

Intervento tecnico- politico per illustrare l'Autonomia differenziata

Termini sezione Pd – 12 Maggio 2023 (Franco Piro)

- 1) L'Autonomia differenziata è conseguenza dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione inserito nella riforma del Titolo V del 2001 (eventualmente da leggere)
- 2) Fu approvato soprattutto in quanto alcune Regioni ordinarie (es: Veneto, Lombardia) intendevano avere le stesse competenze e fondi simili a quelli delle Regioni Speciali (Sicilia, Sardegna, Val d'Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia).
- 3) La Lega Nord sosteneva le ragioni delle Regioni ordinarie e si individuò una soluzione di compromesso, cioè l'articolo 116, terzo comma. Le Regioni, soprattutto del Nord, partivano e partono dalla convinzione che i cittadini di quelle Regioni ricevano meno fondi di quelli versati allo Stato come tasse (residuo fiscale negativo). Tale tesi non è vera ma soprattutto gli amministratori del Nord sono convinti che gli amministratori del Sud siano inefficienti e clientelari.
- 4) L'articolo 116, terzo comma, è di difficile applicazione perché non è chiaro se:
 - Si possa attuare senza una legge quadro;
 - Se tutte le materie trasferibili ben 23 (potestà concorrente) e 3 di potestà esclusiva con i relativi fondi si possano effettivamente trasmettere alle Regioni;

- Dall'attuazione dell'articolo 116, terzo comma risulterebbero tre tipi di Regioni: a) Regioni Speciali b) Regioni ordinarie che chiedono l'Autonomia differenziata c) Regioni ordinarie che non la chiedono o richiedono soltanto il trasferimento di un numero limitato di materie. Ci ritroveremmo con un Paese arlecchino
- Salterebbero alcuni principi fondamentali della nostra Costituzione: esempio: articolo 5: unità ed indivisibilità del Paese; principio di coesione: articolo 119, terzo e quinto comma

5) Tentativi di attuare l'Autonomia differenziata dal 2001 tutti non andati in porto.

6) La Corte Costituzionale con ripetuti interventi ha proposto una riforma costituzionale per prevedere che alcune materie ritornino allo Stato ed in particolare:

- Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario in ambito nazionale;
- Ambiente;
- Grandi opere di trasporto e navigazione;
- Produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia;
- Coordinamento della finanza pubblica a livello locale: pur teoricamente sostenibile – “anche alla luce di autorevoli interpretazioni dottrinali e peculiari sentenze della Corte

Costituzionale”, incontrerebbe resistenze politiche a livello delle Autonomie locali.

-Istruzione: non si può trasferire integralmente alle Regioni perché provocherebbe gravi problemi di “ coerenza costituzionale” con alcuni articoli della Costituzione (es: 3,5, 33); in particolare per quanto concerne “ le norme generali sull’istruzione” previste dal secondo comma del suddetto articolo 33 ;

7) Disegni di legge quadro per attuare l’articolo 116, terzo comma delle due ultime legislature:

a) Scorsa legislatura: testi Boccia e Gelmini che non sono mai stati approvati definitivamente dal Consiglio dei Ministri e pertanto non sono mai stati esaminati ed approvati dal Parlamento.

b) Attuale legislatura: Disegno di legge Calderoli, dopo 5 edizioni, approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri il 16 Marzo 2023 ed è all’esame del Parlamento con il numero 615.

E’ bene ricordare che l’articolo 116, terzo comma, stabilisce che l’Autonomia differenziata può essere concessa dallo Stato in base ad Intese da realizzare fra lo Stato e ciascuna Regione su richiesta di quest’ultima con una legge dello Stato da far approvare dalle Camere a maggioranza assoluta nelle materie della potestà legislativa concorrente ed in tre di potestà esclusiva cui si accennava in precedenza

- Il testo Calderoli prevede soprattutto le procedure per approvare le Intese.

- a) Richiesta della Regione che può riguardare una o più materie o ambiti di materie da trasferire
- b) Il Governo nazionale, entro tempi certi, dopo aver acquisito una relazione tecnica sulla spesa, approva la bozza di Intesa preliminare fra Stato e Regione;
- c) Lo schema di intesa preliminare sarà inviato alla Conferenza Stato- Regioni che entro tempi certi dovrà esprimere il parere;
- d) Lo schema di intesa preliminare sarà successivamente trasmesso alle Commissioni parlamentari di entrambi i rami del Parlamento, che sempre entro tempi certi, dovranno esprimere degli atti di indirizzo per il Governo;
- e) Il Governo valuterà gli atti di indirizzo e, sempre entro tempi certi, predisporrà la bozza definitiva dell'Intesa tra Stato e singola Regione da inviare a quest'ultima per l'approvazione definitiva
- f) Ricevuto l'assenso della Regione, il Consiglio dei Ministri approverà l'intesa definitiva con la partecipazione del Presidente della Regione interessata.
- g) Il Governo, predisporrà un disegno di legge che ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, dovrà approvare ciascuna Camera a maggioranza assoluta. L'intesa definitiva costituirà allegato al disegno di legge.

h) Ciascuna Camera potrà soltanto approvare o respingere il disegno di legge inviato

Situazione attuale delle procedure preliminari al disegno di legge della
Autonomia differenziata:

- Il Ministro Calderoli, in modo abbastanza “ sottile”, ha fatto inserire nell’ultimo bilancio dello Stato, alcuni articoli che sono preliminari all’approvazione della legge sull’autonomia differenziata. Trattasi delle norme che stabiliscono le procedure ed i tempi per l’approvazione dei Lep (articolo 1 commi da 791 a 798 della legge di bilancio dello Stato 2023)
- Che cosa sono i Lep? Lep si definiscono i livelli essenziali delle prestazioni. Come accennavo in precedenza la richiesta delle Regioni del Nord nasce soprattutto dalla convinzione (a mio parere errata) che lo Stato trasferisca alle Regioni del Sud più fondi rispetto a quelle delle Regioni del NORD. Li trasferirebbe tramite la “spesa storica”, cioè la spesa che annualmente trasferisce alle Regioni, ai Comuni ed agli enti territoriali in genere.
- Con l’autonomia differenziata invece i trasferimenti dello Stato dovrebbero avvenire invece per ogni funzione in base dei fabbisogni standard (si dovrebbe determinare quanto

dovrebbe costare ogni funzione in tutta Italia), in base a cui successivamente si fisserebbero i costi standard (il costo valido in tutto il Paese; esempio siringa vi sarebbe bisogno di una certa cifra e quindi dovrebbe costare in modo identico sia a Milano che a Palermo). Trattasi di studi molto complessi di natura statistica ed economica che non si sono mai riusciti a realizzare in Italia se non per aspetti specifici.

- Tali procedure e previsioni sono contenuti nella legge sul federalismo fiscale (legge 42/2009) attuatisi in parte soltanto per specifici settori (es: sanità, assistenza)
- Fissati i fabbisogni ed i costi standard si determinano gli obiettivi di servizio e successivamente i Lep: livelli essenziali di prestazioni. Sono fissati nazionalmente e sono necessari e pregiudiziali per trasferire determinate materie, competenze e stanziamenti alle Regioni necessari per garantire i servizi essenziali ai cittadini che dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio nazionale, come prevede l'articolo 117 secondo comma lettera m della Costituzione.

I livelli essenziali delle prestazioni (Lep) sono previsti inderogabilmente per le seguenti materie: (trattasi peraltro delle materie indicate dall'articolo 14, comma 1, lettere da a) a d) del Decreto legislativo 6 Maggio 2011, 68)

- Sanità;
 - Assistenza (in questo settore si definiscono Lea);
 - Istruzione;
 - Trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale.
- E' ovvio che la determinazione di questi parametri non tiene conto delle differenze esistenti fra i diversi territori del Paese.
 - Il Ministro Calderoli non solo ha previsto una cabina di regia per la determinazione dei Lep che debbono essere fissati entro un anno, altrimenti sarà nominato un commissario, ma ha recentemente nominato un Comitato per i livelli essenziali di prestazioni CLEP (Comitato per i livelli essenziali di prestazioni.)
 - Tale comitato è composto da 60 soggetti che avrebbe il compito di indicargli le funzioni che potenzialmente potrebbero essere trasferite alle Regioni. Si tratterebbero di circa 500 funzioni che, a geometria variabile, potrebbero essere affidate alle Regioni. In tal senso il Ministro Fitto ha predisposto un documento che ha trasmesso al Comitato. Vi rientrerebbero quasi tutte le

politiche pubbliche tranne esteri, immigrazione, giustizia, difesa e pubblica sicurezza.

- Tutto ciò sta a significare che le proposte della Corte Costituzionale di ritrasferire alcune materie allo Stato non sarebbero accettate.

Osservazioni sul testo Calderoli

- E' fortemente ridimensionato il ruolo del Parlamento: può esprimere preventivamente soltanto degli indirizzi sull' intesa preliminare fra Stato e Regione;
successivamente semplicemente approvare o respingere il disegno di legge di approvazione dell'Intesa definitiva;
- Le risorse umane, strumentali e finanziarie dell'Intesa, che almeno durerebbe dieci anni, saranno gestite dalle Commissioni paritetiche composte da esponenti indicati dal Governo nazionale e regionale (proprio l'altro giorno è stata rinnovata in Sicilia con due esponenti indicati dal Governo regionale e dallo Stato: trattasi prevalentemente di soggetti vicini alle attuali maggioranze nazionali e regionali);
- Il disegno di legge Calderoli sostiene che dall'attuazione dell'autonomia differenziata non sorgeranno nuovi oneri per la finanza pubblica. Si smentisce immediatamente perché stabilisce che, se dalla determinazione dei Lep discenderanno nuovi oneri, dovranno essere finanziati con una specifica legge.

- Comunque, a mio parere, la maggiore critica che si può fare al testo Calderoli riguarda il fondo per lo sviluppo e la coesione e gli interventi per la perequazione

Fondo per lo sviluppo e la coesione. Misure perequative

Si è sempre sostenuto che non si possa realizzare l'Autonomia differenziata senza prevedere contemporaneamente misure per lo sviluppo delle aree più svantaggiate ed arretrate del Paese (articolo 119, terzo e quinto comma della Costituzione).

Si tratterebbe soprattutto delle Regioni del Sud e delle aree interne e di montagna.

Forse su quest'argomento fondamentale sta la maggiore differenza del disegno di legge Calderoli anche rispetto a precedenti testi legislativi (es: Boccia).

Dopo notevoli proteste, nell'ultima versione Calderoli ha inserito un articolo sulla perequazione fra territori. A differenza ad esempio di quanto prevedeva Boccia non stanZIA nuovi fondi ma soltanto vorrebbe procedere ad una ricognizione delle somme già stanziate da precedenti fondi anche europei, unificando e semplificando le procedure.

Sostanzialmente si intuisce che tramite quest'operazione si potrà scoprire che al Sud ed alle aree disagiate già arrivano tanti fondi anche europei per cui non c'è bisogno di aggiungerne altri se ben spesi.

E' chiaro che con quest'operazione, oltre al mancato riconoscimento delle differenze economiche e sociali esistenti nel Paese, si può pensare che si intendano ridiscutere le scelte territoriali compiute anche dal Pnrr o dal fondo di coesione in favore delle aree meridionali del Paese

Disposizioni transitorie e finali (testo Calderoli)

Il disegno di legge Calderoli precisa (articolo 10) che : “ L'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima dell'entrata in vigore della presente legge, prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge.”

La finalità di questa norma sembra quella di salvaguardare le normative già predisposte da alcune Regioni ed in particolare Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna.

Se tale interpretazione risultasse fondata è ovvio che le tre Regioni più ricche e più interessate all'Autonomia differenziata otterrebbero probabilmente prima delle altre il trasferimento di consistenti poteri dallo Stato, incrementando ulteriormente le differenze e sperequazioni fra i diversi territori regionali!

Dai dati recentemente pubblicati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato riguardanti la spesa statale regionalizzata relativa all'anno 2020 (pubblicata ad Ottobre 2022) risulta che:

- 1) La spesa statale che risulta regionalizzabile per Regioni e Province Autonome ammonterebbe a circa 273,6 miliardi su complessivi 693,8 miliardi complessivi;
- 2) Di questa spesa sarebbero destinati:
 - a) All'Emilia Romagna circa 16 miliardi (il 6% del totale della spesa regionalizzabile);
 - b) Alla Lombardia circa 34 miliardi (il 12,4% del totale della spesa regionalizzabile);
 - c) Al Veneto circa 18 miliardi (il 6,5 % del totale della spesa regionalizzabile).
- 3) C'è da aggiungere che, durante il Governo Draghi, gli esperti, sentiti dal gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali, hanno previsto che se si procedesse al trasferimento del personale della scuola alle Regioni, come alcune di quest'ultime richiedono:
 - a) Alla Lombardia sarebbe assegnato un volume di spesa di 4,6 miliardi di Euro;
 - b) Al Veneto per il personale scolastico spetterebbero 2,3 miliardi di Euro;

In base a questi recenti dati è facile rendersi conto di quali siano gli interessi “ in gioco” per le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

4) Per quanto riguarda le Regioni Speciali c'è da aggiungere che il secondo comma dell'articolo 10 prevede:

- a) Alle Regioni Speciali si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001 (anche alle Regioni Speciali si applicano le norme di maggior favore).
- b) Addirittura la relazione illustrativa del disegno di legge Calderoli (n. 615) afferma : “ sino all'adeguamento dei rispettivi Statuti le Regioni Speciali “possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione”.
- c) Questa relazione dimentica che l'articolo 116, primo comma, prevede che le Regioni Speciali e le Province Autonome : “...dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale” mentre al terzo comma si stabilisce che “.....ulteriori forme e condizioni particolari di autonomiapossono essere attribuite ad altre Regioni”

La confusione di tale documento ufficiale è imbarazzante

