

SCHEMA SUL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

A cura del Servizio Politiche Contrattuali Pubblico Impiego

della UIL

La riforma del Titolo V della Costituzione decise nel 2001 di rispondere alle istanze federaliste e finanche secessioniste attraverso la definizione di un nuovo assetto istituzionale meno centralizzato e più aperto al decentramento dei poteri. Oltre alla nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni, si è introdotto nel nostro sistema di regionalismo, con il novellato art. 116, terzo comma, un elemento di “asimmetria” aggiuntivo rispetto alla normale distinzione tra regioni “ordinarie” e “speciali”.

L’art. 116, comma terzo, della Costituzione, così come introdotto dalla riforma del Titolo V, recita: “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, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”

La disposizione, pertanto, chiarisce l’ambito di applicazione della “clausola di asimmetria”, indicando come possibili materie oggetto di negoziazione tra Stato e Regioni quelle all’art. 117 comma 3: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”.

A queste, la norma aggiunge alcune materie contenute invece nel secondo comma dell’art. 117, soggette a legislazione esclusiva statale, di cui alle lettere: “l) limitatamente alla giustizia di pace; n) norme generali sull'istruzione; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”.

La norma, tuttavia, puntualizza che, affinché possano riconoscersi le “ulteriori forme e condizioni di autonomia”, debbano rispettarsi i principi di cui all’art. 119 della Costituzione:

- l’equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea;
- il principio della disponibilità di risorse autonome;

- la disponibilità di risorse idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite;
- l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento.

Proprio sulla scorta delle norme citate, sul finire del 2017, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno intrapreso questo percorso costituzionale per ottenere una maggiore autonomia nell'esercizio delle funzioni legate alle materie appena indicate.

L'iniziativa del Veneto e della Lombardia si è attivata solo dopo un referendum, dal valore meramente consultivo, conclusosi con esito positivo per entrambe.

L'Emilia Romagna, diversamente, si è mossa su impulso del Presidente della Regione con approvazione di una specifica risoluzione da parte dell'assemblea regionale. Con una deliberazione successiva si è impegnata la Giunta ad assicurare, nell'ambito del procedimento, una sinergia fra la stessa, l'assemblea legislativa e gli enti locali, "mediante una delegazione assembleare nella persona della Presidente dell'Assemblea legislativa o Consigliere suo delegato, di rappresentanti dei Comuni, individuati dall'Anci-ER, delle Province, individuati dall'UPI, tenendo conto dell'articolazione territoriale e dimensionale degli Enti".

Nel febbraio del 2018 queste tre Regioni sono arrivate a sottoscrivere con l'allora Governo Gentiloni delle pre-intese, nelle quali si sono individuati i principi generali, la metodologia e un elenco di materie, successivamente integrato nel corso dei negoziati.

Negli accordi preliminari tutte e tre le regioni, infatti, si sono riservate la possibilità, in vista della definizione dell'intesa, di ampliare i contenuti del negoziato anche in un momento successivo e così è avvenuto.

Le materie richieste spaziano su più fronti e volendo riportare solo alcuni dei tanti contenuti, troviamo:

- politiche attive del lavoro;
- istruzione;
- norme relative al personale degli istituti scolastici regionali;
- edilizia scolastica;
- ricerca scientifica e tecnologica;
- tutela della salute;
- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- difesa del suolo;
- disposizioni in materia di rischio sismico;
- tutela e promozione del paesaggio;
- politiche energetiche;
- pianificazione urbanistica;
- infrastrutture e trasporti;
- protezione civile;
- valorizzazione dei beni culturali;
- alimentazione;
- organizzazione della giustizia di pace;
- rapporti internazionali e con l'Unione Europea;

- commercio con l'estero e internazionalizzazione delle imprese;
- professioni;
- disciplina camere di commercio;
- tutela e sicurezza sul lavoro;
- ordinamento sportivo;
- previdenza complementare ed integrativa;
- ordinamento della comunicazione;
- coordinamento della finanza a livello regionale;
- rafforzamento autonomia tributaria.

Nella parte contenente le disposizioni generali delle pre-intese viene stabilita una durata degli accordi decennale. Al termine dei quali, l'intesa cessa i propri effetti, che, solo dopo aver effettuato nel biennio la "verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti", potranno essere eventualmente oggetto di rinnovo o rinegoziazione. Sottoscritta la nuova intesa sarà comunque necessaria la presentazione di un nuovo disegno di legge governativo.

È stata altresì prevista una modificabilità delle intese nel corso del periodo di vigenza, ammissibile nell'ipotesi in cui "nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione" e a condizione che sulle modifiche ci sia accordo tra lo Stato e la regione interessata.

Come verranno ripartite le risorse per le materie che saranno trasferite dallo Stato alle Regioni?

L'attribuzione delle risorse finanziarie da assegnare e trasferire spetterà a una Commissione paritetica Stato-Regione composta da rappresentanti di nomina governativa e rappresentanti nominati invece dalle Regioni.

Il criterio di ripartizione dovrebbe essere quello della compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, in una quantificazione tale da consentire alla Regione di finanziare integralmente le funzioni pubbliche ad essa attribuite.

Il parametro iniziale di ripartizione sarà quello del costo storico sostenuto dallo Stato nella Regione in questione, riferito alla parte di funzioni trasferite o assegnate. Questo criterio, tuttavia, è stabilito che sarà oggetto di progressivo superamento a beneficio del parametro dei fabbisogni standard, da definire entro un anno dall'approvazione dell'Intesa e, ad ogni modo, misurato in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali.

Si segnala, inoltre, che altre sette regioni ordinarie hanno formalmente conferito al proprio Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Si tratta di Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria: con esse il Governo potrebbe avviare immediatamente i negoziati.

Il Lazio, tuttavia, ha impegnato con un ordine del giorno la Giunta regionale a chiedere al Governo che il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle regioni debba essere "ancorato esclusivamente a obiettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza".

Tre regioni, Basilicata, Calabria e Puglia, hanno assunto, invece, iniziative preliminari (consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo) senza tuttavia giungere ad una formale approvazione di un mandato.

La Calabria, per citarne una, ha diffidato il Governo dal predisporre atti che prevedano il trasferimento di poteri e risorse ad altre regioni "sino alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Ha proposto anche la costituzione di una Conferenza degli Uffici di presidenza dei consigli regionali di Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise e Puglia al fine di perseguire eventuali convergenze tra le Regioni del Meridione.

La regione Puglia, invece, ha chiesto un supporto scientifico sul tema all'Istituto pugliese di ricerche economiche e sociali (IPRES), nell'intento di predisporre una ricognizione ed analisi delle possibili prospettive per la regione.