

IL DDL CALDEROLI È QUASI LEGGE

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA CI RENDERÀ TUTTI PIÙ EFFICIENTI O PIÙ DISEGUALI?

Gianluca Gherardi*

Il DDL Calderoli passa e l'autonomia non saluta. Dopo la breve interruzione causata dalla pandemia da Covid-19 all'inizio del 2020, il processo di attuazione dell'art. 116 sul regionalismo differenziato riprende vigore e lo fa con una proposta di legge a firma Roberto Calderoli. Il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nell'esecutivo guidato da Giorgia Meloni, già promotore della legge-delega sul federalismo fiscale (art. 119) nel 2009 e della nota riforma del Titolo V (L. Cost. 3/2001), torna a dividere l'opinione pubblica con un nuovo Disegno di Legge (DDL), A.S. 615 del 2023. Passato alla lettura della Camera dei deputati, dopo aver ottenuto l'approvazione in Senato il 23 gennaio, il DDL potrebbe diventare legge prima delle prossime elezioni europee. Vediamo, nel dettaglio, il contenuto del provvedimento e cerchiamo di immaginare come potrebbe cambiare il quadro degli enti locali, e quali conseguenze potrebbe avere questo cambiamento in termini di efficienza ed eguaglianza.

Il DDL Calderoli fornisce un vademecum per le Regioni a statuto ordinario sugli iter amministrativi da seguire per chiedere «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Quest'ultimo, figlio a sua volta della riforma del Titolo V del 2001, stabilisce che le Regioni possono, nel rispetto di principi della finanza pubblica e sulla base d'intese Stato-regione, erodere le materie di competenza dello Stato, pescando fra quelle elencate all'art. 117 e divise convenzionalmente in “esclusive” (co. 2) e “concorrenti” (co. 3). Una prima grande novità è paventata dalla possibilità di ottenere per la prima volta competenze di legislazione esclusiva statale – seppure limitatamente alle materie riguardanti l'organizzazione della giustizia di pace, l'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Tra le altre materie, quelle elencate dal comma 3 del 117, si arriva ad un totale complessivo di ben ventitré funzioni (più le c.d. competenze “residuali”, che dal 2001 sono già assegnate in automatico alle Regioni). Il rischio più sentito è che i diversi mix di competenze, estratti da ciascuna regione dal “calderone” secondo la formula del mago Calderoli, invece di generare maggiore sviluppo e competizione al rialzo, finiscano per aggravare lo stato di arretratezza delle regioni che non si dimostreranno in grado di gestire funzioni aggiuntive. Il territorio sul quale si sta giocando la partita dell'autonomia è ancora una volta quello delle questioni meridionale/settentrionale, dal 1861 cavallo di battaglia rispettivamente degli anti-separatisti e degli antimeridionalisti. Parte, infatti, da tre regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) la richiesta di attribuzione di maggiore autonomia, in seguito a iniziative referendarie interne, e rimane essenzialmente del Sud l'opposizione più tenace sul tema. Va da sé che, per comprendere appieno la portata del DDL, occorre prima fare chiarezza su come si intende finanziare il sistema autonomista.

Al disegno di legge Calderoli sono associate le disposizioni contenute nella Legge di Bilancio 2023, con particolare enfasi sulla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Tali livelli sono la “clausola di sicurezza” che, nelle intenzioni della maggioranza di governo, dovrebbe mutare le angosce del Meridione in consenso elettorale per le europee di giugno. Vediamo come funzionano e a chi spetta definirli. Il LEP può essere concepito, in prima approssimazione, come livello minimo

* Università degli Studi di Napoli “Federico II”, Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni

costituzionalmente garantito della spesa per servizi giudicati essenziali, tipo la sanità, l'istruzione, il trasporto pubblico e l'assistenza ai diversamente abili. Qui bisogna fare una precisazione sul criterio di determinazione della spesa, da "storico" a "standard". Se il primo, basandosi sulla devoluzione di risorse proporzionali a quelle effettivamente spese da un certo ente locale in passato, il secondo, più che guardare al passato, guarda al presente e attribuisce le risorse che servono in base al costo che in media può assicurare una fornitura accettabile del servizio. Quest'ultima concezione, in altre parole, sembra essere maggiormente orientata ai fabbisogni dei diversi enti territoriali, mentre l'altra sconta una diversa lettura dei bilanci pubblici: quella dei costi e conseguentemente dei risparmi. D'altronde il DDL Calderoli esplicita la propria posizione all'art. 3, prevedendo che i LEP vengano determinati «con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri» ossia con atti del governo di natura non legislativa, con la possibilità per il Parlamento di esprimere un mero parere non vincolante, così entrando in conflitto con quanto stabilisce l'art. 117, co. 2, lettera m), della Costituzione. C'è ancora un ulteriore livello di *fumus* quando si fa riferimento al rischio di sperequazione.

Come ricorda la Legge delega sul federalismo fiscale (42/2009), quando lo Stato definisce un livello essenziale delle prestazioni – presupposto necessario per la stipulazione dell'intesa propedeutica nel sistema delle autonomie, ai sensi dell'art. 2 del DDL Calderoli – deve anche assicurarsi che il flusso di risorse sia sufficiente a garantire il servizio su tutto il territorio nazionale e quando è insufficiente attiva meccanismi riequilibrativi. Uno di questi è il fondo perequativo citato dall'art. 119, comma 3, il quale rappresenta un esempio di meccanismo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante o, detto in altre parole, sui "bacini" di risorse di cui ogni territorio dispone. Il finanziamento dei LEP potrebbe, quindi, essere assicurato dalle varie operazioni di maggiorazione e/o addizionali sui tributi regionali e compartecipazioni statali, ovviamente per le regioni la cui capacità fiscale lo permette. E cosa accadrebbe a quelle con capacità fiscale ridotta? Laddove si scegliesse di adottare il modello di tipo "autonomistico", ossia consentendo alle regioni più ricche di trattenere i guadagni in efficienza, quelle più povere ne sarebbero pesantemente danneggiate. Con tale prospettiva, è emerso il concetto di "residuo fiscale" che per il suo tecnicismo ha avvelenato il dibattito e creato la falsa percezione di territori che prendono e altri che danno (Marco Esposito, *Fake Sud*, 2020). L'alternativa è il modello "cooperativo", più complesso da attuare ma astrattamente più equo, in quanto finalizzato a garantire sempre la sostanziale uguaglianza tra capacità fiscale e fabbisogni di spesa, parametrati ai LEP.

Il progetto del DDL Calderoli è supportato dalla presunta costituzionalità dell'autonomia a «velocità variabili» che secondo il Ministro farebbe aumentare la velocità anche alle aree più deboli del Paese, riducendo le disuguaglianze. Ciò non sembra suscitare alcuna sicurezza nei suoi oppositori, che non mancano di sottolineare il rischio di turbare l'equilibrio tra decentramento locale e unità giuridica ed economica sancito dall'art. 5 della Costituzione. Quest'ultima, da quando è cominciata l'epoca delle grandi riforme costituzionali, sembra essere divenuta terreno e allo stesso tempo mezzo di quell'uso arbitrario che prima era considerato abuso (Gustavo Zagrebelsky, *Tempi difficili per la Costituzione*, 2023). La revisione del 2001 ha avuto, in questo senso, una diretta impostazione pluralistica, volta a valorizzare le autonomie, in particolare quelle territoriali; ma accanto allo spirito regionalistico della Costituzione bisogna collocare la sua anima garantista, che ha portato all'inserimento dei LEP tra le competenze esclusive dello Stato (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.). Alla luce di questo bilanciamento si può comprendere come la fondamentale criticità di un'Italia in cui ciascuna regione ha diverse leggi, diverse funzioni e diverse risorse possa (in)direttamente avallare l'idea di diversi diritti sul territorio nazionale. E allora diventa centrale il tema della parlamentarizzazione delle decisioni, intesa a tutela del pluralismo democratico e a difesa da ogni forma di democrazia autoritaria. Qualora anche questa garanzia dovesse venir meno, resterebbe ancora l'opzione referendaria, purché condotta da adeguata consapevolezza e da lucida sensibilità.