



Generazioni Future Sicilia – Dipartimento Azione Giuridica ed Ecologica

Nota sulle autonomie differenziate

1) Lo stato delle cose

L'articolo 116 terzo comma della Costituzione (introdotto dalla riforma del titolo V prevista dalla legge cost. n. 3/2001 e, fino ad oggi, mai attuato) prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario, ferme restando le particolari forme di autonomia di cui godono le regioni a statuto speciale.

Le materie nell'ambito delle quali possono essere riconosciute le forme ulteriori di autonomia sono: a) tutte le materie che l'art. 117 terzo comma attribuisce alla concorrenza legislativa concorrente; b) tre delle materie che l'articolo 117 secondo comma riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, e precisamente: l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Potrebbero così passare alla competenza esclusiva delle Regioni numerose funzioni di importanza strategica per il Paese nel suo insieme, come, ad esempio, l'istruzione, la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi; la tutela della salute; il governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con "legge rinforzata", cioè formulata, sul piano sostanziale, sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Secondo l'interpretazione costituzionale recepita dal governo il termine "intesa" contenuto nel 3° comma dell'art. 116 Cost. implica un'analogia con la procedura che regola i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (art. 8 della Cost.). Questo conferisce all'intesa tra lo Stato e le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata una natura "pattizia" tra due esecutivi – quello regionale e quello nazionale – riducendo il Parlamento ad un ruolo marginale in quanto deve limitarsi ad approvare o rigettare l'intesa, senza poter proporre emendamenti.

Il Consiglio dei ministri, nella seduta del 15 marzo 2023, ha approvato un disegno di legge (ddl) presentato dal ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli (Lega) e collegato alla legge di bilancio per l'anno 2023-2025.

Il ddl Calderoli è attualmente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato in sede referente. Dovrà quindi passare all'esame delle Camere che dovranno approvarlo, essendo collegato alla manovra finanziaria, entro la fine dell'anno.

Il ddl Calderoli (il cui testo si può leggere in Internet sul sito www.senato.it alla voce DDL 615 del 23 marzo 2023) contiene le disposizioni per l'attuazione delle autonomie differenziate fissando le procedure attraverso le quali definire le intese e arrivare all'approvazione (con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 116 terzo comma Cost.) definitiva dell'autonomia differenziata per ciascuna delle regioni che l'hanno richiesta (finora Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna). La proposta di legge di iniziativa governativa precisa alcuni principi di carattere generale per il conseguimento dell'autonomia differenziata come, ad esempio, la determinazione dei Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) quale condizione preliminare per l'attivazione delle intese.

2) Conseguenze sociali ed economiche ed aspetti di incostituzionalità del ddl Calderoli

Il ddl Calderoli ordina e definisce il progetto di regionalismo differenziato portato avanti dalla Lega. L'approvazione del progetto Calderoli comporterà conseguenze sociali ed economiche rilevanti per i cittadini, incidendo sui loro diritti in materie cruciali come la salute e la scuola (ma non solo) tanto da far temere una spaccatura insanabile tra regioni povere e regioni ricche: ciò che il costituzionalista Gianfranco Viesti ha definito «la secessione dei ricchi».

Dal punto di vista della democrazia costituzionale il ddl segna un modello che emargina ed esautora non solo il Parlamento, ma anche i Consigli regionali, perché rimette tutto alla trattativa privatistica fra Ministro per le autonomie e Presidenti delle Regioni.

Il dipartimento Azione giuridica di GF Sicilia ha analizzato alcuni specifici punti di contrasto tra il progetto Calderoli e la Carta costituzionale.

- Il ripetuto richiamo della Lega e di Calderoli – fatto proprio dal governo di centrodestra - alla Costituzione che promuove le autonomie locali e consente l'autonomia differenziata finge di ignorare che la Carta favorisce le autonomie e il decentramento amministrativo a condizione che venga salvaguardata l'unità politica e amministrativa del Paese. Infatti l'articolo 5 della Costituzione repubblicana inserisce

tra i principi fondamentali il decentramento amministrativo, come reazione al sistema politico e amministrativo fortemente centralista del passato. Tuttavia il decentramento viene previsto nel quadro di una Repubblica “una e indivisibile” il cui popolo cioè è unito da valori e principi condivisi e da vincoli di solidarietà, evitando le derive autonomiste. Pertanto la Repubblica è inscindibile come principio fondamentale e quindi la previsione dell’art. 116 terzo comma, contenuta nella riforma del 2001, non può essere attuata per smembrare l’Italia in tanti piccoli stati regionali.

- L’elenco di competenze che dovrebbero passare dallo Stato alle Regioni è impressionante: la sanità, compreso l’impiego delle risorse e i farmaci; la scuola, con un sistema d’istruzione regionale parallelo a quello statale e la responsabilità del rapporto di lavoro con gli insegnanti; l’università e la ricerca; tutti i musei presenti sul territorio regionale; l’organizzazione della giustizia di pace; le politiche attive del lavoro; i trasporti, cioè le strade e ferrovie che passano al demanio regionale; il controllo di porti e aeroporti; la protezione civile; l’amministrazione del paesaggio; il governo del territorio, specie riguardo all’edilizia; la gestione del ciclo dei rifiuti; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; il sostegno alle attività produttive e infine la riorganizzazione degli enti locali. (Il Veneto chiede anche la gestione della laguna di Venezia, il controllo dell’immigrazione e il reclutamento dei Vigili del Fuoco. L’Emilia-Romagna chiede qualche funzione in meno).

IL processo di trasferimento alle regioni della competenza legislativa in uno spettro così ampio di materie comporta inevitabilmente un insostenibile frazionamento della disciplina normativa, impedendo le necessarie politiche unitarie nazionali e addirittura, in alcuni casi, politiche che coinvolgono organismi sovranazionali. Né sarà possibile evitare il caos nella gestione amministrativa e finanziaria dello Stato.

- Una rilevante questione di costituzionalità riguarda l’istruzione. L’art. 33 della Costituzione afferma che: «La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi». La Repubblica, non la Lombardia o il Veneto. La scuola è infatti l’elemento principale per lo sviluppo della persona e la formazione dei giovani e, nel disegno costituzionale, ha lo scopo di costituire una base di eguaglianza per tutti i cittadini.

Con l’attuazione delle autonomie differenziate così come oggi viene prospettata le regioni potranno determinare i programmi dell’offerta formativa, con la possibilità di definire anche la dotazione organica e l’assegnazione alle singole scuole dei docenti; potranno avere un fondo regionale in caso di necessità dell’organico delle scuole,

anche istituendo posti in deroga; potranno finanziare nuovi corsi universitari, con ulteriori risorse rispetto al fondo di finanziamento statale. L'Emilia Romagna non chiede la titolarità del rapporto di lavoro con gli insegnanti, ma fondi integrativi per poterne assumere di più e pagarli meglio.

Tutto questo determina il venir meno della unitarietà del sistema nazionale d'istruzione. Al dato di fatto delle risorse economiche diverse da regione a regione si aggiunge il rischio di una qualità dell'istruzione profondamente diversa tra i cittadini italiani. Potrebbero cambiare radicalmente i programmi di studio da una regione all'altra. Intollerabili differenze potranno intaccare il reclutamento dei docenti precari, la mobilità del personale di ruolo. Ad essere intaccate saranno la parità di salario, il ruolo della dirigenza scolastica, lo stesso valore legale del titolo di studio in quanto, ad esempio, un diploma tecnico ottenuto in un certo contesto produttivo non potrà essere paragonato a quello ottenuto in contesti diversi. L'autonomia differenziata implica in definitiva un attacco frontale alla scuola pubblica così come alla contrattazione sindacale dentro la scuola.

- Anche nel campo della sanità l'autonomia differenziata aggraverà ancora di più la situazione delle regioni del Sud Italia perché le regioni del Nord, più ricche, potranno pagare di più gli operatori sanitari e attrarre (come già fanno le strutture private) tutte le migliori professionalità.

- Il ddl Calderoli fa propria l'interpretazione (non pacifica) secondo la quale, poggiando il processo di determinazione dell'autonomia allargata sulle intese stipulate fra il governo e la regione richiedente, al Parlamento viene attribuito il potere di verificare la regolarità formale dell'intesa ma non quello di cambiarne i contenuti.

Inoltre, sempre a causa della natura "pattizia", una volta approvata la legge (di ratifica, a questo punto) dalle Camere questa non può essere sottoposta a referendum abrogativo. L'intesa fra Stato e regione non può nemmeno essere modificata con una nuova legge, infatti per ogni modifica è necessario il consenso della regione interessata, senza il quale l'intesa raggiunta è destinata a durare per 10 anni, con la possibilità di essere prorogata per altri 10 anni, col consenso delle parti contraenti. Siamo dunque di fronte alla prospettiva di intese tra Stato e regioni sottratte di fatto sia al controllo del Parlamento che al giudizio popolare e da cui sarà difficilissimo tornare indietro.

Per quanto attiene al passaggio parlamentare – limitato nel modo che abbiamo visto - il ddl Calderoli prevede che il parere venga dato dai «competenti organi parlamentari» nel termine di sessanta giorni. Trascorso questo termine, con o senza il parere della Commissione, comunque non vincolante, il procedimento prosegue.

Appare in stridente contrasto con i principi democratici della Costituzione che al Parlamento venga impedito di interferire rispetto ad un processo che investe pienamente l'interesse generale, riducendo le competenze dello Stato sul proprio territorio. Siamo dunque in presenza di un ulteriore passaggio del disegno di trasformazione costituzionale (la “terza Repubblica”) che prevede l'abolizione della centralità del Parlamento, da ridurre ad organo passivo delle decisioni assunte in altre sedi. Eppure la centralità del Parlamento – ancorché da anni ampiamente disattesa -fa parte dei principi fondamentali della Costituzione repubblicana.

- Il ddl Calderoli statuisce la necessità di determinare i Lep prima di attribuire alle regioni le risorse necessarie per sostenere nuove competenze. Ma delinea un profilo di incostituzionalità nel prevedere che tutto il procedimento per la determinazione dei Lep nella legge finanziaria avvenga attraverso atti di governo, mentre il dettato costituzionale (art. 117 secondo comma lettera m) prevede che la determinazione dei Lep appartiene «alla competenza legislativa dello Stato», cioè al Parlamento.

La contrarietà al dettato costituzionale non viene meno nemmeno dopo che, alla fine dello scorso settembre 2023, la 1a Commissione del Senato ha riscritto **l'articolo 3** del ddl **sull'Autonomia differenziata** prevedendo che per l'individuazione dei Lep il Governo dovrà adottare uno o più decreti legislativi entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge, togliendo quindi il riferimento ai dpcm contenuto nella versione del testo uscito dal Consiglio dei ministri.

Il nuovo testo dell'art. 3 del ddl riscritto dalla Commissione prevede inoltre che **i dlgs saranno adottati “solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie” e che i Lep possono essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”**.

- Anche in materia di tutela ambientale il trasferimento di tutte le competenze alle regioni comporta altissimi rischi. Infatti le risorse naturali, così come le emergenze e gli agenti inquinanti, non hanno confini amministrativi e quindi non possono essere affrontati con norme e gestioni diverse che potrebbero determinare un accesso differenziato ai diritti e al godimento dei beni comuni.

Basti pensare alla grande emergenza dei cambiamenti climatici le cui ripercussioni sociali, economiche, ambientali non hanno dimensione locale bensì nazionale e internazionale. Dalle funeste conseguenze dei cambiamenti climatici nessun territorio si può salvare da solo e nessun ente locale può da solo portare a compimento la necessaria riduzione delle emissioni inquinanti e climalteranti. Per questo appare irragionevole l'idea che si possano avere scelte differenti in materia di politiche energetiche, reti di trasporto, governo del territorio, tutela della salute. Né appare plausibile pensare a diverse regole di autorizzazione degli impianti produttivi o delle infrastrutture necessarie per affrontare la sfida della transizione energetica e della riconversione produttiva. Senza contare che numerose fra queste materie sono delegate alla competenza dell'Unione Europea.

- Punto nodale sotto il profilo dell'incostituzionalità delle norme che si stanno per varare è il finanziamento delle nuove funzioni da attribuire alle regioni che richiedono l'autonomia differenziata.

Nel momento presente il finanziamento delle competenze svolte dalle regioni avviene ancora sulla base della spesa storica con fondi vincolati. Le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata chiedono invece un finanziamento delle spese decentrate attraverso un'aliquota di compartecipazione al gettito di un tributo erariale, come avviene nel caso delle Regioni a statuto speciale. Ed è al modello delle regioni a statuto speciale che, sostanzialmente, si richiama il ddl Calderoli nel disegnare il percorso di attuazione dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione. Le regioni a statuto speciale agli spazi di autonomia tributaria concessi dallo Stato centrale alle regioni a statuto ordinario aggiungono – come cifra peculiare del loro sistema di finanziamento – una compartecipazione al gettito dei tributi erariali riscosso o maturato sui loro territori.

Il ddl Calderoli affida ad una Commissione composta in modo paritario dallo Stato e dalla regione interessata la definizione delle risorse da attribuire alla regione stessa e prevede che le nuove competenze vengano finanziate attraverso la compartecipazione della regione al ricavato dei tributi erariali. Inoltre il ddl accoglie in pieno quanto rivendicato dalle regioni del Nord in merito al cosiddetto «residuo fiscale» per le regioni i cui cittadini pagano in tasse più di quanto ricevono in spesa pubblica avrebbero il diritto di trattenere una parte consistente delle risorse versate al fisco. Una rivendicazione palesemente incostituzionale: nel nostro ordinamento giuridico le tasse non vengono pagate sulla base della residenza, ma personale, sulla base dell'ammontare del reddito di ciascun soggetto giuridico. La norma contenuta nel ddl Calderoli (art. 5) appare dunque in aperta violazione degli articoli 2 e 53 della

Costituzione, laddove è statuito che la solidarietà economica e tributaria deve operare a livello nazionale, non regionale.

Il principio fondamentale affermato dalla Costituzione, che sostanzia l'idea stessa di cittadinanza, è che tutti i contribuenti concorrono secondo le loro possibilità alle spese dell'intero Paese, non del solo territorio in cui vivono. L'attuazione del ddl Calderoli porta fatalmente ad un'autonomia differenziata che aumenta, invece di ridurre, i divari di cittadinanza tra regione e regione, che già oggi presentano intollerabili diseguaglianze.

Il progetto di regionalismo differenziato, punto fondamentale, assieme al presidenzialismo (poi ridotto a "premierato") del programma di governo del centrodestra, renderà inevitabile che le regioni più ricche vengano ulteriormente aiutate dal bilancio dello Stato attraverso il finanziamento delle loro nuove competenze mentre, giocoforza, le regioni più povere dovranno accontentarsi di ciò che rimane nel quadro di un bilancio statale irrimediabilmente compromesso. Ad essere in pericolo non è soltanto l'unità del Paese ma il basilare principio costituzionale dell'eguaglianza tra i cittadini della Repubblica.

L'insieme amplissimo di materie contemplate dalle autonomie differenziate è tale da comportare una modifica profonda dell'organizzazione delle politiche pubbliche, portando una frammentazione che è il contrario di quanto richiesto dal PNRR per i prossimi anni. È necessario dunque che la discussione parlamentare serva almeno a chiarire **nel disegno di legge di attuazione** se le regioni possono chiedere il trasferimento di tutte le materie *tout court* o invece debbano limitarsi a specifiche funzioni all'interno di ciascuna materia, sulla base di motivate ragioni legate alle specificità locali.

3) Dalla protesta alla proposta

il Ddl Calderoli non è dannoso solo per il Sud, ma per tutto il Paese. L'autonomia differenziata è un danno generale. Contro il progetto delle autonomie differenziate ed il ddl Calderoli si è mobilitata la parte più avvertita dell'opinione pubblica, con la mobilitazione spontanea di comitati e associazioni della società civile. Debole invece e non troppo lucida è apparsa finora la reazione delle forze politiche che siedono sui banchi dell'opposizione. Il che non sorprende poiché l'inquietante scenario che si prefigura con l'autonomia differenziata ha molti padri e non solo la Lega e la destra oggi al governo. Infatti una prima intesa per attribuire maggiori competenze alle regioni Veneto, Lombardia e Emilia Romagna fu sottoscritta dal governo Gentiloni nel febbraio 2018, a tre giorni dalle elezioni politiche. Un anno dopo, nel febbraio e poi nel maggio 2019, il governo Conte I stipulò con le medesime regioni una bozza

d'intesa entrando nel dettaglio delle competenze da trasferire. Infine nel febbraio dell'anno 2020 le intese già raggiunte sono state integrate dal governo Conte II con nuove materie.

Il regionalismo differenziato rappresenta un rischio immediato e reale, sono in pericolo l'unità e l'indivisibilità della Repubblica. In un clima diffuso di disinformazione e di disinteresse la mera protesta di un'élite intellettuale o di ristretti settori politici fuori dal Parlamento non è sufficiente. Un tentativo più concreto di evitare lo scempio è rappresentato da una proposta di iniziativa popolare di revisione degli artt. 116 e 117 della Costituzione a sostegno della quale sono state depositate al Senato il 1° giugno u. s. oltre 106.000 firme. Infatti ormai il tempo stringe e l'unica possibilità di fermare le autonomie differenziate sta nel trovare la necessaria alleanza delle forze politiche parlamentari.

Come illustrato in occasione del deposito delle firme dal costituzionalista Massimo Villone, estensore della proposta di legge e responsabile del Coordinamento per la democrazia costituzionale, per la difesa dell'uguaglianza dei diritti e dell'unità della Repubblica, la strategia da portare avanti si articola in due tempi: "il primo è il tempo di opposizione al Ddl Calderoli (al momento in Commissione al Senato) e il secondo tempo è quello delle intese ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione: il momento in cui si quantifica e determina quanta autonomia a chi, a quali costi e quali condizioni, laddove il Ddl Calderoli è una legge generale su come si arriva all'autonomia differenziata."

La proposta di legge popolare (il cui testo completo si può leggere in Internet sul sito www.coordinamentodemocraziacostituzionale.it), detto con le parole del Prof. Villone "smonta il Ddl Calderoli e lo rimonta al contrario, cioè rimette alla sede parlamentare ogni decisione in merito all'autonomia differenziata, e alza argini su ciò che non deve potersi mai tradurre in autonomia differenziata." Questi argini si possono alzare modificando il fondamento costituzionale dell'autonomia differenziata, pertanto riscrivendo gli articoli 116 e 117 della Costituzione, "in modo che un'autonomia lesiva dei diritti dei cittadini e dell'unità della Repubblica sia preclusa dalla Costituzione stessa".

In particolare l'articolo 116, ha sostenuto Villone, "è pericoloso perché i cambiamenti che innesca sono potenzialmente irreversibili. Invece l'autonomia differenziata va riportata a una scelta reversibile nel tempo, e occorre introdurre anche la possibilità di un referendum abrogativo su scala nazionale. Inoltre, va ridefinito il concetto di 'Livelli essenziali delle prestazioni' che così tanta importanza ha nella possibilità di creare disuguaglianze strutturali fra regioni e fra classi sociali nel diritto alla salute, o

all'istruzione: e sostituire invece la formula "essenziale" con la parola "uniformi", in modo da impedire le disuguaglianze. Sottraendo, inoltre, a qualsiasi possibilità di competizione fra Stato e regioni alcune materie essenziali per l'unità e l'uguaglianza, che già oggi sono "varchi per lesioni significative del contesto costituzionale": per esempio la sanità, "con un Servizio sanitario nazionale che di fatto si è già dissolto. E ancora la regionalizzazione dell'energia idroelettrica, passata molto in sordina, quando corrisponde alla regionalizzazione del 40% dell'energia verde prodotta nel Paese e al 15% del totale dell'energia."

"Un Paese si sfascia così, pezzo per pezzo", ha sostenuto Villone: "togliendo competenze alla legge nazionale su settori come il lavoro, il commercio con l'estero, l'energia, il coordinamento della finanza pubblica. Sulle infrastrutture strategiche, materiali e immateriali." Per questo un altro intento della proposta popolare è "introdurre una clausola di supremazia per le leggi statali, come esistono in Stati federali: Usa e Germania, per esempio."

L'iter per far sì che la legge d'iniziativa popolare venga discussa passa per la Commissione Affari costituzionali del Senato, cui compete il cosiddetto "incardinamento" ovvero la calendarizzazione della discussione sulla proposta di legge. Dal momento dell'incardinamento, la discussione in aula deve avvenire entro quattro mesi. Per questo, sulla carta ci sono le condizioni perché la discussione sulla Lip possa procedere di pari passo in Senato con quella sul Ddl Calderoli. In questo quadro Massimo Villone e Alfiero Grandi del Cdc, Graziamaria Pistorino della FLC CGIL, Roberto Garofani della UIL scuola e Orazio Ruscica di Gilda sono stati auditi il 12 settembre u. s. come sostenitori della Lip dalla Commissione Affari Costituzionali.

- L'iter per ottenere l'autonomia differenziata è stato avviato fino a questo momento da tre regioni: Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Ma numerose altre regioni, del Nord come del Centro e del Sud, sono pronte ad avanzare analoghe richieste. Paradossalmente si potrebbe arrivare a non avere più regioni a statuto ordinario.

È chiaro che questo processo mette in discussione la specialità costituzionale delle regioni a statuto speciale. Regioni come la Sicilia, il cui statuto speciale è rimasto in parte lettera morta, si ritroverebbero ad essere di fatto svantaggiate dalla loro stessa specialità, non potendo chiedere per sé l'attuazione dell'art. 116 terzo comma Cost. Questa situazione mette in evidenza la necessità di rimodulare con leggi costituzionali gli statuti dell'autonomia speciale, aprendo un dibattito serrato su un

riequilibrio a favore di Sicilia e Sardegna nella compartecipazione al gettito dei tributi erariali.