

Dal Referendum per l'indipendenza al Ddl Calderoli.

Il testo all'esame dell'aula del Senato

Il testo approvato dalla Commissione è solo un lontano parente del testo presentato dal Ministro Calderoli, un testo che pur accogliendo emendamenti del Partito Democratico, conserva il suo potenziale dirompente per l'unità del Paese.

Le correzioni più significative riguardano la possibilità di:

1) "limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa". In sostanza si afferma che alcune materie potrebbero non essere oggetto del negoziato. Sarebbe stato più opportuno intervenire mediante legge costituzionale, in modo da sottrarre alla competenza regionale alcune materie, come l'istruzione, le reti di comunicazione, nonché la produzione e distribuzione di energia, che, come tristemente dimostrato dagli ultimi eventi che hanno interessato e continuano a interessare il mondo intero, sarebbe meglio se fossero di competenza statale;

2) un maggior coinvolgimento del Parlamento, che però non potrà emendare il contenuto delle intese, a conferma di una sostanziale marginalizzazione del ruolo dello stesso;

3) una più puntuale indicazione delle materie LEP comprendente la loro approvazione con decreti legislativi anziché con DPCM, previsione che però viene contemporaneamente depotenziata dalle norme successive in quanto si prevede che l'aggiornamento in base alle risorse disponibili possa avvenire comunque tramite DPCM.

Inoltre, nonostante la dichiarazione, all'articolo 1, dell'obiettivo di ridurre i divari tra le diverse Regioni, garantendo equamente i livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, negli articoli successivi si fa riferimento ai LEP solo con riguardo al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, confermando che si intende attribuire ulteriori forme di autonomia, senza prima aver garantito la definizione della soglia costituzionalmente necessaria per rendere effettivi i diritti sociali e civili.

In più l'assunzione del vincolo di invarianza finanziaria delle risorse rischia di ridurre la questione LEP, svuotandola, a una sostanziale conferma delle attuali prestazioni erogate

dallo Stato nei vari territori e sul piano finanziario confermando la vituperata spesa storica;

4) la previsione di una "ricognizione annuale dell'allineamento fra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni".

Questioni a rilevante criticità

Art. 3 - In generale l'articolo 3 è permeato da una forte ambiguità tra due finalità differenti: da un lato, quella di costruire un quadro unitario e completo per la determinazione dei Lep quale vincolo-guida per l'intervento pubblico in generale, qualsiasi sia il livello di governo responsabile dell'azione pubblica e qualsiasi sia il territorio in cui tale azione si realizza; dall'altro lato, quella più specifica di regolare l'attribuzione di competenze aggiuntive alle regioni ad autonomia differenziata in ambiti di intervento pubblico particolarmente rilevanti dal punto di vista civile e sociale.

Questa ambiguità si riconosce, per esempio, nel ricorso al termine Regione che talvolta, coerentemente con la prima finalità, sembra assumere il significato di territorio regionale (regione con la "r" minuscola) mentre altre volte, coerentemente invece con la seconda finalità, sembra assumere il significato di istituzione Regione.

Da una parte si afferma l'uniformità dei LEP su tutto il territorio nazionale, nonché le procedure e modalità del loro monitoraggio, dall'altra si introduce un vulnus per le regioni differenziate con l'affidamento del monitoraggio a commissioni paritetiche (a geometria variabile dei componenti), con il rischio di una differenziazione dei criteri, modalità e tempi di verifica fra Stati e regioni differenziate e anche fra singole regioni differenziate.

Art. 4 - stabilisce che il trasferimento di funzioni LEP avvenga "nei limiti delle risorse disponibili nella legge di bilancio" affermando in sostanza che il livello delle prestazioni necessarie, ancorché definite essenziali, è stabilito in base alle risorse disponibili, con ciò svuotando la disposizione in cui si stabilisce che "il trasferimento delle funzioni .. riferibili ai LEP, può essere effettuato "soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard". Qualora i costi e i fabbisogni fossero superiori alle dotazioni previste cosa succede? La materia si conferisce comunque oppure rimane sospesa? In sostanza l'"asticella" dei LEP, necessariamente, sarà pari alle risorse disponibili.

Art. 5 - "L'intesa stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali su proposta di una Commissione paritetica Stato -Regione -Autonomie locali.

Se ogni singola intesa stabilisce i criteri, diverse intese potrebbero a rigore individuare criteri diversi, venendo meno ad un principio generale che richiede la definizione di uguali criteri per tutte le regioni che ne facessero richiesta ed anche per lo stesso Stato. Le intese, in quanto atti bilaterali non potrebbero fissare criteri, che necessariamente dovrebbero invece essere a valenza generale, ma limitarsi all'individuazione delle funzioni da conferire alla regione

richiedente. Per stabilire un adeguato coordinamento inter istituzionale i criteri dovrebbero essere stabiliti dal disegno di legge e poi applicati in modo omogeneo a tutte le regioni richiedenti, e anche allo Stato, da un soggetto istituzionale indipendente operante a livello nazionale.

In questo senso il disegno di legge dovrebbe prevedere la costituzione di una Commissione tecnica interistituzionale per la finanza decentrata, dotata di una propria struttura, in grado di garantire un coordinamento trasversale, sia per le regioni che per lo Stato. La formulazione Stato-Regione-Autonomie locali sembra rimandare ad una commissione a tre gambe, dunque diversa dalla affermata pariteticità, di cui farebbero oltremodo un rappresentante (ANCI) e uno (UPI), con una composizione non predefinita in termini numerici lasciando intendere trattarsi di una commissione con composizione a geometria variabile. Esiste un problema: come si esprime il voto in una commissione siffatta?

Art. 8 - monitoraggio. Più propriamente dovrebbe essere considerato parte integrante dell'articolo 5, in cui al comma 2 si stabilisce che "l'intesa individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato (a rigore dovrebbe essere maturati) nel territorio regionale". Meglio ancora, per la necessaria chiarezza della norma, dovrebbe costituire un articolo a sé stante facente riferimento alla "modalità di finanziamento delle funzioni trasferite". L'articolo, rispetto alla generica formulazione originale della norma finanziaria, che non prevedeva nessuna modifica nel tempo dell'aliquota di compartecipazione al gettito, innova stabilendo che si debba procedere a monitorare con frequenza annuale, dopo la devoluzione delle funzioni, l'allineamento fra fabbisogni di spesa (sembrerebbero solo per le funzioni LEP e non anche, come necessario, anche per le altre funzioni) e l'andamento dei gettiti compartecipati per il loro finanziamento allo scopo di garantire in termini dinamici la coerenza tra risorse e fabbisogni.

A questo proposito si pongono due questioni:

1) inappropriato è l'affidamento di questi compiti di monitoraggio dinamico alla Commissione paritetica di ciascuna regione ad autonomia differenziata con il rischio che la verifica dell'allineamento e l'eventuale aggiustamento delle aliquote di compartecipazione possa adottare criteri, modalità e tempi diversi tra RAD e RAD. Un adeguato coordinamento interistituzionale richiederebbe di assegnare questa azione di monitoraggio dinamico a un soggetto istituzionale indipendente operante a livello nazionale quale quello sopra proposto.

2) Resta indeterminato il monitoraggio del finanziamento per le funzioni non-Lep dopo la loro devoluzione (l'aliquota di compartecipazione per il loro finanziamento rimane costante nel tempo?)