

AS 615 “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

Audizione del Presidente della Regione Puglia Michele Emiliano

Camera dei Deputati, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 24 Ottobre 2023

Osservazioni generali

La richiesta di ulteriori condizioni di autonomia non può essere letta come il risultato di un confronto competitivo tra Stato e Regione o, ancor peggio, tra Regioni. Piuttosto, dovrebbe trovare i suoi presupposti nella capacità, dimostrata e non presunta, che la devoluzione di competenze e funzioni dal livello statale a quello regionale generi benefici per tutti e non soltanto alla Regione che ha richiesto maggiore autonomia, ovvero sia che tale richiesta sia motivata dall'interesse nazionale e non da quello particolare della singola Regione richiedente.

Una legge quadro come quella che vuol essere il DDL Calderoli dovrebbe indispensabilmente muoversi in un contesto di indefettibile salvaguardia dei fondamentali principi costituzionali di solidarietà, di unità giuridica ed economica del Paese e in un'ottica di decentramento coordinato e condiviso. Al contrario, il DDL Calderoli pare porsi *contra constitutionem*, nel senso di una rottura del sistema perché la priorità non è dipanare la questione costituzionale dell'autonomia nel rispetto della Costituzione nel suo insieme, ma autorizzare forme non sperimentate e irreversibili di autonomia, anche a detrimento di molti principi costituzionali. Il DDL, come predisposto dal Governo, rappresenta "un salto nel buio", le cui conseguenze rischiano di divenire irreversibili, esponendo potenzialmente il Paese a gravi rischi di frattura tra i territori, nonché di tenuta sociale e finanziaria, anche per gli anni successivi, minando lo sviluppo unitario e potendo aggravare in maniera insostenibile il debito pubblico.

L'intero processo, allora, dovrebbe essere ribaltato e ben prima di prospettare devoluzioni di funzioni, si dovrebbero attuare prima le misure perequative e di

promozione dello sviluppo economico e di coesione necessarie per rimuovere gli squilibri, individuando - come impone l'art. 119 Cost. - le risorse aggiuntive a favore delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, con minor reddito e minore capacità fiscale. In secondo luogo, si dovrebbe disporre l'istruttoria per ciascuna materia (ed eventualmente per specifiche funzioni all'interno della materia considerata), suffragata da un'analisi basata su metodologie condivise, trasparenti e validate dal punto di vista scientifico, per valutare i vantaggi del decentramento rispetto allo status quo, sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese. E solo successivamente aver posto le condizioni per l'accesso all'autonomia differenziata, stabilire il quadro di regole e procedure da utilizzare per la devoluzione.

Come detto, invece, il DDL Calderoli non tiene in alcun modo presente tale contesto generale, ritenendo prioritaria l'acquisizione di forme di autonomia differenziata da parte di alcune regioni rispetto alla definizione del contesto comune, non affrontando in alcun modo il problema della necessaria copertura finanziaria conseguenziale alla definizione dei LEP, non menzionando il tema del riequilibrio territoriale e non offrendo alcuna soluzione concreta in tal senso.

Il nodo delle risorse

Anzitutto, i criteri per la determinazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie da trasferire alle Regione ad autonomia differenziata (di seguito RAD) non sono stabiliti preventivamente e in condivisione tra tutte le regioni in un'ottica di leale collaborazione. Al contrario, essi sono stabiliti nell'ambito dell'intesa tra Stato e singola regione richiedente, senza alcun coinvolgimento delle altre regioni e senza nemmeno ricorrere alle garanzie dell'ordinario procedimento legislativo.

In tale contesto, è evidente che il trasferimento delle nuove funzioni alle RAD, poggiando sulla devoluzione di una quota di gettito erariale potenzialmente significativa, si tradurrebbe nella perdita di controllo da parte del governo centrale di settori rilevanti della spesa pubblica e nella difficoltà da parte del governo centrale di attuare efficaci interventi di finanza pubblica nel caso in cui il contesto nazionale o internazionale od emergenze finanziarie lo richiedano.

Le disposizioni del DDL non individuano in alcun modo la quantificazione e la copertura delle risorse necessarie ad attuare una riforma di tale portata, e con notevole impatto per tutto il comparto degli enti territoriali.

Gli equilibri di finanza pubblica

Tra i principi enunciati nel DDL vi è quello dell'iniziale bilanciamento tra entrate e spese trasferite, in modo da rendere neutrale almeno nell'immediato l'impatto del riassetto delle competenze sui saldi di finanza pubblica.

Il rischio che dal processo di devoluzione possano derivare maggiori oneri per il bilancio pubblico, tuttavia, non può essere trascurato. La spesa complessiva, infatti, potrebbe risentire della frammentazione nell'erogazione dei servizi pubblici, oltre che di maggiori costi dovuti a diseconomie di scala. Inoltre, con l'andare del tempo, grazie al sistema di compartecipazioni in quota fissa al gettito dei tributi erariali, le RAD che dovessero registrare una più pronunciata dinamica delle basi imponibili disporrebbero di risorse eccedenti rispetto al fabbisogno per le funzioni decentrate. In tale circostanza le RAD sarebbero libere di spendere tali maggiori risorse e, in assenza di norme che assicurino la coerenza con la politica di bilancio nazionale, per mantenere l'equilibrio dei conti pubblici, il livello di governo centrale sarebbe chiamato a ricorrere a tagli alle prestazioni negli ambiti di spesa non trasferiti alle RAD o a inasprimenti del prelievo sui tributi erariali.

La determinazione degli elementi costitutivi dei rapporti finanziari tra lo Stato e le RAD tra l'altro, non dovrebbe essere affidata ad accordi bilaterali tra Governo e singola regione, come invece prevede il DDL Calderoli. Al contrario, dovrebbe essere il DDL stesso a stabilire uno schema di riferimento unitario ed organico per tutti gli aspetti del meccanismo di finanziamento delle funzioni aggiuntive, così da non creare gravi pregiudizi nei confronti delle regioni che non richiedono ulteriori forme di autonomia o che si riservano di accedervi in un secondo momento. Tale meccanismo dovrebbe innanzitutto prevedere una revisione periodica dell'ammontare di risorse riconosciute alle RAD per il finanziamento sia delle funzioni in cui rilevano diritti civili e sociali, sia per le altre funzioni di spesa, con il dichiarato obiettivo di non consentire un surplus positivo tra risorse attribuite e fabbisogni standard di spesa. Poiché, come detto, in assenza di disposizioni in tal senso, sarebbero le regioni a statuto ordinario (di seguito RSO) a farsi interamente carico degli oneri derivanti dalla differenziazione.

Tale criticità non sembra superata alla luce delle nuove disposizioni contenute nell'articolo 7 bis, relativo alla valutazione da parte delle Commissioni paritetiche degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni assegnate alle RAD. Parimenti, permangono perplessità in relazione al procedimento di monitoraggio dei LEP di cui all'emendato articolo 3, commi 4-6, non risultando chiaro se l'attività di monitoraggio e il relativo "potere di raccomandazione" da parte della Conferenza

Unificata riguardi anche le Regioni che non hanno avuto accesso a percorsi di autonomia differenziata.

In termini più generali, è difficile pensare di costruire un sistema ordinato di finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune RAD se prima, o quantomeno parallelamente, non venga data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni di spesa già oggi concretamente esercitate da tutte le RSO secondo l'impianto della legge 42/2009 e del decreto legislativo 68/2011.

Insomma, se non si attua prima il federalismo fiscale ordinario per tutte le Regioni, e se quindi non si costruisce un meccanismo di perequazione dei tributi propri regionali (non impiegati nella sanità), alcune Regioni (quelle con basi imponibili più ricche) disporranno di risorse fiscali proprie non giustificate, che potranno utilizzare per integrare il finanziamento standard delle funzioni aggiuntive (per coprire inefficienze o garantire prestazioni aggiuntive senza affidarsi allo sforzo fiscale), mentre le Regioni più povere, con tributi propri non perequati, avranno maggiori difficoltà ad accedere alle funzioni aggiuntive.

Desti altresì perplessità e preoccupazione l'assenza nel testo del DDL di ogni riferimento al concorso per le Regioni differenziate alle manovre di finanza pubblica e/o alla possibilità per la legge statale di stabilire, in relazione al ciclo economico e all'andamento dei conti pubblici, a carico della Regione "differenziata", eventuali misure a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica in condizioni di parità rispetto alle altre Regioni a Statuto ordinario. Le manovre di finanza pubblica imposte dallo Stato anche per il rispetto dei vincoli comunitari (il cui superamento rileva a livello aggregato e non di singolo ente) rimarrebbero pertanto ad esclusivo carico delle Regioni a Statuto ordinario: in un contesto di incertezza economica quale quello attuale, si tratterebbe di una condizione di inspiegabile "privilegio" in cui si troverebbero le Regioni che per prime hanno avuto accesso al percorso di autonomia differenziata. Sostanzialmente si chiede al Paese – anzi, alla parte del Paese che al momento non accede all'autonomia differenziata – non solo di accettare una riforma potenzialmente in grado di aumentare il debito pubblico in maniera insostenibile, ma altresì di farsene carico, "salvaguardando" proprio quelle Regioni che hanno maggiore interesse all'approvazione della riforma.

Determinazione e finanziamento dei LEP

Il DDL Calderoli, così come la legge di bilancio 2023, si limitano a disporre per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Ma determinare i LEP non equivale a garantire i LEP, come invece espressamente richiesto dall'articolo 117,

comma 2, lett. m) della Costituzione perché per renderli effettivi occorre garantirne il finanziamento. E nel DDL non c'è alcuna traccia di risorse individuate per finanziare i nuovi LEP in tutto il territorio nazionale.

L'importanza della definizione e della garanzia dei LEP sul territorio nazionale prescinde peraltro l'aspetto particolare dell'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, rappresentando gli stessi, come detto, la soglia minima per rendere effettivi i diritti civili e sociali sul territorio nazionale, per erogare le prestazioni di natura fondamentale, nonché per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. Nonostante l'importanza "strategica" degli stessi per lo sviluppo del Paese, il processo per la loro definizione inizia oggi con vari decenni di ritardo, essendo già previsti i livelli essenziali delle prestazioni nella Carta Costituzionale nonché nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Il ritardo nella definizione degli stessi è essenzialmente dovuto alle ben note difficoltà di rinvenirne le necessarie coperture finanziarie, difficoltà in relazione alle quali nulla viene detto neanche nel disegno di legge approvato dal Governo, permanendo forti perplessità sulla possibilità da parte di questa riforma di perseguire gli interessi generali del Paese e non particolari di alcuni territori.

I divari nell'offerta di servizi nel nostro Paese, sino ad ora cristallizzati dalla spesa storica, si superano solo con un percorso graduale di riequilibrio della spesa con risorse aggiuntive, a meno di non prevedere una redistribuzione, a risorse date, dalle "virtuose" (o meglio, con maggiore capacità fiscale) regioni del Nord a quelle del Sud. Insomma, senza una previsione di spese, delle necessarie variazioni di bilancio, nonché di specifiche politiche economiche, che siano idonee a garantire i diritti sociali non si riuscirà ad assicurare neppure il livello minimo ("essenziale") delle prestazioni necessarie per assicurare tali diritti in tutto il territorio nazionale. Tale criticità appare ancora più allarmante alla luce della previsione di cui all'articolo 4, comma 2, per la quale *"il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data della entrata in vigore della presente legge"*: il DDL assicura pertanto il trasferimento di funzioni ad alcune regioni senza la preventiva e ineludibile ricostruzione dell'intero quadro normativo e finanziario di riferimento.

Prima di addentrarsi nel (mancato) finanziamento dei LEP, è necessario premettere che anche in termini di sola determinazione, il procedimento individuato (Art. 1, co. 797 della legge di bilancio 2023) risulta evidentemente frutto di un approccio tecnocratico di una questione di natura eminentemente politica, economica e sociale. Un procedimento che, con scadenze eccessivamente ristrette, viene rimesso a due organi di nomina governativa (la Cabina di Regia coadiuvata da un Comitato di esperti, il CLEP, ed eventualmente un Commissario straordinario), con il completo esautoramento del Parlamento. *“Ma quando si toccano diritti fondamentali, competenze costituzionali, si ridisegnano i servizi sociali, si trasferiscono funzioni, con connesse regole di riparto delle risorse, le modalità di prelievo del gettito erariale, l'assetto complessivo dei poteri delle istituzioni, quando si cambia il volto della repubblica, escludere il pieno coinvolgimento del Parlamento - dell'intera comunità nazionale - non appare né possibile, né opportuno.”* (Prof. Azzariti)

Tornando al finanziamento dei LEP, la clausola di invarianza della spesa (art. 8) implica che la convergenza a un livello uniforme di servizi può avvenire solo attraverso una rimodulazione della spesa statale a favore delle Regioni in cui l'offerta di prestazioni è inferiore ai LEP. Se, in alternativa, si assumesse che la spesa storica sinora sostenuta dallo Stato in ciascuna regione sia quella implicitamente necessaria a finanziare i LEP, si determinerebbe la “cristallizzazione” degli attuali divari nell'offerta di prestazioni pubbliche sul territorio.

Inoltre, duole constatare che anche quando si fissa la propedeuticità tra attuazione dell'autonomia e determinazione dei LEP, non mancano elementi del testo palesemente in contraddizione con questa condizionalità. Ad esempio, nella misura in cui si consente (art. 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 della data di entrata in vigore della presente legge, prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge.”* Al riguardo si rammenta che i percorsi di autonomia differenziata ad oggi avviati riguardano pressoché tutte le materie astrattamente riconducibili all'ambito di applicazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, parlandosi in particolare per Regione Lombardia e Regione Veneto di ben 23 materie o ambiti di materie: sulla base del disegno di legge approvato, le Regioni e lo Stato potrebbero pertanto continuare il percorso già avviato in materia di autonomia differenziata, pur in assenza di alcun criterio certo e condiviso in ordine al quadro generale e in particolare alla determinazione delle risorse correlate alle singole funzioni.

Finanziamento delle materie non-LEP

Il comma 2 dell'articolo 4 del DDL sancisce che nelle materie non riferibili ai LEP, il trasferimento delle relative funzioni può essere effettuato nei soli limiti indicati dalle intese e dunque sulla base della spesa storica.

Queste disposizioni rendono ancora più concrete le preoccupazioni manifestate di recente dal Governatore di Banca d'Italia Visco, quando afferma che il lavoro del Comitato per la definizione dei LEP è per molti aspetti parziale e generico. Parziale perché il “catalogo” di livelli standard censito dal CLEP è ad oggi molto limitato rispetto al perimetro reale. Generico perché anche laddove censite, le prestazioni collegate sono formulate in termini troppo vaghi, lasciando indeterminati sia i contenuti pratici, sia soprattutto la quantificazione della spesa necessaria a garantirli.

Citando lo stesso Visco, “le scelte di metodo sulla selezione e sulla definizione del contenuto dei LEP effettivi hanno conseguenze di rilievo, poiché incidono sulle prestazioni minime da garantire sul territorio. Tali scelte hanno anche ricadute politiche significative: quanto più è circoscritto l'insieme dei LEP effettivi e quanto più vaga è la loro definizione, tanto più è ampio il menu di funzioni negoziabili in sede di richiesta di autonomia differenziata da parte delle Regioni.”

In sostanza, attraverso un processo di definizione dei LEP interamente nelle mani del Governo, capace di disegnare insindacabilmente il confine tra ciò che è LEP e ciò che non lo è, si potrebbe consentire una devoluzione impropria di materie o ambiti di materie finanziate con il trasferimento delle risorse sulla base della spesa storica, ossia anche per materie o ambiti di materie per cui sarebbe doveroso riconoscere livelli essenziali di prestazioni da garantire indistintamente su tutto il territorio nazionale. A riguardo, si osservi che l'articolo 3, comma 3, del DDL rinvia ad un successivo atto di legge l'indicazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, non potendo pertanto ritenersi ad oggi definito l'ambito di applicazione dei LEP .

Il trasferimento delle funzioni e le modalità di esercizio

Un ulteriore dubbio riguarda un aspetto concreto del trasferimento di funzioni, ossia le modalità di effettivo esercizio delle stesse da parte delle Regioni e degli enti locali a cui, in parte, dovranno essere a loro volta trasferite.

La perplessità maggiore deriva dal fatto che in mancanza di regole e limiti chiari, ogni Regione possa esercitare funzioni analoghe in maniera del tutto differente dalle

altre, componendo così un quadro regolamentare ingiustificatamente e pericolosamente difforme in tutto il Paese.

Su questo punto, anche l'UPB ha segnalato rischi rilevanti, affermando in particolare che: *“la frammentazione delle normative e la diversificazione delle politiche potrebbe avere effetti distorsivi sulla localizzazione e sulla scelta degli investimenti delle imprese – aggravando gli esistenti divari territoriali o potenzialmente creandone di nuovi – e comporterebbe difficoltà e ulteriori aumenti dei costi di adempimento per le imprese che operano su scala multi-regionale. Potrebbero risultare alterati i profili di concorrenzialità e competitività delle imprese.”* Tali dubbi sono stati sottolineati anche da Banca d'Italia, secondo cui *“una cornice normativa più complessa e disomogenea sul territorio rischia di distorcere – e in ogni caso di rendere più difficoltose – le scelte delle imprese, per esempio richiedendo a quelle che operano su scala sovraregionale di adeguarsi a quadri regolamentari, per le materie devolute, che potrebbero essere anche molto diversi accesso all'autonomia”*.

Il tema di fondo, dunque, è che con ogni probabilità la fretta con cui si sta portando avanti l'esame di questo disegno di legge, dettata da chiare esigenze politico-elettorali, sta impedendo alle commissioni competenti di analizzare e approfondire moltissime ricadute pratiche della riforma.

Trascurare passaggi e ripercussioni di cui nemmeno le Regioni possono avere debitamente contezza, si tradurrà sicuramente in conseguenze imprevedibili, sia in termini di omogeneità normativa e regolamentare sul territorio nazionale, sia in termini di effettiva garanzia di esercizio dei diritti civili, sociali e anche economici dei cittadini.

La marginalità del Parlamento e delle altre regioni

Elemento centrale della proposta è senz'altro la centralizzazione dei poteri e delle facoltà di determinare ogni aspetto dell'attribuzione di ulteriori forme di autonomia nella disponibilità degli organi esecutivi nazionali e regionali. È, infatti, il Governo (unitamente alle sole Regioni che hanno avuto accesso al percorso di autonomia differenziata) ad avere un ruolo predominante nelle fasi negoziali e deliberative delle intese, nella composizione degli organi deputati a determinare le risorse necessarie a finanziare le funzioni trasferite, così come nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al Parlamento (e gli enti locali attraverso la Conferenza unificata) è riservato un ruolo del tutto marginale. Il suo coinvolgimento, infatti, è limitato all'espressione di un parere (non vincolante e quindi superabile attraverso l'istituto del silenzio-assenso) solo sullo schema di intesa preliminare in tempi molto ristretti (90 giorni).

L'impossibilità di emendare l'intesa relega le Camere ad una funzione di mera ratifica delle decisioni dell'esecutivo. Per di più, anche nel caso di modifica o revoca delle intese, si presuppone che dovrà essere utilizzato lo stesso procedimento usato per la concessione dell'autonomia. Ciò si traduce nell'impossibilità del Parlamento di rivedere le proprie determinazioni, in un sostanziale potere di veto della Regione nei confronti delle modifiche non gradite e, in generale, in una irreversibile trasformazione dell'assetto istituzionale, sia nei rapporti tra Stato e RAD, sia nei rapporti tra RAD e altre Regioni.

L'insufficienza di strumenti perequativi

Anche in tema di strumenti perequativi, la proposta Calderoli è gravemente manchevole. Le disposizioni inserite, infatti, hanno mera natura programmatica e ricognitiva, senza dunque alcuna capacità di incidere un'efficacia giuridica immediata. Difatti, disporre l'unificazione degli strumenti di finanziamento esistenti, seppure semplificandone l'accesso, non ha effetti aggiuntivi in termini di risorse finanziarie e di conseguenza compensativi delle ripercussioni del riconoscimento di ulteriori forme di autonomia ad alcune Regioni. La clausola di neutralità finanziaria del DDL non fa che confermare questa ipotesi.

Nei fatti, quindi, l'articolo 9 del provvedimento parrebbe costituire una sorta di "salvacondotto", una "norma di chiusura" completamente inefficace nel garantire concrete forme di perequazione.