

DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE E AUTONOMIA DIFFERENZIATA

COMMENTO SUL DISEGNO DI LEGGE CALDEROLI APPROVATO IN COMMISSIONE AL SENATO

In Commissione al Senato è stato approvato, con modifiche, il disegno di legge di attuazione dell'autonomia differenziata composto da dieci articoli (Atto Senato n. 615).

Si tratta di un “collegato” alla manovra di finanza pubblica, un tipo di legge utilizzato per concretizzare quanto prescritto nella legge di bilancio. Pertanto le disposizioni presenti nel testo vanno lette, oltre che con le norme costituzionali e con la legge sul federalismo fiscale, anche con quanto stabilito nella legge 29 dicembre 2022, n.197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023).

Questa pubblicazione cerca di riassumere, semplificare e chiarire il testo degli articoli che compongono il disegno di legge come modificato in Commissione, formulando alcune considerazioni di commento e una conclusione a proposito della sua efficacia.

Art. 1. (Finalità)

Il primo comma precisa che questo disegno di legge riguarda l'attuazione del decentramento amministrativo e dell'attribuzione di ulteriori materie alle Regioni secondo quanto previsto all'art. 116 comma 3 della Costituzione¹. Viene esplicitato che tale attribuzione può essere revocata da parte dello Stato oltre ad una lunga serie di precisazioni a salvaguardia della solidarietà nazionale.

ADDIO ALLE INTESE. *C'è una profonda differenza tra la trattativa gestita attraverso lo strumento delle "intese", prevista in Costituzione, e la trattativa gestita attraverso questa legge di attuazione. L'intesa è uno strumento ben determinato che comporta, una volta trovato l'accordo tra Stato e Regione, che questo non possa essere modificato dalle aule parlamentari. Nel febbraio 2018 il Governo e i presidenti Bonaccini, Maroni e Zaia, sottoscrissero le pre-intese nelle quali era stabilito che "l'approvazione da parte delle Camere dell'Intesa (...) avverrà in conformità al procedimento, ormai consolidato in via di prassi, per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione".* **Questo significa: intesa Governo-Regione e successivo voto parlamentare e non certo il procedimento che andremo a leggere nei prossimi articoli.**

Il secondo comma prevede che l'attribuzione delle materie richieste dalle Regioni è consentita solo dopo la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale e che riguardano, quindi, tutte le Regioni italiane.

PRIMA I LEP. *I LEP sono stati introdotti in Costituzione con la riforma del 2001, la loro determinazione è di esclusiva competenza statale e Stato e Regioni devono rispettarli. A mancare al suo dovere in questo caso è lo Stato che non li ha ancora definiti. Introdurli nel disegno di legge sull'autonomia è una scelta impropria e destinata a vanificare la concretizzazione del processo.*

¹ "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

Art. 2. (Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione)

Si tratta di otto commi che individuano il percorso e i limiti per l'attribuzione di maggiore autonomia alle Regioni che la richiedono. La Regione approva l'atto di iniziativa e lo trasmette al Governo che avvia il negoziato in via separata per ciascuna materia della quale debbano essere predeterminati i LEP. Il Presidente del Consiglio, di sua iniziativa, può escludere dal negoziato le materie che ritiene in contrasto con le politiche pubbliche prioritarie. Questo primo "schema di intesa preliminare" è approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Conferenza Unificata² perché esprima il parere. Successivamente tale schema viene inviato alle Camere perché si esprimano con atti di indirizzo. Alla luce di questi pareri e indirizzi il Presidente del Consiglio predispose lo "schema d'intesa definitivo" e, dopo un ulteriore negoziato, se necessario, lo trasmette alla Regione che deve approvarlo e ritrasmetterlo al Governo. Infine, il Governo approva lo schema definitivo e, in forma di legge, lo invia alle Camere che dovranno approvare a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (**nel caso in cui tale maggioranza non sussista anche in un solo ramo del Parlamento l'intesa viene bocciata**).

COSTITUZIONE VIOLATA. Oltre l'incostituzionalità, la lunghezza e la tortuosità del procedimento, **la criticità riguarda le possibili modifiche all'accordo negoziato da Stato e Regione, che il Governo può apportare su indicazione della Conferenza Unificata e delle Camere. In concreto, tali modifiche non saranno sindacabili dalla Regione che potrà solamente accoglierle e approvare (o meno) lo schema definitivo.** Se una Regione mettesse in discussione le modifiche recepite dal Governo, infatti, il procedimento dovrebbe ripartire da zero, o perlomeno tornare a chiedere il parere di Conferenza Unificata e Camere, rendendo di fatto impossibile questa strada. **Ma in Commissione al Senato è stato introdotto un altro elemento determinante, cioè il fatto che il Presidente del Consiglio, di sua esclusiva iniziativa, possa impedire in origine la trattativa su una o più materie ed escluderle definitivamente: si tratta di una violazione costituzionale in quanto solo alle Camere spetta la potestà di formulare atti di indirizzo e di approvare (o meno) "con legge dello Stato" le intese tra Stato e Regioni.**

² La Conferenza Unificata è l'unificazione della Conferenza Stato-città e autonomie locali e della Conferenza Stato-Regioni. Viene presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli Affari Regionali e ne fanno parte il Ministro dell'economia e finanze, il Ministro delle infrastrutture, il Ministro della salute, il Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome, il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPI.

Art. 3. (Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)

Questo articolo è stato completamente riscritto in Commissione, e modifica integralmente l'originario testo del disegno di legge Calderoli. È composto di 11 commi.

1. I LEP su tutto il territorio nazionale vengono determinati non più da decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri ma da decreti legislativi.
2. Questi decreti sono sottoposti al parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari.
3. In questo comma vengono indicate le materie soggette alla predeterminazione dei LEP: Organizzazione della giustizia di pace; Norme generali sull'istruzione; Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; Tutela e sicurezza del lavoro; Istruzione; Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; Tutela della salute; Alimentazione; Ordinamento sportivo; Governo del territorio; Porti e aeroporti civili; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Ordinamento della comunicazione; Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (quindi quasi tutte, ad eccezione di quelle di importanza marginale).
4. Determina il monitoraggio dell'applicazione dei LEP
5. Prevede il potere sostitutivo del Governo in caso di inadempienza delle Regioni.
6. Il Ministero Affari Regionali deve inviare alle Camere annualmente una relazione.
7. Prima dell'emanazione dei decreti LEP è necessario stanziare le risorse finanziarie.
8. I Costi e fabbisogni standard applicati ai LEP devono essere aggiornati ogni tre anni.
9. Fino all'approvazione dei decreti legislativi di cui sopra rimangono in vigore le disposizioni previste nella legge n 197/2022 (legge di stabilità)
10. I LEP eventualmente determinati secondo il comma precedente vengono fatti salvi .
11. Se i LEP vengono modificati nel tempo, Regioni ed Enti locali sono tenuti a rispettarli.

SIGNIFICATO. *Prima dell'autonomia bisogna determinare i LEP su tutto il territorio nazionale; prima di approvare i LEP bisogna finanziarli su tutto il territorio nazionale.*

RISULTATO. *L'autonomia non arriverà mai e si creeranno nuove voragini di spesa.*

DOMANDA. *Perché questo accanimento terapeutico sui LEP relativi alle materie concorrenti tra Stato e Regioni (che sono in prevalenza quelle che le Regioni possono chiedere) mentre non c'è una legge che regola ed obbliga a determinare i LEP sulle materie di esclusiva competenza dello Stato?*

Art. 4. (Trasferimento delle funzioni)

Il primo comma ribadisce i vincoli per attuare il trasferimento delle nuove funzioni alle Regioni che ne hanno fatto richiesta, anche se il Parlamento avesse approvato l'intesa definitiva: il trasferimento sarà possibile solo dopo la determinazione dei LEP e solo dopo il finanziamento dei maggiori oneri a carico della finanza pubblica conseguenti all'applicazione dei LEP su tutto il territorio nazionale.

NO LEP - NO AUTONOMIA. Solo dopo che saranno determinati i relativi costi e fabbisogni standard, i LEP potranno essere finanziati. ***Ma il finanziamento dei LEP è subordinato alle disponibilità e agli equilibri del bilancio pubblico.*** I LEP, come già detto, riguardano tutte le Regioni italiane, sia quelle che chiederanno maggiore autonomia che le altre. Pertanto, se questi valori avranno quantificazioni più programmatiche che pratiche (quindi se l'asticella LEP fosse posta piuttosto in alto), ***difficilmente potranno essere finanziati e, conseguentemente, alle Regioni che ne avevano fatto richiesta non saranno trasferite le funzioni relative alle materie, anche nel caso in cui la legge di approvazione delle intese fosse entrata in vigore.***

Il secondo comma prevede che possano invece essere attribuite le materie non soggette alla determinazione dei LEP sulla base della spesa storica.

QUALI MATERIE NON PREVEDONO I LEP? Quelle ordinamentali, cioè le poche che non prevedono capitoli di spesa (rapporti internazionali, commercio con l'estero, norme su Enti a carattere regionale).

Art. 5. (Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento)

Il primo comma stabilisce che il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie avvenga **non più da parte di una Commissione paritetica Stato-Regione** (come previsto in origine dal dl Calderoli) ma tramite un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il secondo comma individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale.

PIU' TASSE LOCALI?** rispetto a bozze di legge quadro scritte nella precedente legislatura ora non è previsto che per finanziare le nuove materie attribuite alle Regioni siano applicate ulteriori imposte a livello locale, bensì la sola compartecipazione a tributi erariali. **Ma il nuovo futuro regime di finanziamento dei LEP di competenza regionale, previsto dal PNRR per il 2026, prevede che questi siano finanziati anche con entrate proprie delle Regioni.

Art. 6. (Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali)

È composto da due commi che stabiliscono e regolano la possibilità che le funzioni acquisite dalle Regioni possano essere attribuite a livelli amministrativi comunali, provinciali e metropolitani.

Art. 7. (Durata delle intese e successione di leggi nel tempo)

Il primo comma stabilisce che l'intesa sottoscritta tra Governo e Regione, possa avere una validità massima di dieci anni, trascorsi i quali, se non confermata in legge, decade. In Commissione è stato aggiunto un periodo che prevede che lo Stato possa decidere la cessazione dell'intesa Stato-Regione con voto delle Camere.

I commi successivi regolano le procedure di trasferimento e monitoraggio delle funzioni

***AUTONOMIA: LOCAZIONE CON DISDETTA.** Il primo comma è assolutamente contrario alla Costituzione tanto che persino le Schede di lettura degli uffici parlamentari lo confermano: a) il terzo comma dell'articolo 116 non contiene riferimenti né alla durata delle intese né conseguentemente alla possibilità di modifica o di cessazione nel corso della sua durata né alle modalità di rinnovo. b) nel medesimo comma è inoltre prevista la sola iniziativa regionale a cui segue una legge di approvazione a maggioranza assoluta sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata. Il testo in esame prevede invece anche l'iniziativa dello Stato per la modifica, la cessazione o il rinnovo delle intese già concluse e approvate³.*

Questo articolo del DL Calderoli trasforma l'autonomia in una specie di contratto di locazione commerciale dove vengono stabiliti i modi e i tempi della disdetta da parte dei contraenti.

³ Le Schede di lettura degli uffici parlamentari, oltre a quanto riportato, ricordano anche che "la previsione di speciali maggioranze per l'approvazione delle leggi, in deroga a quanto previsto dall'art. 64 della Costituzione, richiede di norma una fonte di rango costituzionale".

Art. 7-bis. (Monitoraggio)

Si tratta di un articolo aggiunto in Commissione composto da 3 commi:

1. La Commissione paritetica Stato-Regioni effettua annualmente il monitoraggio degli oneri finanziari connessi alle materie trasferite
2. Nel caso ci sia uno scostamento tra i fabbisogni di spesa e il gettito dei tributi compartecipati dalla Regione, il Ministero dell'economia dispone la variazione delle aliquote di compartecipazione.
3. Determina le competenze di controllo della Corte dei Conti.

STATO PREDATORE: *il secondo comma stabilisce che se le aliquote del gettito generato nella Regione destinato a finanziare le nuove competenze comporteranno un "surplus" a favore della Regione, lo Stato dovrà provvedere a ridurle incamerandosi la differenza.*

Art. 8. (Clausole finanziarie)

Il primo comma scrive che da questa legge non devono derivare nuovi oneri a carico della finanza pubblica.

Il secondo comma prevede il finanziamento dei LEP sulla base dei costi e fabbisogni standard.

Il terzo comma garantisce che non debbano essere ridotte le risorse alle Regioni che non chiedono maggiore autonomia e che, anzi, queste abbiano diritto alla perequazione nel caso che i LEP prevedano l'impiego di maggiori risorse finanziarie.

Il quarto comma conferma l'obbligo alle Regioni che hanno sottoscritto le intese di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica.

PIU' FINANZIAMENTI A CHI NON CHIEDE L'AUTONOMIA. *Risulta evidente la contraddizione che consegue ad inserire nel medesimo testo di legge l'autonomia e i LEP. Il primo comma prevede che non devono esserci maggiori oneri finanziari, il secondo che invece, per i LEP, bisogna prevedere la copertura dei nuovi e maggiori oneri finanziari. Per chiarire questo aspetto leggiamo le ultime righe dell'intervista rilasciata da Marco Stradiotto⁴ al Giornale di Vicenza il 26 marzo 2023 intitolata "Autonomia, c'è la via. Lo dicono gli asili nido": "ma i soldi ci sono (...) e nel 2027 In Veneto giungeranno 61,7 milioni in più di quelli di oggi. A Campania e Sicilia andranno oltre 200 milioni (...)". È la conferma che questa legge nulla ha a che fare con i principi dell'art. 116 c. 3 della Costituzione, che sono finalizzati ad una maggiore efficienza dei servizi pubblici, ma serve solo ad aumentare la spesa pubblica statale dove l'autonomia non è richiesta.*

⁴ Già Senatore del PD, funzionario della SOSE, membro della commissione che determina i LEP.

Art. 9. (Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale)

Si tratta di tre commi che stabiliscono una lunga serie di norme per favorire l'applicazione e il finanziamento dei LEP anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, e che dispongono anche l'effettuazione di ulteriori interventi in conto capitale nelle medesime Regioni, ivi comprese quelle che soffrono di deficit infrastrutturali a causa dell'insularità (anche se sono già a Statuto speciale).

In un punto aggiunto si conferma che rimane comunque invariato quanto stabilito nel PNRR a proposito dello stanziamento del 40% delle risorse a favore del sud.

Art. 10. (Disposizioni transitorie e finali)

Il primo comma tratta delle procedure già in corso tra Regioni e Stato in merito all'autonomia differenziata e stabilisce che queste proseguono ma nel rispetto della presente legge.

SI RIPARTE QUASI DA ZERO.** Ciò significa che l'unico atto che viene conservato è la richiesta di maggiore autonomia già presentata dalle Regioni, mentre **le pre-intese sottoscritte nel febbraio 2018** che stabilivano modi, tempi e finanziamento (a spesa storica) del trasferimento di competenze **vengono annullate.

Il secondo comma salvaguarda i diritti delle Regioni e delle Provincie a statuto speciale, il terzo comma salvaguarda il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni in determinate circostanze.

CONCLUSIONE: spunti di riflessione

- 1) l'introduzione della previa determinazione dei LEP nel procedimento di attribuzione dell'autonomia rappresenta l'ostracismo nei confronti delle Regioni che intendono assumersi maggiori responsabilità. Per la loro approvazione, tra l'altro, è obbligatoria l'intesa (e non il parere) della Conferenza Unificata, ciò significa l'approvazione anche a maggioranza della medesima.
- 2) l'obbligo del previo finanziamento dei LEP impedirà il trasferimento delle funzioni delle materie devolute alle Regioni, anche nel caso fosse approvata per legge l'attribuzione di maggiore autonomia.
- 3) l'eventuale approvazione del disegno di legge Calderoli non significa affatto, come risulta in maniera evidente dall'esame dell'articolato, l'ottenimento di ulteriore autonomia per le Regioni richiedenti, ma l'inizio della lunga e complicata traversia di negoziati nei quali lo Stato ha l'assoluta e indiscussa preminenza nei confronti delle Regioni.
- 4) Alla fine, assai remota, di questo procedimento, per l'approvazione sarà necessaria la maggioranza qualificata in entrambe le Camere, che se non verrà raggiunta comporterà la bocciatura del trasferimento di competenze.
- 5) Le modifiche apportate in Commissione al Senato aggravano ulteriormente la manomorta dello Stato sulle Autonomie.
- 6) Tutti questi sono i motivi per i quali lo sfregio della Costituzione dovuto alla violazione del procedimento previsto all'art. 116 c. 3 introducendo una surrettizia legge di attuazione (o legge quadro) alla fine comporterà maggiore spesa pubblica e minore efficienza, con buona pace dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione tra Istituzioni che dovrebbero, invece, essere la meta dell'agire politico.