

“Autonomia differenziata: le ragioni del no”

di Federico Conte

La possibilità di conferire con legge "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" alle regioni che ne facciano richiesta, introdotta nella Costituzione (art. 116, comma terzo) nel 2011, è volta a rafforzare il principio di complementarietà tra Stato e Regioni, non a differenziarne la portata e l'omogeneità rispetto ai cittadini, introducendo, forme di separatezza o di secessionismo mascherate.

Le materie che possono essere delegate "*a condizioni particolari*" sono le 23 elencate all'art. 117 della Costituzione: tre fra quelle di esclusiva potestà statale e le venti di potestà legislativa concorrente.

Si tratta di <un insieme di potestà> che connotano sostanzialmente <il diritto di cittadinanza>, uno dei doveri fondamentali dello Stato, il patto su cui si basa l'Unità nazionale. Sicché delegarne l'esercizio in forma disuguale per territorio, in nome di pretestuose rivendicazioni autonomistiche, significa sottrarsi a tale imperativo, vale a dire costituzionalizzare la disuguaglianza e la divisione del Paese: in particolare tra il Nord e Sud.

Le richieste di autonomia di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna sono, in effetti, il naturale sviluppo dell'azione, prima scissionista e ora egemone della Lega (Nord), nel segno di Salvini. Appare, perciò, irridente la pretesa di giustificarle giuridicamente, con un negoziato per l'autonomia condotto sui tavoli ministeriali tra la parte più ricca, quindi dominante, e il Governo, espressione della stessa parte, contro il resto del Paese.

L'accordo tra lo Stato e le tre regioni è condensato in tre distinti "protocolli preliminari", di durata decennale, modificabili prima di tale scadenza, e comunque non prima del quarto anno, solo d'intesa tra le parti.

Veneto e Lombardia richiedono espressamente tutte le 23 materie sulle quali sono attivabili le "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*", mentre l'Emilia Romagna limita la sua richiesta a 15.

Hanno dichiarato interesse a ulteriori forme di autonomia anche altre sette regioni: Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria. Scelta che intende giustamente riconfermare il principio di autonomia, e la capacità e l'impegno a far da sé di tutte le Regioni, ma che appare improvvido in questa fase perché, di fatto, legittima il processo del federalismo per censo innescato dal governo gialloverde.

Secondo le intese sottoscritte dal Governo il 28 febbraio 2018, le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per attuare i protocolli tra lo Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, fatta salvo il criterio della "*spesa storica*" per altri cinque anni, vanno determinate con riferimento ai "*fabbisogni standard*" individuati in relazione alla popolazione residente, al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale (Irpef, Ires, Iva, imposta di bollo, imposte speciali, fondi rotativi) e ai rispettivi valori nazionali, a quella data (!)

Una scelta basata sulla ricchezza - prodotta sui territori anche grazie a politiche nazionali, e non dai territori in quanto tali - che, senza riformare la Costituzione, spinge il Paese verso un sistema

confederale nel quale alcune Regioni si fanno Stato, cristallizzando diritti di cittadinanza diversi, a seconda della residenza: avremo tante cittadinanze quante sono le Regioni, con contenuti incomparabili e discriminatori.

Per godere di servizi adeguati non basterebbe più essere cittadini italiani, bisognerebbe essere cittadini di una Regione ricca.

Con la riforma la funzione redistributiva delle ricchezze svolta dallo Stato attraverso la tassazione (art.53 Costituzione) verrebbe definitivamente soppiantata da un sistema in cui i ricchi di ciascuna Regione garantirebbero solo i diritti dei poveri del proprio territorio, in violazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui deve farsi garante attivo lo Stato (art.3, secondo comma, Costituzione).

Di queste intese, circolano, al fine di coprirne la reale portata, versioni sempre diverse, utili a far discutere del più e del meno, non del vero. Una tecnica mediatica che è propria del governo gialloverde. Per ultimo è circolata una versione, acquisita in bozza in seno al Consiglio dei Ministri, addirittura peggiorativa. Il parametro di riferimento per il trasferimento delle risorse per l'attuazione delle nuove deleghe non sarebbe più "la spesa storica", ma un limite che non dovrebbe essere "*inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse*".

Questo, secondo l'agenzia di rating Fitch, determinerebbe in favore di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna un aumento di risorse a carico dello Stato di oltre il 50% rispetto allo *status quo*, ovviamente in danno delle altre Regioni, come è stato notato con preoccupazione anche dal Procuratore generale presso la Corte dei Conti della Campania.

È una proposta, quella in discussione, che sconvolge i rapporti tra Stato e Regioni, basati sul federalismo cooperativo e unitario; condiziona l'autonomia impositiva dei Comuni ed il processo di fiscalizzazione dei trasferimenti erariali in loro favore; e interdice una rivendicazione fondante delle autonomie locali: il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello che prevede la perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard, necessari a garantire il soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale. Che, attualmente, sono definite solo per alcune funzioni (istruzione e asilo nido), ma in base a parametri che stabilizzano i divari, rafforzano e migliorano i livelli dei servizi pubblici locali, là dove sono presenti, non dove mancano o sono inadeguati. Con gravi ricadute, in particolare in due settori: il Servizio Sanitario Nazionale che, se segmentato in ambiti regionali, perderebbe definitivamente i caratteri irrinunciabili di universalità e unitarietà nazionale, e consoliderebbe un sistema di accesso alle cure a doppia velocità, l'aumento della mobilità sanitaria e il conseguente aumento dei costi per le regioni più deboli; e il sistema dell'istruzione pubblica, dove la rottura dell'unità di indirizzo e di gestione metterebbe in discussione la libertà di insegnamento e il diritto di apprendimento.

Per giustificare tutto questo, i richiedenti eccepiscono che il loro "residuo fiscale" abbia saldo negativo ovvero che le tre regioni ricevono dallo Stato in termini di risorse meno di quello che danno in termini di imposte.

Si tratta, sia chiaro, di un riferimento statistico suggestivo quanto improprio.

Non si può far passare come un contributo di solidarietà delle regioni del Nord verso quelle del Sud una parte della fiscalità da esse prodotta, come se fosse di sua pertinenza (*rectius*: proprietà), perché: a) la solidarietà costituzionale è un dovere dello Stato-Nazione verso le Regioni e tra le

Regioni, che non si possono dividere tra donanti e beneficiarie; b) il gettito proveniente dalla fiscalità nazionale garantisce la spesa pubblica su tutto il territorio e dunque non è neppure ipotizzabile che ci sia un “residuo fiscale locale”, senza peraltro tenere conto dell’incidenza degli interessi sul debito pubblico detenuto dai cittadini di quella stessa Regione e dei costi delle politiche nazionali in *deficit spending*, previste dalla Costituzione come strumento per promuovere lo sviluppo.

Sono osservazioni, queste, che provano il carattere “leonino” della proposta in discussione, che non va neppure discussa, perché, comunque la si condiziona, senza la preventiva definizione dei LEP, replicherebbe, *in pejus*, il federalismo fiscale alla Calderoli, in particolare nel Mezzogiorno, dove il reddito pro capite ammonta a circa il 56 per cento di quello del Nord, la percentuale delle persone a rischio povertà è salita al 33,8 %, a causa di una drastica riduzione della spesa per investimenti e più in generale per la contrazione della spesa pubblica.

Valga, a tal proposito, il principio consacrato nella sentenza n.282/2002 della Corte Costituzionale: l’individuazione dei LEP non può nascere da pura discrezionalità politica ma deve emergere da una «elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze acquisite e delle evidenze sperimentali acquisite» ovvero da organismi tecnici a composizione mista (Stato - Regioni - Enti locali - Scuole autonome - Università).

Sul piano politico-istituzionale, non basta, quindi, contrastare il merito e le condizioni della proposta avanzata dal Governo, bisogna disconoscerne la legittimità, perché essa mira a fare passare un principio di prevalenza degli interessi economici e finanziari su quelli sociali, dei poteri politici e finanziari sui principi costituzionali, del potere del Governo su quello del Parlamento.

L’attivazione delle procedure per l’autonomia differenziata, prevista dall’art.116 della Costituzione, va subordinata alla definizione e alla concreta e preventiva realizzazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quali livelli inderogabili di quantità e qualità dei servizi offerti da garantire su tutto il territorio nazionale, come impongono la Costituzione e la legge delega n.42 del 2009.

A tal fine,

- il Governo istituisca una Authority indipendente per la individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali, con funzioni di monitoraggio, controllo, segnalazione e intervento sulla loro attuazione;
- il Parlamento attribuisca alla commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale il compito di istruire e elaborare un progetto complessivo ed organico di riorganizzazione delle autonomie locali, che ripensi in termini sistematici il rapporto dello Stato centrale con le regioni, le città metropolitane, le provincie e i comuni, anche attraverso una definitiva razionalizzazione del quadro degli enti intermedi e di secondo livello;
- le regioni meridionali, ai sensi dell’art. 117, penultimo comma - *“La legge regionale ratifica intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”* – promuovano la costituzione di una Agenzia controllata e finanziata dallo Stato, attraverso Cassa depositi e prestiti, che abbia il compito di realizzare al Sud, entro un termine prestabilito, servizi e condizioni pari a quelli del Nord, onde consentire condizione di partenza omogenee in vista di nuove forme di autonomia.

Roma, li 20 febbraio 2019