

SCHEDA TECNICA

Annotazioni in merito al DDL

“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

Le disposizioni costituzionali

Il Titolo V della Costituzione (artt. 114-133), riguardante le Regioni, le Province e i Comuni, ha subito un’ampia revisione nel 2001.

La normativa vigente affida l’esercizio della potestà legislativa allo Stato e alle Regioni, riservando 17 materie esclusivamente alla legislazione statale (art. 117 comma 2), elencando altre 20 la cui competenza è concorrente tra Stato e Regioni (art. 117 comma 3), mentre spetta a queste ultime la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non inclusa negli elenchi precedenti.

L’attuale dettato costituzionale, a seguito della novella del 2001, prevede che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario per tutte le materie di competenza concorrente e tre di competenza esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull’istruzione e tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

L’art. 116 comma 3 delinea le modalità con cui vengono attribuite le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”. A seguito dell’iniziativa della Regione, seguono tre passaggi: il parere degli enti locali; un’intesa tra Regione interessata e lo Stato; una legge statale approvata a maggioranza assoluta dei componenti da entrambe le Camere.

Le iniziative di Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna del 2017

In assenza di una normativa di attuazione della procedura delineata dalla Costituzione, le modalità con cui le tre regioni hanno attivato il procedimento descritto sono diverse.

Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l’approvazione da parte dell’Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l’avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell’intesa con il Governo.

In particolar modo, il Veneto ha chiesto la devoluzione di tutte le 23 materie elencate dall’art. 116 comma 3 Cost; la Lombardia 20, mentre 16 l’Emilia-Romagna.

Il 28 febbraio 2018, il Governo Gentiloni ha sottoscritto con le regioni interessate tre distinti accordi preliminari, chiamate anche “pre-intese”, che hanno individuato i principi generali, la metodologia e

un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa, uguale per le tre Regioni: Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Il procedimento non è andato oltre. Nel frattempo, però, altre regioni, pur non avendo firmato alcuna pre-intesa con il Governo, hanno espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia (ad esempio, Piemonte, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Basilicata).

Il disegno di legge in Parlamento

Il DDL n. 1665, già approvato dal Senato, recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”, mira a definire i principi generali per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (art. 1), nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole regioni interessate (art. 2). Tali intese avranno durata massima decennale, tacitamente rinnovabili per un periodo uguale salvo disdetta di una delle parti manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza (art. 7 commi 1-2).

La devoluzione di materie alle Regioni è subordinata alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), riservata allo Stato dalla Costituzione (art. 117 c. 2, lett. m).

I LEP sono stati emanati in ambito sanitario nel 2001, e più recentemente in ambito di alcuni servizi sociali ha provveduto la Legge di Bilancio 2022. Il DDL contiene una delega al Governo affinché li definisca in tutte le materie che implicino prestazioni concernenti i diritti civili e sociali con decreti legislativi entro 24 mesi dall’entrata in vigore della legge (art. 3 comma 1). Questi provvedimenti dovranno anche stabilire le “procedure e le modalità operative per monitorare l’effettiva garanzia in ciascuna Regione dell’erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell’utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione” (art. 3 comma 4).

Il DDL prevede la costituzione di una Commissione paritetica Stato-Regioni (art. 5 comma 1) con compiti propositivi (art. 5 comma 1) e di monitoraggio (art. 3 comma 4; art. 8).

Dall’applicazione DDL e di ciascuna intesa non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art. 9 comma 1).

Infine, per evitare squilibri economici fra le Regioni che aderiscono all'autonomia e quelle che non lo fanno, il disegno prevede misure perequative, cioè risorse aggiuntive anche per chi non chiede maggiore autonomia (art. 10).

Alcune valutazioni

In via generale, il DDL aiuta a fornire un quadro più strutturato e coerente per il processo di autonomia differenziata previsto dall’art. 116 comma 3 Cost. Senza di esso, il procedimento sarebbe lasciato

totalmente alla negoziazione bilaterale tra Stato e ogni singola Regione, senza alcuna assicurazione che il risultato sia efficiente e giusto.

L'articolo 1, relativo alle "finalità" presenta un insieme di valori – come l'unità nazionale, la solidarietà e l'eliminazione delle discriminazioni e delle disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio (art. 1 comma 1) – e una definizione dei LEP – che "indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale 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 e 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" (art. 1 comma 2).- certamente coerenti con i principi costituzionali.

È vero che il DDL non attua direttamente l'autonomia differenziata, limitandosi a definire il procedimento delineato dall'art. 116 comma 3 Cost, ma costituisce certamente un forte segnale politico che stimolerà le Regioni a stipulare intese con lo Stato per la devoluzione di un ampio numero di materie.

Non si possono quindi trascurare alcune preoccupazioni relative particolarmente al principio di solidarietà e di sussidiarietà verticale.

Sotto il primo profilo, la definizione dei LEP non implica che le prestazioni individuate come essenziali siano adeguatamente finanziate e, quindi, effettivamente erogate su tutto il territorio nazionale. Vi è dunque il rischio che alcune Regioni forniscano prestazioni superiori rispetto a quelle minime stabilite dai LEP che invece potrebbero non essere garantite nei territori in maggior difficoltà.

La clausola di invarianza della spesa implica che la convergenza a un livello uniforme di prestazioni avverrebbe auspicabilmente attraverso una rimodulazione delle risorse statali a favore delle Regioni in cui l'offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Ma se, invece, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella necessaria a finanziare i LEP, ne conseguirebbe il consolidamento degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio.

Quanto al secondo profilo di preoccupazione – relativo alla sussidiarietà verticale e quindi all'efficienza delle scelte di devolvere una determinata competenza a una Regione – è necessario notare, in via preliminare, che il dettato costituzionale prevede un numero di materie potenzialmente devolvibili molto ampio.

Per gran parte di essa non è possibile attualmente affermare con certezza che vi sia sempre un vantaggio in termini di efficienza in una gestione su base decentrata. Anzi, alcune materie, come la tutela dell'ambiente o della salute o la produzione di energia, sarebbero probabilmente meglio gestite a livello nazionale o sovranazionale anziché a livello regionale.

Inoltre, la devoluzione di determinate materie a Regioni che in esse possiedono particolari competenze e professionalità comporterebbe la perdita per lo Stato di un certo know-how che non potrebbe più essere utilizzato a favore dell'intero territorio nazionale. In altre parole, per una dinamica fisiologica, le Regioni tenderanno a chiedere la devoluzione di materie in cui possiedono eccellenze. Di conseguenza, lo Stato si ritroverebbe privo di esse ma ancora competente in Regioni che non richiederebbero la devoluzione di ambiti in cui sono in maggior difficoltà.

Vi è quindi il rischio concreto che il divario tra le diverse Regioni possa aumentare.

Le misure perequative previste dal DDL potrebbero garantire una maggiore omogeneità nei livelli di prestazione, a patto che tali misure siano effettivamente realizzate e finanziate e che il loro funzionamento non sia differito, ma sia contestuale all'attuazione del quadro normativo con l'entrata in vigore delle prime intese.

Un ultimo profilo di perplessità riguarda l'inevitabile eccessiva frammentazione (per lo meno con riguardo alle Regioni che stipuleranno intese) di regole, leggi, approcci e strumenti amministrativi. Tale frammentazione potrebbe rendere più difficile la mobilità di infraregionale di cittadini e imprese. Inoltre, ostacolerebbe l'obiettivo, imprescindibile per il Paese, di rafforzare la coesione dell'Unione Europea.

In conclusione, è doveroso richiamare l'approccio non ultimativo del DDL. Esso prevede sia la fissazione annuale delle risorse necessarie per finanziare i LEP sia la revocabilità delle intese dopo un decennio dalla sigla.

Se dunque gli effetti e gli impatti dell'Autonomia differenziata non fossero virtuosi, almeno quelli più pesantemente negativi potrebbero essere rimediati.