

**Memoria predisposta per la Prima Commissione “Affari Costituzionali”
del Senato in occasione della discussione del A.S. 615, d.d.l.
”Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle
Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della
Costituzione”**

30 maggio 2023

Prof. Gianfranco Viesti
Ordinario di Economia Applicata
Dipartimento di Scienze Politiche
Università di Bari
profgviesti@gmail.com

In questo testo verranno sinteticamente proposti sei elementi di riflessione sul disegno di legge attualmente in discussione, sotto forma di domande e risposte corredate da una breve analisi.

1. Il provvedimento consente un'ampia e approfondita discussione nelle Camere e nel Paese del processo di autonomia regionale differenziata? No, il risultato principale del disegno di legge è limitare il ruolo del Parlamento

Come noto, il disegno di legge in discussione non è quello che concede l'autonomia a singole regioni. Si tratta di norme generali volte a disegnare il procedimento per cui con altra e successiva legge (speciale e "rinforzata"), approvata a maggioranza assoluta dei componenti, si concederà la maggiore autonomia sulla base di una Intesa stipulata dall'esecutivo. Si tratta di una legge ordinaria: come tale non è in grado di imporre vincoli giuridicamente efficaci alla diversa e successiva legge che attribuisse maggiori forme di autonomia a singole regioni sulla base di Intese. La legge di ratifica delle Intese può contenere disposizioni differenti da quella qui in discussione.

Perché allora proporla? La sua importanza sta nella circostanza che disegna un procedimento di approvazione delle Intese che limita il ruolo del Parlamento. **La partecipazione del Parlamento a definire il contenuto delle Intese di cui all'art. 116.3 è infatti ridotta all'espressione, dopo rapida discussione, di un indirizzo di cui il Governo non è tenuto a tenere conto nella stipula.** Il Parlamento potrebbe così spogliarsi di sostanziali poteri di cui è depositario, grazie all'approvazione della legge di stipula dell'Intesa, senza poter entrare nel loro merito.

Questo appare ancora più grave perché la maggiore autonomia viene concessa con un procedimento legislativo speciale. Questo significa che potrà essere modificata solo con lo stesso procedimento, e quindi con una nuova Intesa: **il Parlamento non potrà rivedere le proprie determinazioni e la Regione disporrà di un potere di veto nei confronti di modifiche non gradite.** Inoltre, per giurisprudenza della Corte costituzionale la legge che approva l'autonomia differenziata sulla base di intesa **non può essere sottoposta al referendum ex art. 75 Cost.**

Va anche ricordato che nelle richieste delle regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna non è mai chiarito perché la specifica regione chiede che le venga attribuita ogni specifica competenza. Nei testi "concordati" del 2019 si fa solo un vaghissimo riferimento alla "specificità" regionale, di ogni regione. Ciò significa che negli stessi termini **dovrà essere concessa alle altre regioni a statuto ordinario che ne faranno richiesta**, avendo per definizione ogni regione la propria specificità. La concessione di maggiori poteri alle prime sarà peraltro (come già avvenuto in Spagna) un forte incentivo per le altre ad avanzare analoga richiesta, dal momento che la quantità e qualità dell'autonomia conquistata diventeranno un elemento caratterizzante la regione e la sua amministrazione.

Quindi, il Parlamento non ha possibilità di discutere e prendere meditate decisioni Su questioni di importanza fondamentale per il futuro dell'intero paese e i cittadini non hanno possibilità di esprimersi.

2. L'autonomia regionale accrescerà l'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche? No, creerà uno Stato "arlecchino" senza pari in alcun paese del mondo

Quanto appena visto è della massima importanza perché le richieste formulate dalle regioni Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna, e già oggetto di trattativa, avviata nel 2018 e tuttora in corso, sono sterminate.

Le richieste regionali possono radicalmente cambiare l'Italia. Attengono a tutti i temi fondamentali delle politiche pubbliche del nostro paese. Si può ricordare che esse richiedono competenze relative a: a) scuola (norme generali sull'istruzione, regionalizzazione degli insegnanti e dei programmi, concorsi regionali, scuole paritarie, fondi integrativi); b) università (sostanziale regionalizzazione del sistema universitario); c) ricerca (spaziale e aerospaziale, collaborazioni sovranazionali); d) sanità (definizione del Sistema Sanitario Regionale, organizzazione offerta ospedaliera e servizi, necessità di personale, ticket, distribuzione ed equivalenza dei farmaci, investimenti infrastrutturali, il tutto con fondi integrativi dedicati); e) infrastrutture (acquisizione al demanio regionale di strade, autostrade, ferrovie e potere di veto sulla realizzazione di nuove infrastrutture); f) assetto del territorio (difesa del suolo, potestà in materia edilizia); g) ambiente (organizzazione delle funzioni, l'intero ciclo dei rifiuti, potere di stabilire tariffe per il conferimento da altre regioni, bonifiche); h) acqua (acquisizione del demanio idrico, organizzazione del servizio); i) paesaggio (competenze estese, incluso il trasferimento delle attuali Sovrintendenze); l) energia (competenze relative alla produzione, al trasporto e alla distribuzione dell'energia, in particolare relativamente all'autorizzazione e all'esercizio di impianti di produzione, anche in deroga alla legislazione statale; di disciplina dello stoccaggio di gas naturale, di incentivazione delle energie rinnovabili, di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi); m) beni culturali (Soprintendenze, tutela del patrimonio librario, tutela e valorizzazione, dei beni culturali del territorio; regionalizzazione dei musei, rimodulazione dei Fondi per lo spettacolo e per cinema e audiovisivo); n) lavoro (in particolare per l'integrazione fra politiche attive e passive, anche tramite ammortizzatori sociali specifici e contratti regionali di solidarietà espansiva); o) previdenza complementare (previdenza complementare e integrativa regionale, anche acquisendo il gettito dell'imposta sostitutiva sui rendimenti dei fondi pensione); p) attività produttive (commercio con l'estero, agricoltura e prodotti biologici, Camere di Commercio, la disciplina di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni alle imprese, e di crediti di imposta; potestà di istituire nuove zone franche e di ampliare quelle esistenti e di istituire sistemi di fiscalità di vantaggio e di zone economiche speciali in montagna); q) immigrazione (controllo dei flussi sul territorio); r) coordinamento della finanza locale.

Le regioni richiedono **sia competenze legislative sia potestà amministrative**: queste ultime richieste hanno determinato una forte e unanime presa di posizione di tutti i comuni italiani, con suggerimenti di emendamenti dell'ANCI a questo d.d.l. di cui il Governo non ha tenuto conto nella versione presentata in Senato. Evidentemente il desiderio di "avvicinare il livello della decisione ai cittadini" si ferma nei capoluoghi di regione e non arriva fino ai comuni.

È innegabile che si tratti di trasformazioni radicali degli assetti di potere e dell'organizzazione delle politiche pubbliche in Italia; sostenute tra l'altro **senza mai**

motivare perché spostare questi poteri dallo Stato alla Regioni potrebbe migliorare la situazione per i cittadini italiani, anche dei territori coinvolti; e come le stesse Regioni potrebbero far fronte a questi nuovi poteri, del tutto simili a quelli di uno stato sovrano.

Le conseguenze sarebbero notevolissime. In primo luogo, **sarebbe impossibile scrivere un documento come il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**, o coordinare più efficacemente le politiche di sviluppo e coesione, ovvero costruire una politica energetica italiana, come pure il Governo in carica ha dichiarato di voler fare. Una parte significativa delle decisioni nazionali potrebbero essere valide solo in alcuni territori, ovvero richiedere, regione per regione, una trattativa per ottenere il permesso della Giunta regionale, siano esse le reti ferroviarie, le nuove strutture di sanità territoriale, i gasdotti. **L'Italia diventerebbe uno stato "arlecchino", senza alcun paragone, neppure lontano, con altri paesi. La capacità di governo dell'Italia ne sarebbe fortemente ridotta, così come il suo prestigio internazionale e la sua capacità di incidere sulle grandi scelte comunitarie e internazionali.**

E' lecito prevedere che **diventerebbe più difficile fare impresa in Italia:** perché ci potrebbero essere norme frammentate e differenziate da regione a regione nell'edilizia e nella legislazione paesistica; nei servizi sanitari e nella farmaceutica; nei beni e servizi per l'alimentazione, l'ambiente, la cultura; nei servizi per l'energia e i trasporti. Con una clamorosa contraddizione rispetto al pluridecennale processo di armonizzazione e mutuo riconoscimento a livello europeo, per la creazione del mercato unico, si tornerebbe indietro verso differenziazioni interne al paese simili a quelle che c'erano prima dell'Unità d'Italia.

Infine, **la città di Roma riceverebbe un colpo durissimo.** Si parla molto, e a ragione, delle possibili conseguenze negative per il Mezzogiorno dell'autonomia regionale differenziata, ma si parla troppo poco delle conseguenze negative, grandi e certe, per la Capitale. Se anche solo una parte delle nuove funzioni fossero affidate ai Presidenti e alle Giunte Regionali della Lombardia o dell'Emilia, l'intero assetto politico-amministrativo del Paese sarebbe trasformato. Molti Ministeri sarebbero svuotati di competenze e responsabilità, ed è difficile immaginare la sorte del loro personale. Non accadrebbe certo il giorno dell'eventuale ratifica parlamentare delle Intese Stato-Regioni; ma quel giorno si metterebbe in moto una valanga inarrestabile che anno dopo anno porterebbe a questo risultato.

3. I parlamentari prenderanno decisioni ben meditate e informate sulle specifiche funzioni da decentrare alle regioni? No, perché il processo è caratterizzato dalla segretezza delle trattative in corso fra Ministeri e Regioni

Quanto appena detto sulle competenze richieste si trae dalla documentazione ufficiale prodotta dalle Regioni. Ma si deduce anche dai testi delle Intese in discussione nel 2019. Va notato a riguardo che tranne la loro prima parte (i testi concordati pubblicati dal Ministero per gli Affari Regionali nello stesso 2019) tali testi non sono mai stati resi pubblici; non sono note né ai parlamentari né ai cittadini italiani, ad esempio, le controproposte dei Ministeri.

Lo stesso sta avvenendo nel 2023. Questo si può dedurre dalle successive versioni del documento “Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” predisposto dal Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, e che elenca circa 500 funzioni oggi esercitate dallo Stato e che potrebbero essere affidate, a geometria variabile, alle Regioni, non disponibili sul sito istituzionale.

Nelle successive versioni circolate informalmente nelle ultime settimane vengono infatti riportate valutazioni espresse da strutture ministeriali (sovente informalmente, tramite messaggi di posta elettronica) ad esempio circa l’applicabilità dell’articolo 116 comma terzo alla possibile regionalizzazione del personale della scuola. Questo significa che **discussioni fondamentali circa l’interpretazione delle norme costituzionali stanno avendo luogo in maniera informale e semisegreta, senza che il Parlamento ne abbia alcuna informazione e possibilità di discussione**. Tanto più per la sua importanza il processo dovrebbe essere trasparente e informato, tanto più sta avvenendo tenendo all’oscuro il Parlamento e l’opinione pubblica in generale dei possibili contenuti delle Intese.

È inoltre fondamentale ricordare che, dopo l’eventuale approvazione della legge di ratifica dell’Intesa, **la specifica definizione delle funzioni all’interno delle materie, il trasferimento del personale, le modalità di applicazione o meno delle leggi nazionali sarebbe decisa da Commissioni Paritetiche, le cui determinazioni assumerebbero la forma di DPCM**, in quanto tali sottratte al controllo del Parlamento e della Corte costituzionale.

4. L’autonomia regionale differenziata responsabilizzerà i decisori nell’utilizzo delle risorse pubbliche? No, garantirà a quelle Regioni finanziamenti automatici a valere su risorse statali riducendo nel tempo quelle disponibili per gli altri territori

Per i meccanismi di finanziamento delle competenze eventualmente acquisite, è bene ricordare che le regioni non chiedono l’attuazione della legge 42/2009 (rimasta sinora totalmente lettera morta per quanto le riguarda) ma meccanismi finanziari speciali e “concordati” simili a quelli in vigore per le regioni a statuto speciale. In particolare, **un meccanismo che consente loro di trattenerne una percentuale prefissata di una parte del gettito fiscale. Si tratta di un meccanismo molto favorevole** perché se il gettito fiscale nella regione cresce più che nella media, si acquisiscono risorse addizionali; se cresce meno c’è la possibilità di rivedere l’aliquota per ricevere dallo Stato quanto oggi viene speso, come spiegato chiaramente da autorevoli docenti dell’Università Cattolica di Milano (Bordignon e altri, “Le attuali regioni a statuto speciale: un modello per l’autonomia differenziata?” Osservatorio OCPI, 14.3.2023). **Si tratta dello stesso meccanismo che garantisce alle aree a statuto speciale del Nord di disporre di risorse pubbliche straordinariamente superiori a quelle di cui possono beneficiare tutte le altre aree del paese. Il meccanismo verrebbe esteso alle tre regioni economicamente più importanti del paese determinando una “secessione dei ricchi”** (G. Viesti, “Verso la secessione dei ricchi?”, Laterza 2019; “Contro la secessione dei ricchi”, Laterza settembre 2023). Acquisire quante più risorse finanziarie possibili è da sempre un obiettivo chiaramente enunciato delle Amministrazioni Regionali: si veda ad esempio a riguardo la

Deliberazione 155 del 15.11.2017 del Consiglio Regionale del Veneto con la quale si proponeva di trattenere nella regione i 9/10 del gettito fiscale.

È del tutto comprensibile la preoccupazione dei rappresentanti dei territori a minor reddito perché questo potrebbe determinare un ampliarsi degli scarti esistenti, già notevoli. Concorde valutazione è stata espressa da una pluralità di autorevolissime fonti, da ultima la **Commissione Europea nel suo ultimo Country report sull'Italia sostiene che questo determinerebbe problemi per far fronte sia alle complessive politiche di bilancio del paese sia al finanziamento dei servizi pubblici nel resto dell'Italia**: "It could prove difficult to provide the same essential levels of services in regions with low historical expenditure, also due to the lack of an equalisation mechanism. Overall, the reform risks jeopardizing the government's ability to steer public spending. This could have a negative impact on the quality of Italy's public finances and on regional disparities"

5. L'autonomia regionale differenziata garantirà pari diritti a tutti i cittadini e ridurrà le esistenti disparità regionali? No, la mera, ipotetica, definizione dei LEP, sottratta al Parlamento, non produrrà effetti

Va in premessa ricordato come **non vi sia alcuna specifica relazione fra gli articoli 116.3 e 117.2.m della Costituzione**. Il Parlamento è tenuto – in maniera assolutamente indipendente dalle richieste regionali di maggiore autonomia – a determinare i "livelli essenziali delle prestazioni" (LEP).

Per i LEP, il ddl in discussione, e i paralleli commi 791-801 della Legge di Bilancio per il 2023 affidano i relativi poteri di determinazione ad una Commissione speciale, senza ruolo per il Parlamento. Per la loro autorevolezza **i componenti di tale commissione, a partire dal presidente prof. Cassese e dallo stesso Governatore della Banca d'Italia non possono non sapere che la determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" non può che essere prerogativa del Parlamento**. Non è quindi chiaro il ruolo che essi stanno svolgendo in queste settimane, per quanto presentato con grande rilevanza mediatica.

Tale determinazione rappresenta infatti una decisione politica di grandissimo momento, che non può che essere presa dal Parlamento. Significa definire quali sono i reali diritti sociali esigibili da ogni cittadino italiano e soprattutto impegnarsi a destinare cospicue risorse per far sì che questi livelli siano raggiunti in tutto il paese. Per questo, non può che intrecciarsi con le grandi scelte politiche, e con concreti impegni finanziari (come, ad esempio, avvenuto con la legge di bilancio 2022 per la determinazione e il contestuale finanziamento del LEP comunale per gli asili nido) relativamente alle politiche di spesa. **Fissare i LEP è questione di grande compromesso politico: solo il Parlamento può mediare e deliberare fra le richieste delle aree con meno servizi (volte ad ottenere i più ampi LEP possibili) e gli oggettivi interessi delle aree più dotate di servizi del paese a fissarli al livello più basso possibile**. Va anche ricordato che le materie LEP sono solo una frazione delle materie suscettibili di trasferimento, e che in esse potrebbero essere definiti gli stessi LEP solo in alcuni ambiti. Si tratta di valutazioni assai più significative e di maggiore valenza politica rispetto alla mera determinazione di una "paghetta" a cui le ha recentemente assimilate il Presidente della Regione Veneto in un'intervista del 28.5.2023 al quotidiano "Libero".

A riguardo si nota che il ddl in discussione prevede espressamente invarianza di spesa. Come ha limpidamente notato la Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nella sua audizione del 5.12.2022 alle Commissioni bilancio di Camera e Senato, **fissare i LEP in queste condizioni significa limitarsi a fotografare le attuali disparità esistenti nel paese.**

Si tratta anche di valutazioni assai complesse tecnicamente, come mostrano le vicende della fissazione dei fabbisogni standard e del fondo di solidarietà per i comuni degli scorsi anni. Le scelte delle basi di dati, degli indicatori, dei criteri di elaborazione sono delicatissime tanto tecnicamente quanto politicamente perché possono esse stesse influenzare profondamente l'esito delle stime e il valore degli indicatori. Per questi motivi **preoccupa la recente nomina a Presidente della Commissione Tecnica Fabbisogni Standard, che svolgerà un ruolo chiave a riguardo, della prof.ssa D'Orlando, dato che ella è ufficialmente componente della "delegazione trattante" della Regione Veneto, e quindi "parte in causa" in questo confronto tecnico-politico,** così come del prof. Giovanardi, anch'egli nella "delegazione trattante", a suo componente. Entrambi fanno anche parte della Commissione "Cassese", potendo giocare così un ruolo di primaria importanza.

6. E' opportuno procedere il più in fretta possibile per attuare l'articolo 116.3? No, sarebbe auspicabile una preliminare, profonda riflessione a venti anni di distanza dalla loro revisione, sugli articoli 116 e 117 della Costituzione

Si fa infine presente che **il Senato sarà presto chiamato a discutere di una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare**, promossa da un Comitato presieduto dal prof. Villone, e di cui lo scrivente fa parte, per le quali sono state raccolte le firme necessarie. Come noto, l'articolo 74 del regolamento del Senato ne assicura la calendarizzazione.

Sarebbe auspicabile che una ampia discussione e l'eventuale determinazione del Senato su quest'ultima proposta avvenisse prima dell'approvazione del disegno di legge governativo di cui si sta discutendo. **La proposta di legge di iniziativa popolare, infatti, se approvata, modificherebbe la Costituzione proprio rispetto all'autonomia regionale differenziata.** Essa mira a riformulare il terzo comma dell'articolo 116, eliminando la sua natura pattizia e introducendo la possibilità di referendum nazionali sia al momento della concessione di maggiore autonomia che successivamente. Inoltre, essa riformula i primi tre commi dell'articolo 117: ridefinendo i livelli "essenziali" come "uniformi"; trasferendo dalla potestà concorrente a quella esclusiva dello Stato materie essenziali per l'unità del paese e l'eguaglianza dei cittadini, come scuola, servizio sanitario nazionale, lavoro, infrastrutture strategiche; introducendo una clausola di supremazia della legge statale analoga a quelle esistenti nei sistemi federali. **Si tratta di proposte sulle quali si ritiene potrebbe essere possibile anche la convergenza di forze politiche di diverso orientamento.**