



Coordinamento Democrazia Costituzionale



Appello del CDC Emilia Romagna alla Giunta e ad al Consiglio regionale dell'Emilia Romagna

Letta la bozza di intesa sottoscritta il 15 febbraio 2019 tra il Presidente del Consiglio e il presidente della Regione E.R. vi rivolgiamo l'appello a sospendere la procedura tesa ad acquisire maggiore autonomia ai sensi della norma ex art. 116, c. 3, Cost.

Osserviamo in premessa che non è dato capire come sia possibile che una classe dirigente istituzionale quale Voi siete abbia sostenuto da un lato la riforma costituzionale bocciata al referendum del dicembre 2016 e improntata ad un rigidissimo neocentralismo e, dall'altro, ad avanzare dopo pochi mesi richiesta di maggiore autonomia regionale.

Da tale punto di vista le Regioni Veneto e Lombardia appaiono sicuramente più coerenti anche se ancor meno accettabili contenuti e ispirazioni delle loro richieste.

Riteniamo che i termini della maggiore autonomia come indicati nell'ambito della bozza d'intesa del 15 febbraio u.s. nonché il contesto normativo statale e costituzionale dovrebbero indurvi a riflettere sui rischi del tutto concreti di contribuire in tal modo da parte vostra a lacerare unità e indivisibilità della Repubblica ed a rendere permanenti le diseguaglianze regionali nella fruizione dei diritti fondamentali di cittadinanza.

Pur consapevoli che il regionalismo differenziato non è nato oggi ma esiste da tempo in via di fatto, dovremmo tutti avvertire l'enorme responsabilità che compete a chi, in presenza di enormi diseguaglianze territoriali, di genere e di condizione economico-sociale, propone di acquisire ulteriori elementi di autonomia in presenza di un quadro normativo e politico nazionale confuso e contraddittorio.

A noi sembra che dalle richieste avanzate da Veneto e Lombardia emerga con chiarezza una visione neo secessionista che in alcun modo si propone di contribuire al superamento graduale dei divari di cui si è detto ma che, al contrario, tenda ad enfatizzarle.

Le ragioni di merito e procedurali che animano le nostre critiche alla richiesta di maggiore autonomia ex art. 116, c.3, Cost. nei termini di cui alla detta bozza di intesa, sono le seguenti:

- a) Impensabile che una legge traduttrice delle intese tra Regioni e Governo nazionale - con la quale di fatto si modifica la forma di Stato e l'intero assetto del riparto di competenze e di risorse tra Stato e Regioni - sia sottratta alla piena e incondizionata potestà del Parlamento. Da tale punto di vista il

richiamo all'art. 8 sulle intese tra Stato e culti acattolici – come indicato nelle pre-intese del febbraio 2018 tra le tre Regioni e il Governo Gentiloni - è giuridicamente irricevibile, come argomentato dalla maggioranza degli studiosi.

- b) la sostanziale e perdurante inattuazione delle disposizioni di cui all'art. 119 cost. rende illegittimo, giuridicamente, l'intero contenuto della bozza di intesa in esame. La giurisprudenza costituzionale ha infatti da tempo statuito che “nella perdurante inattuazione della legge n.42/2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art.119 Cost., l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui (...) esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa “(sentenze n. 273 del 2013 e 232 del 2011). Da tanto consegue che - visto l'inciso finale dell'art. 116, comma 3, Cost. che recita “...nel rispetto dei principi di cui all'art. 119” - appare attualmente illegittimo e impossibile qualunque trasferimento di potestà legislativa e amministrativa dallo Stato alle Regioni. Ciò sino a quando non verrà data attuazione completa allo stesso art. 119 Cost. con la definizione con legge rinforzata dei detti “principi “.
- c) Ulteriore conseguenza di quanto espresso nel paragrafo b) che precede, è anche il fatto che il mancato completamento della transizione dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare il sistema di perequazione di cui all'art.119, comma 4, Cost., non permette l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost. (cfr. sentenza Corte Cost. n. 273/2013).
- d) La bozza di intesa del 15 febbraio u.s. tra Regione E.R. e Governo nazionale pare ignorare completamente, quindi, il rapporto giuridico sussistente oggi tra l'art. 116, comma 3, e l'art, 119, comma 4, Cost. Si legge nella bozza medesima (art. 2, comma 3) che “l'esercizio delle competenze attribuite nelle materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione E.R. dei principi generali dell'ordinamento giuridico (...) delle competenze legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni...”. Il sillogismo aristotelico aiuta a porre pertanto alla Giunta ed al Consiglio regionale la domanda che segue: come è possibile esercitare le nuove competenze senza che siano stati definiti i LEP, ai quali è subordinato l'esercizio delle competenze stesse?
- e) All'art. 5 della bozza di intesa in esame si indica che “Le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane, strumentali necessarie a all'esercizio di ulteriori forme e a condizioni particolari di autonomia (...) sono determinate dalla Commissione paritetica ...”. Tale Commissione risulterebbe composta (art. 3) da 9 membri designati dalla Regione E.R. e 9 membri designati dal Ministero per gli affari regionali. Alla medesima commissione paritetica viene affidato il compito (art. 5) di determinare l'attribuzione delle dette risorse finanziarie umane e strumentali in termini anche di “fabbisogni standard che dovranno essere determinati per ogni singola materia entro un

anno dall'entrata in vigore di ciascuno degli specifici decreti di cui all'art.4, comma 1, fatti salvi i LEP (art.5, comma 1 lettera b). I fabbisogni standard sono tuttavia individuati, si legge nella bozza di intesa, da un apposito Comitato Stato – Regioni che il Governo si impegna a istituire. Infine si concorda che (art. 5, comma 1) “qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme di autonomia ... non può essere inferiore al valore medio nazionale pro capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse”. Se ne deve dedurre, quindi, che – secondo la Regione Emilia Romagna e l'attuale Governo – anche in assenza della definizione legislativa sia dei fabbisogni standard che dei LEP (e quindi di nuovo nell'impossibilità di rispettare l'art. 119 Cost.) si procede ugualmente ad attribuire alla Regione competenze e risorse sulla base di invenzioni giuridiche – sostitutive in modo inammissibile delle norme costituzionali - stabilite in intese tra Stato ed ogni singola Regione! Appare a noi fuor di dubbio che questo modo di procedere rappresenta potenzialmente un enorme rischio per l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, risultando facilmente immaginabile l'esito disastroso che si avrebbe in un contesto in cui ciascuna Regione avanzasse per proprio conto richieste di maggiore autonomia, in assenza dell'attuazione dell'art. 119 Cost. sul finanziamento delle funzioni regionali e della definizione dei LEP.

- f) La Regione E.R., come Veneto e Lombardia, chiede le siano attribuite competenze, oggi esclusive dello Stato, in materia di Norme generali sull'istruzione e di Tutela dell'ambiente - lettere n) e s) di cui all'art. 117 , comma 2, Cost.-; chiede inoltre le siano attribuite in via esclusiva altre 14 competenze oggi di legislazione concorrente , tra le quali la Tutela della Salute, le Grandi Reti di Trasporto e di navigazione, il Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, previdenza complementare e integrativa . Riteniamo queste richieste incompatibili con l'unità e l'indivisibilità della Repubblica: regionalizzare l'una e l'altra materia oggi di competenza esclusiva dello Stato non potrà che produrre effetti nefasti per l'uguaglianza dei diritti di cittadinanza e sostegno di ogni visione separatista. Le norme generali sull'istruzione e quelle sulla tutela dell'ambiente rappresentano, per differenti motivi, uno dei legami imprescindibili per il presente e il futuro dell'unità nazionale e per l'esercizio di uguali diritti per tutti i cittadini italiani. Anche la richiesta di attrarre alla competenza esclusiva della Regione quelle sopra richiamate di cui all'art. 117, comma 3, Cost. va nella stessa direzione: spingerà all'estremo le differenti capacità di tutelare la salute nei diversi territori, renderà molto più difficile decidere le scelte di infrastrutture nazionali che tenderanno più di oggi a privilegiare le aree più forti, attirerà verso le convenienze di ogni singola regione la normativa di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, contribuirà a crescenti divari regionali nei sistemi previdenziali complementari.

In conclusione: le richieste delle tre Regioni giungono in un momento in cui il federalismo fiscale simmetrico di cui all'artt. 119 non è mai stato portato a termine. Con un capovolgimento dei piani rispetto alle ragioni storiche dell'autonomismo: non sono le regioni più svantaggiate quelle per le quali si pone tramite nuove forme di autonomia il problema della possibilità di competere ad armi pari, ma quelle più avanzate che inseguono la competizione dei mercati internazionali! Le ragioni della crisi del regionalismo italiano, crisi che le richieste delle tre Regioni riconfermano, erano già visibili 10 anni dopo la riforma del titolo V.

Valerio Onida ne individuava in quegli anni di due tipi: **la prima** nel manifestarsi sempre più aggressivo di un regionalismo di stampo quasi-secessionista. Per motivi, tutti ce lo ricordiamo, che partivano da pulsioni identitarie spesso inventate per approdare più prosaicamente ad una completa autonomia fiscale in cui perequazione territoriale, LEP e redistribuzione della ricchezza per fini di coesione nazionale e di uguaglianza tendevano a scomparire. Dovrebbe far riflettere che, oggi come ieri, vi siano Regioni che intendono procedere per conto proprio pur in assenza dei LEP, dei fabbisogni standard, senza che sia stata attuata la norma di cui all'art. 119 Cost. ed in presenza di un quadro certo di governo della finanza decentrata e dei fondi perequativi. **La seconda** riguardava la qualità dell'azione delle classi dirigenti regionali e dei partiti egemoni in quella fase. Furono gli anni in cui dal 2009 una legislazione statale torrenziale in nome del coordinamento della finanza pubblica, elevò a sistema la riduzione dei trasferimenti a Regioni e Comuni, accelerò il definanziamento della sanità, confermò la scuola ultima in Europa per quota di PIL destinato al suo finanziamento, tolse competenze e funzioni alle autonomie giungendo fino a voler decidere il numero dei consiglieri nelle società partecipate dalla Regione o le retribuzioni dei dipendenti regionali.

L'erosione della base imponibile Irap, la modifica delle aliquote Irpef, il blocco delle variazioni delle aliquote su tutti i tributi locali nella legge di stabilità 2016 e di bilancio 2017, l'abolizione della Tasi per le abitazioni principali, la mancata realizzazione del sistema di perequazione interregionale, sono alla base del decremento dell'indice di autonomia tributaria delle autonomie passato dal 52% nel 2007 al 42% nel 2016. Oggi, col genere di regionalismo richiesto, se andasse in porto, le tre regioni potrebbero nell'ambito dei loro territori - per la sanità e l'istruzione - cambiare i percorsi formativi, modificare la normativa concorsuale, aumentare gli organici e le retribuzioni, introdurre la libera professione anche nelle attività ordinarie, istituire fondi regionali aggiuntivi defiscalizzati. Restando infine senza risposta un interrogativo di fondo: dato che nessuno conosce al momento quale sia il preciso costo per singola regione per una determinata funzione è impossibile garantire se i trasferimenti rispetteranno la perequazione ex art. 119 e art. 3 Cost. oppure andranno nella direzione opposta. Altre due furono le ragioni alla base della crisi del regionalismo: la mancata riforma del finanziamento delle Regioni a statuto speciale; il ruolo dei Trattati e delle politiche di bilancio UE, fattori che hanno spinto - nell'eurozona come negli Stati membri - verso sistemi non solidaristici a tutti i

livelli istituzionali. L'avvenuto superamento della centralità del mercato nazionale ha indotto i territori regionali o sub regionali a costruirsi come "piccole comunità di destino economico" che sempre più confliggono con un uso perequativo delle risorse nazionali e territoriali. L'uso dei fondi strutturali e di coesione prima, l'accesso al credito privato a basso costo poi sono stati strumento di questa direzione della storia istituzionale regionale. Con l'ingresso nella Ue dei nuovi Stati dell'est, la percentuale di fondi strutturali assegnati ai paesi dell'area mediterranea tra cui l'Italia è passata dal 60% degli anni 2000 al 30% del 2010 e la tendenza si è confermata. La vicenda ha avuto pesanti contraccolpi anche sulle Regioni italiane e sulla loro capacità di spesa. Il fallimento delle politiche di riequilibrio territoriale è stato uno degli effetti sistemici originati da quelle scelte. Infine sui cosiddetti residuo fiscali: essi altro non sono che lo specchio dei divari territoriali e sociali. Sono ineliminabili nell'ambito della costituzione vigente agli artt. 3 e 119. Senza di essi il disegno costituzionale diverrebbe inattuabile. Il rapporto fiscale è tra il singolo cittadino e lo Stato e non tra questi e un territorio per cui non ha senso parlare di residui territoriali.

Come CDC Emilia Romagna rivolgiamo alla Regione E.R., e a Veneto e Lombardia, l'appello a sospendere – per le ragioni indicate - la procedura per la maggiore autonomia ex art. 116 Cost. Non servono all'Italia né un autonomismo alla carta né un neocentralismo. L'avanzare ognuno per conto proprio in assenza di un solido e condiviso quadro di riferimento nazionale ed europeo contribuisce al disordine istituzionale e alla crescita della diseguaglianza nella fruizione dei diritti fondamentali di cittadinanza. La richiesta dell'Emilia Romagna in sanità, istruzione, assistenza e ambiente è già così di fatto ma queste iniziative possono condurre, ad approdi di strutturale e permanente lacerazione del tessuto nazionale. Il distacco di quote di funzioni per aree territoriali non porta ad una maggiore autonomia per qualcuno ma allo sgretolamento per tutti. L'uso che le tre regioni fanno dell'art. 116 Cost. è una fuga in avanti, un'illusoria rivalsa all'incapacità di portare a sintesi un quadro normativo di sistema che riguardi le funzioni e i principi strategici, gli standard, le sedi collaborative, le perequazioni infrastrutturali, i LEP, la distribuzione delle risorse tra Regioni e Stato. Ci auguriamo che questo appello sia raccolto e che la Regione E.R. contribuisca invece in positivo a porre in Conferenza Stato – Regioni il tema dell'attuazione dell'art. 119 Cost. e dei LEP. In caso contrario saremo assieme a tanti altri a contrastare per via politica e nelle sedi giudiziarie competenti, fino alla via referendaria in ultima istanza, l'evidente illegittimità costituzionale di una legge che traducesse il contenuto della intesa qui commentata.