Verso la secessione dei ricchi?



Gianfranco Viesti | 30 Giugno 2019

Il processo di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione richiede una straordinaria attenzione, dato che le richieste di attuazione avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna presentano rilevanti profili di criticità. Essi attengono a tre grandi ordini di questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento, i processi decisionali. Tali criticità sono tali da poter sostenere che siamo di fronte al pericolo di una vera e propria secessione dei ricchi...

Il processo di attuazione dell'articolo 116.3 della Costituzione in Italia richiede una straordinaria attenzione, dato che le richieste di attuazione avanzate dalle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna presentano rilevanti profili di criticità. Essi attengono a tre grandi ordini di questioni: il merito delle richieste, i meccanismi di finanziamento, i processi decisionali. Tali criticità sono tali da poter sostenere che siamo di fronte al pericolo di una vera e propria "secessione dei ricchi" (G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Roma-Bari 2019).

Gli ambiti coperti dalle Intese sono straordinariamente vasti: esse sono in grado di modificare significativamente le concrete modalità di funzionamento del settore pubblico, e di erogazione di fondamentali servizi pubblici in Italia. La Regione Lombardia ha richiesto il trasferimento di 131 competenze legislative e amministrative. La richiesta del Veneto si sostanzia in un progetto di legge di 61 articoli. Esse coprono il più possibile (con qualche eccezione per l'Emilia-Romagna) tutti le materie dell'art.117 citate nell'art.116.3. Non si tratta, si potrebbe argomentare, di specifiche "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ma del trasferimento di potestà assai estese e disparate. Un ridisegno dell'Italia; fino alla possibile configurazione di grandi regioni-stato.

La sola elencazione di dettaglio degli ambiti coperti dalle richieste necessiterebbe dunque alcune decine di pagine. Basti ricordare che essi toccano fra l'altro le attività produttive e le politiche per le imprese, il diritto allo studio universitario, le zone franche, la formazione specialistica in sanità, la definizione dei farmaci e lo stesso modello di Servizio

Sanitario (con i fondi integrativi regionali), le normative ambientali e sui rifiuti, la tutela del lavoro, la previdenza complementare, le energie rinnovabili, la ricerca scientifica, il governo del territorio, delle acque, del paesaggio, le politiche dei beni culturali, dello spettacolo, la protezione civile.

Vanno segnalate in particolare almeno le richieste delle regioni *Lombardia e Veneto* di trasferire al demanio regionale alcune fondamentali reti infrastrutturali. A parte gli effetti che questo potrebbe provocare sull'efficienza e sul funzionamento delle reti, è lecito chiedersi in base a quale criterio di equità la collettività nazionale dovrebbe far dono di parte del suo patrimonio, realizzato attraverso il contributo fiscale di tutti gli italiani, alle collettività regionali più ricche del paese. Inoltre, vanno segnalati gli estesi poteri di veto che acquisirebbero le amministrazioni regionali sulla realizzazione di nuove infrastrutture.

Discorso a parte merita la scuola. Le regioni Veneto e Lombardia (non l'Emilia-Romagna) chiedono di regionalizzare la principale infrastruttura immateriale del nostro, giovane e difficile, paese; dedicata alla formazione dei cittadini italiani. Essi richiedono competenza nelle "norme generali sull'istruzione"; il passaggio immediato dei dirigenti scolastici alle dipendenze della regione, canali e criteri differenti di reclutamento e condizioni normative ed economiche diverse per gli insegnanti, piena libertà nel riconoscimento e nel finanziamento delle scuole paritarie. Si tratterebbe di una scelta storica, di straordinario momento, per il nostro paese, e con effetti che si percepirebbero a lungo nel futuro: contro la quale sono ad esempio unitariamente schierati tutti i sindacati (anche delle regioni richiedenti), con motivazioni assai convincenti.

Nell'analisi del possibile impatto di questo trasferimento bisogna tener conto che, se talune competenze saranno concesse alle prime tre regioni, sarà molto difficile non concederle anche alle altre regioni. Si potrà determinare uno scenario complessivo davvero difficile da prevedere (e non più governato dai poteri nazionali). Un esempio ci viene dalle richieste della regione Liguria, che fanno esplicito riferimento alla "possibilità di determinare le tariffe autostradali" e ai tributi portuali, con ricadute incognite sui costi di utilizzo del porto di Genova per il sistema delle imprese.

Nell'insieme, si potrebbe configurare un assetto del paese *con due province autonome, quattro regioni a statuto speciale e molte altre, forse tutte, ad autonomia differenziata, ma con gradi e ambiti di autonomia ampi ma differenti* (si pensi scelte sulla scuola); e con poteri e competenze centrali ritagliate ai margini. In un quadro del genere, che non si ritrova in nessun paese del mondo, la realizzazione delle politiche pubbliche, la tutela dei diritti di cittadinanza, l'uniformità delle condizioni operative per le imprese potrebbero diventare problematici; potrebbe determinarsi non il "decentramento per alcuni, ma lo sgretolamento per tutti".



Sin dalle prime richieste, le regioni Lombardia e Veneto (non l'Emilia-Romagna) hanno mirato ad ottenere, con le competenze, risorse pubbliche molto maggiori rispetto a quelle oggi impiegate dalle amministrazioni centrali nei loro territori. Tutto ciò suggerisce grandissima attenzioni alle possibili ricadute sperequative delle richieste regionali.

Colpisce nelle Bozze di Intesa disponibili sul sito del Dipartimento per gli Affari regionali l'assenza di riferimenti alle disposizioni della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. Ancor più colpisce che in riferimento alla determinazione dei fabbisogni standard vi sia solo un generico accenno ai livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'articolo 117.2.m della Costituzione. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non può che precedere quella dei fabbisogni standard, dato che le fonti di finanziamento attribuite alle Regioni devono consentire l'integrale finanziamento dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La mancata fissazione dei LEP, può essere foriera di iniquità e contrasti; garantire risorse certe ad alcune regioni prima di fissare regole valide per tutti, può portare a frizioni nella determinazione degli stessi LEP (che sarà interesse egoistico delle collettività più ricche tenere al livello più basso possibile). Anche ciò considerato, appare iniqua la previsione per cui l'ammontare delle risorse assegnate, qualora non siano state adottati i fabbisogni standard, "non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse". Essa determina una garanzia per alcune regioni, ma non per altre; può portarle ad ostacolare, per proprio egoistico interesse, la determinazione dei fabbisogni standard potendo contare su una garanzia di maggiori risorse.

Il valore medio pro-capite è ben lungi da rappresentare un univoco criterio di equità. Né si ha la prova per la spesa scolastica, di gran la più rilevante nell'ambito delle richieste delle regioni (G. Viesti, Autonomie regionali differenziate e spese per l'istruzione scolastica, Etica ed Economia, 16.4.2019). Ci si riferisce, inoltre, all'articolo che disciplina la dinamica del gettito dei tributi compartecipati (che se superiore alla media nazionale viene attribuito alla regione, ma non viceversa; e all'art. 6 relativo al fabbisogno che rischia di determinare una riallocazione di risorse "da attingersi da fondi finalizzati allo sviluppo

infrastrutturale del paese" a favore delle regioni richiedenti.

Le tre regioni rappresentano il 40% del PIL italiano. Garantire loro previe compartecipazioni al gettito, di ampia dimensione, può ridurre significativamente le risorse disponibili per il Ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico italiano, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani; potrebbe porre tali risorse al riparo da programmi nazionali di revisione della spesa o da manovre di bilancio di emergenza per cui si dovesse rendere necessario un forte taglio di spesa. L'effetto combinato dell'autonomia regionale differenziata e flat tax, ad esempio, potrebbe essere assai asimmetrico fra gli italiani.

Si tratta di decisioni che potrebbero avere una influenza assai rilevante sul futuro del paese e dei suoi cittadini. Tale rilevanza suggerisce un processo deliberativo assai attento da parte del Parlamento, e di cui tutti i cittadini italiani siano il più possibile informati; un esame puntuale delle bozze delle Intese da parte del Parlamento, con potestà di emendarle. Così, ad esempio, per alcune delle tante richieste di carattere amministrativo, se ritenute opportune, si può provvedere con legge ordinaria: per le sole regioni richiedenti, o per tutte le regioni a statuto ordinario. Per altre materie, invece, di grandissima importanza per il futuro stesso del paese non può che essere il Parlamento la sede di un confronto approfondito, di merito: per salvaguardare i grandi pilastri della cittadinanza nazionale, a partire da istruzione e salute.

Il rischio principale è che le Intese possano limitarsi alla "mera elencazione delle materie interessate, essendo il testo delegificato rinviato ad atti successivi elaborati in sede di Commissioni Paritetiche, poi adottati con DPCM. Vale a dire processi decisionali ed atti che per loro natura si sottraggono ad ogni sorta di effettivo controllo sia in itinere (perché sottratti alle sedi collegiali parlamentari e governative) sia per il regime dell'atto finale (di natura incerta, ma in ogni caso difficilmente sindacabile sul piano giurisdizionale, ordinario e costituzionale)" (Cammelli).

Gli aspetti attuativi, successivi all'approvazione parlamentare, meritano altresì grande attenzione: per i grandissimi poteri previsti per Commissioni Paritetiche, per l'assenza di un termine, per l'impossibilità per Governo e Parlamento di rivedere le Intese senza l'assenso della regione interessata, per l'impossibilità – per i cittadini che lo ritenessero – di richiedere un referendum abrogativo, per il verosimile moltiplicarsi delle richieste da parte di altre regioni. Una volta avviato il processo è difficile prevederne l'evoluzione; può essere davvero un "salto nel buio". Appare indispensabile che Governo e Parlamento ne conservino il pieno controllo, anche attraverso apposite clausole nelle Intese che facciano salva la possibilità di rivederle.

Per approfondire: Gianfranco Viesti, Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale, Laterza, Roma-Bari 2019.

Tags: Autonomia differenziata Livelli Essenziali delle Prestazioni regionalismo