

di Franco Russo

a cura di Marina Boscaino e Franco Russo -

Premessa

L'autonomia differenziata liquida definitivamente - attraverso le 23 materie che saranno devolute alle regioni, materie nevralgiche per la nostra vita quotidiana - tutto ciò che è "pubblico", finalizzato cioè all'interesse generale, destinato a diminuire le differenze tra ricchi e poveri: istruzione, sanità, ambiente, infrastrutture, sicurezza sul lavoro. Principi e diritti sociali previsti nella I parte della Costituzione di fatto vengono annullati. Ogni Regione farebbe da sé, con i propri fondi, trattenendo la maggior parte del proprio gettito fiscale. Il solo fatto di concedere maggiore autonomia a una o più Regioni costituirebbe un primo elemento di divisione della Repubblica (e pertanto di identica accessibilità ai diritti universali per tutte/i) e aprirebbe un varco dagli esiti imprevedibili, potenzialmente irreversibili, nonché la configurazione di una vera e propria riforma istituzionale sotto mentite spoglie. La richiesta di Autonomia dell'Emilia-Romagna, presa a modello dal governo, è un esempio lampante di questa insidia: pur riferendosi a un numero minore di materie rispetto a quelle di Lombardia e Veneto, essa prevede infatti che si possano comunque introdurre elementi regionali nell'istruzione (regionalizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, assunzioni regionali integrative), nella sanità (ivi compresa la possibilità di fare passi importanti verso la sua privatizzazione, con pagamento delle prestazioni da parte dei cittadini), nei servizi, nell'ambiente, nei contratti. È evidente che questo *vulnus* può portare a svuotare la legislazione nazionale a poco a poco e dunque a minare l'unità della Repubblica.

Questo porterà subito a far sprofondare le Regioni del sud, colpite dalla clausola che l'operazione dovrà essere portata avanti "senza oneri aggiuntivi" per lo Stato: a costo zero si abatteranno uguaglianza, solidarietà, democrazia. Ciò lederà però anche i cittadini del nord: tutti sarebbero colpiti attraverso la rimessa in causa dei contratti nazionali, dei servizi, dell'accesso agli stessi diritti. Si determinerebbe in questo modo una lesione dell'unità della Repubblica, che è la garanzia di esigibilità dei diritti universali, sociali e politici su tutto il territorio nazionale e alle medesime condizioni. L'unità della Repubblica si fonda su diritti uguali per tutti i cittadini, sui contratti validi su scala nazionale, su infrastrutture nazionali e sistema di tassazione nazionali, sull'uguaglianza dell'accesso ai servizi pubblici, alla sanità, alle pensioni, alla sicurezza sul lavoro.

Di conseguenza, come si vedrà di seguito, la definizione dei LEP - procrastinata ed ibridata da un progressivo slittamento da garanzia di prestazioni *uniformi* (che ne avrebbe configurato la esistenza come applicazione della prima parte della Costituzione) a prestazioni *minime* -, soprattutto se collegata alla realizzazione del processo di autonomia differenziata, provocherà un'istituzionalizzazione di condizioni di disuguaglianza già marcatamente esistenti nel nostro paese. Le recenti proposte del ministro degli Affari Regionali, peraltro, come si vedrà, eludono potenzialmente il vincolo dei LEP, prevedendo addirittura direttamente l'attribuzione di autonomia alle regioni che lo richiedano con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, qualora i LEP non venissero stabiliti entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione delle intese. Per questo e per tutte le ragioni di seguito illustrate, un lavoro sui LEP deve in primo luogo concentrarsi:

- sulla revisione del rapporto tra spesa storica e fabbisogni standard, riconsegnando ad essi il senso dell'uniformità su tutto il territorio della garanzia dei diritti sociali e civili;
- sulla garanzia di svincolarlo drasticamente dal percorso dell'autonomia differenziata per volgersi, al contrario, al riconoscimento e all'auspicabile abbattimento delle drammatiche sperequazioni che esistono tra territorio e territorio, nella volontà di esigere finalmente l'applicazione dei principi inequivocabilmente scolpiti negli artt. 2, 3 e 5 della Carta costituzionale.

1. I fabbisogni standard

Il nuovo governo a trazione PD-M5S ha scelto di attuare le intese per le autonomie differenziate, ma le ha legate alla definizione dei livelli di prestazione essenziali (LEP), che tuttavia non sono più - come si evince dal disegno di legge-quadro presentata dal ministro Boccia -condizione necessaria per siglare le Intese con le Regioni (art.1, comma 1, lettera e). Su questa proposta di legge, che si vuole collegare alla legge di bilancio 2020, entreremo più avanti nel merito.

Non trattiamo in questa sede le questioni, relative alla rottura dell'unità e indivisibilità dei diritti sanciti nella Costituzione della Repubblica, presenti nelle elaborazioni del *Comitato per il ritiro di qualunque autonomia differenziata* e confluiti nel documento presentato nell'Assemblea di *numeri pari* del 17 ottobre. Lì si motivano le ragioni della netta opposizione basate sulla salvaguardia dell'articolo 5, 3 e 2 della nostra Costituzione: il no alla secessione dei ricchi è secco.

La storia dei LEP è stata ben ricostruita da Marco Esposito nel suo volume *Zero al Sud*: vi si racconta meticolosamente la serie di riunioni della Commissione parlamentare bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, che ha basato i suoi lavori sui documenti prodotti da commissioni tecniche come la COPAFF, poi la CTFIS, in cooperazione con il SOSE del Ministero dell'economia e finanza, e l'INFEL dell'ANCI.

Il metodo adottato da questi istituti è stato l'acquisizione dei dati forniti degli enti territoriali sull'erogazione dei servizi e sui loro costi; su questa base, in virtù di estrapolazioni statistiche, si è giunti ai fabbisogni standard. Dunque è stato un 'dialogo chiuso' tra enti amministrativi centrali e periferici con il supporto di organismi di ricerca: un dialogo rigorosamente tra funzionari ed 'esperti'. Solo a prova di quanto qui si sostiene basta richiamare un questionario relativo ai rifiuti, *Fabbisogni Standard - online il nuovo questionario FC40U (dati relativi al 2017)*, attraverso cui i funzionari comunali potevano giungere a identificare le componenti dei fabbisogni standard, sulla base dei 'costi storici'. Si richiamano i parametri lì individuati, a dimostrazione dell'impianto meramente tecnico-statistico delle informazioni, a prescindere dai 'fabbisogni sociali' e della qualità dei servizi. I parametri sono: una cosiddetta costante del modello, che costituisce l'elemento più rilevante, dato che riporta la stima del costo medio nazionale della gestione di una tonnellata di rifiuti; la regione di appartenenza, per considerare le specificità geografiche locali; il cluster o gruppo omogeneo di riferimento, sulla base di analogie in termini di caratteristiche orografiche, demografiche e sociali; la forma di gestione associata di cui si individuano i costi specifici; la quantità totale di rifiuti prodotti e smaltiti; il prezzo medio comunale della benzina; la quota di raccolta differenziata. Come si vede, sono parametri che nulla a che fare con i bisogni dei cittadini. Si può addurre un altro esempio di calcolo dei fabbisogni standard relativi agli asili-nido effettuato dal SOSE in base al *questionario FC30U*: si giunge a determinare il 'costo standard' e il 'costo standard minimo' del servizio di asilo-nido simulando la sua fornitura attraverso l'esclusiva erogazione di contributi e/o voucher per il pagamento di rette. Dunque 'costi storici' che

rispecchiano quanto è già offerto, non quantità e qualità del bisogno che sussiste nei territori. Questi metodi si limitano a rilevare la spesa di un ente nell'erogare un certo servizio e a estrapolare da essa i fabbisogni standard, metodo che lascia intatte le differenze tra enti territoriali che sono stati in grado di fornire quel servizio e enti che non lo hanno erogato affatto o solo in maniera insufficiente. Con il 'fabbisogno standard' non emerge la 'domanda' di servizi sociali compresa, a causa sia dello storico dualismo economico tra Nord e Sud, sia dell'austerità finanziaria dell'ultimo decennio, elementi che hanno impedito di rispondere alle 'domande' sociali - sanità, istruzione, previdenza, reddito .. - dei cittadini sull'intero territorio nazionale. Sia detto per inciso: queste 'domande' sono radicate nei diritti sanciti dalla Costituzione. I fabbisogni standard non hanno alcun collegamento né con le domande né con i diritti sociali. Questa conclusione la si può leggere in controtuce addirittura in una audizione dell'INFEL presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 28 marzo 2019. Pur difendendo la categoria concettuale dei fabbisogni standard - il *"fabbisogno standard di un Comune nell'attuale metodologia è definibile come quel livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di un certo servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere per erogarlo"* - le criticità del metodo 'statistico-econometrico' emergono in quanto le "soluzioni tecniche adottate derivano dunque in larga parte dall'assenza di una misurazione affidabile di livelli assoluti di servizio. Come è noto, il nostro ordinamento prevede la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che consiste nella quantificazione delle risorse che mettono in grado ciascun singolo ente, a cominciare dal meno dotato di mezzi propri, di offrire un set di servizi incompressibile, in quanto presidio dei 'diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale'" (art. 117 Cost.), che deve risultare indifferente alle condizioni di contesto nel quale l'ente si trova ad operare.

I 'costi storici' per determinare i fabbisogni standard riproducono gli squilibri nell'erogazione dei servizi pubblici, dato che riconosce di più a chi ha avuto di più e meno a chi ha avuto meno. Dalle stesse considerazioni dell'INFEL si deduce che per definire i LEP è necessario far emergere la 'quantità dei bisogni assoluti', non quella che traspare dalle spese storicamente effettuate.

- Diritti sociali e uniformità delle prestazioni

Prima della revisione del Titolo V della Costituzione del 2001, la discussione intorno al termine 'essenziale' e all'espressione 'contenuto essenziale' si riferiva ai diritti fondamentali; tuttavia, sia il legislatore nazionale sia la Corte costituzionale, sia la dottrina non hanno raggiunto una posizione univoca, con oscillazioni interpretative molto forti. Nel complesso, però, come si vedrà immediatamente, la concezione prevalente è stata quella che ha evidenziato l'*uniformità* come criterio di valutazione della fruizione dei diritti sociali e civili.

Si prenda la legge 833/1978 (la riforma sanitaria), il cui articolo 3 dispone che lo *"Stato, nell'ambito della programmazione economica nazionale, determina, con il concorso delle regioni, gli obiettivi della programmazione sanitaria nazionale. La legge dello Stato, in sede di approvazione del piano sanitario nazionale di cui all'articolo 53, fissa i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini"*. L'articolo 4, poi, dispone che con *"legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali ..."*.

Come si vede, non si usa il termine 'essenziale' ma 'uniforme', a sancire il grado di omogeneità della

fruizione del diritto alla salute da parte di tutti/e i/le/cittadini/e, in qualsiasi zona geografica vivano (il *Grundgesetz* della Germania federale in relazione alle prestazioni connesse al complesso dei diritti sociali, all'articolo 72, parla di un loro 'eguale valore'; la legge delega 421/1992, invece, assume contraddittoriamente a parametro, accanto all'uniformità, la 'soglia minima', e condiziona l'erogazione dei finanziamenti alle risorse rese disponibili dalla legge finanziaria).

Il termine 'essenziale' compare nella rubrica dell'articolo 1 del dlgs 502/1992, ripreso dal dlgs 229/1999, che al comma 3 dell'articolo 1 dispone: *"L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente"*.

Come si nota, pur con oscillazioni, il legislatore nazionale, per quanto riguarda il diritto alla salute non disperde il vigore semantico del termine 'essenziale' rendendolo equivalente a 'uniforme' per evitare discriminazioni tra cittadini.

Con il decreto legge 347/2001 fanno la loro comparsa i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), resi operativi con DPCM del 29 novembre 2001. La Corte costituzionale li legittima con la sentenza 88/2003, in cui però non si perde il riferimento al parametro dell'uniformità, scrivendo infatti: *"L'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto"*.

Dunque, la questione dell'uniformità dei trattamenti non scompare dall'orizzonte normativo, anche se si viene affermando la condizionalità finanziaria nell'erogazione delle prestazioni. Si potrebbe fare un'analogia in riferimento alla legge sull'assistenza sociale, la legge 328 del 2000, il cui articolo 1 dispone: *"La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione"*. Il richiamo alla legge 328/2000 dà forza - e legittimità - all'affermazione che i livelli essenziali delle prestazioni prescritti dal legislatore della revisione dell'articolo 117 comma 2 lettera m, non possono che essere interpretati alla luce degli articoli 2 e 3 della Costituzione, in quanto esiste una stretta relazione tra contenuto essenziale dei diritti e dignità umana. Pertanto i livelli essenziali devono essere volti a garantire la loro fruizione; e il carattere di 'essenzialità' è volto a tutelare l'individuo al fine di garantire lo sviluppo della sua personalità e la sua partecipazione *"all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"* (articolo 3 Cost.). Con questo orientamento interpretativo si mosse perfino il CNEL, che, chiamato il 18 luglio 2002 a pronunciarsi sui LEP, affermò che sono i diritti di

cittadinanza che determinano e definiscono il livello delle risorse necessarie a soddisfarli sia pure - e qui l'ossequio alla sana finanza si fa esplicito - nel rispetto dei vincoli di stabilità interna e comunitari, che comunque non possono ostacolare l'effettiva realizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni secondo i principi di uniformità e di solidarietà.

La clausola di uniformità, rispondente all'interpretazione sistematica della Carta costituzionale, fu abbandonata esplicitamente e consapevolmente dal governo Berlusconi con la legge delega 42/2009, abbandono confermato dai decreti legislativi 216/2010 (fabbisogni standard dei comuni), 23/2011 (federalismo fiscale municipale), 68/2011 (fabbisogni standard della sanità), 88/2011 (rimozione degli squilibri economici), 149/2011 (meccanismi premiali). Queste sono norme che ledono i principi fondamentali degli articoli 2, 3, 5, 32, 33, 34, 36, 38 della Costituzione.

- **Democrazia e diritti fondamentali**

Si può riassumere la storia dei tentativi di elaborazione dei LEP e la costruzione dei parametri dei fabbisogni standard come il fallimento dei 'metodi statistici' degli esperti - con il dovuto rispetto per chi esercita questa difficile disciplina - i cui risultati, per altro, sono in netto contrasto con le disposizioni della Carta costituzionale. C'è però un'altra 'lezione' da trarre, e riguarda le procedure di elaborazione dei LEP.

Marco Esposito ha scritto degli 'zeri' di cui è costellata l'Italia in termini di servizi pubblici sociali; i parametri, risultanti dalle elaborazioni degli esperti, non farebbero che riprodurre le situazioni così come storicamente si sono determinate, lasciando le zone povere, povere, e le zone ricche, ricche. Ciò è dovuto al fatto che i costi storici rispecchiano i fabbisogni storicamente espressi: chi è abituato a vivere con poco, di poco si accontenta. È il fenomeno delle 'preferenze adattative' di cui ha parlato Jon Elster nel suo *La volpe e l'uva* che, usando la favola di Esopo, rende palese l'atteggiamento di razionalizzazione di chi non può raggiungere ciò di cui ha bisogno o desiderio. Se a Casoria, per riprendere il caso di Marco Esposito, non c'è neppure un asilo-nido, le persone si arrangiano; e - adattandosi - subiscono il disagio. Ma ciò non vuol dire che non c'è 'domanda' di asilo-nido: questa risulta solamente repressa.

In questi giorni è in circolazione una bozza di legge-quadro per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia del ministro Boccia, in cui si ripropone lo stesso metodo seguito finora per fabbisogni standard, esteso questa volta alla definizione dei LEP. È vero che, all'articolo 1 (comma 1, lettera a), si richiama il termine 'uniformi' su tutto il territorio nazionale, riferito ai LEP e agli obiettivi di servizio; ma, al contempo, si fa riferimento all'articolo 17 della legge 196/2009, che vincola l'erogazione dei servizi agli equilibri finanziari e ai principi del decreto legislativo 68/2011.

Dunque, la fruizione dei diritti sociali e civili sono condizionati dalle decisioni di bilancio della maggioranza politica, che così dispone dei diritti inviolabili dei cittadini. Usando le categorie di Luigi Ferrajoli, si può sostenere che i diritti sociali e civili, stabiliti in Costituzione come fondamentali, sono sottratti alla sfera della 'decisione politica', dato che essi individuano la 'sfera del non-decidibile', preclusa cioè alle decisioni della maggioranza del momento. Il decreto legislativo 68/2011, a cui si richiama il disegno di legge Boccia, fu emanato dal governo Berlusconi per disciplinare l'autonomia finanziaria delle Regioni, con il risultato che, non avendo funzionato il fondo di perequazione, ha prodotto l'aumento delle disuguaglianze tra cittadini e tra territori, ulteriore fomite delle spinte secessioniste delle classi dirigenti economiche e politiche del Nord. Mentre da alcune dichiarazioni del ministro Boccia sembrava che la definizione dei LEP fosse

condizione *imprescindibile* per giungere alle intese con le Regioni, ora il disegno di legge afferma, articolo 1 (comma 1 lettera e), che - qualora entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge di approvazione dell'Intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni e fino alla loro determinazione - le funzioni attribuite alle Regioni sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio. Per questo, anche in assenza della definizione dei LEP, si possono concludere le Intese; e questo la dice lunga sulle intenzioni del ministro Boccia e del governo Conte II.

Al parlamento viene attribuito, come già dal precedente governo giallo-verde, un ruolo subalterno nelle procedure di approvazione dell'Intesa con le diverse Regioni. Infatti il parlamento potrà esprimere un parere sull'Accordo, attraverso le Commissioni, ma sarà il governo a deliberare un disegno di legge che approva l'Intesa, senza specificare se essa sarà o meno emendabile in parlamento, oppure se il parlamento avrà solo la scelta tra accettare o respingere l'Intesa, con ciò vanificando le sue prerogative sul procedimento legislativo come prescritte dall'articolo 72 della Costituzione. A causa di questi vuoti normativi sarebbe necessaria una legge di attuazione, di rango costituzionale, del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione.

Anche l'articolo 2 del disegno di legge Boccia colpisce per la sua negatività. Esso disciplina le modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio. Questi saranno individuati da decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del consiglio, la cui predisposizione sarà affidata a un Commissario che si avvarrà a sua volta di organismi tecnici, quali il SOSE, l'ISTAT, il CINSEDO. Dunque il ministro Boccia ripropone una via tecno-burocratica per la determinazione dei LEP, come se le prestazioni essenziali fossero un ambito riservato agli esperti, i quali sarebbero così chiamati a definire i bisogni dei cittadini. Questo è inaccettabile.

La questione dei LEP solleva non solo una questione relativa alla fruizione dei diritti sociali e civili, ma quella della qualità della democrazia. In seguito alla nascita e all'espansione del M5S, si parla molto di 'democrazia diretta', cioè di coinvolgimento diretto nelle decisioni pubbliche dei cittadini, reso possibile anche dall'uso delle tecnologie informatiche: la definizione dei LEP è l'occasione per includere nei processi decisionali tutte le persone che sono presenti nel nostro Paese, a prescindere dal loro status giuridico.

Quod omnes tangit ab omnibus approbari debet: ciò che tocca tutti, da tutti deve essere approvato. Questa è una massima del diritto successorio romano, che venne traslata nel Medioevo nel diritto pubblico, e oggi ritorna di attualità in molti campi, riproposta dalla teoria e dalla pratica, ancora limitata purtroppo, della *democrazia deliberativa*. A suo sostegno si può richiamare l'articolo 3 della Costituzione che, al comma 2, prescrive la promozione della partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Non sono gli 'esperti' coloro che possono giudicare dei bisogni delle persone: sono le persone, direttamente, che devono avere la possibilità di manifestare le proprie esigenze in relazione alla tipologia, quantità, qualità e modalità di erogazione dei servizi pubblici; agli esperti è riservato il compito di rendere chiare le diverse opzioni con le loro conseguenze, definire le possibili alternative riguardo ai mezzi, organizzativi, economici, finanziari. Ma le scelte devono essere prerogativa delle persone che usufruiscono dei servizi pubblici. Questi sono infatti funzionali al godimento di diritti fondamentali, che, in quanto incompressibili e indivisibili, devono essere erogati in condizioni di uniformità, *'senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali'* (art. 3 Cost.), cioè a salvaguardia della *'Repubblica, una e indivisibile'*

(art. 5 Cost.).

È tempo di strutturare, facendo leva sugli 8600 comuni italiani, un *débat public* sui LEP. Le istituzioni pubbliche devono fornire supporto logistico, tecnico, informativo affinché tutti possano decidere su ciò che li tocca: i servizi che garantiscano la fruizione dei diritti civili e sociali. In alcune Regioni sono state disciplinate forme di 'democrazia deliberativa': la legge della Toscana (46/2013), quella della Puglia (28/2017), dell'Emilia-Romagna (3/2010), dell'Umbria (14/2010). Ora si deve chiedere la strutturazione di un *dibattito pubblico* su scala nazionale come procedura per giungere alla definizione dei LEP. Prima lo si è citato in francese non per intellettualismo, semplicemente perché in seguito alle manifestazioni dei 'gilet gialli', le istituzioni francesi hanno organizzato una vasta campagna di discussione pubblica, che almeno è servita all'ascolto delle opinioni di quanti hanno preso parte alle assemblee territoriali. Ciò dimostra che la proposta di un dibattito pubblico è possibile e organizzabile facendo leva sulle istituzioni locali. In questo modo le persone potranno partecipare avendo modo di far emergere i propri bisogni, argomentare le ragioni delle loro proposte. Tutto ciò, e non le elaborazioni dei tecnici degli istituti di ricerca economica, potrà costituire la base per la definizione dei LEP da parte degli organi legislativi. Ancora una volta indissolubile si rivela il nesso tra diritti fondamentali e democrazia, di costruzione della cittadinanza e spazi pubblici - di contro a decisioni tecnocratiche e verticalizzazione del potere.