

## **Il regionalismo differenziato e l'attuazione del federalismo fiscale, il cavallo di battaglia delle prossime elezioni regionali**

di Ettore Jorio

Le prossime elezioni regionali assumeranno, nel Paese, un'importanza vitale per la nazione intera relativamente all'esigibilità diffusa dei diritti fondamentali.

Tra tutte, dovranno dare immediata prova di sé l'Emilia-Romagna e la Calabria, impegnate per il voto fissato per il prossimo 26 gennaio 2020, ove sarà imposto ai candidati di recitare comprensibilmente i loro programmi. A queste due seguiranno le altre sei calendarizzate nel 2020 (Veneto, Campania, Toscana, Liguria, Marche e Puglia), alcune delle quali note per il buon esercizio del governo territoriale.

Con riferimento alle prime due regioni:

- un compito facile per gli emiliano-romagnoli, abituati come sono a constatare e godere di una politica regionale soddisfacente, impegnati quindi a decidere in favore del candidato che riterranno più convincente, ma soprattutto di quello più credibile;
- diversamente sarà per i calabresi da decenni privi dell'esigibilità dei diritti fondamentali, costretti a registrare uno spopolamento dei giovani dal sapore di un vero e proprio esodo, indebitati fino al collo, con oltre il 30% destinato ad incrementare sensibilmente dei Comuni in default, e la Regione recentemente maltrattata dalla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto 2018 e incapace persino di approvare il bilancio di previsione per il 2020, tanto da ricorrere all'esercizio provvisorio, per finanziare finanche la competizione per eleggere il Presidente e i consiglieri regionali.

In un siffatto appuntamento elettorale vige un preciso impegno che rappresenta un'importante novità, solo perché il tema di riferimento è responsabilmente ritornato alla ribalta della politica dopo quasi un ventennio di irresponsabile letargo delle istituzioni parlamentari, dei governi che si sono succeduti e soprattutto dell'alta burocrazia ministeriale che, a tal proposito, ha remato contro l'applicazione dei precetti costituzionali e dei suoi provvedimenti legislativi attuativi, forse perché impeditivi di riparti discrezionali delle risorse.

Al riguardo, oltre agli argomenti che caratterizzeranno le soluzioni programmate per soddisfare le diverse esigenze territoriali e a quelli finalizzati alla determinazione dei loro processi di crescita, i candidati dovranno infatti impegnarsi ad anticipare alle rispettive comunità la loro idea di regionalismo differenziato, così come delineato nell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Più precisamente, dovranno fornire cosa intenderanno fare, relativamente alla posizione assunta di recente dal Governo sul regionalismo asimmetrico e sulla contestuale applicazione del federalismo fiscale, finalmente considerati nella loro imprescindibile unitarietà. Ciò prescindendo dalle diverse situazioni di partenza, atteso che l'Emilia-Romagna ha già presentato in proposito un'apposita istanza, condivisa con il governo presieduto da Paolo Gentiloni nel febbraio 2018, a differenza della Calabria che, di contro, sul tema non ha invece neppure maturato una idea avendone, sino ad oggi, sottovalutato assurdamente la portata.

Una eventuale rielaborazione per l'Emilia-Romagna e la presa di coscienza della problematica per la Calabria, con a valle una precisa scansione sui provvedimenti da assumere nella particolare difficile materia, rappresenteranno pertanto il punto focale della campagna elettorale in atto e l'argomento cruciale sul quale le collettività dovranno consapevolmente decidere del loro futuro. Una esigenza, quest'ultima, che imporrà ai candidati una sua conoscenza approfondita e, quindi, un linguaggio chiaro e comprensibile a tal punto da rendere la materia patrimonio collettivo sapendo che, in difetto, ogni approccio al voto risulterebbe incosciente e pericoloso per le stesse comunità coinvolte.

Compito fondamentale dei concorrenti a Presidenti delle Regioni sarà, invero, quello di circoscrivere la questione e proporre su di essa un ragionamento soddisfacente e stringato, tale da renderlo comprensibilissimo tanto da generare un sano confronto comparativo tra le diverse «ideologie» che avranno l'onere di misurarsi tra loro e con l'elettorato.

L'argomento è difficile per suo conto e francamente sino ad oggi affrontato, per molti versi, con superficialità anche da parte di alcuni degli addetti ai lavori, quelli che avrebbero avuto il dovere di sviscerarlo il più possibile e di raccogliere su di esso le più diffuse opinioni delle «categorie» coinvolte e/o destinatarie del cambiamento. Esso è pertanto bisognoso di un giudizioso approfondimento da parte dei candidati allo scopo di incentrare su di esso il dibattito politico del prossimo test elettorale.

Il regionalismo differenziato, lo dice a chiare lettere l'art. 116, comma 3, della Costituzione, non può prescindere, infatti, dal tenere in debita considerazione l'art. 117 e l'art. 119 della Carta, senza dimenticare la profonda ricaduta sulle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) che ne deriverà necessariamente a seconda delle opzioni effettuate dalla Regioni e condivise dal Parlamento.

In riferimento al primo precetto costituzionale interessato (117) - quello riguardante il preteso esercizio delle maggiori competenze legislative - è il caso di sottolineare che esso va affrontato non solo in relazione alle 23 materie e/o parti di esse conferibili alle Regioni (comma 2 secondo; lett. l, con afferenza al Giudice di pace, lett. n e lett. s; e comma terzo) ma anche alla ineludibile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente, a mente della lettera m) del comma secondo, sull'intero territorio nazionale relativamente ai diritti civili e sociali.

Quanto al secondo (art. 119) va precisato che esso rappresenta il disposto costituzionale introduttivo, per l'appunto, del federalismo fiscale, in quanto tale propedeutico delle nuove regole disciplinanti la finanza territoriale al lordo della sana perequazione di tipo verticale, con a seguito la determinazione dei costi e fabbisogni standard

Sarà, quindi, compito degli aspiranti presidenti delle Regioni, prescindendo dalle loro istanze già perfezionate all'indirizzo del Governo, confrontarsi con i cittadini, nonostante i referendum celebrati al riguardo, e rendere correttamente edotte le loro rispettive collettività sul loro futuro, intendendo per tale quali e quanti segmenti di materie rivendicare e come utilizzare e gestire le risorse relative che ne seguiranno.

La base di un siffatto ragionamento politico è costituito dal contenuto della bozza di «legge quadro», elaborata dal ministro Francesco Boccia, sensibilmente implementata rispetto alla sua originaria stesura del 12 novembre scorso, che sarebbe dovuta essere valutata nella riunione dell'Esecutivo del 3 dicembre appena passato.

È accaduto, invece, che il testo rieditato di «legge quadro» di attuazione del regionalismo fiscale è stato inviato ad un successivo e più approfondito esame del Consiglio dei Ministri. Un'ipotesi legislativa, come detto, sensibilmente modificata, il 28 novembre scorso, in

Conferenza Stato-Regioni, rispetto all'elaborato iniziale predisposto dal ministro Francesco Boccia.

Tutti i commi dei due originari articoli hanno, infatti, subito opportuni e corposi aggiustamenti - che hanno reso il testo più conforme ai dettami costituzionali - cui ne è stato aggiunto un terzo ove è confluito, di fatto, il contenuto del già comma c) dell'art. 1 relativo alla perequazione infrastrutturale. Un'importante riconsiderazione, questa, di uno strumento senza il quale le differenze tra nord e sud rimarrebbero cristallizzate all'infinito, finalmente riscritto nell'agenda politica nazionale dopo l'ingiustificato accantonamento del D.M. 26 novembre 2010, che avrebbe dovuto dare l'avvio al censimento dell'esistente infrastrutturale e conseguente previsione degli interventi compensativi.

La riedizione del testo presenta significative modificazioni e puntuali adeguamenti ai principi costituzionali dettati in materia di esercizio della potestas legislativa, specie nel rieditato art. 1. recante un più corretto titolo «Obiettivi e previsioni (in vece dei già Principi) per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia .....». Nello stesso vengono insediate, al di là del ricorso ad un lessico giuridicamente più appropriato, previsioni non affatto trascurabili per la redazione delle leggi rinforzate che avranno il compito di perfezionare, a cura del Parlamento, le Intese convenute tra le Regioni che si renderanno istanti e il Governo chiamato a dividerne la forma e i contenuti.

Insomma, da che il federalismo fiscale fosse unanimemente considerato, nel triennio attuativo parlamentare (2009/2011), il rinnovato modo di gestire le politiche regionali più sensibili è quindi (ri)divenuto, dopo un suo ingiustificato accantonamento decennale, la «novità» politica più rilevante. Ciò è avvenuto a seguito della decisione dell'Esecutivo di condizionare l'attuazione del regionalismo differenziato ad una sua applicazione. Meglio, alla individuazione dei costi/fabbisogni standard e alla costituzione del fondo perequativo, quali strumenti finanziari per assicurare l'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni da determinare preventivamente.

A ben vedere, un appuntamento politico-istituzionale importantissimo, atteso che dalla definizione del testo legislativo e dalla sua successiva applicazione dipenderanno le percezioni concrete dei diritti sociali da parte della nazione intera e le sorti dell'unità sostanziale del Paese nel rispetto della autonomia territoriale.

Da casus belli, il regionalismo differenziato - oramai rivendicato da quasi tutte le Regioni - sta via via divenendo un «prodotto politico unitario», formatosi unanimemente in sede di Conferenza Stato-Regioni, cui verosimilmente darà l'ok la quasi totalità del Parlamento, specie se proposto in via ordinaria e non come emendamento alla legge di bilancio 2020. Una discussione ad hoc costituirebbe, infatti, lo strumento per mettere tutti d'accordo, dal momento che andrebbe a soddisfare sia le pretese delle Regioni ad economia forte che quelle cui necessita l'intervento perequativo, per come disegnato nella Costituzione, per avere ragione di una ottimale erogazione alle loro comunità dei diritti fondamentali.

Del resto, il contenuto della ipotesi legislativa - fatta eccezione per la previsione di una tempistica che contraddice un po' la «buona volontà» governativa di volere condizionare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla materiale erogazione delle prestazioni essenziali ai cittadini (art. 1, lettera d, e art. 2, comma 1, che prevedono la determinazione dei Lep entro 12 mesi dalle entrate in vigore delle leggi che perfezioneranno le Intese con le diverse Regioni) ) - costituisce la conferma di quanto già previsto nell'ordinamento, a seguito di votazioni a larghissima maggioranza.

Invero, le sue previsioni non rappresentano affatto una novità in assoluto bensì una consapevole riedizione di quanto scritto nella Costituzione da ben 18 anni e la conferma di quanto si sapeva da oltre 10 anni fa, più esattamente dalla introduzione nell'ordinamento dei Lep e dall'approvazione della legge 42/09, attuativa dell'art. 119 della Costituzione, introduttiva dei costi e fabbisogni standard nonché del federalismo fiscale, assistito dalla perequazione ordinaria e infrastrutturale.

Tutto questo offre l'occasione per proporre una buona e rinnovata immagine della politica. Ciò nella considerazione che l'evento materializza il primo atto di sua profonda autocritica sul tempo inutilmente perso (20 anni) nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pretesi dall'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione e nell'attuazione del federalismo fiscale. Concretizzerebbe quasi un volere chiedere scusa alla Nazione intera per non aver rivendicato l'applicazione della novellata metodologia alternativa all'assurdo criterio della spesa storica produttivo di danni inenarrabili, specie nella sanità di mezzo Paese. Meglio sarebbe, se - rispetto alla soluzione offerta di posporre a dodici mesi dalla entrata in vigore della legge rinforzata di approvazione dell'Intesa (quale?) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la valorizzazione dei costi/fabbisogni

relativi - tali adempimenti fossero anticipati al perfezionamento della stessa (stesse?). Un modo per dare ovunque priorità assoluta alla esigibilità reale dei diritti civili e sociali, evitando che la soluzione agli attuali disagi vissuti dal Sud si protraggano all'infinito.