sua finalità è di chiarire come non si tratti di una questione tecnico-amministrativa, ma di un processo con una grande valenza politica; e di illustrare le concrete modalità con cui può influenzare e modificare tanto i principi di parità dei diritti di cittadinanza degli italiani quanto il funzionamento di alcuni grandi servizi pubblici nazionali, a partire dalla scuola. Questioni sulle quali la grandissima maggioranza dei cittadini italiani non è affatto informata.

Così, nel paragrafo 2 vengono rapidamente presentati i pro e contro dei processi di decentramento di poteri pubblici verso le regioni, in particolare nel

[1] Il testo è stato chiuso con i dati e le informazioni disponibili al 10.1.2019. Un ringraziamento (senza alcuna responsabilità per i contenuti di questo scritto) a Marco Cammelli (Università di Bologna), Floriana Cerniglia (Università Cattolica, Milano) e Maurizio Franzini (La Sapienza, Roma) per aver fornito utili commenti su una precedente versione del lavoro.

caso di differenziazioni fra di esse. Nel paragrafo 3 viene ricostruito ciò che è avvenuto in Italia, su questo tema, fra il 2001 e il 2019. Nel paragrafo 4 viene spiegato perché si può parlare di una “secessione dei ricchi”, date le nuove modalità di finanziamento dei servizi pubblici nelle regioni a maggiore autonomia che vengono ipotizzate. Nel paragrafo 5 si approfondisce la questione dei “residui fiscali”, alla base delle richieste di alcune regioni. Nel paragrafo 6 si dà conto delle materie nelle quali è richiesta la maggiore autonomia e si sottolinea l’importanza del caso della scuola. Il paragrafo 7 conclude, anche con alcuni elementi di proposta.



## 2.

### AUTONOMIA REGIONALE, AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Le scelte sulla suddivisione dei poteri fra i diversi livelli di governo, fra quello statale e quelli locali, sono molto differenti a scala internazionale. Esse risentono della diversa natura degli stati: unitaria (come in Italia e Francia), federale (come in Germania e Stati Uniti) o confederale (come la Svizzera); nonché delle loro vicende storiche e congiunture politiche. Nei paesi avanzati (membri dell'OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) il grado di decentramento [2] verso i livelli sub-nazionali di governo è assai diverso: va dal oltre il 70% in Canada a circa il 10% in Irlanda e Portogallo; nella media OCSE è pari al 40%, in quella dell'Unione Europea a circa il 35%.

In Italia il ruolo di Regioni ed Enti Locali è rilevante; il grado di decentramento è intorno al 30%, su livelli pari a Olanda e Polonia, inferiori rispetto

[2] Che può essere ad esempio misurato, come in questo caso, attraverso il loro peso sul totale della spesa pubblica nazionale; cfr. OECD, *OECD Regions and Cities at a Glance*, 2018, fig. 5.1.

a Belgio, Germania e Spagna ma superiori a Francia e Regno Unito. Se si esclude la previdenza, i governi regionali e locali italiani realizzano circa metà della spesa pubblica complessiva. Nel decennio 1995-2006 il grado di decentramento in Italia è aumentato di cinque punti percentuali [3] (ed è fortemente aumentata l'autonomia tributaria), mentre nella media europea è rimasto stabile: è diminuito in alcuni paesi, cresciuto in altri. Rispetto agli altri paesi, in Italia il peso dei governi sub-nazionali è particolarmente alto nella sanità e nella protezione ambientale, su livelli intermedi per gli “affari economici” e l'urbanistica e più basso della media per l'istruzione, la cultura, l'ordine pubblico e la protezione sociale [4]. In particolare all'interno dei bilanci delle Regioni italiane è preponderante la spesa sanitaria, che supera i tre quarti del totale.

Vi sono argomentazioni, teoriche e politiche, a favore di un maggiore decentramento [5]. Esse sono alla radice delle scelte che sono state compiute in Italia nell'ultimo cinquantennio, con il varo prima e il potenziamento poi, delle Amministrazioni Regionali a partire dagli inizi degli anni '70. Il decentramento può avvicinare il governo ai cittadini, favorendo la

[3] OECD, cit., fig. 5.3.

[4] OECD, cit., figg. 5.9 e 5.10.

[5] Un'ottima sintesi delle argomentazioni è ad esempio in T. Pluchino e A. Zanardi, “Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano”, in *Territori e autonomie: un'analisi economico-giuridica*, a cura di F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli, Il Mulino, 2016; cfr. anche: Consiglio Regionale della Lombardia-Eupolis, “Regionalismo differenziato e risorse finanziarie”, 2017, cap. 4.

responsabilizzazione del primo e il controllo da parte dei secondi; un miglior allineamento tra responsabilità di spesa e di finanziamento, per la necessità di raccogliere direttamente una parte dei fondi necessari. Può consentire una maggiore differenziazione delle scelte politiche in base alle diverse preferenze dei cittadini e delle diverse condizioni territoriali. La maggiore differenziazione, a sua volta, potrebbe consentire forme di “competizione virtuosa” fra le Regioni, e una maggiore efficienza dell’azione pubblica.

Vi sono tuttavia anche argomenti contrari al decentramento. L’azione di governo a livello statale può determinare significative economie di scala (con i connessi risparmi), specie nella fornitura dei grandi servizi pubblici. Svolge una fondamentale azione redistributiva, grazie al suo finanziamento con la fiscalità generale: trasferire alle regioni servizi a forte contenuto redistributivo come sanità e istruzione può determinare forme di iniquità fra cittadini, e incentivare “la mobilità dei ricchi (che tenderebbero a fuggire dai poveri) e dei poveri (che tenderebbero a rincorrere i ricchi), come avviene oggi in Italia nel caso della mobilità per cure sanitarie” [6]. L’intervento pubblico nazionale svolge anche un importante ruolo di stabilizzazione e di assicurazione contro eventi avversi delle singole economie regionali. Possono poi esservi problemi legati alle “esternalità” territoriali, gli effetti fuori dal territorio delle scelte compiute da una regione; a una possibile minore qualità degli

[6] P. Di Caro, M. Manzo e M.T. Monteduro, “L’attuazione del federalismo fra autonomia e solidarietà”, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto*, a cura di G. Arachi e M. Baldini, Il Mulino, 2018.

amministratori e a maggiori rischi di corruzione; a forme indesiderabili di concorrenza fiscale fra le regioni [7].

Vi è poi una prevalenza di studi che mostrano come il decentramento, soprattutto se particolarmente ampio, possa favorire processi di divergenza economica fra i diversi territori all'interno di un paese. I risultati sono diversi da caso a caso; ma certamente l'evidenza disponibile non consente di sostenere, al contrario, che un maggiore decentramento favorisce la convergenza economica fra le regioni [8]. Vi sono naturalmente, anche motivi di carattere non economico contro un eccessivo decentramento; un esempio, importantissimo, fra tanti: il ruolo che il sistema nazionale dell'istruzione assume nella formazione della cittadinanza [9].

Vi sono pro e contro. Non esiste un grado di decentramento ottimale, in teoria e per ogni circostanza; non è possibile sostenere che un maggiore decentramento sia sempre e comunque preferibile. In un paese assai differenziato per storia e realtà locali e regionali come l'Italia, ma anche così dispari nei livelli di reddito fra le sue comunità, le scelte relative al decentramento, i loro possibili costi e benefici, non possono che essere attentamente ponderati. Dovrebbero essere pragmaticamente valutati in relazione al-

[7] T. Pluchino e A. Zanardi, cit., 2016.

[8] T. Pluchino e A. Zanardi, cit., 2016; Consiglio Regionale della Lombardia-Eupolis, cit., cap. 4.

[9] Ad esempio il filosofo Fernando Savater (in *Contro il separatismo*, Laterza, 2018) sottolinea gli effetti negativi che ha avuto la regionalizzazione dell'istruzione in Spagna su "l'unità democratica fra i cittadini".

le specifiche materie, evitando posizioni ideologiche, aprioristiche, a favore o contro.

Vi sono poi nei paesi europei alcuni esempi di “decentramento differenziato”: cioè di entità sub-nazionali con differenti poteri. Questo accade per territori con caratteristiche geografiche particolari (come le isole Azzorre e Madera in Portogallo, le Far-Oer e la Groenlandia in Danimarca, la Corsica e i Territori d’Oltremare in Francia). Vi è il caso, assai particolare ed interessante, della Spagna: al momento del ripristino della democrazia è stato avviato un profondo processo di decentramento, dopo l’esperienza dello stato autoritario e centralizzato franchista. In questo quadro il trasferimento di competenze alle Comunità Autonome ha avuto una velocità diversa all’interno del paese, pur approdando alla stessa strutturazione; sono state stabilite condizioni particolari di autonomia per i Paesi Baschi e la Navarra, a causa delle loro particolarità politiche, culturali e linguistiche. Tali condizioni hanno rappresentato un permanente elemento di instabilità della situazione spagnola [10]. Vi è il caso molto particolare della “devolution” a favore di Galles, Nord Irlanda e Scozia nel Regno Unito.

Anche in Italia sono state create nell’immediato secondo dopoguerra quattro Regioni a statuto speciale e due Province autonome; poi la riforma costituzionale del 2001 ha previsto la concessione di ulteriori forme di autonomia alle altre Regioni, a statuto ordinario. Con una differenza fondamentale: “le cin-

[10] Come ben ricostruito ad es. in A. Bosco, *Le quattro crisi della Spagna*, Il Mulino, 2018.

que Regioni a statuto speciale italiane [...] erano, al momento della richiesta di autonomia, regioni periferiche (per insularità o prossimità ai confini nazionali), con un'economia debole, e la loro richiesta di forme speciali di autonomia era motivata essenzialmente dalla tutela della propria specifica identità storico/culturale e dalla preoccupazione di emarginazione da parte dello Stato centrale. Il federalismo differenziato dei giorni nostri nasce in un contesto tutto diverso" [11].

Le autonomie speciali godono in genere di condizioni di finanziamento, e quindi di un livello di servizi per i propri cittadini, migliore rispetto al resto del paese. Questo è evidente nel caso di Paesi Baschi e Navarra, così come in Italia. Le Regioni speciali e le Province autonome godono di una finanza in deroga, che prescinde dal contesto normativo nazionale, mentre le Regioni ordinarie sono subordinate in modo espresso ai principi dell'articolo 119 della Costituzione [12]. I cittadini di Bolzano, Trento e Valle

[11] A. Zanardi, "Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica", in *Astrid-Rassegna*, 11/2017.

[12] L'articolo 119 della Costituzione recita: "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. 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 de-

d'Aosta (in misura più contenuta quelli del Friuli-Venezia Giulia, molto meno in Sicilia e Sardegna) godono di un trattamento privilegiato rispetto agli altri: in quelle regioni i livelli pro-capite di spesa pubblica, corrente ed in conto capitale, sono nettamente superiori. Nel triennio 2013-15 la spesa pubblica primaria superava i 18mila euro pro-capite in Valle d'Aosta e i 16mila in Trentino-Alto Adige, sfiorando i 16mila in Friuli Venezia Giulia, contro una media nazionale inferiore a 13mila [13]. Queste differenze di trattamento hanno anche provocato fenomeni di "migrazione" da una regione all'altra di comunità locali: come nel caso del comune di Sappada, passato nel 2017 dal Veneto al Friuli Venezia Giulia.

È evidente dunque che il tema della differenzia-

rivanti 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, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

[13] I dati sono di fonte Conti Pubblici Territoriali e tratti da G. Pisauro, Audizione del Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio Giuseppe Pisauro nella V Commissione della Camera dei Deputati, in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali, 22.11.2017). Sono del tutto simili anche i dati di fonte Banca d'Italia presentati nella stessa audizione.

zione delle regioni va affrontato con grande attenzione, tanto rispetto alle disposizioni finanziarie che essa comporta, quanto in considerazione dell'uniformità di trattamento dei cittadini all'interno dello stesso paese. In Italia, in particolare, meriterebbero un'attenta riflessione le stesse regioni "a statuto speciale". I motivi alla radice della loro istituzione sono oggi assai meno rilevanti di allora. Le maggiori risorse ad esse destinate facevano riscontro ad una gamma molto più ampia di competenze attribuite; ma con la riforma costituzionale del 2001 la differenza fra le competenze delle regioni a statuto speciale e ordinario si è significativamente ridotta, mentre le disparità nelle modalità di finanziamento permangono. Questa riflessione tuttavia è sempre stata difficile: perché comporta modifiche costituzionali; per la natura patiziva degli accordi con le Regioni a statuto speciale (che possono essere modificati solo con il consenso degli enti interessati); per l'efficace azione "di blocco" dei loro rappresentanti politici.

Tutte queste problematiche assumerebbero una rilevanza ancora maggiore nel caso di differenziazione di regioni grandi, come ad esempio Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che generano il 40% del PIL italiano.



### 3.

## CHE COSA È SUCCESSO IN ITALIA NEGLI ULTIMI ANNI

La Costituzione italiana vigente, al terzo comma dell'articolo 116 [14], prevede che possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario ulteriori competenze in 23 materie elencate all'articolo 117: tre fra

[14] Che recita: "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".

quelle di esclusiva potestà statale [15] e le venti [16]

[15] All'art. 117, secondo comma si legge: "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; armonizzazione dei bilanci pubblici; 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".

[16] All'art. 117, terzo comma si legge: "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; 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

di potestà legislativa concorrente.

Dal momento della revisione costituzionale del 2001 che ha introdotto questa possibilità, vi sono state diverse iniziative regionali per ottenere maggiore autonomia [17]: la Toscana nel 2003 per i beni culturali, il Veneto e la Lombardia nel 2006-07 su molte materie, il Piemonte nel 2008 su sei materie. Nessuna di esse è arrivata in porto, anche per l'atteggiamento non favorevole del IV Governo Berlusconi (2008-11).

Nel periodo più recente, tuttavia, la questione ha ripreso slancio. Nel giugno 2014 il Consiglio Regionale del Veneto ha approvato due leggi di indizione di referendum popolari consultivi. La prima, la 15/2014, sui seguenti 5 quesiti: 1) “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”; 2) “Vuoi che una percentuale non inferiore all’ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all’amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”; 3) “Vuoi che la Regione mantenga almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”; 4) “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”; 5) “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”. La seconda, la

legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

[17] Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, “Il regionalismo differenziato, con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto”, Dossier XVII Legislatura, novembre 2017.

16/2014, indicava un referendum sul quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”.

Con sentenza 118 del 2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge 16 (referendum sull’indipendenza) e della legge 15, relativamente ai quesiti 2-5; consentendo lo svolgimento del referendum sul primo quesito (“siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”). Il referendum si è poi tenuto il 22.10.2017; ha votato il 57,2% degli aventi diritto, il 98% dei quali (2.273.000 elettori) per il sì.

Parallelamente, il 17 febbraio 2015 il Consiglio Regionale della Lombardia ha impegnato il Presidente ad indire un referendum consultivo sull’attribuzione alla regione di maggiori condizioni di autonomia. Il referendum si è tenuto nello stesso giorno di quello del Veneto, sul quesito: “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per chiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato?”. Ha votato il 38,3% degli aventi diritto, il 95% dei quali (2.875.000 elettori) per il sì.

Il ricorso al referendum consultivo – che non è necessario nella procedura di richiesta di maggiore autonomia – è stato deciso, come chiarito dall’allora

Presidente della Regione Lombardia Roberto Maroni, per motivi politici. Perché “si è ritenuto che il peso della volontà popolare, espresso attraverso il voto di oltre 3 milioni di cittadini lombardi, possa aumentare il potere contrattuale e negoziale della Regione con lo Stato centrale” [18].

Anche la regione Emilia-Romagna ha avviato, con una risoluzione del Consiglio approvata il 3.10.2017, un processo di richiesta di condizioni di maggiore autonomia. L'esempio delle tre regioni è stato poi seguito anche dalle altre. Alla fine del 2018 il processo di richiesta di ulteriori competenze è stato avviato in varia forma in Piemonte, Liguria, Toscana e Marche-Umbria; mozioni, ordini del giorno o iniziative dei Presidenti della Regione si registrano in Lazio, Campania, Basilicata, Puglia. Solo in Abruzzo e Molise non è stata presa alcuna iniziativa.

Nell'inverno 2017-18 le prime tre Regioni hanno avviato il processo di negoziazione con il governo nazionale [19], su competenze e risorse. Il Consiglio Regionale del Veneto ha approvato il 15.11.2017 il testo di una proposta di legge statale di attribuzione delle competenze. All'articolo 2 essa prevede che

[18] Commissione parlamentare per le questioni regionali, “Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna”, 6.2.2018, pag. 21.

[19] L. Violini, “L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116 comma 3 Cost.”, *Rivista AIC*, 4/2018.

spettino alla Regione, oltre ai tributi già attribuiti in attuazione della legge 42/2009, “le seguenti quote di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione stessa: nove decimi del gettito dell’Irpef [...] dell’Ires [...] dell’imposta sul valore aggiunto”. I 58 articoli del Capo II dettagliano le richieste relative a tutte le 23 materie.

Il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato una risoluzione il 7.11.2017 con la quale ha reso esplicite le proprie richieste relativamente a tutte le 23 materie; essa richiede anche “la garanzia dell’acquisizione di tutte le risorse necessarie al finanziamento integrale delle funzioni attribuite alla Regione”. Stando a quanto sostenuto dall’allora Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, nel corso di un’audizione parlamentare: “la campagna elettorale referendaria è stata segnata dal tema del residuo fiscale, ossia la differenza tra quanto i cittadini lombardi pagano di tasse e quanto ricevono complessivamente dallo Stato. Si tratta di un residuo fiscale molto rilevante, ossia 54 miliardi di euro l’anno, e si è pensato di conseguire almeno la metà di questo residuo fiscale, ovvero 27 miliardi, per finanziare le nuove competenze e le nuove materie” [20].

L’Emilia-Romagna ha inizialmente limitato le proprie richieste a nove materie, successivamente aumentate. Secondo il suo Presidente è opportuno non “minare i capisaldi dell’ordinamento costituzionale, *in primis* il principio perequativo – che regola i

[20] Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., pag. 32.

meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali – e i valori solidaristici e cooperativi su cui è fondato”; e quindi “l’esigenza che l’attribuzione di nuove competenze e delle correlate risorse non determini squilibri a discapito di altre Regioni è alla base della scelta della Regione Emilia-Romagna in ordine all’estensione delle materie rispetto alle quali chiedere maggiori spazi di autonomia” [21]. Appare tuttavia difficile immaginare che, qualora siano definite condizioni di maggior favore finanziario per le regioni Lombardia e Veneto, esse non trovino applicazione per l’Emilia-Romagna.

Il 28.2.2018, pochi giorni prima delle elezioni generali del 4 marzo, il Governo Gentiloni, per tramite del Sottosegretario di Stato Gianclaudio Bressa (di Belluno; appartenente all’epoca al gruppo parlamentare del PD, e componente in questa Legislatura del gruppo SVP-Autonomie) ha concluso con ciascuna delle tre regioni una Pre-Intesa. Esse, largamente simili, stabiliscono all’art. 2 una durata decennale e la possibilità di modifica in qualunque momento *di comune accordo tra lo Stato e la Regione*. Riguardano cinque delle 23 materie: politiche del lavoro, istruzione, salute, tutela dell’ambiente, rapporti internazionali e con l’Unione Europea. Per quanto attiene alle risorse, stabiliscono all’articolo 4 (anche nel caso dell’Emilia-Romagna) che esse andranno *determinate da un’apposita Commissione paritetica Stato-Regione*, sulla base “di fabbisogni standard, che dovranno

[21] Sempre Commissione parlamentare per le questioni regionali, cit., pag. 26 e poi pag. 32.

essere determinati entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e che progressivamente, entro cinque anni, dovranno diventare, **in un'ottica di superamento della spesa storica**, il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e **al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale** in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi". Stabiliscono anche, senza meglio specificare, che "Stato e Regione, al fine di consentire una programmazione certa dello sviluppo degli investimenti, potranno determinare congiuntamente modalità per assegnare, anche mediante forme di crediti d'imposta, risorse da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo infrastrutturale del Paese".

I corsivi, aggiunti, segnano le principali criticità del testo di cui si dirà più ampiamente: il collegamento del finanziamento al gettito fiscale regionale, la sua determinazione da parte di una Commissione Paritetica, l'impossibilità per Parlamento e Governo di rivederne i termini senza l'assenso della Regione per dieci anni.

Nella nuova legislatura è entrato in carica il governo Lega Nord-Movimento 5 Stelle. Nel "contratto di governo" da essi sottoscritto si legge al punto 20 che è "questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accom-



pagnato dal trasferimento delle risorse necessarie”. Tanto, per dare “sempre più forza al regionalismo applicando, regione per regione, la logica della geometria variabile che tenga conto sia delle peculiarità e delle specificità delle diverse realtà territoriali sia della solidarietà nazionale”.

La delega per la materia è stata attribuita alla Ministra Erika Stefani (di Vicenza, appartenente alla Lega Nord). Nell’autunno ha dichiarato di aver predisposto le bozze delle Intese con le tre regioni, pronte per l’approvazione in Consiglio dei Ministri, inizialmente ipotizzato per il 22 ottobre (anniversario del referendum). Ad esito del Consiglio dei Ministri tenutosi il 21.12.2018 è stata annunciata la firme delle Intese, da sottoporre successivamente al voto parlamentare, per il 15.2.2019.

## PERCHÉ PUÒ ESSERE UNA “SECESSIONE DEI RICCHI”

Le iniziative delle regioni Veneto e Lombardia sono esplicitamente finalizzate ad ottenere, sotto forma di quote di gettito dei tributi che vengono trattenute, risorse pubbliche maggiori rispetto a quelle oggi spese dallo Stato a loro favore. Quello delle risorse è stato il tema dominante della campagna referendaria in entrambe le regioni: era comune l'invito a sostenere l'iniziativa per conquistare la maggior **quota possibile del cosiddetto “residuo fiscale”**; **quota esplicitamente quantificata nei 9/10 dei tributi riscossi in regione nel disegno di legge approvato in Veneto nel novembre 2017.**

Con risorse pubbliche nazionali disponibili date (e comunque difficilmente aumentabili date le condizioni della finanza pubblica italiana), questo significa spostarne una quota maggiore a loro favore, conseguentemente riducendole per i cittadini delle altre regioni italiane a statuto ordinario. Configurando così una vera e propria “secessione dei ricchi”: le regioni a più alto reddito trattengono una parte maggiore delle

tasse raccolte nel proprio territorio, sottraendola alla fiscalità nazionale.

Il tema del “residuo fiscale” non è certamente nuovo. Esso appartiene all’armamentario politico-ideologico costruito, sin dagli anni Novanta del XX secolo, dalla Lega Nord, con le sue battaglie contro “Roma ladrona” e il Mezzogiorno, e per la “riconquista” dei soldi del Nord. La questione ha però conosciuto uno slancio del tutto nuovo, come si è visto, negli ultimi anni.

Con tutta probabilità, si tratta di uno degli effetti della lunga e profonda crisi che ha colpito l’Italia. La caduta dei redditi ha prodotto difficoltà sociali in tutto il paese: più intense e diffuse nel Centro-Sud, ma sensibili anche al Nord. Le misure di austerità hanno notevolmente ridotto le risorse disponibili per Regioni ed Enti Locali, sia correnti sia per gli investimenti; hanno contenuto fortemente le dotazioni del Fondo Sanitario Nazionale. I risultati economici delle regioni del Centro-Sud sono stati pessimi, e le hanno molto allontanate dalle medie europee nel reddito-pro-capite. Ma anche le più ricche regioni del Nord hanno avuto un andamento negativo, molto peggiore rispetto alle aree più avanzate del continente.

Questo ha rafforzato in larghe fasce delle classi dirigenti politiche ed economiche, in particolare di Lombardia e Veneto (ma anche in Emilia), l’idea che sia necessario disporre autonomamente della parte maggiore possibile del gettito fiscale generato nei propri territori, anche mettendo in secondo piano i principi costituzionali di eguaglianza fra tutti i cittadini italiani; la convinzione che sia assai più importante promuovere la competitività delle aree già più

forti del paese, piuttosto che puntare ad un rilancio dell'intera economia nazionale. Anche attraverso forme accentuate di concorrenza fra i territori, come ad esempio quelle che hanno contrapposto le città di Milano e Torino sul Salone del Libro e poi sulle Olimpiadi invernali; o reclamando misure nazionali specifiche per le città già più avanzate.

Ciò si è accompagnato ad una rinnovata enfasi sul “teorema meridionale”, cioè sulla descrizione del Mezzogiorno come terra della cattiva amministrazione e dello spreco di grandi risorse pubbliche. Un'ottima giustificazione per la riduzione dell'impegno nazionale a favore del Sud: politiche pubbliche che destinano risorse al Mezzogiorno sono inutili (perché vengono sprecate) o addirittura dannose [22]. Esemplificativo di questo indirizzo è quanto è avvenuto, dal 2010 in poi, con l'applicazione della legge 42/2009 sul federalismo fiscale in materia di finanziamento dei Comuni: con una congerie di disposizioni normative si è mirato a trattenere nei comuni più ricchi la maggior quantità possibile di risorse, ignorando le esplicite previsioni perequative di quella legge [23].

Il desiderio di autonomia è stato particolarmente forte in Veneto. Le somiglianze fra le vicende del Veneto e quelle della Catalogna sono assai maggiori di quanto comunemente ritenuto. In entrambi i casi l'assemblea regionale ha proposto un referendum

[22] L'argomento del “teorema meridionale” è dettagliatamente trattato in G. Viesti, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza, 2009, e in “*Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce. Falso!*”, Laterza, 2013.

[23] Quelle vicende sono dettagliatamente descritte in M. Espósito, *Zero al Sud*, Rubbettino, 2018.

sull'indipendenza, vietato in entrambi i casi dalla Corte Costituzionale: in Catalogna si è poi tenuto illegalmente, mentre in Veneto si è votato solo sul quesito relativo all'“autonomia”. In entrambi i casi vi è stato a lungo l'obiettivo di acquisire uno status differente da quello delle altre aree del paese, come le autonomie forali in Spagna e le regioni a statuto speciale in Italia (fino al prevalere in Catalogna di una esplicita richiesta di indipendenza). Questo, con la finalità di sottrarsi alle regole nazionali di compartecipazione alla fiscalità generale e godere di un trattamento differente, trattenendo la maggior parte del gettito fiscale regionale per sé.

Con le iniziative sull'autonomia differenziata si concretizza la “secessione dei ricchi”. Essa avviene stabilendo per principio, come già previsto nelle Pre-Intese di febbraio 2018, che le risorse nazionali da trasferire per le nuove competenze siano parametrate, dopo un primo anno di transizione, a fabbisogni standard calcolati tenendo conto anche del gettito fiscale regionale; e fatto comunque salvo l'attuale livello dei servizi (cioè prevedendo variazioni solo in aumento).

Il gettito fiscale non è stato sinora mai considerato nei complessi calcoli dei fabbisogni standard per i Comuni, collegati sempre e solo alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione. Rappartire il finanziamento dei servizi al gettito fiscale significa stabilire un principio estremamente rilevante: i diritti di cittadinanza, a cominciare da istruzione e salute, possono essere diversi fra i cittadini italiani; maggiori laddove il reddito pro-capite è più alto.

Al di là del riferimento al gettito fiscale, definire i fabbisogni standard per quantificare i costi dei servizi pubblici è certamente opportuno. Il passaggio da un sistema di finanziamento basato sulla spesa storica ad uno basato su parametri oggettivi di fabbisogno è tuttavia assai complesso. Non solo tecnicamente; ma perché esso richiede un'azione politica di mediazione degli interessi delle diverse comunità coinvolte. L'uso di diversi indicatori tecnici può infatti produrre esiti assai differenti. Le esperienze del nostro paese lo indicano chiaramente: i criteri di ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale, che contrariamente a quanto originariamente previsto dalla legge 662/96 sono stati poi principalmente basati solo su una quota capitaria corretta per l'età; i fabbisogni standard dei Comuni, che sono rimasti molto vicini ai valori della spesa storica; i nuovi criteri, dal 2008 in poi, di riparto del Fondo di Finanziamento Ordinario delle Università, che sono discrezionalmente variati tutti gli anni [24].

La quantificazione dei fabbisogni standard implica scelte politiche. Per questo è assai opportuno che essi siano definiti in modo trasparente, e comprensibile dall'opinione pubblica, da entità nelle quali tutti i diversi portatori di interessi siano rappresentati, e che vengano sottoposti ad una valutazione d'insieme sui loro possibili impatti da parte delle rappresentanze parlamentari. Al contrario, nelle richieste delle

[24] Sulla sanità ad es. P. De Ioanna e R. Fantozzi, "Vincoli ciechi. I tagli alla spesa e il diritto alla salute", *Etica ed Economia*, 1.4.2015; sui Comuni, M. Esposito, cit., 2018; sulle università G. Viesti, *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Laterza, 2018.

regioni, recepite dalle Pre-Intese del febbraio 2018, la quantificazione di questi criteri viene lasciata alla contrattazione fra lo Stato e la specifica Regione attraverso una Commissione Paritetica tecnica. Scelte fondamentali per il benessere dei cittadini italiani vengono così sottratte alle sedi di mediazione e decisione politica e affidate ancora una volta a “tecnici”, con l’utilizzo di grandi basi-dati da essi costruite, presumendo falsamente che ciò consenta decisioni indipendenti ed equilibrate [25]. Nelle Commissioni, le risorse necessarie per finanziare le competenze trasferite vengono calcolate caso per caso, e indipendentemente dalle regole che valgono per quantificare le risorse pubbliche statali necessarie nelle altre regioni.

Ma vi è un aspetto ancora più importante. Per consentire a tutti gli italiani di godere degli stessi diritti di cittadinanza, ed in particolare dello stesso livello essenziale delle prestazioni pubbliche più importanti, la Costituzione prevede all’articolo 117.II.m che lo Stato abbia l’onere della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, i cosiddetti LEP. L’articolo 120.II della Costituzione, richiede poi che sia mantenuta “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”. L’importanza dei LEP è ribadita con forza anche nella legge 42/2009 attuativa del federalismo fiscale. Tale deter-

[25] Si veda ad esempio il numero 3-4/2015 della Rassegna Italiana di Sociologia ed in particolare “Introduzione. Il potere dei grandi numeri” di O. De Leonardis e F. Neresini.

minazione non è però mai avvenuta, dal 2001 ad oggi. È evidente che la quantificazione dei LEP debba essere preliminare a quella dei fabbisogni standard per i servizi pubblici, dato che essi dovrebbero in primo luogo mirare a garantire proprio quei basilari diritti di cittadinanza definiti dal legislatore nazionale.

Va infine notato un ulteriore, fondamentale, aspetto della “secessione dei ricchi”. I suoi sostenitori hanno richiamato più volte l’importanza del pronunciamento popolare che si è verificato con i referendum: per la verità in misura più netta in Veneto che in Lombardia, dove il 62% degli elettori non si è espresso [26]. Dato che l’autonomia è stata richiesta, essa va concessa. Ma la sovranità sull’eventuale attuazione dell’articolo 116.III della Costituzione non è delle regioni e delle comunità regionali. Esse possono richiedere ulteriori forme di autonomia, ma è il Parlamento, in rappresentanza dell’intera comunità nazionale, che può concedere questi maggiori poteri.

L’effettivo esercizio di questa sovranità potrebbe però essere a rischio. Il percorso attuativo dell’autonomia differenziata prevede infatti che il **Governo concluda un’Intesa con ciascuna delle regioni che ne**



[26] Nello stesso Veneto la partecipazione è stata inferiore al 50% nelle città di Padova, Rovigo, Venezia e Verona; complessivamente, è stata pari al 49% nei comuni al di sopra dei 30.000 abitanti, molto più alta nelle località di minore dimensione ([www.referendum2017.consiglioveneto.it](http://www.referendum2017.consiglioveneto.it)). In Lombardia la soglia del 50% non è stata superata in nessuna provincia; la partecipazione è stata inferiore ad un terzo degli aventi diritto nella Provincia di Milano, e nelle città di Como, Pavia, Mantova; ed in particolare a Milano, dove ha votato solo il 26,6% ([www.referendum.regione.lombardia.it](http://www.referendum.regione.lombardia.it)). Tutto ciò senza considerare che una piccola parte dei votanti si è comunque espressa per il NO.





hanno fatto richiesta. Tale Intesa viene poi sottoposta alle Camere. Esse non hanno possibilità di emendarla. Né hanno la possibilità di entrare nel merito dei suoi contenuti ed esprimere indirizzi. Possono approvarle, con un voto a maggioranza degli aventi diritto, o respingerle. Voto che può naturalmente essere influenzato da considerazioni contingenti di natura strettamente politica.

Se le Intese sono approvate dal Parlamento, tutto il potere di definizione degli specifici contenuti normativi e finanziari del trasferimento di competenze e risorse è demandato a Commissioni paritetiche Stato-Regione, sottratte a qualsiasi controllo parlamentare. Non è possibile tornare indietro, per dieci anni. Queste decisioni non possono essere oggetto di referendum abrogativo. Parlamento e Governo non possono modificarle se non con il consenso delle regioni interessate; ed è assai difficile immaginare che esse, una volta ottenute competenze, risorse, personale, accettino di tornare indietro. Si può solo immaginare che la Corte Costituzionale verrebbe chiamata ad esprimersi su moltissimi aspetti di conflitto fra quanto viene deciso e i principi fondamentali della Repubblica, aprendo così anche una lunga stagione di incertezza normativa.

Le regioni a statuto ordinario e ad autonomia differenziata godrebbero di un potere di interdizione di qualsiasi iniziativa statale persino superiore a quello delle regioni a statuto speciale. Governo, Parlamento e cittadini italiani sarebbero privati di qualsiasi potere d'iniziativa. Una vera e propria secessione.

## UN CHIARIMENTO SUI RESIDUI FISCALI

La richiesta di trattenere sul territorio regionale una quota molto maggiore del gettito fiscale regionale, che è alla base di queste iniziative, si basa sulla rivendicazione del “residuo fiscale”. Ma di che cosa si tratta, esattamente?

Il residuo fiscale è una stima, non un dato oggettivo. Essa viene compiuta sottraendo dalla la spesa pubblica complessiva che ha luogo in un territorio, l'ammontare del gettito fiscale generato dai contribuenti residenti nello stesso territorio. Se la differenza è negativa, quel territorio riceve meno spesa rispetto alle tasse versate; ciò significa che se non facesse parte di una comunità nazionale più ampia, potrebbe “permettersi” una spesa maggiore.

Il calcolo non è affatto semplice; può essere realizzato per le sole amministrazioni pubbliche o includendo anche le imprese pubbliche. Il gettito fiscale può essere determinato in misura relativamente agevole, anche se vi possono essere differenze sensibili fra il luogo in cui il reddito è prodotto e quello in cui il prelievo è riscosso: ad esempio le aziende petrolifere che lavorano in Sicilia pagano le tasse a

Roma; e lo stesso accade per molti stabilimenti del Mezzogiorno che fanno capo ad imprese del Nord. L'attribuzione della spesa è assai più difficile; a seconda dei diversi criteri [27] con cui viene realizzata la stima, i risultati sono anche sensibilmente differenti [28]. Nell'insieme, tuttavia, i dati indicano un residuo fiscale certamente negativo, in ordine di dimensione, per cinque regioni: Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto, Piemonte e Toscana. Per le otto regioni del Mezzogiorno, l'Umbria e il Friuli Venezia Giulia, il residuo fiscale è certamente positivo. Per le altre (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Marche, ed in particolare per il Lazio), l'esito della stima è anche sensibilmente diverso a seconda del metodo utilizzato. A partire dal 2008-09 l'ampiezza dei residui fiscali, positivi e negativi, si è ridotta, an-

[27] Come spiega Pisauro (2017), “la spesa pubblica in questione, allora, potrà essere attribuita alle regioni (i) in base alla localizzazione dei fornitori di fattori produttivi (destinatari del flusso finanziario che li acquista), (ii) in base alla regione in cui i fattori acquistati vengono fisicamente impiegati dalle Amministrazioni pubbliche per produrre beni e servizi per la popolazione o, ancora, (iii) in base a chi da ultimo beneficia del bene o servizio prodotto. Sebbene i tre criteri possano coincidere (qualora, ad esempio, le Amministrazioni pubbliche affidino a un'impresa laziale i lavori di costruzione di un'università a Roma), è facile immaginare situazioni in cui la localizzazione del fornitore è diversa dal luogo in cui i fattori acquistati verranno utilizzati (qualora sia un'impresa lombarda a ottenere l'appalto per la costruzione dell'università di Roma) e casi in cui quest'ultimo non corrisponde alla localizzazione del beneficio che da tali beni e servizi scaturisce (se l'università di Roma attira studenti da tutto il resto d'Italia)”.

[28] Si veda ancora Pisauro 2017, per una comparazione delle stime della Banca d'Italia con quelle ricavabili dai Conti Pubblici Territoriali e i riferimenti ai principali studi italiani.

che sensibilmente, a causa del maggiore impatto nel Mezzogiorno delle misure di austerità [29].

Il calcolo del residuo fiscale ipotizza però che l'azione dello Stato redistribuisca esplicitamente risorse fra le regioni. Così non è. Ciò avviene esclusivamente per le politiche realizzate in attuazione dall'art. 119.V della Costituzione [30]; le risorse stanziare a tali fini, che sono prevalentemente in conto capitale, sono destinate prevalentemente, ma non esclusivamente, al Mezzogiorno. Esse hanno però un peso assai limitato sul totale della spesa pubblica; allo stesso tempo, le maggiori risorse "speciali" hanno al Sud il solo effetto di compensare la minore spesa ordinaria in conto capitale. La spesa in conto capitale pro-capite è omogenea fra Sud e Centro-Nord [31].

La redistribuzione operata dall'azione pubblica non è fra territori ma fra individui. Come spiegato con particolare chiarezza e autorevolezza dal Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio Giuseppe Pisauo, "gran parte della redistribuzione tra aree territoriali è semplicemente il risultato dell'interazione

[29] P. Di Caro, M.T. Monteduro, "La finanza locale in tempo di crisi: verso un modello di decentramento più equo e sostenibile?", in *La finanza pubblica italiana. Rapporto*, a cura di G. Arachi e M. Baldini, Il Mulino, 2017.

[30] Che recita: "Per promuovere lo sviluppo e 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".

[31] Tutti i dati sono in Conti Pubblici Territoriali, "Relazione annuale CPT 2018" e nelle Relazioni precedenti.

tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza – quali l'età, lo stato di salute, il reddito – e delle modalità del finanziamento di tali programmi. Queste politiche hanno come risultato una qualche redistribuzione tra gli individui. È un risultato ovvio per i programmi di natura esplicitamente redistributiva che trasferiscono dai redditi più elevati a quelli più bassi. [...] Ciascuna di queste politiche determina un residuo fiscale in capo agli individui. I residui fiscali per una regione o per qualsiasi altro territorio sono semplicemente la somma dei residui fiscali degli individui che risiedono in quell'area. [...] Più in generale, le spese che determinano benefici individuali indipendenti dal reddito dei beneficiari, se vengono finanziate con imposte sul reddito, determinano un residuo negativo nelle regioni dove sono maggiormente presenti individui con redditi superiori al reddito medio nazionale. Per riassumere, il bilancio pubblico determina una redistribuzione tra territori che, per la quasi totalità [...], avviene senza che vi sia un obiettivo esplicito di redistribuzione territoriale ma semplicemente come conseguenza della eterogeneità della distribuzione nelle varie aree degli individui secondo le caratteristiche rilevanti per l'erogazione della spesa (età, stato di salute, condizione lavorativa, reddito, ecc.) e il suo finanziamento (il reddito, i consumi, la ricchezza, ecc.) [...]. Il criterio fondamentale è quello dell'*equità orizzontale* (trattare individui uguali in modo uguale), che implica che il residuo fiscale (il saldo tra i benefici ricevuti dalla spesa pubblica e il contributo al finanziamento della spesa) sia lo stesso per individui che si trovano nella

stessa posizione riguardo alle caratteristiche ritenute rilevanti (reddito, età, stato di salute, ecc.)” [32].

Il residuo fiscale non è certo una particolarità italiana. L’azione pubblica determina forme di redistribuzione territoriale in tutti i paesi nei quali, come in Italia, vi siano norme costituzionali che stabiliscano l’accesso ad alcuni diritti di cittadinanza indipendentemente dal reddito dei singoli: tali diritti si realizzano con servizi che vengono finanziati in misura maggiore dai contribuenti a maggior reddito, ovunque essi risiedano.

Considerare il residuo fiscale significa che la regione di residenza degli individui diventa rilevante nel determinare il trattamento che ciascun italiano riceve dall’azione pubblica. Ma questo modifica radicalmente i principi politici appena richiamati, dato che tratta diversamente individui dalle stesse caratteristiche soggettive, solo perché abitano in luoghi diversi. Fa nascere per principio Italiani “di serie A” e italiani “di serie B”. E così come si calcola il residuo fiscale regionale, potrebbe essere calcolato quello comunale all’interno di ciascuna regione, con Milano che potrebbe protestare per il proprio residuo negativo rispetto al resto della Lombardia; e potrebbe essere calcolato quello dei quartieri all’interno di ciascuna città, con i residenti nel Centro Storico di Milano che potrebbero protestare per i trasferimenti a favore dei più poveri residenti di altri quartieri. E via via fino ai singoli individui. Ciò illustra bene come le questioni in ballo abbiano una grande valenza politica, ancor

[32] Sempre Pisauro 2017, cit.

più che territoriale: esse toccano i principi di eguaglianza fra i cittadini e le finalità dell'azione pubblica.

Sul tema si è espressa con chiarezza anche la Corte Costituzionale. Nella sentenza 69/2016 ha affermato che “il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’articolo 119 della Costituzione”, che si occupa del finanziamento di Regioni ed Enti locali. Nella sentenza 118/2015 (che ha stabilito l’incostituzionalità dei quesiti referendari veneti che delineavano un assetto finanziario in cui i tributi riscossi sul territorio regionale sarebbero stati trattenuti almeno per l’ottanta per cento dalla Regione) ha affermato che “i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. [...] investono in pieno [...] alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all’interno della Repubblica, nonché l’unità giuridica ed economica di quest’ultima”.

L’enfasi sul residuo fiscale, piuttosto, nasconde che la spesa pubblica pro-capite (totale, dello Stato, delle regioni, degli Enti locali) non è uguale in tutte le regioni. Non solo è molto più bassa nelle regioni a statuto ordinario rispetto a quelle a statuto speciale, ma è anche inferiore nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Questo, anche senza considerare il pagamento di interessi sul debito pubblico, fortemente concentrato al Nord perché la ricchezza pro-capite è ancora più sperequata rispetto al reddito. La differenza fra Sud e Centro-Nord deriva da una spesa

pensionistica molto minore, frutto della minore quota di occupati che hanno maturato nel tempo i requisiti di quiescenza. Ma deriva anche da una minore spesa in molti importanti servizi pubblici. Nel 2015, considerando l'intero settore pubblico allargato a tutti i livelli, la spesa pubblica corrente pro-capite è nelle politiche sociali di 4.472 euro al Sud contro 6.034 al Centro-Nord; nella sanità di 1.606 contro 1.960. Scarti assai cospicui vi sono anche per amministrazione generale, reti infrastrutturali, mobilità e attività produttive e opere pubbliche, mentre un spesa un po' superiore al Sud si registra solo nella "conoscenza, cultura e ricerca" (che include l'istruzione) e nei "servizi generali" [33].

Tutti i dati disponibili indicano che i cittadini delle regioni più deboli godono di un minore livello di servizi pubblici, in quantità e in qualità, rispetto agli altri italiani; particolarmente nella sanità e nell'assistenza. Il minor livello dei servizi può dipendere da una minore efficienza delle Amministrazioni; ma certamente dipende anche dal minore finanziamento.

Infine, la redistribuzione delle risorse pubbliche è solo uno dei fenomeni di interdipendenza economica che si determinano all'interno di uno stato nazionale. Ai flussi di risorse pubbliche corrispondono infatti flussi di risorse private di senso contrario, principalmente per l'acquisto di beni e servizi [34]. La spesa pubblica al Sud attiva cospicue importazioni

[33] Questi dati sono in CPT, "Relazione annuale CPT 2017", fig. 4.

[34] Si veda ad esempio SRM, *L'interdipendenza economica e produttiva tra il Nord e il Sud Italia*, Giannini, 2014.



interregionali dal Centro-Nord; assai più di quanto non accada per la spesa al Nord, dato che le regioni più avanzate sono assai più autosufficienti nella produzione di beni e servizi. Non vi sono davvero basi empiriche per convenire che con l'autonomia differenziata si avrà "un volto nuovo della Regione del Veneto che viene illuminato dal principio di responsabilità e confortato dalla consapevolezza che mantenere competenze e risorse in un territorio ad alta produttività non può che andare a beneficio non solo del Veneto, ma dell'intera Nazione" [35].

L'appartenenza ad una comunità nazionale non può essere valutata, anche solo sotto il profilo economico, attraverso i soli flussi di risorse pubbliche; vanno considerate tutte le relazioni che intercorrono fra i diversi territori. Esattamente come l'appartenenza all'Unione Europea non può essere misurata solo attraverso il "saldo netto" di bilancio (differenza fra contributi al bilancio comunitario e spesa comunitaria che ricade nel proprio territorio): sia perché le stesse spese comunitarie attivano flussi di commercio fra gli stati membri, ad esempio sotto forma di importazioni nei paesi "della coesione" da parte delle economie più avanzate, sia perché i benefici, anche solo economici, dell'appartenenza all'Unione sono assai superiori, ad esempio in termini di mercato unico.

Questo senza considerare l'effetto che la storia di un'economia nazionale integrata ha prodotto sulle caratteristiche produttive delle specifiche regioni. E

[35] Deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 155 del 15 novembre 2017.

naturalmente senza considerare gli aspetti politici, culturali ed etici dell'appartenenza allo stesso paese.

## LE MATERIE DA TRASFERIRE ALLE REGIONI

Le richieste di autonomia differenziata di Lombardia e Veneto riguardano tutte le 23 materie previste dall'art. 116.III: esse appaiono più una sostanziale riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione – che disciplina il riparto delle funzioni fra Stato e Regioni – che l'applicazione del 116, che è “uno strumento di rifinitura, di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate sulle specifiche esigenze di singole realtà regionali” [36]. Una richiesta così ampia è coerente con la finalità di acquisire ulteriori risorse finanziarie, tanto maggiori quanto più vasto è il ventaglio delle competenze trasferite.

Il trasferimento dallo Stato ad alcune regioni di specifiche competenze è certamente una scelta possibile. Esso non può che nascere da un'esigenza molto precisa di maggiore autogoverno; esigenza che non possa essere soddisfatta, più semplicemente, attraverso specifici accordi con il governo centrale che non comportino mutamenti dell'assetto delle compe-

[36] M. Cammelli, Il regionalismo differenziato, <https://rivistailmulino.it>, 20.7.2018.

tenze. La sua opportunità dipende dalla presenza di un beneficio per i cittadini delle regioni coinvolte (e dall'assenza di costi per i cittadini delle altre regioni) chiaramente individuato. Non è stato però prodotto alcuno studio, alcuna evidenza che mostri, concretamente, questi vantaggi. Nei documenti della Regione Veneto si fa principalmente riferimento all'“identità e alla cultura regionale; in quelli della Regione Lombardia alla sua rilevanza economica. Nelle Pre-Intese siglate a febbraio si sostiene che “l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”. Questo vale sempre, per tutte le materie per le tre regioni indistintamente. L'approccio è squisitamente politico.

La proposta di legge approvata nel novembre 2017 della Regione Veneto si limita ad elencare, materia per materia, tutti i poteri di cui viene chiesto il trasferimento. La Regione Lombardia ha individuato sei macroaree (istituzionale; finanziaria; ambientale e protezione civile, territorio e infrastrutture; economica e del lavoro; cultura, istruzione e ricerca scientifica; sociale e sanitaria) in cui sono ripartite le 23 materie [37]. La richiesta iniziale della Regione Emilia-Romagna prevedeva nove materie, ricondotte a quattro aree strategiche: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale; internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica,

[37] E. di Carpegna Brivio, “Verso l'attuazione del regionalismo differenziato, Il caso di Regione Lombardia”, in IRES-IRPET-SRM-Polis Lombardia-IPRES-Liguria Ricerche, 2018.

sostegno all'innovazione; territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture; tutela della salute.

Le ventitré materie sono assai disparate, sia come ambiti sia come rilevanza. Dalla proposta di legge statale approvata dal Consiglio Regionale del Veneto il 15.11.2017 si apprende (articoli 7- 60) che la Regione Veneto vuole legiferare in materia di tutela dell'ambiente, di tutela e valorizzazione dei beni culturali, di governo del territorio, sulla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione, su collocamento e servizi per l'impiego, sui rapporti internazionali e con l'Unione Europea. Che chiede la stessa manovrabilità sui tributi propri derivati regionali e locali che è stata accordata alle Regioni speciali con essa confinanti, così come il trasferimento delle funzioni amministrative delle Sovrintendenze per i Beni culturali.

Che vuole acquisire i procedimenti di valutazione di impatto ambientale; che rivendica il trasferimento al demanio regionale delle strade nazionali, e la loro programmazione, progettazione, esecuzione, manutenzione; che richiede la nomina del Presidente della Autorità Portuale, nonché le funzioni autorizzative relative alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica, elettrodotti, gasdotti e oleodotti; maggiori poteri sugli impianti di incenerimento. Che richiede quote predefinite del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, di quello per la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese e dei fondi di garanzia; del Fondo di garanzia ISMEA, delle risorse AGEA. La regionalizzazione della cassa integrazione guadagni; la gestione del Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale con un'aliquota di compartecipazione su gaso-

lio e benzina; il gettito dell'accisa per il gas naturale e dell'imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione. Il trasferimento delle funzioni di sostegno all'imprenditoria giovanile. Così come richiede anche maggiori poteri, molto dettagliatamente, su questioni quali i “limiti allo scarico degli impianti che recapitano nella Laguna di Venezia”, le “funzioni amministrative in materia di conservazione e gestione delle risorse ittiche”, la nomina dei Giudici di Pace, le funzioni in materia di tutela della qualità e repressione delle frodi dei prodotti agroalimentari.

È molto difficile valutarne l'importanza e l'impatto. Moltissimo dipenderà dallo specifico lavoro di attuazione delle norme. Certamente crescerà il potere di intermediazione e gestione delle risorse pubbliche da parte della politica e della burocrazia regionale. **Per la realizzazione e gestione delle grandi opere infrastrutturali, l'autonomia differenziata potrebbe introdurre dei veri e propri poteri di veto.** Per le incentivazioni alle imprese uno squilibrio a favore delle aree già più forti. Dal punto di vista finanziario una stima assolutamente preliminare, quantifica in 382 milioni per la Lombardia, 218 per il Veneto e 191 per l'Emilia-Romagna, la base di partenza, cioè il valore attuale della spesa dello Stato in quelle regioni nelle materie a competenza concorrente [38], **al netto però dell'istruzione e della sanità.**

La Regione Veneto vuole infatti anche essere alli-

[38] A. Filippetti, F. Tuzi, “I costi del federalismo asimmetrico: alcune ipotesi”, in IRES-IRPET-SRM-Polis Lombardia-IPRES-Liguria Ricerche, cit., 2018.

neata “sul modello delle altre Regioni a statuto speciale del Nord, dove il sistema sanitario regionale è auto finanziato e gestito”. La Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e Odontoiatri ritiene che queste richieste “non faranno che aumentare le disuguaglianze nella qualità delle prestazioni e negli accessi alle cure”; la Fondazione Gimbe ritiene che “le ulteriori autonomie concesse dal regionalismo differenziato da un lato indeboliranno le capacità di indirizzo e verifica dello Stato sulle Regioni, dall’altro accentueranno iniquità e diseguaglianze disgregando definitivamente l’universalismo del SSN” [39]. **Le risorse trasferite alle regioni insieme alle competenze aggiuntive potrebbero intaccare le fonti di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale.**

La più importante competenza richiesta è senz’altro l’istruzione, che si aggiunge a quelle sinora ricor-

[39] Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri, Comunicato Stampa “Documento su problematiche SSN, FNOMCEO, “Autonomia Regioni non deve aumentare disuguaglianze”, 19.7.2018; N. Cartabellotta, Presidente Fondazione Gimbe, Il Sole 24 Ore del 28.9.2018. In quest’ultimo articolo è precisato che “si intravedono conseguenze inquietanti, e non sempre prevedibili, a seguito dell’attuazione delle maggiori autonomie in campo sanitario: dai vincoli di spesa in materia di personale stabiliti dalla normativa statale all’accesso alle scuole di specializzazione; dalla stipula di contratti a tempo determinato di ‘specializzazione lavoro’ per i medici agli accordi con le Università; dallo svolgimento delle funzioni relative al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione al sistema di governance delle aziende e degli enti del SSR; dalla richiesta all’Agenzia Italiana del Farmaco di valutazioni tecnico-scientifiche sull’equivalenza terapeutica tra diversi farmaci agli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSR. Last but not least, l’autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi che spiana ulteriormente la strada al secondo pilastro”.

date. La maggiore potestà regionale nelle “norme generali sull’istruzione”, e l’acquisizione dell’intera materia “istruzione”, ora di competenza legislativa concorrente potrebbero sensibilmente mutare il quadro soprattutto della scuola ma anche dell’università.

La Regione Veneto richiede infatti che le “norme generali sull’istruzione” divengano oggetto di legislazione regionale concorrente, fra l’altro, nella disciplina delle finalità, delle funzioni e dell’organizzazione del sistema educativo regionale, e nella disciplina dell’organizzazione e del rapporto di lavoro del personale delle scuole; e che venga attribuita una competenza legislativa residuale con riferimento, tra l’altro, alla disciplina della programmazione dell’offerta formativa integrata e dei contributi alle istituzioni scolastiche paritarie; che debba spettare alla legge regionale disciplinare sia l’istituzione di ruoli per il personale delle scuole, sia la determinazione della sua consistenza organica, e stipulare contratti collettivi regionali. Tutto il personale della scuola passerebbe quindi alle dipendenze della Regione. Non è chiaro se e in che misura questo potrebbe comportare conseguenze – peraltro di dubbia costituzionalità – quali l’utilizzo del criterio della residenza per accedere ai ruoli o l’introduzione di limiti e condizioni alla mobilità interregionale. Assai simile è la richiesta della Lombardia, mentre l’Emilia-Romagna ha obiettivi prevalentemente di organizzazione del servizio, e non rivendica il passaggio alla regione del personale. La Regione Lombardia richiede anche la regionalizzazione del Fondo di Finanziamento Ordinario delle università, naturalmente nell’ottica di vederlo sensi-



bilmente aumentare per i propri atenei (e corrispondentemente diminuire per gli altri).

Per l'istruzione scolastica la spesa dello Stato nelle due regioni è grande: la stima è di almeno 4,8 miliardi per la Lombardia e 2,7 per il Veneto; cifre che potrebbero notevolmente accrescersi con i nuovi meccanismi di calcolo. Impossibile dire quanto. Si può ricordare che la spesa complessiva per studente nella Provincia di Trento – alle cui condizioni esplicitamente mira la Regione Veneto – è di oltre il 70% superiore ai livelli delle due regioni, molto vicini alla media nazionale [40]. Che faranno Lombardia e Veneto con molti più soldi per l'istruzione? Potrebbero pagare di più i propri insegnanti: ad esempio chi insegna in una scuola del centro di Milano o di Treviso potrebbe essere pagato di più di chi lavora – tra l'altro con difficoltà molto maggiori – nelle periferie di Roma o di Napoli, in base al principio che i suoi studenti sono più ricchi. Potrebbero potenziare di molto il servizio scuola, assumendo nuovi insegnanti, accrescendo le opportunità offerte ai propri studenti rispetto agli altri. Potrebbero anche provare (questo dipende anche dalle modalità con cui le Regioni acquisiranno queste risorse) a risparmiare in parte, riducendo le tasse sui propri cittadini. Essi, a parità di reddito, potrebbero pagare meno degli altri italiani [41]: con una ulteriore, grave, lesione dei principi di eguaglianza.

[40] I dati, riferiti al 2012, sono in V. Peragine e G. Viesti, “La spesa per l'istruzione in Italia”, in *L'istruzione difficile*, a cura di P. Asso, L. Azzolina e E. Pavolini, Donzelli 2015.

[41] Già oggi il carico fiscale su famiglie con lo stesso reddito e la stessa composizione è diverso fra le regioni italiane a causa delle addizionali regionali e locali: è maggiore nel Mezzogiorno, ed in

Si tratta di una vera e propria regionalizzazione della scuola. Essa determinerebbe, ancor più in assenza della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni da garantire sull'intero territorio nazionale, una crescente sperequazione nell'istruzione fra i giovani italiani; disparità negli aspetti normativi ed economici dei docenti; l'intrusione delle autorità regionali nelle finalità stesse della scuola.

particolare in Campania. Cfr. Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 2017, cap. 5.

## ALCUNE RIFLESSIONI D'INSIEME

L'autonomia differenziata regionale così intesa può profondamente modificare le modalità di funzionamento del paese, parcellizzare alcuni fondamentali servizi pubblici, determinare diversi diritti di cittadinanza in base alla residenza. Merita una attenta discussione [42]. Vi sono almeno tre punti critici di grandissima rilevanza.

Il primo sono le modalità di finanziamento delle materie trasferite alle regioni. Se appare condivisibile l'idea che si debba superare il criterio della spesa storica, il processo di determinazione dei fabbisogni standard su cui calcolare la spesa da trasferire andrebbe certamente preceduto dalla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni previsti dalla Costituzione; dovrebbe essere attuato con parametri ed indicatori validi per l'intero territorio nazionale e non solo per le regioni coinvolte; in una sede

[42] Se possibile, evitando posizioni come quelle del Presidente della Lombardia, Attilio Fontana, secondo il quale (intervista al Quotidiano Nazionale del 5.1.2019) “questa riforma sicuramente non la vogliono i cialtroni, gridano a un pericolo inesistente per non affrontare questa sfida”.

istituzionale nella quale siano rappresentati tutti gli interessi; con una chiara simulazione degli impatti a regime e con una valutazione finale da parte del Parlamento. Dai criteri per la determinazione dei fabbisogni dovrebbe essere escluso ogni riferimento al gettito fiscale.

Il secondo riguarda l'estensione delle materie coinvolte. Vanno certamente salvaguardate le legittime richieste di autonomia su specifiche questioni, e le possibilità di pervenire ad un'azione pubblica più efficiente anche grazie a modalità di decentramento più funzionali. Ma appare evidente come le 23 materie coinvolte siano assai disparate, e non si possa fare di tutt'erba un fascio. Andrebbe ad esempio attentamente verificato se le richieste delle regioni non possano essere semplicemente soddisfatte attraverso un maggiore decentramento amministrativo ed una diversa organizzazione delle attuali politiche pubbliche. In alcuni casi, un passaggio delle competenze alle regioni che le richiedono potrebbe non presentare rilevanti criticità; piuttosto potrebbe essere verificato se e in che misura possa essere esteso anche alle altre, anche in tempi diversi. In altri ambiti, quantomeno per le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e la tutela della salute, il passaggio ad una competenza regionale esclusiva non pare certamente opportuno. La regionalizzazione della scuola fa storia a sé: è una scelta politica radicale, che può indebolire e distorcere gravemente una delle istituzioni fondamentali per la vita del paese e che andrebbe senz'altro evitata. In generale va fatta una riflessione molto attenta sulle difficoltà di attuazione delle po-

litiche pubbliche in un paese con quattro regioni a statuto speciale e due province autonome, tre regioni (ma che potrebbero presto diventare almeno sette) con ambiti diversi di autonomia rafforzata e le altre a statuto ordinario; e con un'autorità centrale che si troverebbe a gestire ritagli di competenze e funzioni residuali.

Il terzo riguarda il processo decisionale. Il Parlamento dovrebbe poter analizzare questo coacervo di temi e di materie, dibattere approfonditamente sulle diverse questioni ed esprimere la propria volontà: ad esempio con una risoluzione o con un atto di indirizzo su una bozza di intesa, e comunque prima che il Governo sottoscriva qualsiasi Intesa vincolante. Potrebbe altresì essere inserita nelle Intese una clausola di salvaguardia, in base alla quale il Governo possa avere il potere di verificarne l'attuazione e gli impatti ed eventualmente sospenderne la validità anche senza l'assenso delle regioni coinvolte.

Più in generale tutto questo processo dovrebbe essere avviato dopo una profonda, e ormai necessaria, riflessione su e revisione di alcuni cruciali aspetti del regionalismo italiano. Anche perché “senza integrali e preliminari riforme del suo funzionamento il distacco di quote di funzioni per aree territoriali circoscritte non porta al decentramento per alcuni, ma allo sgretolamento per tutti” [43]. Appaiono indispensabili attente riflessioni, ad esempio sul numero e sulla dimensione delle regioni; sulle evidenti disparità di trattamento fra i cittadini delle regioni a

[43] M. Cammelli, cit., 2018.

statuto speciale e a statuto ordinario; sul ruolo del tutto particolare di Roma Capitale, assimilabile molto più ad una regione che ad una municipalità; sulle modalità per assicurare una efficace collaborazione interistituzionale, tanto verticale (fra Stato e Regioni) quanto orizzontale (fra diverse regioni); sugli assetti dei poteri sub-regionali, delle grandi città e delle aree metropolitane, ora in una fase di grande confusione.

## L'AUTORE

Gianfranco Viesti insegna Economia applicata presso l'Università di Bari. Si occupa di economia internazionale, industriale e regionale e di politica economica. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Cacciaviti, robot e tablet. Come far ripartire le imprese* (con D. Di Vico, Il Mulino 2014); *Una nuova politica industriale in Italia* (a cura di, con F. Onida, Passigli 2016); *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud* (a cura di, Donzelli 2016); *Per l'industrializzazione del Mezzogiorno* (a cura di, Luiss University Press 2017). Per Laterza è autore di *Come nascono i distretti industriali* (2000), *Abolire il Mezzogiorno* (2003), *Mezzogiorno a tradimento* (2009), *“Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce”*. *Falso!* (2013); *La laurea negata* (2018).