

SPEZZARE L'ITALIA: LE REGIONI COME MINACCIA ALL'UNITA' DEL PAESE¹

Pallante, Einaudi, 2024

INTRODUZIONE

Veneto, Lombardia ed Emilia rappresentano il 40% del PIL nazionale; si prendono la competenza di materie e risorse togliendo allo Stato la possibilità di utilizzare leve essenziali per realizzare politiche sociali, culturali, ambientali ed economiche.

La solidarietà nazionale va in frantumi, si tolgono oltre 75miliardi di € annui dalle regioni più povere dirottandoli verso quelle più ricche sapendo che non sarà più possibile tornare indietro se non su iniziativa delle regioni stesse escludendo quella unilaterale dello Stato.

Si tratta dello storico disegno secessionista della Lega, sotto mentite spoglie. Le regioni non sono un male, ma nemmeno un bene. Sono istituzioni che compongono la repubblica, volte al conseguimento dell'obiettivo ultimo della Costituzione "il pieno sviluppo della persona umana" necessario per partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Se nel disegno costituzionale nemmeno la realizzazione di noi stessi è uno scopo in sé, ma un ponte verso la partecipazione consapevole, figuriamoci se può esserlo l'accrescimento del potere di un ente territoriale! L'espansione dei poteri regionali va fermata e le Regioni devono tornare a essere strumenti al servizio della Repubblica e di tutti i cittadini: a prescindere dal territorio di residenza.

CAPITOLO 1: L'ITALIA CHE VERRÀ

Per autonomia differenziata si intende la facoltà attribuita alle 15 regioni ordinarie – le 5 speciali sono escluse – di ottenere competenze normative e gestionali in ambiti oggi disciplinati e amministrati dallo Stato. Tale facoltà non era prevista nel 1948: è stata introdotta in costituzione modificandone l'art. 116, con l'ampliamento dei poteri delle regioni derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione.

L'elenco delle materie toccate mostra:

- Diritti fondamentali (salute, istruzione, lavoro, previdenza complementare, giustizia di pace)
- Paesaggio e beni culturali
- Tutela ambientale, rifiuti, bonifiche e caccia
- Difesa del suolo, governo del territorio, infrastrutture, porti e aeroporti, rischio sismico e protezione civile
- Acque demaniali, servizio idrico, laghi
- Attività produttive quali commercio con l'estero, agricoltura e prodotti biologici, pesca e acquacoltura, incentivi per la montagna, sistema camere commercio, istituti credito, politiche industriali, fondi a sostegno imprese, cooperative, comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione di energia
- Autonomia tributaria, zone franche, coordinamento della finanza pubblica regionale
- Enti locali

Su queste materie lo Stato potrà perdere quasi ogni ruolo, così come lo potrà perdere nelle funzioni sottostanti alle singole materie (oltre 80 pagine di elenchi!) e ogni regione potrà farlo solo su alcune di esse, lasciando le restanti allo Stato che dovrà organizzarsi di conseguenza.

¹ Riassunto per "ECCOCI!" da Gigi Bacchetta. Segnalazione errori gigi.bacchetta@cgilpiemonte.it

Il passaggio delle funzioni dallo Stato alle regioni non comporterà un semplice trasferimento delle risorse umane, strumentali a finanziare dall'uno alle altre, bensì la loro duplicazione: nella capitale rimarranno gli apparati necessari ad esercitare le funzioni per le regioni che non le richiederanno mentre le regioni che lo faranno si doteranno in proprio degli apparati di cui avranno bisogno; inoltre lo Stato dovrà capire come organizzare la difficile operazione di coordinamento.

Queste duplicazioni porteranno a ricadute negative sulla spesa pubblica, senza considerare la perdita delle economie di scala che la frammentazione territoriale porta con sé: aumenteranno i costi e, nel complesso, peggioreranno i servizi.

Ad oggi il Veneto ha richiesto tutto il richiedibile (anche la gestione dei flussi migratori che non potrebbe richiedere), la Lombardia 23 materie, l'Emilia 16; abbiamo però visto che ciò che conta però sono le funzioni. Per es. Emilia non chiede la regionalizzazione del rapporto di lavoro degli insegnanti mentre Veneto e Lombardia sì, emerge così il tema degli effetti dell'autonomia differenziata sulla contrattazione nazionale.

Ora, se è indubbio che l'amministrazione pubblica italiana è sottodimensionata – manca all'appello almeno un milione di dipendenti – e se altrettanto indubbio è che da troppo tempo i salari, pubblici e privati, attendono l'adeguamento ai livelli degli altri Paesi europei, circoscrivere tale processo a tre regioni, dimenticando tutte le altre, significherebbe solamente aggiungere ulteriore ingiustizia all'enorme ingiustizia già esistente.

La violazione del principio di uguaglianza – articolo 3 della Costituzione – sarebbe evidente, così come quella dell'intera parte della Carta fondamentale dedicata alla tutela dei lavoratori, che deve riguardare tutti allo stesso modo su scala nazionale, pena il prodursi di inaccettabili privilegi.

Sulle materie che necessitano di sinergia globale (si pensi a energia, infrastrutture e trasporti, credito) si va a riconfigurare i poteri di intervento nel segno del localismo. Nessuna delle regioni potrà mai ottenere alcun vantaggio dall'ottenimento di funzioni in quegli ambiti ma sarà l'intera nazione a scontarne le ricadute negative date dall'indebolimento dei poteri centrali.

Il fatto che l'operazione venga poi posta come “a costo zero” risulta inverosimile, verrà infatti smascherata la falsa retorica del residuo fiscale: i costi aumenteranno, tutti gli studi indipendenti ne sono concordi.

CAPITOLO 2: AVVICINARE LE ISTITUZIONI AI CITTADINI

“Bisogna avvicinare le istituzioni ai cittadini”. Nessuno sa che cosa voglia dire nel concreto. Tutto muove dall'ideologia di sussidiarietà (distorta): dove un gruppo sociale è in grado di provvedere da sé la mano pubblica non ha titolo per intervenire; l'attitudine è anti-statale. “L'esistenza umana è privata: se ne occupino quindi i privati e lo Stato intervenga solo quando loro hanno bisogno”.

Vi sono due tipi di sussidiarietà. Quella **orizzontale** non conosce gerarchie, agisce considerando gli individui su un piano paritario spesso però senza considerare le disuguaglianze che colpiscono la vita della persone (“chi è benestante è perché se lo merita, così come chi è indigente”); quella **verticale** entra in gioco quando i singoli o i gruppi incontrano il limite delle proprie capacità operative e in quel caso interviene uno Stato considerato comunque quale risorsa di ultima istanza.

L'ordine corretto d'intervento diventa così: comuni, province, città metropolitane, regioni e, solo alla fine, lo Stato, quando tutta la trafila degli enti “più vicini ai cittadini” si è esaurita.

Emblematica la nuova versione del 114 della Costituzione che nel 1948 recitava “la Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni” e che dal 2001 afferma “la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

Risulta evidente il declassamento intervenuto, enfatizzato anche dalle accezioni di sussidiarietà: prima i privati, singoli o associati e poi il pubblico (art. 118 c. 4 Cost.) e, una volta ammesso l'intervento pubblico, prima i Comuni e via a salire fino ad arrivare, in ultimo, allo Stato (art. 118 c. 1 Cost.).

Una visione lontanissima dal pensiero democratico che argomenta esattamente il contrario: se i rappresentanti non fanno sintesi delle istanze di parte espresse dai rappresentati a dominare saranno gli egoismi di minoranza meglio organizzati a discapito dell'interesse generale.

Le istanze provenienti dal basso sono tutt'altro che irrilevanti: ma a risultare decisiva è la loro ricomposizione in unità che può essere realizzata solo dall'alto; occorre riformulare le questioni di partenza sino ad addivenire ad una nuova proposta in cui la più ampia parte possibile della società possa riconoscersi.

La democrazia si è invece ridotta alla scelta dell'autocrate a cui sottomettersi a tempo determinato per preservare gli interessi di pochi: ciò che si vorrebbe ora consacrare con l'introduzione del premierato nella costituzione.

La seconda direttrice di presunto beneficio della sussidiarietà è l'aumento della "controllabilità dei governanti" figlio di una matrice giustizialista che vedrebbe i politici quali ladri che restano al riparo da sguardi indiscreti che, la prossimità di controllo, scongiurerebbe.

Il terzo beneficio a cui condurrebbe la sussidiarietà sarebbe quello dell'incremento di efficienza della pubblica amministrazione in quanto la minore distanza tra amministrati e amministratori esporrebbe questi ultimi a una maggiore verifica delle azioni, costringendoli a dare il meglio di sé, migliorando la macchina pubblica.

Il CV del proponente, Calderoli.

Cariche importanti rivestite per decenni: ministro della semplificazione, vicepresidente del Senato, ministro per gli Affari regionali.

Nel 2003 progetta lo stravolgimento della costituzione, poi bocciato nel 2006 con referendum, che avrebbe visto l'incremento dei poteri del presidente del consiglio ai danni di ministri, Presidente della Repubblica e parlamento; per accompagnare quel progetto modifica la legge elettorale con premio di maggioranza spropositato (tanto che ottiene il nome di *porcellum*) dichiarata incostituzionale dalla Corte ma che ha fatto eleggere ben 3 parlamenti (2006 – 2008 – 2013).

In contemporanea arriva ad appiccare il fuoco a 375mila leggi con un lanciafiamme nel cortile dei Vigili del fuoco di Roma (bruciando, tra le tante, anche la legge che nel 1939 aveva istituito proprio i vigili del fuoco), insulta gli islamici (t-shirt con caricatura di Maometto in TV), critica la Francia per aver schierato nel 2006 "negri, islamici e comunisti", accusa il movimento lgbtq+ per aver trasformato la Padania in un ricettacolo di culattoni, invita gli immigrati a tornare nella giungla con le scimmie e appella il ministro Kyenge come "orango".

CAPITOLO 3: UN'IDEOLOGIA TRASVERSALE

Gli anni dell'affermazione della Lega sono quelli della transizione dal vecchio al nuovo sistema dei partiti, nel 1990 Craxi riunisce a Pontida lo Stato Maggiore del PSI allo scopo di illustrare alla stampa il decalogo per la riforma dello Stato; un progetto che – proprio come oggi – puntava a tenere insieme presidenzialismo e autonomia regionale.

Gli stessi temi vengono rielaborati e riproposti pochi anni dopo da Miglio, proprio a Pontida, contro i danni causati da uno Stato sempre più burocratico e centralista la soluzione è ampliare le competenze delle regioni dando loro autonomia finanziaria per permettere migliore controllo sull'impiego delle risorse pubbliche.

L'imporsi della Lega alle politiche del 1992 (ultime con legge proporzionale) diede avvio al tema della "questione settentrionale" ribaltando concettualmente la "questione meridionale" che aveva dominato iniziative e dibattiti nei decenni precedenti: un nord spremuto a sostegno dell'irraggiungibile sviluppo del sud e quindi minato nella capacità di competere sui mercati internazionali a causa della "zavorra".

Ricolfi arriverà nel primo decennio degli anni 2000 a denunciare il "sacco del nord" con un bottino di 50 miliardi di € annui sottrattigli dal sud e a calcolare il tasso di parassitismo (dal 14% lombardo al 44% siciliano) in una sorta di omaggio al darwinismo sociale di Miglio che aveva introdotto la metafora sui "parassiti" che non producono e vivono alle spalle di altri.

Oppressione centralista, parassitismo meridionale, sfruttamento del Nord, riforma costituzionale regionalista: ecco l'elenco degli elementi che compongono il sostrato politico-culturale degli sviluppi successivi e non solo all'interno del mondo leghista.

L'Ulivo inserì al terzo posto dei suoi 88 punti programmatici delle elezioni del 1996 la tesi intitolata "autogoverno locale e federalismo cooperativo" questo dopo che D'Alema nel 1995 definì la Lega una costola della sinistra perché aveva attratto dal ceto popolare una volta orientato a sinistra; al posto di indagarne le cause – crisi fordismo e delle forme di intermediazione sociale novecentesche – decise di stare al gioco e sfidare la Lega sul suo stesso terreno.

La scommessa era l'introduzione del regionalismo prima della Lega per comprometterne la forza; si decise pertanto di forzare i tempi ancor prima di arrivare alla riforma del titolo V. Nel 1997 Bassanini introdusse nell'ordinamento il principio di sussidiarietà, affidando alle regioni, province e comuni, tutte le funzioni amministrative concernenti le materie non espressamente riservate alla competenza dello Stato.

Semipresidenzialismo, federalismo e giustizia erano i tre temi inseriti dal 1996 nella commissione parlamentare bicamerale presieduta da D'Alema con collaborazione tra centrosinistra e centrodestra. Di tutto il lavoro svolto venne recuperato solo quello sul federalismo dopo che Berlusconi ritirò improvvisamente il consenso mentre D'Alema sostituì Prodi alla guida del Governo.

Regionali del 2000; D'Alema abbandona dopo la sconfitta elettorale e arriva D'Amato; Ciampi scioglie le camere lo stesso giorno dell'approvazione della riforma del titolo V (8 marzo 2001), per la prima volta una riforma costituzionale passava a maggioranza assoluta e non qualificata, con la forzatura dell'Ulivo e all'ultimo giorno utile della legislatura con nuove votazioni imminenti.

Per avvalorare il percorso sarà la maggioranza che ha proposto la modifica a richiedere il referendum (possibilità data da mancato raggiungimento dei 2/3 dei voti per la maggioranza qualificata); il voto si tenne il 7 ottobre 2001; votò il 34% degli aventi diritto – ma non ci sono quorum su referendum costituzionale – di cui il 64% si esprime a favore: circa 10 milioni di votanti.

CAPITOLO 4: IN EQUILIBRIO TRA UNITÀ E AUTONOMIA

Il regionalismo mosse i passi iniziali prima dell'elezione dell'Assemblea Costituente che avvenne il 2 giugno 1946; l'approfondimento fu affidato a un comitato composto da 10 deputati che lavorò sotto la guida del costituzionalista Ambrosini (DC) che si interfacciò lungamente con Sturzo.

La posizione cattolica era chiara: operare secondo quanto previsto dalle teorie federaliste per limitare il potere statale e moltiplicare le sedi aperte alla partecipazione dei cittadini in modo che la politicità della vita collettiva potesse trovare canali di espressione ulteriori rispetto a quelli statali, consentendo a istanze individuali di esprimersi nella loro pienezza.

Per questo l'art. 5 diventa "la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali", non le crea ma le riceve come preesistente dato di realtà da valorizzare.

La posizione delle sinistre fu invece più incerta. I comunisti guardavano con disagio all'ipotesi di un doppio canale istituzionale (Stato e regioni) ulteriormente frammentato. L'ostilità si allentò nel 1947 quando si trovarono estromessi dal governo, potevano a quel punto provare a recuperare parzialmente, a livello regionale, gli spazi preclusi facendo valere le riserve alla definizione dei poteri regionali – soprattutto legislativi – durante il dibattito costituente.

Dallo stesso dibattito emerse la necessità di una suddivisione di potestà legislativa regionale in base alla diversa incisività richiesta: potestà piena, condivisa o residuale attuativa; lo scontro con i comunisti e con i socialisti portò a una ridefinizione a vantaggio dello Stato andando ad eliminare la potestà piena e a rimettere la potestà integrativa alla discrezionalità del legislatore statale.

Ecco allora rinvenirsi nel testo della norma ipotizzata dal relatore del comitato dei 10 le basi dell'odierna autonomia differenziata:

Qualora per le peculiari condizioni della regione, la rispettiva Assemblea ritenga che sia necessaria l'attribuzione di competenze diverse o più ampie di quelle sopraindicate, essa potrà farne le opportune proposte che verranno sottomesse all'approvazione del potere legislativo dello Stato. In tal caso, si adotterà per l'esame e la deliberazione sulle proposte della regione la procedura speciale relativa ai progetti di legge di natura costituzionale.

Il testo dell'articolo 5 della Costituzione recita invece

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Il suo significato è che l'Unità della Repubblica rappresenta il limite invalicabile a qualsivoglia configurazione dei poteri regionali.

Per poter poi attuare il decentramento amministrativo richiamato occorre poi concentrarsi sul "fondo speciale di solidarietà interregionale" che era stato a lungo discusso durante i lavori costituenti quale strumento attraverso cui far fronte all'arretratezza del sud.

In particolare Vanoni aveva parlato della necessità di operare una redistribuzione del reddito nazionale allo scopo di attuare una perequazione interregionale; Ruini aveva sminato i possibili conflitti che sarebbero venuti a crearsi considerando le quote dei tributi statali assegnabili alle regioni da caso a caso:

Si stabilisce di dare alle regioni tributi propri e quote di tributi erariali, in modo che anche le regioni meno provviste di mezzi possano provvedere alle loro funzioni essenziali. Ecco la sostanza dell'autonomia, da realizzare appunto, sia con tributi esclusivamente assegnati alla regione, sia con quote di tributi dello Stato; il quale punto va inteso non soltanto nel senso che vada alla regione una parte di dati tributi riscossi nel suo territorio, ma che possa spettarle una parte del gettito generale di qualche tributo dello Stato. Con la graduazione delle quote, diversa a seconda dei bisogni delle regioni (maggiore nella Basilicata che nelle ricche regioni del Settentrione), si ha modo di mettere le più povere in grado di adempiere le loro funzioni essenziali.

Le Madri e i Padri costituenti avevano ben chiari gli scopi della trasformazione regionalista – istituire contropoteri alle derive del potere statale, favorire il pluralismo territoriale, incrementare la partecipazione politica dei cittadini, migliorare le condizioni nelle regioni meridionali – ma il percorso risultò ben più tortuoso nei decenni successivi.

1953: approvazione della legge che specificava le disposizioni costituzionali sulle modalità di approvazione degli statuti regionali e il loro contenuto; non vi fu alcuna conseguenza pratica per i successivi 15 anni.

1968: legge elettorale per i consigli regionali; proporzionale puro.

1970: legge per individuazione tributi propri delle regioni e definizione delle quote di partecipazione ai tributi statali.

7 e 8 giugno 1970: prime elezioni per i consigli regionali. Affluenza al 92%, DC in 12 regioni su 15, in 3 (Emilia, Toscana e Umbria) PCI primo partito.

Due problemi da affrontare. **Teorico:** per operare servivano prima le leggi-cornice dello Stato per non bloccare il processo di decentramento, per scongiurarlo le regioni potevano ricavare i principi fondamentali dalla normativa già vigente anche se questo introduceva incertezza nel sistema. **Pratico:** quando nel 1972 lo Stato si decise ad assegnare le funzioni alle regioni lo fece in modo disomogeneo, solo su alcune di esse, impedendo operazioni di ampio respiro.

Il Governo aveva operato un "ritaglio" all'interno delle competenze regionali delle funzioni che intendeva conservare allo Stato. La polemica portò nel 1977 a un nuovo trasferimento di funzioni che rese le regioni operative.

CAPITOLO 5: APPRENDISTI STREGONI

Oggi tutte le regioni hanno la medesima forma di governo incentrata sull'onnipotenza del vertice dell'esecutivo. Il presidente nomina e revoca, a proprio piacimento, gli assessori; dirige la politica della giunta, rappresenta la regione, promulga leggi ed emana regolamenti; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato e controlla la maggioranza consigliare.

Nelle regioni si rileva la morte consigliere; le minoranze non hanno i numeri e la maggioranza non ha la forza per fare nulla: tutto è rimesso al presidente, vero e proprio sovrano del governo per la durata del mandato.

Anche questo è frutto della riforma del titolo V, frutto della legge costituzionale 3 del 2001; il più grande intervento realizzato sul testo della Costituzione del '48; 15 articoli coinvolti, 5 abrogati (oggi la Costituzione ha 134 articoli anche se la numerazione tenuta a 139).

La precedente formulazione prevedeva che il potere legislativo spettasse allo Stato, salvo che per un circoscritto elenco di materie in cui le regioni erano chiamate ad attuare nel dettaglio i principi stabiliti dalle leggi. Il nuovo articolo 117 dispone ora l'esatto opposto; la **potestà legislativa** spetta alle regioni, salvo che nelle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato e in quelle rimesse alla competenza concorrente; non c'è quindi un elenco delle materie che spettano solo alle regioni.

Per le **funzioni amministrative** invece entra in gioco un altro criterio; il nuovo art. 118 della Costituzione prevede un criterio di distribuzione mobile. La regola generale è quella della titolarità comunale, salvo che motivi di differenziazione o adeguatezza suggeriscano di assegnarle alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo Stato per assicurarne un esercizio unitario.

La salita della "potestà legislativa" porta con sé la potestà legislativa: quando ciò accade spetterà allo Stato approvare leggi, anche se il testo della Costituzione attribuisce la materia alla competenza concorrente residuale delle regioni.

Un altro aspetto di cui ci si è resi conto troppo tardi è che le parole con cui sono definite le materie non sono mai autoevidenti e richiedono sempre un'interpretazione: negli ultimi 20 anni ci sono state circa **1800**

sentenze per risolvere i conflitti di competenza! La gestione del contenzioso da parte della Corte Costituzionale non è stata semplice.

Il criterio elaborato per mettere ordine è stato quello della “**concorrenza delle competenze**” secondo cui l’oggetto di una legge riguarda più materie attribuite alla competenza di enti diversi occorre individuare quale sia la materia prevalente e attribuire l’intera potestà legislativa all’ente titolare della relativa competenza (solitamente lo Stato) che deve trovare il modo di coinvolgere gli altri enti che pure avrebbero avuto titolo a intervenire, secondo il principio di “leale collaborazione”.

Occorre poi considerare che ad accompagnare la riallocazione delle competenze tra gli enti è stata l’abolizione dei controlli sul loro esercizio. Niente più approvazione parlamentare degli Statuti regionali; niente più Commissario del Governo per gli atti legislativi o commissione statale di controllo sugli atti amministrativi.

A parziale compensazione – sulla carta – è intervenuta l’assegnazione allo Stato del potere di sostituirsi alle regioni e agli enti locali quando sia messo a repentaglio il rispetto dei trattati internazionali e della normativa europea; peccato che di questo potere lo Stato non ne abbia mai fatto uso, nemmeno durante la pandemia quando a repentaglio vi era la vita umana.

Rimane la normativa finanziaria (119 Cost.); regioni e enti locali possono fare affidamento su tributi propri e sulla compartecipazione ai tributi dello Stato (partendo dal “gettito riferibile al loro territorio”, un intervento di spiccato localismo). A parziale compensazione del vantaggio assicurato ai territori più ricchi entra in gioco la costituzione di un fondo perequativo da destinarsi ai territori con minore capacità fiscale per abitante.

Tributi propri, compartecipazione statale e fondo perequativo dovranno risultare sufficienti a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali; manca però un esplicito riferimento al Mezzogiorno.

L’insieme di tali previsioni risulta ad oggi inattuato; ciascun ente continua a ricevere una quota di risorse parametrata a quanto ha sempre ricevuto in passato: **il criterio della spesa storica cristallizza le disuguaglianze; è una precisa scelta politica di mantenimento dello status quo.**

Gli interventi normativi in materia di federalismo fiscale (avviati nel 2009) hanno provato ad ampliare l’autonomia finanziaria degli enti territoriali ma su basi costituzionali incerte. Il cuore del meccanismo è costituito dal binomio Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e Costi Standard.

Dovrebbe funzionare così: Definiti per ogni diritto costituzionale i **LEP** si procede ad individuarne i costi in modo che abbiano lo stesso valore su tutto il territorio nazionale; così ottenuti i costi standard si fa la somma di tutti i LEP disponibili e si ottiene il fabbisogno complessivo di cui necessita ogni regione; quello sarà il budget che deve essere garantito; se qualche regione dovesse avere però risorse ulteriori potrà decidere di farne uso fornendo prestazioni ulteriori.

Questa formula matematica non risponde però alle esigenze reali; in sanità esistono ad esempio i LEA (livelli essenziali di assistenza) da decenni: il risultato è lontanissimo dall’uguaglianza; l’unico risultato a cui hanno portato è **che quello che doveva essere considerato il livello minimo da garantire si è trasformato nel livello massimo.**

Lo certifica Visco – all’epoca governatore della Banca d’Italia – scrivendo alla commissione incaricata da Calderoli per individuare i LEP in cui si legge che le prestazioni individuate come LEP effettivi sono nella maggior parte dei casi formulate in termini troppo generici, riconducibili a mere dichiarazioni di principio e gli stessi criteri di misurabilità non si legano al contenuto specifico delle prestazioni.

D’altra parte se volessimo fingere di credere a Calderoli il risultato sarebbe anch’esso poco credibile in quanto sarebbe necessario innalzare tutte le regioni allo stesso livello-base con conseguenti incrementi di spesa; come farlo senza debito e senza meccanismi perequativi?

La verità è che lungi dal voler rinunciare a qualcosa, le regioni più ricche pretendono di più. Ecco entrare in gioco il **residuo fiscale**: il risultato che si ottiene sottraendo dalla spesa pubblica effettuata in un territorio l'ammontare del gettito fiscale generato da quel territorio. Se il risultato è negativo quel territorio riceve in spesa pubblica di meno di quanto versa in imposte: parte delle risorse vengono quindi impiegate altrove.

Veneto, Lombardia e Emilia puntano a recuperare quella differenza: si tratta di 18, 54 e 17 miliardi.

Il punto tuttavia è la **nozione di residuo fiscale è errata e insostenibile. Non sono infatti le regioni a pagare imposte e ricevere servizi pubblici**: a farlo sono le persone e nulla rileva il fatto che siano residenti in un luogo o in un altro. Pisauro lo ha spiegato nel 2017: la redistribuzione tra aree è il risultato dell'interazione tra programmi di spesa di cui i beneficiari ultimi sono gli individui sulla base di caratteristiche che prescindono dall'area di residenza e dalla modalità di finanziamento di tali programmi.

Attribuire alle regioni ciò che è proprio delle persone è un errore argomentativo insuperabile, oltre alla **violazione degli articoli 2 e 53 che parlano di solidarietà** da dare e ricevere come cittadini in quanto tali e non in base alla regione di residenza. La progressività fiscale è nei confronti dello Stato e non delle regioni; non si capisce poi per quale ragione la rivendicazione del residuo fiscale dovrebbe limitarsi alle regioni e non entrare nella disponibilità di province e comuni.

CAPITOLO 6: UNA TRAPPOLA PERFETTA

Art. 116 c. 3 ha **tre peculiarità**: la prima è che si tratta di una **deroga** che può essere decisa tramite una fonte – legge ordinaria – **di livello subordinato** a quella che ne sancisce la regola; la seconda è che **non è limitata a un tempo determinato**; la terza è che **non è circoscritta a uno specifico profilo** della materia ma può ridefinire l'intero assetto delle competenze regionali.

Se tutte le regioni ordinarie chiedessero tutte le competenze contendibili senza rinunciarvi **gli art. 117, 118 e 119 perderebbero di significato normativo**; verrebbero di fatto riscritte le norme costituzionali sull'autonomia regionale: il regionalismo rischia di diventare asimmetrico, a danno della Costituzione (Leopoldo Elia).

Il 3 comma del 116 Cost. si limita a dire che l'iniziativa deve partire dalla regione interessata, deve essere stipulata un'intesa tra Stato e Regione, tale intesa costituisce la base della legge con cui il Parlamento a maggioranza assoluta (metà più uno dei componenti, non dei presenti) attribuisce le nuove competenze alla regione. Come debba essere assunta l'iniziativa, con quali forme debba svolgersi il negoziato e tra quali soggetti, come modificare i contenuti e la durata dei conferimenti (ecc...) la Costituzione non dice nulla.

A stabilire le regole del gioco saranno gli stessi che dovranno poi esserne soggetti; nel merito, nessun vincolo è realmente previsto se solo si considera che ogni eventuale modifica successiva richiede un comune accordo tra Stato e regione.

Vaghiamo in un vuoto normativo che rimarrà tale; **si parla di "intesa" che il Parlamento non può emendare, frutto di accordi tra Governo e regione; l'obiettivo è eludere il controllo parlamentare da una materia che per sua natura non può che rivestire il più ampio interesse generale**. Il nodo resta la relazione tra "intesa" e "legge": è davvero possibile prevedere per il parlamento un mero ruolo di ratifica?

Sembrava che la pandemia avesse lasciato un segno sufficiente per poter bloccare il percorso e che fosse possibile trarne insegnamento: le elezioni del 2022 hanno rimesso in moto la macchina regionalista.

La Costituzione (art. 117, co. 2, lett. p) attribuisce il compito di definire i Lep tramite legge al Parlamento, che sarà invece chiamato a esprimere un semplice parere non vincolante. La Costituzione prevede che i Lep siano definiti in tutte le materie che concernono i diritti, mentre il disegno di legge Calderoli sceglie in quali materie

definirli e in quali no. Infine, l'intero procedimento prende le mosse a partire dai fabbisogni standard, sicché **saranno le esigenze di bilancio a definire i livelli essenziali dei diritti, mentre dovrebbe avvenire esattamente il contrario.**

Come sancito dalla Corte costituzionale, infatti, **tra diritti e bilancio la variabile dipendente è la seconda**, dovendo i ragionamenti in materia sempre muovere a partire dai diritti. Si può aggiungere che, nell'attesa che siano adottati i decreti legislativi del Governo, continua a rimanere operativa la procedura originariamente prevista dalla legge di bilancio 2023, in base alla quale i Lep sono definiti, nel termine di un anno, tramite decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM) adottati a partire dalle determinazioni della Commissione tecnica fabbisogni standard e della «Cabina di regia».

A ulteriore complicazione del quadro, nel marzo del 2023 il Governo ha inopinatamente nominato un comitato, presieduto dal giurista Sabino Cassese e composto da nominativi di grande prestigio, con l'incarico di individuare i Lep a supporto della «cabina di regia»: un evidente tentativo di mascherare la scompostezza della complessiva azione ministeriale, infine sconfessato da alcune dimissioni eccellenti che, dopo poche settimane di lavoro, hanno gravemente minato la credibilità dell'iniziativa.

Più di tutto, sono gli stessi risultati della commissione Lep a smentire la plausibilità dell'operazione in atto: il rapporto presentato al Parlamento a fine ottobre 2023 individua (non di rado, in modo assai insoddisfacente) i Lep solo in alcune materie o parti di materie o singole funzioni, ammettendo che, in assenza di meccanismi di perequazione tra le regioni, sarà impossibile garantirne l'uguale attuazione su tutto il territorio nazionale.

Infine, pur con tutte le riserve già espresse in relazione ai Lep e ai costi standard, la cosa da sottolineare è che – incredibilmente – l'assegnazione delle risorse non dipenderà dall'individuazione dei Lep, ma sarà per ciascuna regione definito da una commissione composta pariteticamente dallo Stato e dalla regione stessa, che deciderà sulla base di una complicata serie di parametri incentrata sul gettito dei tributi raccolti sul territorio regionale, al fine di individuare la quota di tributi statali da assegnare alla regione.

Oltretutto, con una clausola che esclude ogni rischio per la regione stessa, grazie alla garanzia di risorse aggiuntive in caso di aumento dei fabbisogni o di riduzione del gettito tributario.

Non vi sarebbe altro da aggiungere, se non che il ministro volutamente ignora l'ampio vantaggio del Settentrione nella spesa pubblica pro capite registrato da tutte le misurazioni.

Regioni speciali escluse, il divario a danno del Sud è clamoroso: secondo l'Agenzia per la coesione territoriale (un'agenzia governativa), **mentre al Centro-Nord ogni cittadino riceve servizi pubblici per un valore pari a circa 19 000 euro all'anno, al Sud la cifra crolla intorno ai 14 500 euro.**

A chiudere la trappola vi è poi l'impossibilità di tornare sui propri passi; **l'intesa recepita durerà dieci anni con rinnovo automatico salvo contraria volontà dello Stato o della Regione** e potrà essere modificata solo con nuova intesa che prevede obbligatoriamente il consenso della regione.

Quello che ci si apre innanzi è il rischio concreto di finire in una trappola dalla quale sarà impossibile venirne fuori.