

Assemblea nazionale Articolo UNO

(15/16 FEBBRAIO 2019)

AUTONOMIA DIFFERENZIATA, SCELTA SECESSIONISTA

Sintesi quadro di riferimento

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione – entrata in vigore nel 2001 – l'articolo 116, terzo comma, prevede che "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".

L'art. 116, terzo comma non prelude a forme di separatezza o di secessionismo mascherato. Nel sistema della Costituzione, la sua attuazione comunque non può scardinare il principio per cui l'Italia è una e indivisibile (art. 5) e che le regioni a statuto ordinario non possono guadagnare un'autonomia maggiore che le regioni a statuto speciale, di cui all'art. 116, primo comma.

Le materie che possono essere delegate sono quelle a potestà legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Costituzione). La delega può riguardare, inoltre, anche materie di potestà legislativa esclusiva statale.

Le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno condotto un negoziato con il Governo che ha portato alla sottoscrizione, lo scorso 28 febbraio, di tre distinti accordi "preliminari" che avranno la durata decennale e che solo nell'ultimo biennio, in relazione alla "verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti" potranno essere rinnovati o rinegoziati.

L'articolo 4 dei tre Accordi preliminari prevede che le risorse finanziarie, umane e strumentali, necessarie per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, saranno determinate, entro un anno dall'approvazione dell'intesa, da una Commissione paritetica Stato-regione, nella misura dei fabbisogni standard, individuati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale, in rapporto ai rispettivi valori nazionali dall'approvazione dell'intesa.

Negli accordi preliminari si prevede che essi non possano essere modificati dal Parlamento, ma solo approvati (quindi ratificati) o bocciati, come avviene per i trattati internazionali tra Stati diversi.

Nella proposta di legge del Veneto (legge regionale n.43 del 15 novembre 2017), all'articolo 2, si avanza esplicitamente la pretesa che i nove/decimi delle principali imposte erariali (Irpef, Ires, Iva) componenti il gettito fiscale territoriale sia assegnato alla regione, cui si accompagnano altre specifiche disposizioni su particolari imposte, come, per esempio, l'imposta di bollo, e altre riferite alle risorse di fondi rotativi nazionali, in modo che i contributi versati nel fondo da parte delle imprese regionali non possano essere utilizzati da parte di imprese di altre parti del territorio.

Negli elenchi delle richieste al Governo, sulla base di distinte risoluzioni approvate dai rispettivi Consigli Regionali, Veneto e Lombardia richiedono poi espressamente tutte le 23 materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", mentre l'iniziativa dell'Emilia Romagna limita a 15 le materie suscettibili di differenziazione a norma della Costituzione.

Altre sette regioni hanno ad oggi dichiarato interesse ad avviare percorsi con il Governo volti al riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria.

Nella seduta del 21 dicembre 2018, il Consiglio dei Ministri ha preso atto delle intese concernenti l'autonomia differenziata e ha fissato il relativo percorso di attuazione come richiesto da Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, con l'impegno di definire la proposta entro il 15 febbraio 2019.

Si tratta di scelte che hanno grossa rilevanza sia sul piano del metodo, sia su quello della costituzionalità, sia nel merito. C'è il serio rischio che il percorso intrapreso di regionalismo differenziato costituisca un'ulteriore tappa mortale per le condizioni economiche e sociali del Sud, che alimenterà l'impoverimento complessivo e la crescita del divario già pesante sul fronte dei servizi.

L'articolo 117 della Costituzione, alla lettera m, stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale; dal 2001 nessun Governo ha definito i LEP: con questo vuoto normativo, diventa più agevole immaginare forme di distribuzione delle risorse legate alla ricchezza territoriale e di fatto discriminatorie.

Mancando ancora l'individuazione dei LEP da garantire su tutto il territorio e data l'assenza di vincoli di destinazione dei trasferimenti perequativi, l'assegnazione dei fabbisogni in base alle sole funzioni di spesa standard, ovvero in funzione esclusivamente dei fattori di domanda potenziale, rischia di accorciare i divari ma al ribasso, riducendo i livelli di servizi pubblici locali là dove sono oggi presenti e conseguenzialmente ledendo fortemente la coesione attorno al progetto perequativo.

L'attivazione delle procedure per l'autonomia differenziata, prevista dall'art.116 della Costituzione, va bloccata e subordinata alla definizione e alla realizzazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quali livelli inderogabili di quantità e qualità dei servizi offerti da garantire su tutto il territorio nazionale, come sancito dall'art.117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e dalla legge delega n.42 del 2009, ad oggi ancora in larga parte disattesa.

Per una corretta applicazione dei fabbisogni e dei costi standard, inoltre, prima di procedere a qualsiasi trasferimento di competenze a una o più regioni ai sensi dell'art.116, terzo comma Costituzione, va ancorato il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle regioni esclusivamente a parametri e indicatori validi per l'intero territorio nazionale, escludendo ogni riferimento a indicatori collegati all'introito fiscale locale, al fine di attuare in modo responsabile il principio del federalismo solidale e consentire l'esercizio dei diritti fondamentali di tutti i cittadini.