



Unione Industriali
Napoli



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI

FEDERICO II



L'autonomia possibile

PROPOSTA PER L'AUTONOMIA POSSIBILE

responsabilità, efficienza, equità

La richiesta di autonomia differenziata avanzata da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna pone l'Italia di fronte a un bivio: può portare a una secessione mascherata oppure può diventare l'occasione per l'intera Italia per rivedere il funzionamento della Repubblica, superando le forti distorsioni del federalismo le quali - in carenza di una preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (i LEP) - hanno portato a riconoscere fabbisogni standard iniqui in delicati ambiti sociali (sanità, università, asili nido, istruzione, trasporto pubblico locale, assistenza ai disabili e agli anziani non autosufficienti).

A ciò si aggiunga che l'assenza dell'asticella - cioè della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili - ha finora impedito all'Esecutivo (art. 120 Cost) di sanzionare la macroscopica inefficienza di talune amministrazioni e di sostituirsi alle amministrazioni inadempienti, nell'interesse dei cittadini.

L'occasione quindi va colta per intraprendere un percorso nel quale siano trasparenti le finalità, le regole e l'arbitro, con una proposta che promuova in ciascuna comunità responsabilità, efficienza e un'equità finalizzata sia all'attrattività economica, sia alla reale convergenza e tenuta sociale dei territori, riconoscendo al Parlamento e al Governo il ruolo di garanzia e di intervento a correzione degli eventuali effetti distorsivi.

Ma va colta anche per accrescere la competitività nazionale e dei territori interessati, rafforzando, d'un lato, alcune potestà legislative statali in materie nevralgiche per lo sviluppo economico nazionale (infrastrutture strategiche, energia, ambiente ecc.) e, d'altro lato, perseguendo l'obiettivo della semplificazione della pubblica amministrazione.

PERCHÉ L'AUTONOMIA SIA BEN REALIZZATA, IL PERCORSO DEVE PREVEDERE I SEGUENTI PUNTI:

- 1** Rapido avvio del processo di riconoscimento delle competenze - come richiesto da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna - in base al principio del trasferimento finanziariamente neutrale delle risorse;
- 2** Contestuale definizione, per ciascuna delle competenze già assegnate o da trasferire agli enti locali, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- 3** Previsione nella legge attuativa di un sistema di monitoraggio pubblico affinché il Governo, come previsto dall'articolo 120 della Costituzione, possa tempestivamente sostituirsi a organi delle Regioni e degli altri enti locali a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni;
- 4** Riconoscimento nella legge attuativa di un ruolo esplicito del Parlamento sia per il monitoraggio degli effetti sia per la potestà di effettuare, con procedura ordinaria, le modifiche che dovessero manifestarsi come necessarie.
- 5** Correzione delle norme incoerenti con il pieno finanziamento delle funzioni pubbliche assegnate agli enti locali, a partire dalla rimozione del dimezzamento del target perequativo (legge 232/2016, comma 449, lettera c);
- 6** Recupero della piena potestà statale in materia di perequazione per superare gli attuali sistemi di solidarietà conflittuale tra enti locali del medesimo livello, collegando l'erogazione di risorse alla puntuale verifica dell'efficienza della spesa.
- 7** Recupero della potestà statale di indirizzo per le materie nevralgiche (quali energia ed ambiente) per lo sviluppo economico nazionale.

L'autonomia possibile

Premessa

L'autonomia è da promuovere se aumenta l'efficacia e l'efficienza nell'uso di risorse date, affinché tali risorse possano moltiplicarsi nell'interesse della comunità tutta. Essa rappresenta una manifestazione concreta di sussidiarietà verticale con lo Stato che conferisce funzioni a un organismo istituzionale più prossimo ai cittadini.

L'autonomia presuppone una valutazione comparativa tra il regime di risorse gestite dallo Stato o dalla Regione; il responso è favorevole all'autonomia quando la gestione decentrata risulta essere più utile, più efficiente e meno costosa e non impatta negativamente con i principi definiti in Costituzione.

La richiesta di autonomia va chiaramente motivata, corredata da una stima accurata del vantaggio che deriva in termini di qualità dei servizi e di oneri finanziari dalla gestione decentrata: il vantaggio configura l'interesse ad applicare il principio di sussidiarietà.

Provato il vantaggio, sorge il problema della destinazione delle risorse che si liberano con la gestione decentrata. Un automatismo che destini alla regione le risorse risparmiate è subordinato alla verifica del rispetto del principio costituzionale del "finanziamento integrale" delle funzioni concernenti il godimento dei diritti civili e sociali (sanità, istruzione, mobilità e così via) per tutti i cittadini, in regime di costi standard e di livelli essenziali di prestazione (LEP).

Se questa condizione non risulta soddisfatta, le risorse aggiuntive dovrebbero essere destinate anche a contribuire alla perequazione necessaria al pieno soddisfacimento dei diritti di cittadinanza, assieme al riconoscimento di una quota residua premiale alla regione.

Dunque il criterio di efficacia ed efficienza, in regime di costi standard e di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), rimane il quadro operativo di riferimento per conferire (e mantenere) l'autonomia "rafforzata" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

La segretezza che caratterizza l'attuale fase di confronto tra Stato e singole Regioni autorizza a ritenere che criteri di questo genere non siano all'attenzione. Oltre a non poter prescindere da una motivata illustrazione degli obiettivi che la Regione richiedente si prefigge, la concessione è subordinata all'esigenza che essa non confligga con l'interesse prioritario a garantire "i diritti di cittadinanza" secondo quanto previsto dalla Costituzione e dalla legge 42 del 2009, obiettivi - al momento - ben lontani dall'essere soddisfatti. Ciò pone una ancor più rilevante responsabilità in capo allo Stato, che deve assumere e costantemente assicurare funzioni di regolazione, controllo, accompagnamento, così che l'eventuale concessione dell'autonomia sia in coerenza al modello di "federalismo cooperativo" adottato dal Titolo V e dalla legge di attuazione dell'articolo 119 (legge 42 del 2009).

Appare pertanto importante che in sede di definizione della proposta si assegni un ruolo esplicito al Parlamento, che vada oltre la mera funzione di ratifica dell'accordo Governo-Regione e che abbia invece una funzione continuativa di monitoraggio e di correzione, anche con interventi normativi ordinari, dell'impianto legislativo, purché in linea con la finalità generale dell'autonomia differenziata, che rimane soggetta a criteri ben definiti di verifica e di reversibilità.

Parimenti, al Governo vanno assegnati, per via legislativa, gli strumenti per poter adempiere con tempestività ai doveri dell'articolo 120 della Costituzione, affinché non siano tollerate sacche di inefficienza amministrativa, evidenziate dall'incapacità di assicurare in determinati territori i livelli essenziali delle prestazioni.

L'accelerazione che è stata impressa al tema delle "autonomie rafforzate", definite "impegno assolutamente prioritario" nel cosiddetto contratto di governo - nonostante la sordina che sembra essere un impegno altrettanto prioritario - rende sempre più evidente la necessità di un confronto e di approfondimenti indispensabili per definire un percorso costruttivo verso quel federalismo cooperativo che non ha segnato dal 2009 significativi progressi, ma che ha visto anzi consolidarsi un modello distorto.

Modello cooperativo

Dei possibili modelli “positivi” di organizzazione delle relazioni istituzionali e fiscali tra i vari livelli di governo, con la riforma costituzionale del titolo V si è chiaramente adottato un modello “cooperativo”, nel quale la distribuzione delle entrate fiscali erariali svolge una funzione perequativa strumentale a correggere condizioni di vita non omogenee.

In virtù di ciò la scelta dell’attribuzione delle funzioni affidate alla sfera pubblica (beni pubblici, beni di merito, presenza di esternalità, ecc...) prevede la possibilità che il livello di governo al quale affidarne la gestione (c.d. tema della “sussidiarietà verticale”) goda di ampi gradi di autonomia, e privilegia il criterio di affidarle agli Enti locali più vicini ai cittadini.

Se lo scopo è consentire a singole Regioni di assumersi più responsabilità, è coerente che per lo svolgimento dei compiti attribuiti si dia accesso ad adeguate fonti di entrate autonome, in ossequio all'idea che, se le Regioni sono meno dipendenti da entrate provenienti dal Centro, esse hanno un incentivo maggiore a usarle in modo efficiente così da migliorare la propria base imponibile, fidando al contempo che l'incremento delle entrate fiscali autonome non provocherà tagli nei trasferimenti ricevuti attraverso il Centro con la ripartizione delle entrate.

In correlazione alla ripartizione delle funzioni e all’erogazione dei servizi, il federalismo "cooperativo" si prefigge di realizzare un grado di soddisfacimento dei bisogni "essenziali" il più possibile omogeneo per i cittadini; il che conferisce allo Stato poteri esclusivi atti ad assicurare una perequazione tesa a garantire una omogeneità dei LEP nei quali si sostanziano i "diritti di cittadinanza" e la tutela del principio di uguaglianza.

Proposte di modifiche che conducano o - nel nostro caso - legittimino offerte differenziate dei diritti civili e sociali e dei beni di merito, istituzionalizzerebbero, cristallizzandole, le disuguaglianze interregionali. Il Patto sociale che caratterizza il nostro assetto costituzionale è rigorosamente chiaro nel perseguire il principio di uguaglianza dei cittadini, e trova piena conferma nella riforma del titolo V. La scelta del modello di federalismo "cooperativo" è fatta proprio in considerazione della rilevanza dei divari territoriali molto forti nella sfera sia economica che sociale.

Tale orientamento è integralmente recepito dalla legge di attuazione dell'articolo 119 Cost (legge 42 del 2009) che, pertanto, rappresenta il perimetro entro il quale va rigorosamente tenuto ogni processo normativo.

In questa ottica va dunque valutata l'ammissibilità delle proposte di modifica della ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni (federalismo istituzionale) avanzate da tre Regioni quando chiedono di utilizzare il percorso previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

A questo fine rileva in particolare valutare, anche alla luce degli Accordi preliminari con il Governo nazionale, gli effetti dell'attribuzione delle funzioni richieste sia sul versante operativo sia su quello delle risorse a finanziamento delle funzioni eventualmente trasferite alla competenza regionale.

Tale valutazione dovrebbe anzitutto verificare che il processo attuativo del 116, terzo comma, non condizioni e tantomeno annulli la funzione redistributiva dello Stato nel suo compito di garantire (nei limiti quantitativi previsti dalla legge di attuazione del 119) l'allocazione delle risorse erariali a fini perequativi nelle diverse aree territoriali del Paese, a garanzia dei diritti civili e sociali di cittadinanza.

Da questo punto di vista la parziale attuazione della legge 42/2009 e in particolare la mancata definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni, indispensabili per definire l'altrettanto essenziale fabbisogno standard, da garantire in regime di costi standard) rappresenta immediatamente un serio impedimento a proporre una qualsiasi legge, tanto più se non emendabile e a "maggioranza rafforzata".

Sul tema la Corte Costituzionale - da ultima la sentenza 65 del febbraio 2016 - non ha mancato di ammonire che l'assenza di una qualsiasi concreta definizione dei LEP rappresenta oggi un formidabile ostacolo a procedere nel devolvere funzioni, e le risorse connesse ad esse, secondo principi solidamente fondati. Il rischio di cristallizzare situazioni di disparità nella fruizione di basilari diritti di cittadinanza e aprire una prospettiva di seri contenziosi è non solo presente ma costituisce una ragionevole certezza.

Si può dire che attualmente questa debolezza dipende soprattutto da una decennale "carenza" attuativa (inesistenza dei LEP, costi standard, ecc.). Ma a ciò si aggiunge un dato, oggi molto sottovalutato, indipendente ed ineliminabile per sua natura rappresentato dal fatto che l' applicazione dei LEP in regime di costi standard è - nel nostro caso - solo una condizione necessaria per procedere ad una razionale attribuzione di funzioni, un fatto che però non garantisce affatto l'ottimalità della gestione decentrata delle funzioni.

In generale il decentramento impatta anzitutto, deteriorando strutturalmente l' "operatività residua" della P.A. che peggiora le sue prestazioni. Inoltre per competenze su funzioni strategiche (quali l' energia e l' ambiente per citarne solo due della copiosa messe richiesta da Lombardia e Veneto) decentrare significa contrapposizione tra interessi locali e di sistema. Infine, il fatto che attribuire funzioni in modo decentrato sia una soluzione in generale efficiente è poco più di un luogo comune mentre è una ragionevole certezza che il suo progredire va in parallelo con il paralizzante deficit di funzionalità della P.A. e l'evidente disarticolazione del Sistema.

Le richieste avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna

Le Regioni a statuto ordinario possono essere autorizzate a “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, limitatamente alle materie sottoelencate, seguendo uno specifico procedimento e nel rispetto dei principi di cui all’articolo 116:

- tutte le materie di potestà legislativa concorrente, tra le quali la sanità (art. 117, terzo comma, Cost.);
- le seguenti materie di potestà legislativa statale:
 - organizzazione della giustizia di pace (art. 117, II comma, lett. l), Cost.);
 - norme generali sull'istruzione (art. 117, II comma, lett. n), Cost.);
 - tutela ambiente, ecosistema, beni culturali (art.117,II comma, lett. s), Cost.).

L’opzione di utilizzare l’art. 116, terzo comma, della Costituzione è stata attivata dalle tre Regioni più forti del Paese (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto).

L’Emilia-Romagna chiede:

- tutela e sicurezza del lavoro, istruzione tecnica e professionale;
- internazionalizzazione delle imprese, ricerca scientifica e tecnologica,
- sostegno all’innovazione;
- territorio e rigenerazione urbana, ambiente e infrastrutture;
- tutela della salute;
- competenze complementari e accessorie riferite alla *governance*
- istituzionale e al coordinamento della finanza pubblica.

La Lombardia

anche a seguito dell'esito positivo del Referendum proposto dalla Regione, l'Assemblea legislativa regionale ha approvato la risoluzione (7 novembre 2017) con la quale ha autorizzato il Presidente della Regione ad avviare una trattativa con il Governo per assumere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in 6 aree che di fatto esauriscono tutti gli ambiti delle materie sia concorrenti tra Stato e Regioni che di esclusiva competenza dello Stato comprese nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Per quanto riguarda le risorse, la trattativa con il Governo dovrà condurre "a ottenere l'assegnazione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle funzioni che saranno attribuite alla Regione".

Il Veneto

a seguito dell'esito positivo sul quesito referendario, chiede forme di autonomia che corrispondono a tutte quelle di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni (comma 3 dell'art. 117) e le materie di competenza esclusiva statale (comma 2 dell'art. 117). Per quanto riguarda l'ammontare delle risorse, la Regione che inizialmente ha espresso in modo esplicito la richiesta di utilizzare il 90% del gettito delle imposte erariali (IRPEF, IRES e IVA) riscosso nel proprio territorio, in aggiunta ai gettiti dei tributi propri regionali, ha poi ripiegato sulla apparentemente meno dirimpante richiesta di parametrare la determinazione dei fabbisogni standard oltre che alla popolazione alla capacità fiscale del territorio. In altri termini richiede di legittimare il principio di correlare positivamente la soddisfazione dei diritti essenziali alla ricchezza dei territori.

La scarna motivazione della richiesta si limita ad affermare una maggiore efficienza nell'erogazione delle prestazioni da parte della Regione rispetto allo Stato aggiungendo la altrettanto scarna previsione che dal nuovo regime di competenze scaturirebbe una "competizione virtuosa, da cui tutti hanno da guadagnare e nessuno da perdere". Si sorvola sul fatto che, affinché la competizione sia uno strumento positivo di crescita per l'intero Paese, essa presuppone che i competitori siano posti nelle stesse condizioni di partenza per poter competere alla pari. Il Sud, certo anche per sue responsabilità, ma soprattutto per la totale decennale inerzia a rendere pienamente operativa la legge di attuazione dell'art. 119, non possiede oggettivamente strumenti per competere con altre parti del Paese nella fornitura dei servizi che attengono ai diritti di cittadinanza.

Affermare che un federalismo a diversa velocità sia favorevole per le Regioni dell'Italia in ritardo di sviluppo perché promuoverebbe una competizione virtuosa appare una previsione infondata, laddove semmai sembra realistico prevedere il contrario. E' la storia di questi anni, nei quali la mancata definizione dei LEP e la conseguente impossibilità di definire - anche in presenza di costi standard - il fabbisogno standard, si è risolta in una endemica penalizzazione del Sud che, sulla base di un accesso alle risorse definite sul criterio della spesa storica, ha subito gli effetti di una inesistente perequazione. Il che ha alimentato un circolo vizioso che consolida e perpetua divari crescenti nella fruizione dei diritti di cittadinanza.

Ne è un esempio concreto l'attuazione del federalismo fiscale per i comuni nominalmente "cooperativo" ma di fatto "competitivo", avviato concretamente nel 2015 e che dovrebbe arrivare a piena attuazione nel 2021. In assenza della definizione dei LEP, si è stabilito che i livelli di erogazione dei servizi da garantire sono quelli esistenti, anche laddove quelli esistenti siano infimi o nulli.

In luogo di un meccanismo perequativo, che è per la Costituzione materia di esclusiva competenza statale, si è creato un sistema di paradossale "solidarietà conflittuale", che mette i comuni dotati di risorse superiori ai fabbisogni in posizione di conflitto con i territori con minore capacità fiscale per abitante. Inoltre, una volta verificata, comune per comune, la differenza tra fabbisogni standard riconosciuti e capacità fiscale, invece di coprire integralmente il gap come prevede la Costituzione, si è stabilito che "l'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei comuni delle regioni a statuto ordinario è determinata in misura pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare" (legge 232/2016 comma 449 lettera c), con l'ovvio risultato di non consentire l'integrale copertura in tutti i comuni delle funzioni pubbliche assegnate.

Sulle funzioni

L'ampiezza delle forme di autonomia riguarda, in particolare, la sanità e l'istruzione, funzioni richieste e concesse dal Governo attraverso gli Accordi preliminari.

La tutela della salute e l'istruzione afferiscono ai "diritti di cittadinanza", per i quali il tema dell'attribuzione all'uno o all'altro livello di governo deve essere affrontato valutando la natura di questi beni (definiti beni di "merito"), le esternalità e le economie di scala che producono. A tal proposito, la prima domanda da porsi è se si possono ricavare norme all'interno delle "Modifiche al Titolo V della Costituzione", le quali, pur concedendo autonomia legislativa su alcune funzioni inserite nel secondo (quali le norme generali sull'istruzione) e terzo comma (quale la sanità) dell'art. 117, vincolino e condizionino la gestione affidata alla Regione allo scopo di tenere conto della natura di queste due funzioni.

La domanda ha una sua rilevanza perché nella stesura dell'art. 116, terzo comma, non è stata inserita nessuna norma che precisi i limiti della sua applicabilità a seconda della natura delle funzioni, di cui si richiede il passaggio da funzioni esclusive o concorrenti a residue. Tuttavia, nonostante questa rilevante mancanza del legislatore, si ritrovano nella stessa normativa costituzionale i vincoli per impedire che i servizi, quali la sanità e l'istruzione, che in base alle tesi dell'"egualitarismo specifico" devono garantire il godimento dei diritti di cittadinanza a tutta la collettività nazionale (beni pubblici), si trasformino in servizi la cui quantità e qualità per i cittadini nelle stesse condizioni di bisogno dipendano dal territorio di residenza (beni pubblici "locali"). Da sottolineare che l'art. 117, comma 2 lett. *m* (come nell'art. 120) richiama un intervento dello Stato a fini di tutela delle esigenze dell'unità dell'ordinamento in quelle materie che più rispecchiano l'esigenza di salvaguardia dell'unità, come quella della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

L'art. 117, comma 2, lett. *m* garantisce, dunque, che per funzioni che danno luogo a prestazioni concernenti i diritti di cittadinanza, quali la sanità e l'istruzione, il federalismo asimmetrico permesso dall'art. 116, comma terzo, non possa esplicarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi: la richiesta fatta dalle Regioni in materia di sanità e istruzione dovrebbe perciò riguardare la facoltà di riorganizzare i settori, sperimentare nuove strutture, nuove modalità di erogazione delle prestazioni, non il potere legislativo sulla decisione dei livelli delle prestazioni.

Sovranismo regionale

La vicenda delle autonomie rafforzate che richiede un modello di finanziamento delle funzioni commisurato a fabbisogni standard strettamente correlati alle capacità fiscali del territorio non solo cristallizza i divari interni al Paese, ma, mettendo il carro davanti ai buoi, evita di dar corso a quanto previsto dalla legge in attuazione della Costituzione e pone le premesse per sancire formalmente l' inaccettabile attuale stato di fatto, per il quale i diritti garantiti sono già commisurati alla forza dei territori. Il pericolo da evitare è di legittimare l' approdo ad una forma di "Sovranismo regionale", preludio a una Lega italiana delle regioni del Nord.

Secessione: dei ricchi o dei poveri?

Il combinato della richiesta di autonomia corredata dall'ipotesi di finanziamento del fabbisogno standard in funzione della capacità fiscale dei territori, il prevalere di patologici meccanismi riassunti dal principio ormai invalso di perequare limitandosi a una quota della perequazione teoricamente riconosciuta, prassi che da occasionale nel 2015 prosegue a tutt'oggi come "soluzione provvisoria", ha fatto parlare di "secessione dei ricchi" (e dei loro poveri) rispetto all'impegno originario di federalismo cooperativo.

Se in proposito è evidente una volontà - e un potere - di imporre la legge del più forte, è improprio parlare di secessione. Siamo in presenza di un atto che impone e consolida un processo "estrattivo" da parte della componente forte del Paese. La ripartizione del dare e dell'avere in conto capitale e del reddito che una secessione imporrebbe, per le regioni "forti" significherebbe una quota di debito (pubblico) del quale sono titolari come percettori degli interessi (ben oltre il 70%). Ciò renderebbe insostenibile sui "mercati" il loro profilo finanziario; il rapporto debito/PIL salirebbe ben oltre il 140% e si imporrebbero politiche ultrarestrittive.

Più comodo e utile perciò continuare la pratica della perequazione "integrale" solo pro quota e addossare alla parte debole un costo (riduzione dei diritti) che può imporsi solo sotto il mantello formale dell'unità del Paese. La pseudo-secessione è una "estrazione di risorse", una trasfusione utile a rinsanguare la competitività di sistema che incide sulle "inefficienti" parti deboli additate per di più come peso quando in realtà, da oltre venti anni, sono la stampella della declinante vitalità dei "forti".

Con queste dinamiche, la concorrenza è drasticamente distorta, e la competitività strutturale e produttiva delle imprese e dei territori delle aree deboli è sistematicamente penalizzata; alla lunga ciò penalizza *anche* le "locomotive".

Ecco perché "questa" autonomia si mantiene "dentro" il Sistema, tanto più se chi la ottiene senza darlo a vedere riesce a farsi Stato con paternalistica prudenza proprio per evitare il rischio: quello di una "vera" richiesta di secessione: quella dei poveri, di cui non c'è il minimo bisogno.

Per far fronte a queste prospettive devastanti e pericolose è quindi giunto il momento di fare il punto sul "terreno di gioco" di questa partita, iniziando a distinguere tra illusioni e realtà: un esercizio-verità anche a beneficio dei "forti" a partire proprio dall'occasione dell'Autonomia, facendo giustizia di rivendicazioni aggressive (quella della "restituzione" che chiama in causa Residui Fiscali inesistenti se ricondotti a opportuni residui Fiscali e Finanziari, come è d'obbligo in un Paese a debito come il nostro).

Ma, soprattutto in questa prospettiva, va condiviso *ex ante* il principio, un assioma della convivenza politica e civile nel Paese e in Europa, in virtù del quale le imposte erariali nulla hanno a che fare, come invece pretende il redivivo Lombardo-Veneto, con i territori. La Costituzione aderisce alla più liberale impostazione del federalismo quando ne adotta il principio di equità orizzontale, per cui ogni cittadino *deve* essere indifferente al territorio perché, ovunque risieda, da lui si esigono le stesse imposte (da noi commisurate progressivamente al reddito) e a lui si garantiscono gli stessi servizi (diritti di cittadinanza commisurati ai LEP).