

## Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione

di Enzo Balboni  
(28 febbraio 2019)

Nei confronti del c.d. “regionalismo differenziato”, sulla realizzazione, dunque, di quanto disposto dal terzo comma dell’art. 116 assistiamo alla manifestazione di due opposti estremismi.

Di regola, per chi si preoccupa di fare buona amministrazione, le provocazioni e le interpretazioni “estreme” sono sempre fuorvianti ed anche questo caso non fa eccezione.

Una prima lettura previsionale della normativa – che topograficamente possiamo collocare all’estrema destra – si applica ad un concetto tutto ideologico che va sotto il nome di “residuo fiscale”. In tale visione – di cui si fa stentoreo portavoce il governatore del Veneto Luca Zaia – gli 8/10 (o di addirittura i 9/10) del gettito fiscale prodotto all’interno di un territorio regionale debbono essere raccolti lì e spesi a (esclusivo) beneficio del popolo veneto (per restare nell’esempio).

Questa posizione, che forse è volutamente estremista per battere con più forza i pugni sul tavolo della trattativa, non può trovare giustificazione politica, economica e sociale, e neppure legale, perché sarebbe in conflitto con le disposizioni di livello costituzionale che richiedono a tutti l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà (art. 2) e che si estrinsecano nei valori di unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5).

Tanto per esser più chiari il concetto parametro del “residuo fiscale” è stato messo a punto da precise sentenze della Corte Costituzionale (n. 69 e 83/2016) che lo hanno dichiarato “inconferente” perché inabile a sostenere una richiesta di differenziazione nelle risorse.<sup>1</sup> Conseguenza: deve essere tolto dal Tavolo ogni riferimento egoistico a residui fiscali e ad ogni altro mezzo con cui si cerchi di drenare, surrettiziamente, risorse che debbono restare a disposizione di tutta la cittadinanza nazionale.

Sul lato opposto, tuttavia, c’è dell’esagerazione in quanti si oppongono ad ogni differenziazione nella progettazione e realizzazione di politiche pubbliche ad opera delle Regioni a statuto ordinario (altro è il discorso per le speciali, sulle quali dovrò ritornare), opinando che l’agire in questa direzione porterebbe alla “secessione dei ricchi”. Si è posto su questa strada anche Gianfranco Viesti, con il suo *pamphlet* intitolato come sopra, il cui *download* gratuito da un editore di prestigio (Laterza) ha contribuito al suo successo.

Colpisce, innanzitutto, nel testo di Viesti la scelta linguistico-ideologica che lo porta a parlare, prevalentemente, di decentramento piuttosto che di autonomia. Così già nell’Introduzione dove egli parla di elementi favorevoli e contrari ai: “processi di decentramento di poteri pubblici verso le regioni”.

Ebbene, nella nostra cultura costituzionale, la differenza tra autonomia (politica) e decentramento (amministrativo) è viva e netta. L’art. 5 Cost., non per caso inserito tra i

---

<sup>1</sup> N. 69/2019: “In definitiva, il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost. Da quanto considerato deriva, dunque, l’inammissibilità della questione per l’assoluta inconferenza del parametro evocato dalla ricorrente.”. N. 83/2016: “Come questa Corte ha già chiarito, il parametro del ‘residuo fiscale’ non può essere considerato un criterio specifico dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost. sia perché sono controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza, sia perché ‘l’assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest’ultimo sul territorio di provenienza non è un principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata’. Da quanto considerato deriva, dunque, l’inammissibilità della questione per l’assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente.”

Principi fondamentali della Repubblica, sta lì a guardia del fatto che spetti alla Repubblica riconoscere e promuovere le autonomie locali (*in primis* le Regioni e i Comuni), aggiungendo poi che ad essa spetta di attuare, nei servizi che dipendono dallo Stato, il più ampio decentramento amministrativo, adeguando i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Dunque: l'autonomia politica dei corpi – o meglio delle comunità – intermedi tra il cittadino e lo Stato, ed in subordine l'amministrazione decentrata dello Stato, sono valori di per sé – come si diceva una volta. La conseguenza è che il 116, 3° c., ampliando la sfera di autonomia a quelle Regioni ordinarie che lo chiedono, assumendosene la responsabilità, avendone le risorse e presentando i conti in ordine, è un'attuazione, certamente modesta ma incisiva, di un principio e di un valore costituzionale non ancora del tutto tramontato.

Certamente le Regioni – la maggioranza tra loro – poco hanno fatto per attestare, in positivo, che il loro inserimento nel tessuto ordinamentale della Repubblica concretizzava una delle maggiori innovazioni della Carta del 1948 (l'altra essendo, ovviamente, la Corte Costituzionale) come ebbe a dire Ruini nel 1947. Nonostante pochezze e miserie delle classi politiche regionali, che l'*esprit constitutionnelle* originario fosse autonomistico – nella scia di Sturzo, Mortati e Moro – e non statalistico – nella sequela di V. E. Orlando, Nitti, Togliatti e Nenni – dovrebbe essere ricordato, anche oggi, almeno come impostazione di carattere generale.

È curioso (ma non è incongruo) che Viesti nel suo *pamphlet* si dimostri refrattario ad usare il termine autonomia (salvo che nei titoli dei paragrafi) e parli invece sempre di gradi di decentramento. A parte ciò, egli dà una versione corretta e sostanzialmente completa delle “argomentazioni teoriche e politiche a favore di un maggiore decentramento” (*rectius*: autonomia).

Merita di annotarle: a) avvicinare il governo ai cittadini, favorendo la responsabilizzazione del primo e il controllo da parte dei secondi; b) produrre un miglior allineamento tra responsabilità di spesa e di finanziamento, per la necessità di raccogliere direttamente una parte dei fondi necessari; c) consentire una maggior differenziazione delle scelte politiche in base alle diverse preferenze dei cittadini e alle diverse condizioni territoriali; d) consentire forme di “competizione virtuosa” fra le Regioni; e) raggiungere una maggiore efficienza dell'azione pubblica.<sup>2</sup>

A parere di chi scrive sono cinque argomenti molto significativi e pesanti, che andrebbero commentati uno per uno dimostrandone l'inconsistenza o la fragilità, prima di tessere l'elogio dell'uniformizzazione

Ma il *pamphlet* evita di misurarsi su questo terreno e passa a segnalare gli argomenti contrari al “decentramento”. Primo fra tutti le economie di scala nella fornitura dei grandi servizi pubblici, ovviamente ineccepibile. Ma nessuno si sogna di regionalizzare il servizio nazionale ferroviario (vedi l'Alta Velocità, salvo che per la cenerentola del servizio locale pendolari), autostradale, del servizio sanitario nazionale, del servizio previdenziale nazionale o infortunistico, delle grandi reti di distribuzione energetica, e così proseguendo. Non si vede però perché non ci potrebbero essere declinazioni amministrative regionali, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che nessuno si sognerebbe di regionalizzare. La mia idea di fondo è: se fossero fatte bene, le attuazioni regionali affidate ad amministrazioni responsabili ed efficienti sarebbero molto utili.

E veniamo ai due punti cruciali: la sanità e l'istruzione.

Qui il testo di Viesti sconta un'inesattezza, quando – sulla base del Rapporto sulla finanza pubblica italiana 2018 – afferma che “trasferire alle regioni servizi a forte contenuto redistributivo come sanità e istruzione può determinare forme di iniquità fra cittadini e

---

<sup>2</sup> G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi?*, Laterza, Bari, 2019, p. 8 e 9.

incentivare la mobilità dei ricchi e dei poveri, come avviene oggi in Italia nel caso della mobilità per cure sanitarie”.

Come sempre il diavolo si nasconde nei dettagli, perché è indubbio che se ulteriori competenze “amministrative” (che si trascineranno dietro poche attribuzioni legislative) andassero a premiare amministrazioni regionali capaci, che si indirizzassero, per dire, a una migliore disciplina delle scuole di specializzazione sanitaria, a nuove determinazioni del sistema tariffario, a garantire l’adeguatezza del patrimonio edilizio e tecnologico, a determinare politiche del farmaco coerenti con le esigenze del territorio ecc.<sup>3</sup>, non porterebbero certamente al dissesto della “disunione”.

Quelle indicate sono, tuttavia, scelte di dettaglio rispetto a materie: “tutela della salute” e “organizzazione sanitaria ed ospedaliera” che sono già oggi pressoché totalmente nel dominio della Regione. Rispetto a tale situazione non paiono probabili né presumibili passi indietro, tenuto anche conto che quel comparto assorbe, mediamente i 3/4 delle risorse-spese di ciascuna Regione. Cioché: *no sanità no party*. Il comparto, inoltre, già adesso presenta differenziazioni nell’amministrazione che non creano “sbregghi” della coesione sociale nazionale.

Peraltro, in tema di tutela della salute dei cittadini va fatto, ad alta voce, un chiarimento. Il diritto individuale alla tutela della sua salute (e quella dei suoi cari) il cittadino calabrese se lo tiene stretto e non lo molla. Non gli si può impedire - in un ordinamento democratico che deve tutelare le sue libertà fondamentali, di fronte alla difficoltà che incontra nei suoi luoghi di residenza – di curarsi negli Ospedali pubblici e/o privati convenzionati di Milano, di Bologna, Verona ecc. Che poi ciò comporti un enorme esborso per le casse della Calabria (319 milioni di euro nel 2017) è un affare che riguarda semmai il cittadino elettore, non il cittadino paziente che trovando una lista d’attesa insostenibile e poca sicurezza negli esiti per la cura di un suo tumore in terra di Locride, si trasferisce (con parte della famiglia) al Nord, mentre l’ospedale che lo prende in cura emette, normalmente e correttamente, fattura per il servizio reso.<sup>4</sup>

È a tale proposito che prendono vigore i cinque argomenti pro-differenziazione esposti correttamente da Viesti e richiamati più sopra. Perché se non c’è mai un inizio di “competizione virtuosa” fra Regioni e chi, come amministrazione o come luogo di cura, si dimostra non all’altezza ma non viene mai sanzionato (politicamente, amministrativamente, civilmente...) non si innescherà mai una maggiore efficienza dell’azione pubblica, e il Sud resterà sempre più indietro.

Uguale interesse va indirizzato al settore dell’istruzione-formazione professionale, nel quale spiccano talune esperienze positive che potrebbero/dovrebbero essere importate in altre parti del Paese.

Alludo all’attività svolta, ormai da diversi decenni dalla Provincia Autonoma di Bolzano nel settore della formazione professionale, là dove si è sostanzialmente riprodotto il modello

3 Mi sono rifatto, nell’esempio, alle richieste dell’Emilia Romagna.

4 Mobilità sanitaria. Dati tratti dal Report dell’Osservatorio GIMBE n. 3 del 2018, *La mobilità sanitaria interregionale* nel 2017

([https://www.gimbe.org/osservatorio/Report\\_Osservatorio\\_GIMBE\\_2018.03\\_Mobilita\\_sanitaria\\_2017.pdf](https://www.gimbe.org/osservatorio/Report_Osservatorio_GIMBE_2018.03_Mobilita_sanitaria_2017.pdf)):

“Rispetto al saldo sulla mobilità 2017, le Regioni possono essere suddivise in quattro categorie: a) Saldo positivo rilevante (oltre € 100 milioni): Lombardia (€ 808,7 milioni), Emilia Romagna (€ 357,9 milioni), Toscana (€ 148,3 milioni) e Veneto (€ 161,4 milioni); b) Sostanziale equilibrio: o Saldo positivo (< € 20 milioni): Molise, Umbria, Friuli Venezia Giulia, o Saldo negativo (< € 6 milioni): Prov. Aut. Bolzano, Valle d’Aosta, Prov. Aut. Trento; c) Saldo negativo moderato (da € 38 milioni a € 72 milioni): Basilicata, Liguria, Piemonte, Marche, Sardegna, Abruzzo; d) Saldo negativo rilevante (oltre € 100 milioni): Puglia (-€ 181 milioni), Sicilia (-€ 239,8 milioni), Lazio (-€ 289,2 milioni), Campania (-€ 302,1 milioni), Calabria (-€ 319,5). Dalla valutazione comparativa dei saldi regionali emerge in maniera inequivocabile che le Regioni con saldo positivo >€ 100 milioni sono tutte del Nord, mentre quelle con saldo negativo > € 100 milioni tutte del Centro-Sud”.

duale tedesco. Per “modello duale” s’intende quello vigente in Germania di una formazione pratica effettuata in azienda combinata con una istruzione teorica in scuole speciali per la formazione professionale. Così ha stabilito la Legge Provinciale n. 12 del 2012 che ha regolato l’apprendistato, contribuendo, anche per questa via a tenere bassa la disoccupazione giovanile nella Provincia autonoma. Gli ultimi dati a disposizione sono probanti, a tale riguardo: disoccupazione giovanile a Bolzano nel 2017: 6%; contro una media nazionale: 26,7%.<sup>5</sup>

In materia di formazione professionale/apprendistato/contrasto alla disoccupazione giovanile/politiche attive del lavoro che – chiaramente – fanno parte di un unico universo problematico che va affrontato attraverso la convergenza di diverse politiche pubbliche e la presenza di numerosi attori sociali, si evidenziano innovazioni e sperimentazioni anche in Trentino e in Lombardia. In entrambi i casi ci si è messi sulla strada di dare implementazione al combinato disposto tra le leggi (renziane) del Jobs Act e della “Buona scuola”, che non solo consentivano ma incentivavano sperimentazioni nel settore facendo esplicito riferimento al sistema duale che – come si è appena detto – sta mostrando buone potenzialità. Ma le altre Regioni? O le hanno applicate al minimo e con risultati assai modesti (così in Piemonte e Veneto: vedi il Rapporto INAPP 2018) o si sono girate dall’altra parte.

Poiché qui sta, a mio avviso, il punto cruciale del nostro tema. Se partiamo dall’idea di autogoverno e da una sana concezione della sussidiarietà per la quale *in primis* l’amministrazione è funzione propria di una comunità locale -> regionale -> statale -> europea (così del resto l’art. 118 Cost.), il modo ordinario di amministrare una funzione, ovvero un coacervo di queste come nel caso sopra delineato, è quello di:

- a) stabilire lo spazio incompressibile dei diritti (da qui i LEP ecc.);
- b) approvare conseguentemente le leggi nazionali di principio nei settori di riferimento;
- c) adoperarsi, con abilità e fatica, a definire i fabbisogni standard per i servizi da rendere a tutta la cittadinanza;
- d) stabilire il *quantum* delle risorse-spese a disposizione dei singoli livelli di governo;
- e) lasciare tutto il resto alle amministrazioni di competenza: alle Regioni per la programmazione e la legislazione, di massima, ai Comuni per la concreta, quotidiana gestione amministrativa.

Ecco perché nelle Bozze che vengono in discussione in queste settimane sono di grande importanza i c.d. Titoli Secondi (Competenze attribuite), quelle relative allo svolgimento ed attuazione delle 8, 15, 23? materie ricavate dagli elenchi dell’art. 117. Ma proprio su ciò le carte restano ancora coperte

Un’ultima osservazione si dirige al fatto che – dopo le eventuali Intese Stato-Regione – la gestione amministrativa potrebbe avvenire con lo strumento delle Commissioni paritetiche per le norme di attuazione. Avendo avuto la ventura di far parte di quella per la Valle d’Aosta tra il 1996 e il 2001, con presidenza di Alberto Predieri, ne conservo un ottimo ricordo: di un servizio reso sia a beneficio della comunità valdostana che di quella nazionale. In quei casi, le differenziazioni innestate in un corpo che restava unitario erano motivate da effettive diversità da valorizzare. In specie si richiedeva, tra l’altro: la salvaguardia delle quote latte prodotte negli alpeggi; la sicurezza degli impianti a fune; la durata delle concessioni idroelettriche. Tutti e tre gli esempi si sono dimostrati, nel tempo, del tutto positivi e danno ragione dell’antico *dictum*: l’amministrazione è, davvero, la Costituzione del quotidiano.

---

<sup>5</sup> Come risulta dal confronto tra i dati ISTAT nazionali e provinciali: <http://dati.istat.it/>.