

Mozione n. 366

presentata in data 9 giugno 2023

a iniziativa dei Consiglieri Carancini, Biancani, Mastrovincenzo

Disegno di legge n. 615 recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

Premesso che:

- il Consiglio dei Ministri del 15.03.2023, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, ha approvato il disegno di legge n. 615 recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”;
- il testo originario della Costituzione prevedeva una significativa applicazione del principio di differenziazione attraverso il riconoscimento di statuti speciali ad alcune Regioni le quali, dunque, godono fin da allora di forme e condizioni di autonomia diverse da quelle delle altre Regioni; l'art. 116 comma 3 della Costituzione, introdotto dalla riforma del 2001, ha esteso l'applicazione del principio di differenziazione alle Regioni a statuto ordinario;

Considerato che:

- il sistema costituzionale italiano è unitario ma pluralista (art. 5: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali») e la scelta del modello pluralista risponde oggettivamente alle esigenze di un paese molto differenziato e disomogeneo sotto il profilo economico-sociale, geografico e storico-culturale. Il rispetto e la valorizzazione delle diversità e dell'autonomia/autogoverno regionale e locale - bilanciati da un proporzionato ed efficace uso dei poteri statali di coordinamento, di tutela e attuazione degli interessi strategici del paese di garanzia dei diritti di tutti a prescindere dal luogo di residenza - rafforza e non indebolisce l'unità del Paese;
- non si tratta di applicare un modello astratto, ma di provvedere ad una organizzazione dei poteri pubblici che riconosce alle istituzioni del territorio i poteri e le responsabilità per i servizi e le prestazioni che possono essere più efficientemente gestiti a livello locale, così da garantire una migliore aderenza agli specifici bisogni dei cittadini e rendere possibile un loro controllo più diretto sulla qualità delle prestazioni erogate; ma anche riservando allo Stato, oltre che adeguati poteri di regolazione e coordinamento unitario, l'esercizio di quelle funzioni e compiti che le istituzioni territoriali non potrebbero assicurare con la stessa efficacia. Tra essi, ovviamente, anche quelli necessari per garantire la coesione sociale, il superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali, l'uguaglianza nell'esercizio dei fondamentali diritti di cittadinanza;

Osservato che:

- il disegno di legge n. 615 prevede la definizione dei principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e delle relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e le Regioni richiedenti. L'iniziativa spetta alla Regione, sentiti gli enti locali, e si traduce nella richiesta motivata di funzioni e compiti; segue un

negoziato fra il Governo e la Regione interessata, che si conclude con la stipula di un'intesa. L'intesa è approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta (legge rinforzata);

- appare indispensabile, nell'ambito di una consapevole conoscenza e partecipazione dei cittadini al percorso costituzionale verso l'attuazione dell'autonomia differenziata e, d'altro canto per una chiara definizione del ruolo del Parlamento, chiarire che 3 sono i modelli compatibili con il dettato costituzionale, ciascuno dei quali, però, richiede apposite e necessarie modifiche dei vigenti Regolamenti parlamentari:
 - 1) il Parlamento si esprime mediante atti di indirizzo sullo schema preliminare di intesa concordato tra Governo e Regione e non ha il potere di emendare il testo definitivo dell'intesa, potrà solo approvare o respingere la legge che la approva (modello Meloni);
 - 2) il Parlamento ha il potere di intervenire sui contenuti dell'intesa stipulata tra il Governo e la Regione, esercitando i suoi poteri di emendamento nel corso dell'iter della legge dell'approvazione dell'intesa. L'approvazione degli emendamenti parlamentari non produrrà, tuttavia, la diretta modifica delle clausole dell'intesa, ma varrà come richiesta di rinegoziazione delle stesse, con conseguente sospensione del procedimento legislativo di approvazione dell'intesa; il procedimento riprenderebbe poi con l'esame delle modifiche all'intesa rinegoziate dal Governo con la Regione sulla base delle richieste parlamentari;
 - 3) alla Regione - e per essa al Consiglio regionale - è riservata l'iniziativa della legge di approvazione dell'intesa stipulata tra il Governo e la Regione, prevede che il Parlamento possa emendare il testo dell'intesa, ma che le modifiche approvate siano inviate al Consiglio regionale per acquisirne il consenso, innescando una procedura di navette fra Parlamento e Consiglio regionale al fine di pervenire ad un testo condiviso;
- non appare inoltre da escludere la possibilità che il Parlamento, nel corso dell'iter del disegno di legge Calderoli, con separata legge, possa indicare al Governo principi e criteri direttivi per l'approvazione dell'art. 116/3 co. della Costituzione, per esempio individuando, nell'ambito della materia, "norme generali sull'istruzione" quelle che non possono essere attribuite alle Regioni ai sensi dell'art. 116/3 co. in quanto ritenute necessarie ad assicurare l'unità dell'ordinamento;

Ritenuto che:

- le condizioni per assicurare una partecipazione al procedimento degli enti locali possono così sintetizzarsi:
 - a) la determinazione dei LEP è condizione preliminare per l'attribuzione dell'autonomia differenziata alle Regioni che la richiedano e per l'individuazione delle corrispondenti risorse. In base all'art. 120/2 co. della Costituzione la tutela dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è una condizione essenziale dell'unità giuridica ed economica del Paese; la determinazione dei LEP è affidata alla competenza legislativa dello Stato (art. 117/2 co. Cost.) per garantire una soglia di uguale trattamento a tutti i cittadini a prescindere dai confini territoriali dei governi locali;
 - b) la pregiudizialità dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione rispetto all'approvazione delle intese previste dall'art. 116/3 co. deriva non solo dall'esplicita indicazione costituzionale ma anche dalla necessità di risolvere gravi contraddizioni interne al disegno di legge Calderoli, altrimenti insolubili come ad esempio, la possibilità di attribuire alle Regioni funzioni non LEP, anche se possono implicare il trasferimento di risorse significative, ancor prima di aver definito costi e fabbisogni dei LEP per le altre materie;

- occorre pertanto una complessa operazione di bilanciamento tra valori ed esigenze diverse che è possibile solo dando completa attuazione all'art. 119 della Costituzione con ciò significando la ricostruzione dei costi standard in tutti i settori in cui sia possibile (assicurando il finanziamento di tutti i LEP) e determinazione del livello dei fabbisogni standard non solo attraverso il bilanciamento dei livelli delle varie prestazioni (LEP - non LEP) ma anche determinando quale livello delle entrate sia compatibile con la collocazione dell'Italia all'interno dell'Unione Europea;

Preso atto che:

- la suddetta operazione, per svolgersi con adeguato consenso, richiede il pieno coinvolgimento e la responsabilizzazione in primo luogo delle Regioni oltre agli enti locali nella costruzione della complessiva politica di bilancio della Repubblica, come prevede la legge 42/2009 che ha attribuito alla Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, il compito di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento;
- nell'ambito di un diffuso e attuale confronto nel Paese sui molteplici aspetti di un'eventuale svolta verso l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116/3 co. della Costituzione, deve essere tenuta in assoluta considerazione una prima ma significativa "Nota di Lettura" del Servizio bilancio dello Stato che analizza, articolo per articolo, la Relazione Tecnica del Disegno di legge stesso, ed in particolare in alcuni passaggi rispetto all'art. 8 nella cui norma propositiva si afferma l'invarianza finanziaria dell'eventuale riforma. Indicazione smentita seccamente dalle osservazioni del Servizio Bilancio del Senato il quale, sul presupposto che dal provvedimento non discendono oneri a carico della finanza pubblica, tra le altre analisi testualmente afferma "... si segnala che tali effetti onerosi potranno concretizzarsi al momento della determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117/2 co. Lettera m). Ulteriori effetti onerosi potrebbero inoltre derivare nella fase successiva alla determinazione dei LEP.... L'articolo 5 individua quale forma di copertura degli oneri connessi al trasferimento delle funzioni previste dalle intese una o più compartecipazione ai tributi erariali, senza peraltro indicare quali e per gli ulteriori ed eventuali oneri che dovessero manifestarsi si limita a rinviare all'art. 17 della legge di contabilità inerente alla copertura finanziaria delle leggi e al rispetto degli equilibri di bilancio...";

Ritenuto altresì che:

- in relazioni ai compiti e alle responsabilità affidate ad ogni Consigliere regionale eletto rispetto all'eventuale evoluzione delle disposizioni attinenti l'attuazione dell'autonomia differenziata, è fondamentale dovere dell'Assemblea legislativa delle Marche, per le importanti e diverse implicazioni di partecipazione a carattere istituzionale, avviare fin d'ora e con urgenza una discussione pubblica aperta, trasparente e chiara sia nella sede istituzionale dell'Assemblea legislativa sia in funzione della condivisione indispensabile di un tema così impattante nei nostri territori;
- che tale responsabilità del Consiglio regionale e dei propri componenti è accresciuta in particolare dal fatto che l'autonomia differenziata potrebbe produrre effetti rilevanti sui sistemi sanitari e scolastici territoriali che, tra le altre, seppure con distinta intensità, costituiscono funzioni tipiche

delle Regioni rispetto alle cui trasformazioni l'Assemblea legislativa deve sentirsi investita fin dai primi passaggi;

Considerato inoltre che:

- in data 01.06.2023 il Presidente della Regione Marche Francesco Acquaroli è stato audito in 1° Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sul Disegno di legge A.S. n. 615 e connessi (A.S. n. 62 e A.S. n. 273) esprimendo una posizione della Regione Marche sostanzialmente favorevole alla riforma dell'autonomia differenziata seppure con espressa richiesta di analisi e progressiva risoluzione delle criticità derivanti sia dalla differente natura dimensionale delle regioni che dalle diverse potenzialità delle macchine amministrative esistenti;
- sarebbe stato opportuno un preventivo confronto del Presidente della Regione Marche con i Consiglieri regionali rappresentanti dei diversi territori rispetto ai temi e alle argomentazioni portati in sede di audizione in Senato, vale a dire le problematiche del trasporto pubblico locale, le infrastrutture di collegamento, il servizio sanitario regionale, le strutture amministrative degli enti locali, il sistema di internazionalizzazione, la dotazione di risorse economiche e professionali, ecc, in previsione di una riforma di potenziale semplificazione e di miglioramento della competitività e della crescita di tutti i territori della regione;

Visto che:

- il Governo, che negozia con la Regione i contenuti dell'autonomia differenziata, e il Parlamento che li approva, valutano le motivazioni addotte dalla Regione, che dovranno consistere nell'efficace dimostrazione della possibilità e della capacità della Regione stessa di poter assicurare prestazioni e servizi migliori ai propri cittadini senza ledere gli interessi nazionali;
- la Regione interessata, pertanto, partecipa attivamente alla definizione dei contenuti dell'autonomia differenziata relativamente alla determinazione dei LEP (livelli essenziali di prestazione) concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini, al trasferimento delle funzioni amministrative differenziate e delle relative risorse con analisi dei costi e dei fabbisogni, il tutto assicurando una concreta partecipazione al procedimento agli enti locali;
- in data 02.03.2023 la Conferenza Unificata Stato-Regioni esprimeva parere favorevole a maggioranza sul disegno di legge in oggetto, con il voto contrario delle Regioni Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana;

Richiamata:

- la mozione n. 365/23 del 08/06/2023;

Considerato infine che:

- la Regione Marche, così come le altre regioni del Paese, sarà chiamata ad esprimere la propria posizione circa la volontà di ricorrere all'art. 116 della Costituzione, e svolgerà eventualmente un ruolo attivo sia nella predisposizione della proposta d'intesa sia nell'adozione successiva dell'intesa definitiva per il trasferimento delle competenze (e relative risorse umane e finanziarie), previa consultazione e percorso di partecipazione con gli enti locali per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dell'entità delle risorse necessarie;

Per tutto quanto sopra,

SI FA PARTE ATTIVA E RESPONSABILE

del lungo percorso di approfondimento riconducibile alla materia dell'attuazione dell'art. 116/3 co. della Costituzione - autonomia differenziata – per quanto attiene la Regione Marche, attraverso la sollecita istituzione di una Commissione Speciale consultiva e/o propositiva e/o di studio al fine di elaborare una o più relazioni sui contenuti inerenti l'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione Marche stessa.

ed altresì

IMPEGNA

IL PRESIDENTE E LA GIUNTA REGIONALE

- a chiedere la calendarizzazione di una specifica seduta monotematica dell'Assemblea legislativa delle Marche dedicata al tema dell'autonomia differenziata Alla luce del disegno di legge n. 615 "Disposizioni dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione" al fine di delineare una posizione dell'organo legislativo attraverso le proprie espressioni politiche presenti, anche in funzione di una posizione trasparente dei rappresentanti eletti dai cittadini rispetto a posizioni legittime ma improprie della Giunta e del Presidente se riferite all'Istituzione Regione Marche;
- ad aprire la partecipazione alla suddetta seduta consiliare ad ANCI in rappresentanza dei sindaci delle Marche.