

IL PARTITO DEMOCRATICO
di Lombardia, Veneto, Piemonte

Per una autonomia cooperativa delle istituzioni territoriali

Sommario:

1.0 Introduzione, 1.1 - Per uno sviluppo ordinato delle autonomie - 1.2 Il grande assente: il federalismo fiscale regionale - 2.0 I cambiamenti geopolitici, economici, culturali e tecnologici - 2.1 La necessaria revisione delle competenze concorrenti - 3.0 L'insostenibile coacervo della legge "Calderoli" - 4.0 Il Referendum abrogativo per una autonomia responsabile e cooperativa - 5.0 Il superamento del bicameralismo paritario e il ruolo delle autonomie locali - 5.1 Le competenze esclusive e quelle concorrenti. La modifica dell'articolo 117 - 5.2 La necessaria modifica del Testo Unico degli Enti locali e il rafforzamento delle competenze amministrative degli enti territoriali - 5.3 Il nuovo ruolo del Consiglio delle autonomie locali

1.0 Introduzione

Il regionalismo asimmetrico (articolo 116, 3° comma, Cost.), introdotto dal centro sinistra all'interno della più larga riscrittura del Titolo V nel 2001, era stato concepito come una facoltà per consentire puntuali e circoscritti trasferimenti di funzioni particolari ("ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ... concernenti le materie"), in cui il "particolari" è riferibile alle specifiche e puntuali condizioni del territorio. Nell'impostazione della Lega, stravolgendo il dettato costituzionale, è stato trasformato in uno strumento per

attribuire massivamente ad alcune regioni, non tanto singole specifiche funzioni particolari, bensì competenze generali su materie, che finirebbero per scardinare la necessaria unitarietà delle politiche pubbliche riguardanti l'intero Paese e la loro valorizzazione anche in seno alla competente legislazione europea. L'obiettivo strategico, di cui Calderoli è diventato interprete, è l'utilizzo del trasferimento delle competenze per trattenere nei territori economicamente più forti, e dunque a più elevata capacità fiscale, la maggior parte delle risorse finanziarie, incidendo non solo sulla qualità delle politiche ma

soprattutto sulle disponibilità finanziarie necessarie al corretto funzionamento dello Stato nei confronti dei cittadini residenti nelle aree più svantaggiate, e sulle sue competenze proprie.

In questo senso la legge Calderoli (come è stato rilevato dalla stessa CEI e sul piano tecnico dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio), va contro lo spirito della Costituzione in materia di autonomie, laddove non prevede "un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa" degli enti locali e non istituisce "un fondo perequativo (comma 3 art. 119 Cost.) per i territori con minore capacità fiscale per abitante" **contribuendo così ad allargare i divari già esistenti fra i cittadini residenti nelle diverse regioni italiane.**

1.1 Per uno sviluppo ordinato delle autonomie

Sviluppo delle autonomie e centralizzazione del potere sono stati i due corni di una questione che si dibatte dall'unità d'Italia fino ai nostri giorni, le cui risposte, proprio per la dicotomia a cui sembravano rimandare, hanno sempre finito per generare, nonostante la chiarezza dell'articolo 5 della Costituzione, letture squilibrate e soluzioni istituzionali troppo spesso figlie delle temperie politiche che le generava e del contesto economico e sociale di quel determinato periodo.

Questione comunque ineludibile per affrontare sistemi a complessità e competizione crescente che necessitano di disporre di un ordinato sistema

istituzionale che tenga insieme diverse esigenze. Da quelle macro, tipiche degli stati moderni, essi stessi chiamati a condividere politiche pubbliche all'interno dell'Unione Europea, come hanno messo in evidenza le vicende della pandemia e quelle relative alle forniture energetiche, a quelle più circoscritte in termini di scala, che solo l'attribuzione di competenze al sistema delle autonomie locali può garantire, in un permanente equilibrio dinamico multilivello fra i poteri. Autonomia e cooperazione costituiscono i fulcri di un sistema perché nessun centro possiede tutte le risposte alla molteplicità delle esigenze che si manifestano.

1.2 Il federalismo fiscale regionale

A distanza di oltre vent'anni dalla riforma del Titolo V e a 15 anni dalla legge 42/2009 è sempre più matura la necessità di superare i divari territoriali ed attuare il fondo perequativo, in modo da garantire a ogni regione le condizioni per l'esercizio di responsabilità e autonomia, al di là della piena ed effettiva garanzia di quei livelli essenziali che devono essere garantiti a ogni cittadino e che non possono che essere finanziati dalla fiscalità nazionale.

2. I cambiamenti geopolitici, economici, culturali, ambientali e tecnologici

2001 - 2024 il mutato contesto: a un quarto di secolo dalla riforma del titolo V della Costituzione, la politica è chiamata a

fare i conti con un vero e proprio cambiamento d'epoca su molteplici piani: geopolitici, culturali, ambientali e tecnologici. Dalla "fine della storia" di F. Fukujama siamo entrati dentro una nuova dimensione dei rapporti fra gli Stati, con un vistoso indebolimento delle istituzioni internazionali e del ruolo del diritto come strumento di regolazione delle controversie, e la riemersione della strategicità degli Stati nazionali, seppur in una cornice cooperativa e di maggiore integrazione continentale (EU). La globalizzazione, che da strumento di integrazione economica sembrava essere diventata un volano di trasmissione della democrazia, ha subito in questi ultimi due decenni importanti battute d'arresto, mentre i nuovi poteri generati dall'economia digitale, detentori di ricchezze immense, pongono nuovi problemi alle democrazie del pianeta. La guerra che è tornata violentemente a lambirci impongono pensieri nuovi anche sul versante di un **doveroso ripensamento** delle previsioni di attribuzioni delle competenze ai diversi livelli di governo.

2.1 La necessaria revisione delle competenze concorrenti

Materie come il commercio con l'estero, la produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, il coordinamento della finanza pubblica, l'istruzione (solo per citarne alcune), su cui i senatori Pd Martella, Giorgis e Alfieri hanno presentato per tempo disegni di legge di modifica costituzionale, **richiedono un orizzonte strategico guidato da un interesse quantomeno nazionale e non**

confinato in perimetri amministrativi talvolta di qualche centinaia di migliaia di abitanti.

Un ripensamento sulla portata delle materie devolvibili che, seppur parzialmente ma in spregio delle prerogative parlamentari e della necessaria riconfigurazione delle competenze, è stato introdotto dalla stessa legge Calderoli affidando al Presidente del Consiglio, e dunque al suo arbitrio e alle necessità della contrattazione fra i partiti di maggioranza, il potere di limitare le materie trasferibili alle Regioni, è sempre più urgente.

Il perimetro della devoluzione, priva di parametri di riferimento e di motivazioni posti a base delle richieste, non può essere affidata ad un ambito di discrezionalità politica di incontrollata ampiezza che spetta al solo Parlamento definire.

3. L'insostenibile coacervo della legge "Calderoli"

Trattasi di una legge di procedura che sottrae alla sovranità del Parlamento, e dunque degli istituti della democrazia rappresentativa, le decisioni su una molteplicità di attribuzioni, conferendo ai soli esecutivi statale e regionali la definizione delle funzioni sottratte alla titolarità statale e dunque alle Camere legislative nazionali, che, sole, rappresentano la nazione.

Introduce una arbitraria e ingiustificata distinzione fra materie Lep (di cui all'articolo 117, 2° comma, Cost.) e materie definite non Lep, le seconde trasferibili in base alla spesa storica mentre il trasferimento delle prime può avvenire solo previa definizione dei rispettivi costi e fabbisogni standard. Nel caso delle materie arbitrariamente definite non Lep (definire la previdenza complementare e integrativa non associabile ai diritti civili e sociali appare un autentico azzardo, così come la organizzazione della giustizia di pace), si cristallizzerebbe la spesa **senza una preventiva valutazione comparativa e strumenti di perequazione finanziaria** tra le regioni, mentre nel caso delle materie Lep, che incidono sui diritti civili e sociali dei cittadini, indipendentemente dal territorio in cui vivono, il trasferimento avverrebbe in **assenza di una dotazione di bilancio necessaria alla loro concreta godibilità**. Per le materie LEP stabilire che il trasferimento avverrà " nei limiti delle risorse disponibili dalla legge di bilancio" e che "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", e "garantendo l'invarianza finanziaria" significa certificare l'impossibilità di un integrale finanziamento delle funzioni.

Attribuisce a delle **commissioni paritetiche** anziché al Parlamento, dunque a strutture amministrative, compiti di assoluto rilievo politico quali l'individuazione dei criteri per l'attribuzione delle competenze, l'individuazione delle funzioni trasferibili e la dotazione delle risorse necessarie per

l'esercizio delle funzioni stesse. Inoltre alle stesse commissioni paritetiche è attribuito il compito di valutare annualmente l'eventuale scostamento fra i costi delle funzioni trasferite e la dotazione finanziaria compartecipata, creando le condizioni di una possibile trattenuta **del surplus finanziario** generabile nel tempo sulle corrispondenti aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio regionale.

Una massiva e sregolata attribuzione di funzioni differenziate alle 15 regioni a statuto ordinario così introdotta, senza una necessaria visione e valutazione unitaria, rischia di generare una difficile **tenuta del sistema giuridico ed economico**, indebolendo in prospettiva i fattori di **competitività** delle nostre imprese e la tenuta dei conti pubblici, con effetti rilevanti sul debito. Un processo di moltiplicazione degli assetti normativi e, il conseguente **incremento degli adempimenti burocratici** per le imprese e per gli stessi cittadini, senza contare i possibili effetti di *dumping*, provocherebbe maggiori difficoltà al tessuto produttivo - particolarmente sviluppato nel **nord del paese** - sia in termini di nuovi oneri aziendali sia in termini di capacità di fare sistema e di crescita dimensionale, elementi questi ultimi già sollevati dalle **associazioni di categoria dell'industria** e dal Governatore della Banca D'Italia.

4. Il Referendum abrogativo per una autonomia responsabile e cooperativa

Per affrontare la complessità contemporanea la **governance multilivello** si manifesta come la forma istituzionale più adeguata per fornire risposte alla molteplicità di attori sociali ed anche alle stesse istituzioni.

Il referendum contro la legge Calderoli, a fronte dell'arrogante e maldestra chiusura a riccio della maggioranza durante la discussione parlamentare e del pessimo risultato approvato, appare come uno strumento per fermare una brutta legge e per ripensare un modello autonomistico equilibrato, che tenga assieme le varie parti del Paese rafforzando i livelli di responsabilità degli enti locali così come previsto dall'art. 119 della Costituzione.

Il referendum, pur con i limiti di questo delicato strumento che agisce in una logica binaria, poco concedendo alle sfumature, ha fino ad oggi avuto il merito di far uscire il dibattito dalla dimensione degli addetti ai lavori e di **portare fra il grande pubblico le questioni dell'assetto dello Stato** e quelli relativi alla salute delle sue autonomie e sui rischi che si metta in moto un **processo disgregativo**.

E' compito del **Partito Democratico**, nel dire no alla legge Calderoli e al suo disegno di **un'Italia arlecchino**, lavorare per **un'autonomia cooperativa e multilivello** degli enti territoriali anche mettendo mano alla Carta costituzionale in quelle parti come l'articolo 117 che

mostrano di appartenere ad un pensiero e ad un contesto differente.

5.0 Il superamento del bicameralismo paritario e il ruolo delle autonomie locali

Un modello di regionalismo cooperativo, in cui gli enti territoriali concorrono alle politiche pubbliche nazionali, anche per superare l'attuale modello di "monocameralismo alternato" di fatto, passa da una riforma che superando il bicameralismo paritario affermi in seno ad un ramo del parlamento la piena rappresentanza delle istituzioni territoriali in grado di concorrere e promuovere - con la Camera dei Deputati quale espressione della rappresentanza generale della nazione - politiche pubbliche condivise creando le condizioni per una più stretta cooperazione fra i diversi livelli.

Si realizzerebbe in tal modo il superamento di alcune debolezze connaturate all'attuale sistema parlamentare senza portare a derive, come il **Premierato**, di compressione del funzionamento degli organi legislativi.

5.1 Le competenze esclusive e quelle concorrenti. La modifica dell'articolo 117

Si rende necessaria un'attualizzazione della ripartizione delle competenze attraverso una modifica dell'art. 117, 3° comma della Costituzione, **riportando alla competenza esclusiva statale tutte**

quelle competenze complesse, quali energia, grandi reti di trasporto, l'istruzione, banche, ecc. che trovano solo nell'esercizio coordinato e promosso dallo Stato una risposta fattiva, efficace e di garanzia del rispetto dei diritti sociali e civili.

Per quanto concerne le funzioni particolari relative alle materie eventualmente conferibili alle regioni - processo oggi demandato alle singole intese Stato-Regioni - va superata la ingiustificabile logica frammentaria che attribuisce ad una molteplicità di Commissioni paritetiche la loro individuazione attribuendo i compiti, a supporto delle decisioni comunque spettanti alle Camere, ad un'**unica commissione tecnica per la finanza decentrata**, sul modello della Commissione per i fabbisogni standard, in grado di determinare un **quadro generale per l'attribuzione delle dotazioni finanziarie**, umane e strumentali alle singole regioni richiedenti autonomia differenziata, così come il periodico monitoraggio/revisione degli eventuali scostamenti finanziari.

5.2 La necessaria modifica del Testo Unico degli Enti locali e il rafforzamento delle competenze amministrative degli enti territoriali

L'unico reale processo legislativo di decentramento con trasferimento di competenze negli ultimi trent'anni è certamente ascrivibile alla legge delega Bassanini messa in atto negli anni '90. Percorrere la strada del trasferimento di tutte quelle competenze amministrative

che possano risultare più efficacemente gestibili a livello territoriale deve diventare un mantra per un **nuovo processo di semplificazione e di responsabilizzazione degli attori locali**.

Nuovi trasferimenti di competenze non possono prescindere da una preliminare legge di riordino, che ridisegni il ruolo e le competenze in primis delle **Province, a cui vanno assegnate più estese competenze, soprattutto in funzione di supporto alle piccole realtà comunali, con particolare riguardo per le realtà montane, ai Comuni e alle Città metropolitane** anche in relazione alle nuove competenze regionali, ovviando, in un quadro di sussidiarietà, a sempre presenti derive di **centralismo regionale** e sviluppando una piena applicazione delle disposizioni **in materia finanziaria previste dall'art. 119 della Costituzione**.

5.3 Il nuovo ruolo del Consiglio delle autonomie locali

L'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni ha determinato una concentrazione di poteri senza pari nel nostro ordinamento, marginalizzando la funzione di rappresentanza del Consiglio regionale e privando gli stessi enti locali di strumenti significativi di raccordo fra i diversi livelli di governo. Proprio la deriva monocratica delle regioni impone un rafforzamento del sistema rappresentato dai Cal, quel **Consiglio delle autonomie locali, oggi più espressione formale che sostanziale degli interessi territoriali**, chiamato a svolgere un ruolo chiave nei processi partecipativi. Va

immaginato il CAL come interlocutore forte del Consiglio Regionale e della stessa Giunta nell'esercizio della funzione legislativa con la creazione di una sorta di **Conferenza Regione - autonomie locali** chiamata a partecipare con l'espressione di "intese", sul modello della Conferenza Stato – Regioni, su tutte le questioni riguardanti il riparto delle competenze amministrative degli enti locali.

Alla furia disgregatrice della legge **Calderoli** la quale, al disegno di un'Italia che si dota di strumenti per affrontare le nuove sfide contemporanee, fa **prevalere le esigenze di lotta politica della propria fazione**, spetta al **Partito Democratico** intraprendere la strada del superamento dei tanti squilibri socio-territoriali attraverso il **rilancio della funzione delle Autonomie in chiave collaborativa**.

Estensori:

Gian Mario FRAGOMELI e Ivo ROSSI

Promotori:

I Segretari/e regionali Pd

Silvia ROGGIANI

Andrea MARTELLA

Domenico ROSSI

I Presidenti Pd dell'Assemblea regionale

Emilio DEL BONO

Chiara LUISETTO

Nadia CONTICELLI

I Capigruppo Pd in Consiglio regionale

Pierfrancesco MAJORINO

Vanessa CAMANI

Gianna PENTENERO