



## **Audizione**

### **Disegno di legge “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a Statuto Ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”**

(A.S. 615)

*presso*

I Commissione Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione

*- 25 maggio 2023 -*

Come CGIL esprimiamo forte preoccupazione e netta contrarietà ai contenuti del DDL in discussione.

In un Paese che già soffre di un livello drammatico e crescente di disuguaglianze sociali e di divari territoriali, l’ultima cosa che serve è un’autonomia differenziata che allarghi ulteriormente questi squilibri.

Il Disegno di legge dà, infatti, attuazione all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, senza aver applicato pienamente l’articolo 119.

Si vuole attuare il “regionalismo asimmetrico”, prima di aver realizzato il “regionalismo simmetrico”, che non può prescindere da un’effettiva perequazione tra territori con maggiore e minore capacità fiscale.

Per noi è invece indispensabile costruire:

- sia quel sistema di redistribuzione delle risorse che assicuri ad ogni Regione, Provincia, Città Metropolitana e Comune quanto occorre per garantire l’uniformità e l’esigibilità dei diritti sociali e civili in tutto il territorio nazionale;
- sia quell’architettura di norme e principi generali da rispettare ovunque per assicurare l’unitarietà delle politiche economiche, sociali e di sviluppo.

Unitarietà di cui rimarrebbe ben poca cosa se – come richiesto da Lombardia e Veneto – anche le altre Regioni pretendessero il trasferimento in via esclusiva di tutte le 23 materie.

L’articolo 116 parla di alcune specifiche competenze/funzioni inerenti alle materie elencate, e non certo di una devoluzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva su intere materie, sottraendola completamente allo Stato.

Materie da cui andrebbe innanzitutto esclusa l’Istruzione.

Ci opponiamo fermamente a qualsiasi forma di regionalizzazione della Scuola, che infliggerebbe un colpo mortale all’unità, alla coesione e alla stessa identità culturale del Paese.

Ma oltre all'istruzione, stiamo parlando di settori di straordinaria rilevanza nazionale e strategica, insuscettibili di frammentazione territoriale come ad esempio:

Politiche energetiche; Infrastrutture; Porti e Aeroporti; Reti di Comunicazione; Ambiente; Trasporti, e potremmo proseguire...

Riconoscere alle Regioni una competenza esclusiva su queste materie, vorrebbe dire rinunciare a un governo nazionale e unitario delle politiche economiche, industriali e di sviluppo del Paese.

In un tornante storico drammatico – tra pandemia appena conclusa, crisi geopolitica ed energetica, emergenza climatica – in cui nemmeno la dimensione nazionale è sufficiente.

Dovremmo piuttosto spingere per una maggiore unità europea, per rilanciare politiche energetiche e industriali comuni sul modello 'Next Generation Eu'.

Oltretutto, un trasferimento così massiccio di materie, inaugurerebbe un trasloco istituzionale permanente e una conseguente paralisi causata dalla oggettiva incapacità delle Regioni di gestirle concretamente.

Il pericolo è di avere – sulle stesse funzioni – 21 legislazioni differenti: una giungla inestricabile di regole e regimi giuridici differenziati, ingestibile per l'intero sistema sociale, economico e produttivo del Paese.

Inoltre, una diversa attribuzione di competenze – e una diversa allocazione delle risorse per esercitarle – che effetti produrrebbe sulla politica di bilancio e sul sistema fiscale complessivo?

Come potranno essere finanziate le politiche e i servizi pubblici nei territori con minore capacità fiscale se le Regioni con maggior gettito tratterranno sui rispettivi territori quote crescenti di compartecipazione?

C'è poi da sottolineare il ruolo marginale che viene attribuito al Parlamento (delle cui funzioni legislative si sta discutendo):

- sia per la definizione delle Intese con le singole Regioni;
- sia per la determinazione dei LEP così come disciplinata dall'ultima Legge di Bilancio, con una procedura amministrativa che riteniamo incompatibile con la riserva di legge che la Costituzione stabilisce in materia.

Non è pensabile comprimere in questo modo le prerogative della principale sede della rappresentanza dell'intera Nazione.

Ma tornando al tema dei LEP, la procedura per la loro definizione:

- non prevede alcuna predeterminazione politica degli obiettivi di uguaglianza sostanziale cui i LEP sono funzionali;
- e non stanziava le risorse aggiuntive necessarie a garantirli.

I LEP, definiti in questo modo:

- non costituiranno l'insieme dei servizi e degli interventi pubblici necessari ad assicurare – in maniera omogenea e uniforme – i diritti sulla base dei bisogni e a prescindere dalla capacità fiscale di un territorio;

- ma determineranno una cristallizzazione – se non un incremento – delle disuguaglianze in essere.

Un sistema così congegnato – per di più a risorse date e senza spesa aggiuntiva, come rilevato dal Dossier del Senato – sarà un moltiplicatore dei divari territoriali e produrrà una riduzione del perimetro pubblico proprio nei territori e negli ambiti in cui è maggiormente decisiva la funzione redistributiva dello Stato.

Manca, inoltre, la definizione delle leggi statali di principio e delle norme generali su tutte le materie che non sono riconducibili ai LEP e che non possono essere lasciate alla piena disponibilità delle Regioni.

Il DDL dovrebbe invece:

- subordinare le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” al vincolo del rispetto dei principi fondamentali e delle norme generali nazionali inderogabili;
- ed esplicitare le materie – oltre a quelle già citate – insuscettibili di qualsiasi differenziazione quali la tutela della salute e il lavoro a partire dalla contrattazione collettiva nazionale.

Da ultimo, ad un presunto centralismo statale si oppone un neocentralismo regionale:

- che marginalizza la vera e più autentica dimensione della prossimità amministrativa rappresentata dagli enti locali;
- e che snatura il ruolo originario delle Regioni come enti di indirizzo e coordinamento e non di amministrazione attiva.

Infine, non possiamo non rilevare come l’obiettivo politico della maggioranza di Governo di arrivare all’attuazione dell’autonomia differenziata delineato in questo disegno di legge, così come l’annunciato intento di superare la forma di governo parlamentare in favore di un sistema sbilanciato sul rafforzamento dell’esecutivo – sia presidenzialismo, semi-presidenzialismo o premierato – rappresenti l’espressione di un’idea di modello sociale che nega i principi costituzionali di uguaglianza, solidarietà e partecipazione.

Un modello che, nei termini in cui lo si sta perseguendo, avrà conseguenze drammatiche sulla vita materiale delle persone, a partire dal riconoscimento dei loro diritti (alla salute, alla scuola, al lavoro, alla mobilità...), sull’intero sistema economico e produttivo, e sulle istituzioni pubbliche nel loro complesso.

Un modello che promuove individualismo, competitività e fratture (sociali, economiche e politiche), fatto di “piccole patrie” e uomini o donne sole al comando – della Regione e dello Stato – che non può che trovare la ferma critica e opposizione della CGIL.

## **Sulle specifiche disposizioni contenute nell'articolo**

Il disegno di legge depositato al Senato sarà la cornice normativa entro cui le procedure di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, potranno svolgersi.

### Articolo 1 – Finalità

L'articolo 1 definisce i principi e le finalità generali della norma, che ha l'obiettivo di definire i principi da rispettare e le modalità da seguire per dare attuazione all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, attraverso l'approvazione di intese tra Stato e Regione. In coerenza con quanto già previsto dalla norma vigente (legge di Bilancio 2023), subordina l'attribuzione di funzioni relative a materie riferibili ai diritti civili e sociali alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), individuati come nucleo invalicabile per garantire diritti e per favorire un'equa allocazione delle risorse.

Rimangono escluse tutte le funzioni e materie non collegate alla determinazione di Livelli Essenziali delle prestazioni e che richiederebbero la prioritaria definizione di leggi di principio non derogabili cui, invece, la disposizione non fa alcun riferimento.

### Articolo 2 – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione

La procedura individuata dalla norma è serrata nei tempi e non coinvolge in modo adeguato né la Conferenza Unificata, cui si chiede solo il parere, né il Parlamento, sede della sovranità popolare, cui si demanda la sola facoltà di esprimere un atto di indirizzo non vincolante sugli schemi preliminari di intesa. Il Parlamento potrà solamente respingere o approvare, senza alcuna possibilità di intervenire su punti di merito specifici, l'accordo raggiunto tra Governo e singola Regione, approvando il disegno di legge che la recepisce, senza facoltà emendativa sui contenuti dell'intesa. Si lascia così che sia ridefinita l'attribuzione di competenze legislative, amministrative e regolamentari, riscrivendo nei fatti parte dell'art. 117 della Costituzione, senza il coinvolgimento delle Camere.

### Articolo 3 – Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo conferma la procedura prevista dalla legge di bilancio 2023 (L. 197/2022, articolo 1, commi dal 791-801) per la determinazione dei LEP, con l'unica integrazione concernente la possibilità che le Camere esprimano un parere (entro 45 giorni) sui DPCM prima della loro deliberazione finale.

La procedura è inaccettabile perché le disposizioni contenute nella Legge di Bilancio, dovute alla volontà di imprimere un'accelerazione al processo di attuazione dell'autonomia differenziata, non sono in alcun modo idonee alla definizione e determinazione dei LEP a effettiva garanzia dei diritti fondamentali:

1. affidare a una Cabina di regia la determinazione dei LEP, infatti, nega la necessaria predeterminazione politica di ciò che deve essere assicurato ed esclude lo stesso Parlamento, facendo così venir meno la riserva di legge che la Costituzione indica e che è stata più volte richiamata da sentenze della Corte Costituzionale;
2. non si prevede alcuna risorsa aggiuntiva, trasformando di fatto la determinazione dei LEP nella fotografia dell'esistente, cristallizzando divari e disuguaglianze, eludendo la necessità di individuare gli standard qualitativi e quantitativi, i requisiti strutturali e organizzativi, e la predisposizione dei controlli che devono essere osservati da tutte le Regioni al fine della loro

reale esigibilità. La determinazione dei LEP dovrebbe invece stabilire ciò che deve essere garantito per rendere esigibili i diritti sociali in modo uniforme su tutto il territorio.

#### Articolo 4 – Trasferimento delle funzioni

Le disposizioni sul trasferimento di funzioni e relative risorse (umane, strumentali e finanziarie) sono conseguenti alle precedenti disposizioni. Si rileva che la precisazione che, nel caso in cui la determinazione dei LEP comporti maggiori oneri per la finanza pubblica, si proceda a trasferire le relative funzioni solo dopo lo stanziamento delle risorse necessarie, pur ipoteticamente corretta, appare poco coerente con il richiamo alla procedura individuata nell'art. 3 che rimanda alla Legge di Bilancio 2023, in cui è prevista la determinazione dei LEP a risorse date.

#### Articolo 5 – Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento

Prevedere che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano determinate da una Commissione Paritetica Stato-Regione disciplinata dall'intesa stessa e composta dalla sola Regione interessata, pone più di qualche interrogativo sull'equilibrio che si potrebbe raggiungere con tutte le altre Regioni. Ulteriore elemento di criticità è il ricorso alla compartecipazione per l'individuazione dei finanziamenti delle competenze decentrate, che farebbe venire meno il principio solidaristico e perequativo richiamato dall'art. 119 della Costituzione, nel rispetto del quale deve essere attuata la stessa autonomia differenziata.

#### Articolo 6 – Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali

Prevede che le Regioni possano trasferire le funzioni amministrative ottenute in attuazione dell'art. 116 terzo comma, a Comuni, Province e Città Metropolitane, con le relative risorse, in conformità all'art. 118 della Costituzione.

#### Articolo 7 – Durata delle Intese e successione di leggi nel tempo. Monitoraggio

È preoccupante che la durata delle intese e la loro modificazione sia vincolata alla volontà della Regione interessata, a prescindere dagli impatti che esse potranno avere sugli altri territori, salvo la possibilità di porvi termine secondo modalità da definire con ciascuna intesa e da deliberare con voto delle Camere. Il monitoraggio sul LEP nelle Regioni che procedono a intesa è indubbiamente necessario, ma lo sarebbe altrettanto monitorare quanto avviene nelle altre regioni in merito al loro rispetto, considerato che lì si vuole determinare a risorse invariate con evidenti conseguenze in termini di uniformità per i territori in maggiore difficoltà.

#### Articolo 8 - Clausole finanziarie

Si prevede che dal provvedimento e dalle intese non derivino nuovi oneri per la finanza pubblica e che il finanziamento dei LEP debba avvenire nel rispetto della normativa sulla copertura della contabilità e finanza pubblica e degli equilibri di bilancio. Il nodo di assoluta criticità rimane che i LEP – che devono essere garantiti in tutte le Regioni - non possono essere determinati e finanziati a risorse date, come previsto da Legge Bilancio 2023 e confermato da questo provvedimento, perché senza risorse aggiuntive non si potrà assicurarne il rispetto in tutti quei territori che oggi sono lontani dal garantire esigibilità dei diritti sociali attraverso gli interventi e le prestazioni necessarie.

#### Articolo 9 – Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale

L'articolo assume un generico impegno dello Stato a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici attraverso tipologie di interventi, dall'unificazione di fonti di finanziamento a generici interventi speciali in conto capitale da individuare. Sempre senza prevedere risorse aggiuntive.

#### Articolo 10 – Disposizioni transitorie e finali

La volontà di far salvi i percorsi già avviati e gli atti di iniziativa delle Regioni su cui è già stato avviato un confronto, potrebbe indurre un'ulteriore accelerazione – una volta approvata la legge quadro – nel percorso di definizione delle intese che, quindi, potrebbe tenere conto di quanto già formalizzato in passato dalle differenti Regioni, senza tener conto dei mutamenti intervenuti in questi anni e senza, soprattutto, che su di essi ci sia mai stata una discussione pubblica reale. L'estensione dell'art. 10 L. cost. 3/2001 è discutibile in quanto la procedura 116, terzo comma non determina una maggiore autonomia riconosciuta in modo uniforme per tutte le regioni a statuto ordinario cui quelle a statuto speciale possano automaticamente uniformarsi a loro volta, ma – appunto – una autonomia differenziata limitata ad alcune regioni e nei termini in cui ne è fatta richiesta.