

Uno dei nodi della legge Calderoli: senza copertura finanziaria le funzioni restano allo Stato

Lep, si rischia il corto circuito sull'autonomia differenziata

Pagina a cura

DI MATTEO BARBERO

Fatta l'autonomia regionale differenziata occorre fare i Lep. Con annessi problemi di costi. Si può sintetizzare così il nodo gordiano da sciogliere per avviare l'effettiva devoluzione di maggiori competenze alle regioni a seguito dell'approvazione definitiva della cosiddetta legge Calderoli, parafrasando il motto di solito attribuito al federalista convinto Massimo D'Azeglio, anche se probabilmente attribuibile al Ferdinando Martini (già ministro delle Colonie e dell'Istruzione pubblica del regno d'Italia). Il provvedimento (fra i più divisivi della storia repubblicana recente) è finalizzato a dare attuazione all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, il quale prevede la possibilità che anche le regioni a statuto ordinario di ottenere "forme e condizioni particolari di autonomia" in relazione ad alcune materie espressamente individuate (si veda la tabella in pagina) e attualmente assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato o concorrente. In altre parole, la norma costituzionale apre ai territori ad autonomia ordinaria un varco per accedere a quella condizione di specialità finora appannaggio esclusivo di Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia, Trentino Alto Adige, Sicilia e Sardegna. Si tratta di una previsione inserita nella Carta con la riforma del Titolo V voluta dall'allora centro-sinistra, nel lontano 2001, e finora rimasta lettera morta, malgrado i tentativi esperiti negli anni scorsi da tre regioni del nord (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), nei primi due casi anche a colpi di referendum popolari. Le rivendicazioni autonomiste padane si sono scontrate, però, con la mancanza di un chiaro quadro attuativo che definisse in modo puntuale i passaggi procedurali e le condizioni per arrivare all'agognata devoluzione delle maggiori competenze. Per ovviare è stata approvata la nuova legge, per l'appunto rubricata "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Si tratta di un provvedimento che assume, almeno in questa fase, una valenza essenzialmente procedurale, rimandando gli effetti sostanziali a una fase successiva.

Il prossimo tassello riguarda, infatti, la determinazione

Come e quando c'è il trasferimento

<p>Le materie che possono essere devolute alle regioni</p>	<p>Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni; commercio con l'estero; Tutela e sicurezza del lavoro; Istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; Professioni; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Tutela della salute; Alimentazione; Ordinamento sportivo; Protezione civile; Governo del territorio; Porti e aeroporti civili; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Previdenza complementare e integrativa; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; Giustizia di pace; Istruzione; Ambiente</p>
<p>Le principali condizioni per operare il trasferimento di funzioni</p>	<p>L'attribuzione delle ulteriori funzioni alle regioni è subordinata alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, senza alcuna garanzia sui relativi tempi</p>

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (Lep). In base all'art. 3 i Lep devono essere definiti per quasi tutte le materie che possono essere devolute alle regioni. Fino a quando i Lep non saranno definiti, l'autonomia differenziata resterà una chimera. Basta leggere, al riguardo, l'art. 1, comma 2, della legge, secondo cui "L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

Cosa sono i Lep? Si tratta di parametri che dovrebbero indicare la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni

sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali. In altri termini, i Lep dovranno misurare la quantità minima di prestazioni da garantire. Il punto è cruciale perché su di esso si è giocata finora la battaglia politica circa il reale impatto della riforma, che deve essere misurato sul piano finanziario. La domanda è: l'autonomia differenziata aumenterà i divari già oggi esistenti fra i diversi territori in termini di dotazione di risorse o no? Secondo la maggioranza no, mentre le opposizioni non mancano di evidenziare i rischi di rottura dell'unità nazionale. Il tema è assai complesso e rimanda ai costi.

Quanto costano i Lep?

La legge assume al riguardo una posizione neutra, limitandosi a demandare la loro determinazione a successivi decreti legislativi, da emanare entro 2 anni. Qualche informazione però è possibile ricavarla dalla relazione presentata nei mesi scorsi dall'apposita commissione tecnica, presieduta da Sabino Cassese, per l'individuazione dei Lep. Secondo il report, i Lep si distinguono in

quantificabili e non quantificabili. I primi sono quelli per i quali è possibile calcolare il fabbisogno standard e dunque il costo per la loro erogazione in ciascun territorio. I Lep non quantificabili corrispondono, invece, a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di spesa corrente) non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard, territorio per territorio. Si pensi alle mense scolastiche o agli stipendi degli insegnanti. Anche per i Lep quantificabili il percorso è tutt'altro che agevole perché, come evidenzia sempre la commissione Cassese, esiste un problema di misurabilità, in quanto la definizione dei fabbisogni standard si è finora basata sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi, sebbene, per alcune funzioni, il livello storico non sempre risulti coerente con la tutela dei diritti civili e sociali.

Sempre nella relazione citata si legge che dal confronto fra spesa storica e fabbisogni standard ci si possono attendere diversi esiti:

1. spesa "storica" complessiva che tendenzialmente presenta solo una distribuzione territoriale incoerente rispetto alle implicite attese conte-

nute nel Lep (ad esempio, scuola dell'obbligo);

2. spesa "storica" complessiva che "convive" con Lep già definiti, ma di cui non è mai stata verificata la compatibilità con i corrispondenti fabbisogni territoriali e di riflesso nazionali (per esempio, sanità);

3. spesa complessiva "storica" nazionale da rapportare a fabbisogni standard di Lep, da quantificare ex novo su scala territoriale e nazionale, tenendo conto degli equilibri di bilancio.

Il terzo caso è quello più delicato perché presuppone che i Lep abbiano un costo aggiuntivo e quindi impattano sui conti pubblici, assumendo (come recita il report) una dimensione finanziaria, di sicura rilevanza.

I paletti al trasferimento di funzioni. Il quadro si fa complesso perché la legge pone delle condizioni molto stringenti:

1) il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai Lep potrà essere effettuato solo dopo la determinazione dei medesimi Lep e dei relativi costi e fabbisogni standard e nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio;

2) qualora dalla determinazione dei Lep derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie.

In ordine al secondo punto, per di più, con un emendamento di Fratelli d'Italia è stata inserita una clausola, non presente nel testo iniziale, che impone che la copertura dei Lep sia reperita sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, ossia non sono interessate ad acquisire maggiori competenze.

Ricapitolando: 1) l'autonomia finanziaria presuppone la definizione dei Lep; 2) per i Lep che costano è necessario stanziare le relative risorse nei limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica; 3) la copertura deve essere garantita per tutte le regioni e non solo per quelle che chiedono maggiori competenze; 4) senza copertura le funzioni restano in capo allo Stato.

Come si nota, la strada è ancora lunga e difficile, perché di margini nei conti dello Stato paiono essercene pochi.