

Autonomia regionale differenziata e “secessione dei ricchi”

Categories : [Contrappunti](#)

Tagged as : [Gianfranco Viesti](#), [Menabò n. 96/2019](#)

Date : 16 Gennaio 2019

Le iniziative delle regioni Veneto e Lombardia per acquisire una maggiore autonomia regionale sono esplicitamente finalizzate ad ottenere, sotto forma di quote di gettito dei tributi che vengono trattenute in regione, 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 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. 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 (sul “teorema meridionale” cfr. G. Viesti, *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Laterza 2009; *Il Sud vive sulle spalle dell'Italia che produce: falso!*, Laterza 2013).

Con le iniziative sull'autonomia differenziata si concretizza una “secessione dei ricchi”. Essa avviene stabilendo per principio, come già previsto nelle Pre-Intese siglate con il governo Gentiloni nel febbraio 2018, che le risorse nazionali da trasferire per le nuove competenze siano parametrare, 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).

Menabò di Etica ed Economia

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. Rapportare 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 (sulla sanità ad es. P. De Ioanna e R. Fantozzi, "Vincoli ciechi. I tagli alla spesa e il diritto alla salute", *Menabò di Etica ed Economia*, 1.4.2015; sui Comuni, M. Esposito, *Zero al Sud*, Rubbettino, 2018; sulle università G. Viesti, *La laurea negata. Le politiche contro l'istruzione universitaria*, Laterza 2018).

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 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 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 (cfr. ad esempio il numero 3-4/2015 della Rivista Italiana di Sociologia ed in particolare "Introduzione. Il potere dei grandi numeri" di O. De Leonardis e F. Neresini). 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 determinazione non è però mai avvenuta, dal 2001 ad oggi. E' 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 non in Lombardia, dove il 62% degli elettori non si è espresso. 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 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.

* Questo testo riprende alcune parti di un volume dell'autore in pubblicazione presso la casa editrice Laterza.