

AUDIZIONE CISL

presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del ddl n. 615 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" e del ddl n. 273 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione".

(Roma, 25 maggio 2023)

PREMESSA

Sull'autonomia differenziata la CISL non ha una visione pregiudizievole, ritenendo che, se correttamente attuata, potrebbe portare in prospettiva ad un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'offerta dei servizi sul territorio, ma ritiene che vada posta particolare attenzione alle modalità del percorso previsto dall'articolo 116 della Costituzione.

Per la CISL, tuttavia, il trasferimento di funzioni non deve in alcun modo sbilanciare l'erogazione dei servizi essenziali e compromettere la coesione sociale e l'unità del Paese, ma piuttosto rafforzarla.

Ribadiamo la nostra idea di un assetto istituzionale che si deve collocare entro le coordinate della cooperazione e della solidarietà tra i territori e tra i cittadini, e della sussidiarietà tra i livelli istituzionali.

Sottolineiamo quindi che la possibilità di maggiore autonomia per le Regioni prevista dall'articolo 116 della Costituzione deve essere contestualizzata nella riforma complessiva del Titolo V che, pur presentando limiti e diversi aspetti problematici, appare ispirata ai suddetti principi di cooperazione, solidarietà e sussidiarietà.

L'autonomia differenziata e il rafforzamento delle competenze delle Regioni devono muoversi entro questo quadro di riferimento, non perdendo mai di vista la garanzia di pari opportunità ai cittadini in tutte le aree del Paese.

L'acquisizione di ulteriori competenze a livello regionale deve essere una sfida e in prospettiva un'opportunità e la valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali può determinare elementi di dinamismo.

Maggiore autonomia deve voler dire maggiore responsabilità nell'esercizio delle funzioni e nella gestione delle risorse, per determinare condizioni positive per l'economia e per lo sviluppo locale, per favorire l'erogazione di servizi più numerosi e di migliore qualità ai cittadini utenti, per incentivare l'occupazione dei lavoratori dei territori coinvolti.

Sono questi i principi ispiratori anche del federalismo fiscale previsto dall'articolo 119 della Costituzione e dalla legge 42 del 2009, dalla cui attuazione dipende anche l'efficacia dell'articolo 116 sull'autonomia differenziata.

Questo percorso, in prospettiva, deve poter consentire anche ai territori oggi più indietro di migliorare le proprie condizioni economiche e di sviluppo e quindi di raggiungere le regioni oggi più avanzate, anche sotto il profilo di una maggiore autonomia.

Ma, se non governato all'interno di un quadro complessivo di unità del Paese il regionalismo spinto rischia di portare a giurisdizioni regionali che replicano il modello statale (più piccole, ma altrettanto centraliste) e a regimi differenziati nel godimento dei diritti fondamentali e nell'erogazione delle relative prestazioni.

Un modello di "AUTONOMIA PARTECIPATA E SOLIDALE" deve poter consentire il trasferimento delle funzioni e dei poteri dallo Stato alle Regioni ma deve anche consentire il trasferimento di competenze e risorse da queste ai Comuni e agli Enti intermedi rimasti "in sospeso" dopo l'esito del referendum del 2016 e l'incompleta attuazione della Legge Del Rio n. 56/14.

E' questo lo spirito della riforma costituzionale del Titolo V che all' articolo 114 sancisce *che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato"*.

Un tema particolarmente sensibile è quello dell'istruzione per il quale riteniamo che non debbano essere oggetto della legislazione regionale aspetti regolamentari, gestionali, e meno che mai salariali, riguardanti il personale docente e amministrativo, che secondo la CISL devono essere regolamentati in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale. Per la CISL, infatti, il contratto collettivo di lavoro non può accettare derubricazioni regionaliste o territorialiste, e vanno scongiurate ipotesi che possano limitare il diritto universale all'istruzione.

La delicatezza del tema deriva dal fatto che le norme generali sull'istruzione sono di competenza esclusiva dello Stato, l'istruzione è di competenza concorrente Stato - Regioni, ed entrambi gli aspetti, secondo l' articolo 116, possono essere oggetto di autonomia differenziata, ma dato che i livelli essenziali dell'istruzione e l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali sono di competenza esclusiva dello Stato - articolo 117 lettere m) e g) - si pone il problema di non compromettere la garanzia dell'unitarietà del sistema.

Allo stesso modo, attente valutazioni andranno fatte sulle competenze inerenti le altre materie di legislazione concorrente (sanità, infrastrutture, trasporti, politiche energetiche e ambientali ...).

Passiamo ad una valutazione sugli aspetti per noi più rilevanti dei singoli articoli del provvedimento.

ARTICOLO 1 – Finalità

Il richiamo ai principi costituzionali di unità giuridica ed economica, indivisibilità e autonomia, di decentramento amministrativo e alle motivazioni di semplificazione delle procedure, dell'accelerazione procedimentale, della sburocratizzazione, della distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza appare corretto e condivisibile.

E' importante che venga esplicitamente affermato che l'attribuzione dell'autonomia differenziata e il conseguente trasferimento delle funzioni inerenti materie che afferiscono ai diritti civili e sociali è subordinato alla preventiva definizione dei LEP che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Appare corretta la definizione dei LEP quale soglia costituzionalmente necessaria invalicabile per rendere effettivi i diritti ed erogare le prestazioni sociali fondamentali.

ARTICOLO 2 – Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione

La procedura prevista è articolata e complessa, e coinvolge diversi soggetti istituzionali.

Il ruolo del Parlamento è stato in parte rinforzato rispetto a precedenti ipotesi, e questo è un aspetto importante, si fa riferimento ad un *“esame da parte dei competenti organi parlamentari (non chiarendo se si tratti di Aula o di Commissioni) che si esprimono con atti di indirizzo”*, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente predispongono lo schema di intesa definitivo *“valutati i pareri della Conferenza Unificata”* e *“sulla base degli atti di indirizzo parlamentari”*, potendo comunque procedere egualmente decorso il termine di 60 giorni, dopo un ulteriore negoziato, ove questo fosse necessario.

E' da approfondire l'aspetto relativo alla definizione dell'intesa, rimessa al negoziato tra Presidente del Consiglio e Ministro per gli Affari regionali da un lato, e Regione richiedente l'autonomia dall'altro, come è da chiarire se il ruolo del Parlamento e della Conferenza unificata sia effettivamente vincolante rispetto ai contenuti delle intese, nel senso di poter apportare modifiche o integrazioni degli stessi.

Il problema si pone perché è questo il momento cruciale per la definizione dei contenuti dell'intesa, in quanto il passaggio successivo, ovvero il disegno di legge di approvazione dell'intesa definitiva, già sottoscritta dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Regione è, come previsto dall'articolo 116, III comma della Costituzione, un provvedimento di recepimento, senza possibilità di intervento sui contenuti dell'intesa stessa, già definita.

Altro aspetto da approfondire è la previsione che l'iniziativa di ciascuna Regione può riguardare, in linea teorica, tutte le materie rimesse attualmente alla competenza legislativa concorrente Stato/Regioni.

In tal senso va attentamente valutato se il trasferimento a livello regionale di alcune materie particolarmente delicate (ad esempio l'istruzione) per le quali è importante una regia unitaria nazionale, non porti a differenziazioni territoriali nel godimento dei relativi diritti, dei servizi connessi e non intacchi la validità della contrattazione collettiva nazionale.

ARTICOLO 3 - Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, III comma, Cost.

Riprendendo in pieno quanto previsto dalla Legge di bilancio 2023, la determinazione dei LEP avviene tramite Dpcm e non invece tramite legge ordinaria o legge delega, che

garantirebbero maggiori possibilità di confronto, anche con le forze sociali, nonché il democratico percorso parlamentare ed eventualmente il giudizio di legittimità costituzionale, qualora necessario, da parte della Corte Costituzionale.

Ricordiamo inoltre che l'articolo 117 della Costituzione, relativo al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (II comma, lettera m) la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*. Esiste quindi una riserva di legge statale assoluta, fissata dalla Costituzione, in ordine alla determinazione dei LEP.

Inoltre, anche in questo caso, sia l'intesa raggiunta in Conferenza unificata sia il parere delle Camere sullo schema di decreto sono semplicemente *“valutati”* dal Presidente del Consiglio, il quale infatti può comunque adottare il decreto decorsi i termini.

ARTICOLO 4 – Trasferimento delle funzioni

La disposizione è importante e condivisibile (e preferibile rispetto ad ipotesi precedenti), in quanto si prevede che il trasferimento delle funzioni e delle risorse relative a materie riferibili ai LEP è possibile solo dopo la determinazione degli stessi e dei relativi costi e fabbisogni standard, e non è previsto il riferimento alla spesa storica (criterio distortivo, inefficiente e sperequativo) per il trasferimento delle risorse nelle more della determinazione di LEP, costi e fabbisogni standard.

Inoltre, con una opportuna integrazione rispetto ad ipotesi precedenti si prevede che eventuali nuovi o maggiori oneri derivanti dalla determinazione dei LEP dovranno essere finanziati tramite apposite leggi prima del trasferimento delle funzioni. E' questa una garanzia particolarmente importante.

Vanno chiariti modalità e tempi del trasferimento delle funzioni e delle risorse relative alle materie per le quali non sono previsti i LEP, che se dovesse avvenire in base alla spesa storica verrebbe a perpetuare inefficienze e sperequazioni.

ARTICOLO 5 - Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento

La scelta di una Commissione paritetica Stato-Regione per la definizione delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia delega ad un organismo strettamente amministrativo valutazioni particolarmente complesse e delicate che potrebbero essere oggetto di un confronto quanto più possibile ampio, articolato e partecipato, con il pieno coinvolgimento delle forze sociali e segnatamente del sindacato.

Inoltre, si demanda all'intesa la definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale.

Questa previsione non considera l'altra fonte di finanziamento delle funzioni attribuite alle regioni, prevista dai citati articolo 119 della Costituzione e legge 42/2009 (federalismo fiscale), ovvero i tributi propri. Demandando il finanziamento alle sole compartecipazioni ai tributi o entrate erariali riferibili al territorio, si sottraggono risorse allo Stato, che potrebbero essere utilizzate anche per attuare l'ulteriore aspetto del federalismo fiscale,

ovvero la creazione dei fondi perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Va chiarito se la scelta è quella del cosiddetto “residuo fiscale” da trattenere presso le regioni che hanno entrate maggiori, che penalizzerebbe quelle con minore capacità fiscale.

ARTICOLO 6 - Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali

Si tratta di un’applicazione del principio di sussidiarietà (articolo 118 della Costituzione) già sperimentata in occasione del decentramento amministrativo (Leggi Bassanini).

ARTICOLO 7 - Durata delle intese e successione di leggi nel tempo. Monitoraggio

Analogamente a quanto detto a proposito dell’articolo 5, la scelta di una Commissione paritetica Stato-Regione per la valutazione della compatibilità finanziaria e degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall’esercizio delle funzioni e dall’erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, delega ad un organismo strettamente amministrativo valutazioni complesse e delicate che dovrebbero essere oggetto di un confronto quanto più possibile ampio, articolato e partecipato anche con le forze sociali.

ARTICOLO 8 - Clausole Finanziarie

La previsione è migliorativa rispetto ad ipotesi precedentemente circolate, in quanto viene assicurata la copertura finanziaria tramite leggi e il rispetto degli equilibri di bilancio per il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard.

Resta il problema che sarà possibile effettuare una valutazione compiuta del peso sulla finanza pubblica della riforma soltanto quando verranno definiti i contenuti delle intese che, ulteriore elemento di problematicità, saranno diversi da Regione a Regione, aspetto, questo, che non dovrà compromettere, nei fatti, il principio di unità giuridica ed economica affermato all’articolo 1.

ARTICOLO 9 - Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale

E’ una disposizione particolarmente complessa, i cui contenuti devono essere approfonditi ed esplicitati.

La prevista unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali per le Regioni che non concludono le intese è infatti un intervento molto delicato che non può prescindere da una contestuale attenzione nei confronti dei Fondi strutturali e di investimento europei, del Fondo per lo sviluppo e la coesione, dei finanziamenti del PNRR e del Piano nazionale complementare.

Si tratta di un complesso di risorse per le quali è necessario programmare, anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali, in ottemperanza alla nostra idea di governance partecipata, un utilizzo coordinato e sinergico, capace di accelerare la capacità di spesa, soprattutto per quanto riguarda i fondi europei.

ARTICOLO 10 – Disposizioni transitorie e finali

Anche i contenuti di questa disposizione devono essere chiariti ed approfonditi, per esplicitare se il riferimento sia ad intese preliminari già sottoscritte nel febbraio 2018 dal Governo Gentiloni con le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna.

CONCLUSIONE

In conclusione riteniamo che un aspetto fondamentale da salvaguardare nell'attuazione di questa riforma sia la condivisione necessaria alla costruzione di un nuovo modello istituzionale.

In tal senso al Parlamento deve essere riconosciuto un ruolo non meramente formale, garantendo la possibilità di entrare nel merito dei contenuti delle intese tramite l'esercizio del potere emendativo per assicurare la condivisione dei contenuti delle intese stesse da parte dell'intero arco politico legittimamente rappresentato in Parlamento.

Analogamente deve essere riconosciuto un coinvolgimento e un ruolo propositivo a tutte le forze economiche e sociali, ricomprese quelle del territorio nella definizione dei contenuti delle intese.

Sono questi passaggi decisivi che è necessario rafforzare nell'attuazione di un percorso di riforme così rilevanti per i cittadini e per il Paese.

DDL 273

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

In merito al DDL 273 *“Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”*, abbinato al DDL 615 ed avente il medesimo oggetto, ci limitiamo ad alcune osservazioni inerenti l'**ARTICOLO 3 - Procedimento di approvazione dell'intesa**.

La procedura prevista insiste sul riconoscimento di un ruolo più cogente del Parlamento nei confronti del Governo, sensibilità avanzata anche nelle nostre riflessioni.

Il provvedimento in questione prevede che la bozza di intesa preliminare venga trasmessa alle Camere, affinché la Commissione parlamentare per le questioni regionali si esprima con parere entro trenta giorni e che il parere venga trasmesso sia al Governo che alla regione interessata per le opportune valutazioni. Qualora l'intesa non sia conforme al parere parlamentare, il Governo è tenuto, prima della sottoscrizione, a fornire una relazione con motivazione dettagliata a conforto della propria scelta difforme.

Poi, entro trenta giorni dalla sottoscrizione, il disegno di legge di ratifica dell'intesa dovrà essere approvato dalle Camere a maggioranza assoluta.