



Azione Cattolica Italiana

Delegazione Regionale Piemonte Valle d'Aosta



PER UN'ITALIA DI SANA E ROBUSTA COSTITUZIONE

Quali riforme costituzionali e perché?

*Incontro del Gruppo regionale fede/politica
rivolto a responsabili, aderenti e amici AC*

sabato 25 febbraio 2023

Parte prima – AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Perché ci occupiamo di autonomia differenziata e presidenzialismo?

Una lunga e solida tradizione associativa ci ha insegnato a portare una particolare cura alla nostra Costituzione, legge fondamentale, i cui principi sono alla base della nostra identità nazionale e convivenza civile.

Da qui l'interesse per i processi di aggiornamento, revisione e riforma della Carta che l'AC ha espresso negli ultimi 30 anni e che rinnoviamo in questo passaggio così importante per la nostra democrazia e per il futuro del Paese.

*«Quando mi chiedono se credo in Dio,
rispondo che credo nel Vangelo e nella Costituzione,
due testi straordinari sempre dalla parte dei deboli
e non dei forti,
degli oppressi e non degli oppressori,
degli occupati e non degli occupanti...».*



- **Michele Del Gaudio - Magistrato anticorruzione**

Relazione - sommario

- Una distinzione
 - La questione: rapporto tra governabilità e rappresentanza
 - Perché la combinazione tra autonomia differenziata e presidenzialismo : 3 possibili “letture”
 - Autonomia differenziata:
 - ❖ che cos'è
 - ❖ chi la decide
 - ❖ come si finanzia
 - ❖ come garantire unità del paese e i diritti civili e sociali su tutto il territorio → i LEP: punto-chiave
costi e finanziamenti
- il senso complessivo

Una distinzione



- **l'autonomia differenziata** è norma prevista dalla nostra Costituzione come una possibilità, (vedremo come) quindi la discussione riguarda la sua applicazione; la misura e la forma di questa autonomia sono però decisive rispetto all'assetto generale dello stato
- **il presidenzialismo** costituisce invece una novità assoluta, nel senso che implica una forma di stato e di governo che non è prevista dalla Costituzione, che prospetta un modello diverso (per non dire opposto) rispetto a quello definito dalla nostra Costituzione. Si tratta quindi di un cambiamento fondamentale del nostro ordinamento statale, che sposta il centro del sistema politico dal Parlamento al Governo.

La questione

Dietro a entrambe le proposte vi è una questione di fondo, emersa già in occasione della discussione sulla legge elettorale e sul referendum sul n° dei parlamentari,

Il **rapporto tra governabilità e rappresentanza**

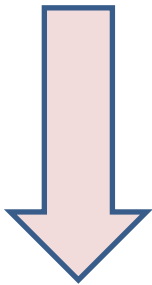
- *da un lato*: Esigenza di decisioni rapide e di stabilità dei governi nazionali
- *dall'altro*: esigenza di maggior «vicinanza» ai cittadini, attraverso un decentramento non solo **amministrativo** ma anche **legislativo**
- Entrambe le esigenze vanno nella direzione di ridurre drasticamente il **ruolo del Parlamento** nazionale, fulcro del nostro sistema attuale, a vantaggio sia del governo (potere esecutivo) sia delle regioni (potere esecutivo – legislativo – amministrativo)
- Tale spostamento però avviene
 - da un lato **concentrando il potere** (presidenzialismo)
 - dall'altro con una **differenziazione dei poteri** che passano alle regioni (dal regionalismo al federalismo «asimmetrico»)

Però: quale equilibrio tra

governabilità

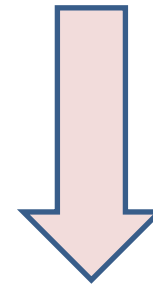


rappresentanza



• **Efficacia** dello stato

Tendenza al sistema
presidenzialistico



legittimazione del potere

Tendenza al sistema
parlamentare

Le parole

- Premessa

COMPETENZA (o potestà) LEGISLATIVA

Stato – regione –

→ *competenze esclusive o concorrenti*

COMPETENZE AMMINISTRATIVE

(o potestà regolamentare)

Stato – regione- provincia – città metropolitana -
comune



Perché la combinazione di

- **autonomia differenziata**

e

- **presidenzialismo**



La combinazione tra le due iniziative tre possibili “letture”



- 1. Frutto di uno scambio politico tra le forze di governo e della contingenza delle elezioni regionali in Lombardia?*
- 2. Esito di un processo storico che registra la crisi della democrazia rappresentativa e dello stato nazionale? Fiducia che un federalismo, forte e differenziato, sviluppi la responsabilità dei cittadini e delle istituzioni locali ad una maggior efficienza, alimentando una competizione “leale” tra le regioni e tra le regioni e lo stato stesso?*
- 3. Miscela micidiale per l’unità del paese, per il suo ruolo internazionale, per l’attuazione dei principi costituzionali fondamentali di solidarietà, eguaglianze e giustizia?*

La combinazione → 1° «lettura»

- *Frutto di uno scambio politico tra le forze di governo e della contingenza delle elezioni regionali in Lombardia?*
- FI e FdI **per il presidenzialismo**
- **LEGA per l'autonomia**
(la «bandiera» del federalismo e/o secessione del Nord)

Enfasi propagandistica → falso bersaglio? Distrazione?

La combinazione → 2° «lettura»

Esito di un processo storico che registra la crisi della democrazia rappresentativa e dello stato nazionale? Fiducia che un federalismo, forte e differenziato, sviluppi la responsabilità dei cittadini e delle istituzioni locali ad una maggior efficienza, alimentando una competizione “leale” tra le regioni e tra le regioni e lo stato stesso?

Riduzione n° parlamentari → riduzione rappresentanza

Rielezione di Napolitano e Mattarella → divisione tra le forze politiche, difficoltà a individuare figure di sintesi, spinte verso un nuovo modello

Astensionismo al 50/60% → crisi di legittimazione del potere e della democrazia rappresentativa

Tendenza dei governi a legiferare per decreto d'urgenza, o ponendo la fiducia → Parlamento luogo di ratifica

Decennale critica sulla scarsa efficienza del Parlamento → polemica sul bicameralismo → mancata riforma per distinguere le funzioni dei 2 rami → prassi che tende a evitare la modifica nella discussione alla 2° camera

Autonomia differenziata → parziale svuotamento della funzione legislativa del Parlamento che passa alle regioni

Presidenzialismo → cambio di modello: al centro l'esecutivo, elezione diretta del Presidente della Repubblica

L'autonomia sollecita l'efficienza, la velocità, la responsabilità → Dal modello solidale/cooperativo tra ceti e territori al modello competitivo (stante la fatica a riformare la PA)

L'esperienza di alcune regioni più virtuose → peraltro discussa, specie in campo sanitario; es. sanità lombarda tra eccellenza privata e debolezza territoriale; esperienza del covid in cui si è evidenziata la necessità del ruolo statale

La combinazione → 3° «lettura»

- *Miscela micidiale per l'unità del paese, per il suo ruolo internazionale, per l'attuazione dei principi costituzionali fondamentali di solidarietà, eguaglianze e giustizia?*

La combinazione di **autonomia differenziata e presidenzialismo** (più **riforma fiscale** che riduce o annulla la progressività delle imposte) produce una **frammentazione** del paese che ne indebolisce la capacità economica, riduce la possibilità di **interventi perequativi** e le risorse per il riequilibrio territoriale e per **politiche redistributive del reddito**, accentuando il **divario tra regioni** ricche e regioni povere o meno efficienti, con effetti sociali negativi per il venir meno dei **sistemi pubblici di salute, assistenza, istruzione, politiche attive del lavoro**, ... dal federalismo "simmetrico" si passa a quello "asimmetrico"

Tali modifiche implicano una **revisione di tutto l'ordinamento dello stato** (2° parte della C.) e si riflettono sui principi fondamentali e sui diritti/doveri dei cittadini (1° parte della C.)

La combinazione di queste riforme produce una forte **confusione amministrativa** e accentua le **diversità di organizzazione** locale che non sono motivate da specifiche condizioni territoriali → rischio **ingovernabilità** rispetto a questioni decisive come sanità, istruzione, comunicazioni, energia, ambiente

La possibilità delle regioni di stipulare specifici accordi con lo stato ed anche internazionali, specie all'interno dell'UE, può ridurre la **coesione nazionale** e il peso dello stato nazionale nel **contesto internazionale**

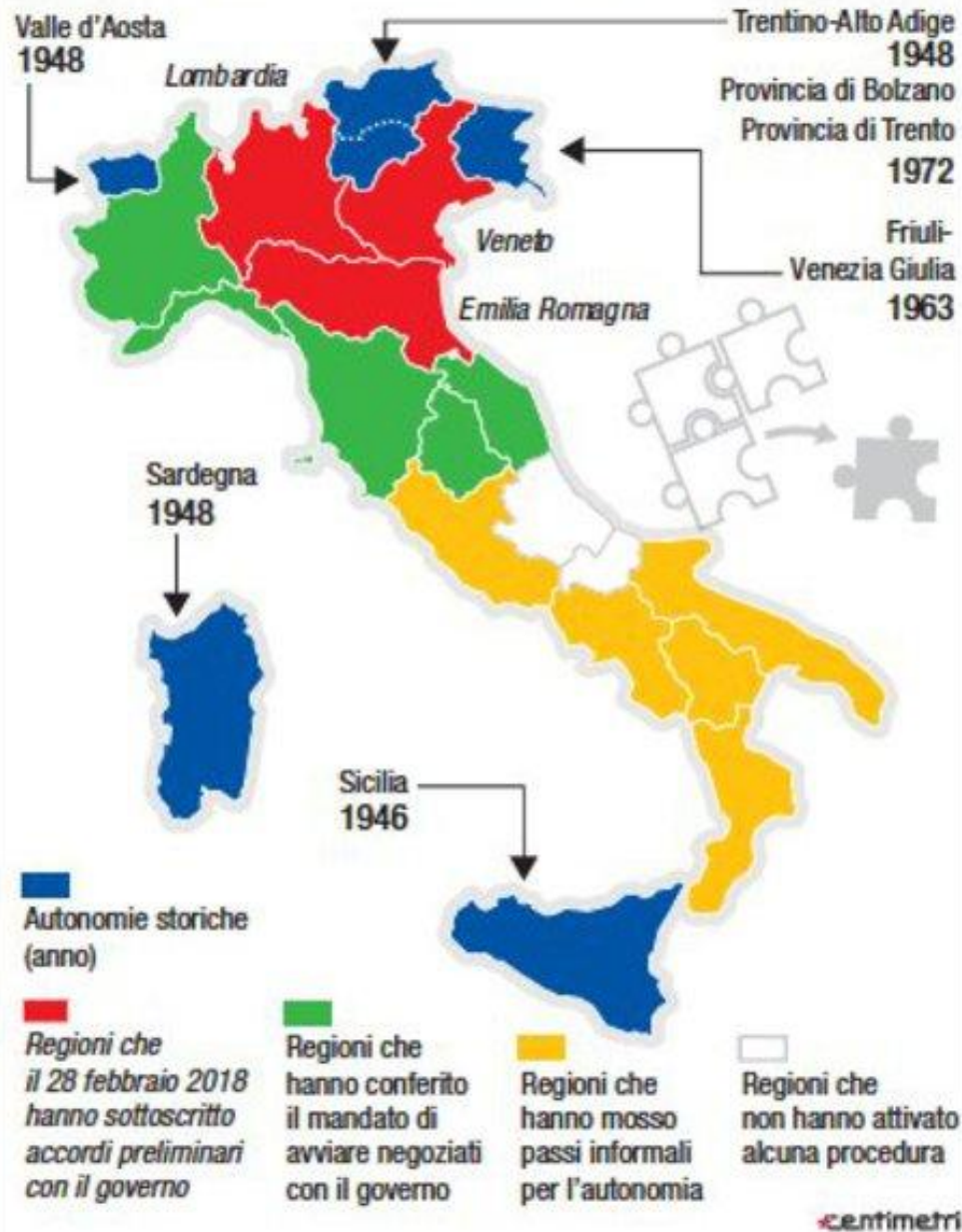
La procedura adottata per la definizione delle intese tra stato e regione per l'autonomia differenziata mette **il Parlamento ai margini** (proprio su un tema decisivo che riguarda la sua funzione principale) e rende le scelte di autonomia **difficilmente reversibili** da parte dello stato centrale



AUTONOMIA DIFFERENZIATA

- **DEFINIZIONE:** per “autonomia differenziata” si intende la possibilità che una **regione a statuto ordinario** possa ottenere competenza legislativa esclusiva su **materie** che sono “concorrenti” (combinazione di decisioni statale e regionali) o “esclusive” (cioè attualmente di sola competenza statale), tramite una particolare “**intesa**” con lo Stato. Questo è definito dagli articoli 116 e 117 della Costituzione ([articolo. 116 Cost.](#)) ([art. 117 cost.](#)). *Al momento non è stata definita alcuna intesa di questo genere, ma diverse regioni hanno avviato la procedura*

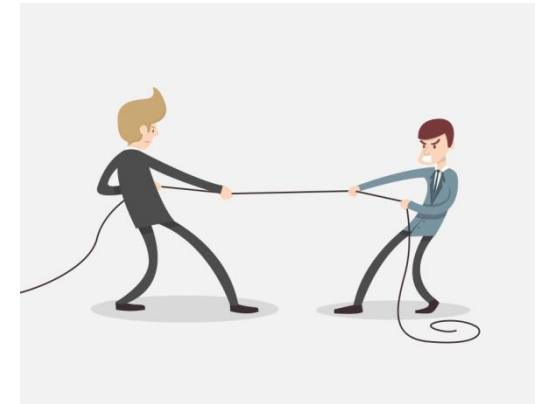
L'Italia delle Autonomie



- **il Veneto e la Lombardia**, hanno chiesto di **gestire tutte le 23 materie**
- **L'Emilia Romagna** ha chiesto l'autonomia su **15 materie**;
- **Il Piemonte** ha chiesto l'autonomia su **12**
- **La Liguria** ha chiesto di gestire in autonomia le **grandi reti di trasporto**;
- **La Puglia e la Campania** hanno chiesto la gestione esclusiva ed autonoma della **sanità**.
- Altre regioni hanno avviato procedure di richiesta

QUALI SONO QUESTE MATERIE?

- i **rapporti internazionali** e con l'Unione europea,
- il commercio con l'estero,
- la tutela e sicurezza del **lavoro**,
- l'**istruzione**, (la formazione professionale è già di competenza delle regioni)
- le professioni
- la **ricerca** scientifica e tecnologica,
- la tutela della **salute**,
- l'alimentazione,
- l'ordinamento **sportivo**,
- la **protezione civile**,
- il governo del **territorio**,
- i porti e gli aeroporti civili,
- le grandi reti di **trasporto** e di navigazione,
- ordinamento della **comunicazione**,
- la produzione, trasporto e distribuzione dell'**energia**,
- la **previdenza** complementare e integrativa,
- il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario,
- valorizzazione dei **beni culturali e ambientali**, promozione e organizzazione attività culturali
- le casse di risparmio e aziende di credito
- gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.
- *inoltre possono essere attribuite alle regioni e materie al momento di potestà esclusiva dello Stato*
- la giustizia, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace
- norme generali sull'istruzione
- tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali



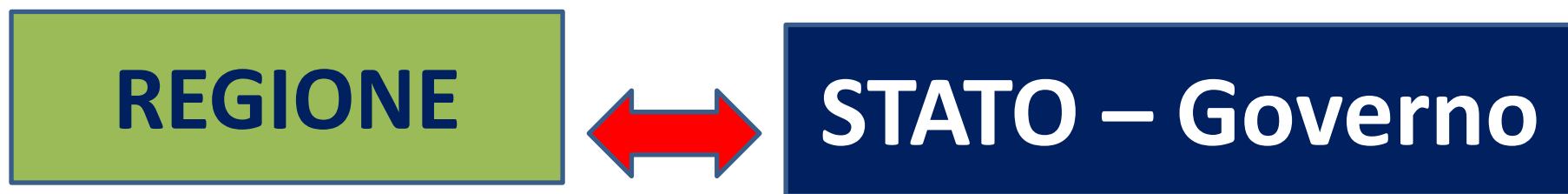
Quindi ...

- **AUTONOMIA** *Il potere di una regione che ottenga tutte o molte di queste competenze cresce in misura notevole, mentre si riduce quello statale.*
- **DIFFERENZIATA** : *ogni regione può definire una propria richiesta e quindi concludere con lo stato una particolare intesa. Poiché l'intesa è di una singola regione in un rapporto diretto con lo Stato centrale, si vengono a determinare 15 diversi sistemi regionali.*
La potestà relativa ad una materia che non va ad una regione resta allo stato
- La **frammentazione** dipende non solo dalla delega alle regioni di fare leggi su una certa materia, ma il fatto che una regione abbia tale potestà e quella vicina no, una differenziazione che tocca anche i rapporti internazionali..



CHI DECIDE L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

i soggetti che partecipano al processo decisionale
(art.2 ddl)



Pareri consultivi della Conf. Stato-regioni

Approvazione Parlamento (senza possibilità di
modifiche) a maggioranza assoluta

(ben 14 regioni su 20 sono governate da centro dx)

- Non vi sono **condizioni** per stipulare l'intesa (ad es. il bilancio regionale, precedenti commissariamenti,...)

CHI DECIDE L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

i soggetti e procedura che parteciperanno al processo decisionale (art.2 ddl)

- ciascuna regione a statuto ordinario (Rso)
- presidente del Consiglio e ministro competente (Calderoli)
- trattativa/schema di intesa
- approvazione in CdM con parere non vincolante della Conf. Stato/regioni e poi del Parlamento
- schema definitivo approvato in CdM e poi trasformato in ddl che deve essere approvato dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti
- Non vi sono condizioni per stipulare l'intesa (ad es. il bilancio regionale, precedenti commissariamenti,...)

Due nodi principali

come si finanzia

questa autonomia differenziata ?

**come si può garantire l'unità del paese
e la parità di trattamento di tutti i cittadini italiani ?**

→ Livelli Essenziali di Prestazione **LEP**

Il finanziamento dell'autonomia differenziata

- La regione trattiene **quote delle tasse** che oggi vanno al bilancio statale in relazione alle materie richieste (es. richiesta del Veneto, quota bilancio statale che passa alle regioni),
- può stabilire **nuovi tributi** per cittadini e imprese
- Acquisisce **beni demaniali** oggi di proprietà statale presenti sul proprio territorio (aree, porti, musei, infrastrutture, ...)



LEP : cosa sono / chi li decide /

- Il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata deve essere **subordinato alla determinazione** dei “livelli essenziali delle prestazioni” (Lep) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. *art. 4 DDL*
- Stabiliti **senza «oneri aggiuntivi»** per lo stato
 - I LEP decisi dal **governo** (DCPM)
- La loro definizione è essenziale perché su questo si dovrebbe basare la **perequazione** tra le varie aree ed è lo stato a doverli garantire su tutto il territorio
- Perciò non dovrebbero essere condizionati dalla disponibilità di bilancio

IL PIL PRO-CAPITE

Così nelle regioni italiane (2021)

Valori in euro

1ª REGIONE

Trentino-Alto Adige

40.904

20ª REGIONE

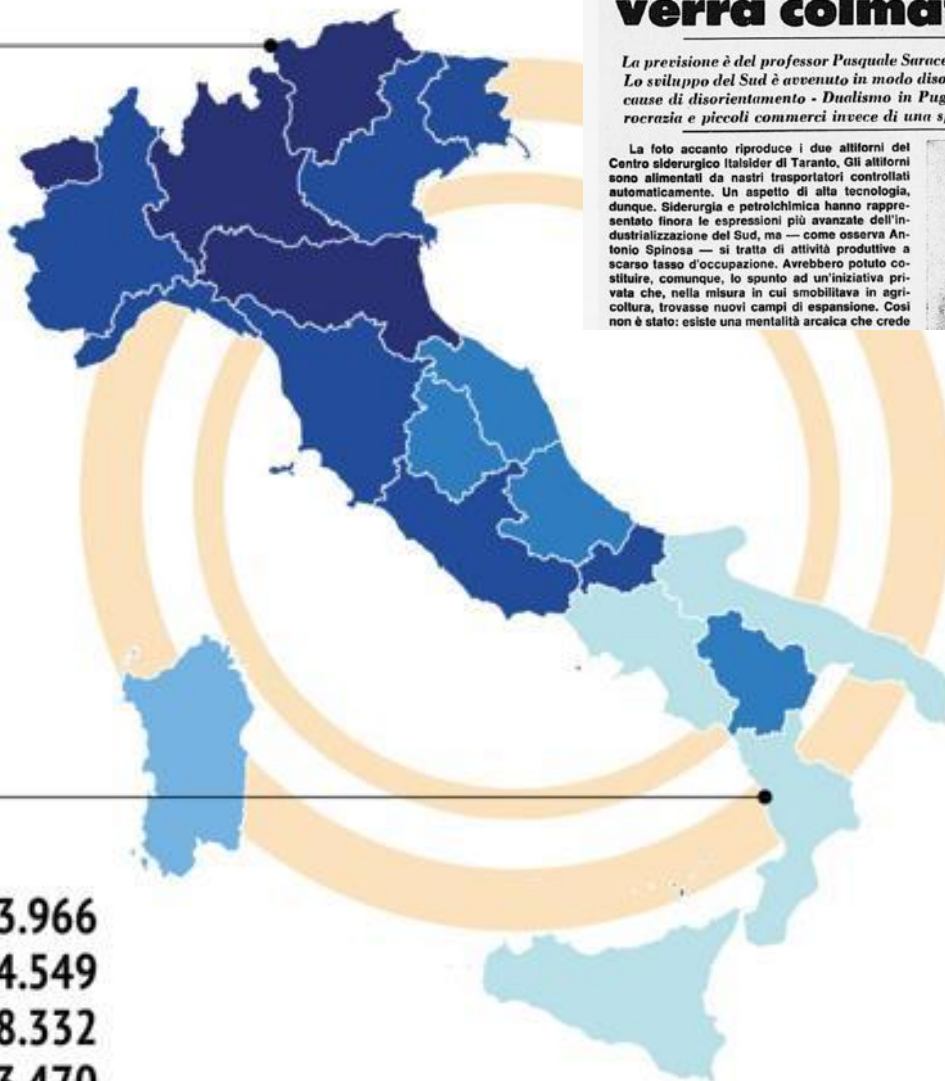
Calabria

16.168

LE FASCE (IN EURO)

1° fascia	34.550-43.966
2° fascia	28.333-34.549
3° fascia	23.471-28.332
4° fascia	19.581-23.470
5° fascia	17.595-19.580

FONTE: Istat



Mercoledì 13 settembre 1972

CORRIERE DELLA SERA

LE PROSPETTIVE DI UN PROBLEMA CHE TORMENTA L'ITALIA

Il divario fra Nord e Sud verrà colmato solo nel 2020

La previsione è del professor Pasquale Saraceno ed è espressa in un rapporto per il ministero del bilancio. Lo sviluppo del Sud è avvenuto in modo disordinato, aggiungendo ai vecchi motivi di arretratezza nuove cause di disorientamento - Dualismo in Puglia fra costa ed entroterra - Investimento immobiliare, burocrazia e piccoli commerci invece di una spinta all'industrializzazione - Piramidi sulle sabbie mobili

La foto accanto riproduce i due altiforni del Centro siderurgico Italsider di Taranto. Gli altiforni sono alimentati da nastri trasportatori controllati automaticamente. Un aspetto di alta tecnologia, dunque. Siderurgia e petrolchimica hanno rappresentato finora le espressioni più avanzate dell'industrializzazione del Sud, ma — come osserva Antonio Spinoso — si tratta di attività produttive a scarso tasso d'occupazione. Avrebbero potuto costituire, comunque, lo spunto ad un'iniziativa privata che, nella misura in cui smobilitava in agricoltura, trovasse nuovi campi di espansione. Così non è stato: esiste una mentalità arcaica che crede



Nel 1972

GEA - WITHUB

LEP : come finanziarli?

- Il finanziamento dei LEP pone un serio problema di bilancio
- L'esempio dei LEA individuare il *“fabbisogno sanitario nazionale standard”* e poi considerare le situazioni locali specifiche o limitarsi alla «spesa storica» di ciascuna regione?
- “compartecipazioni al gettito di uno o più tributi o entrate erariali maturato nel territorio regionale”,
- Non si affronta la questione centrale alla base dell'attuazione del federalismo fiscale, ovvero la **necessità di finanziare il superamento dei divari territoriali** nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali se non si intende redistribuire le risorse disponibili a favore dei territori meno attrezzati (*Uff. ministero bilancio*)



LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA (LEA)

Adempimenti cumulativi 2010-2019



Adempimento >85,9%

Emilia-Romagna (93,4%), Toscana (91,3%), Veneto (89,1%), Piemonte (87,6%), Lombardia (87,4%)

Adempimento tra 76,7% e 85,9%

Umbria (85,9%), Marche (84,1%), Liguria (82,8%), Friuli-Venezia Giulia* (81,5%), Prov. Aut. di Trento (78,8%)

Adempimento tra 67,6% e 76,6%

Abruzzo (76,6%), Basilicata (76,4%), Lazio (75,1%), Sicilia (69,6%), Molise (68%)

Adempimento <67,6%

Puglia (67,5%), Valle d'Aosta* (63,8%), Calabria (59,9%), Campania (58,2%), Prov. Aut. di Bolzano* (57,6%), Sardegna* (56,3%)

*Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Sardegna e le Province autonome di Trento e Bolzano non sono sottoposte a verifica degli adempimenti

I costi, finanziari e politici

- Lo Stato, per definire e per garantire i LEP in tutta la nazione, dovrà **spendere molto**. Per farlo, dovrà ridurre la spesa pubblica e/o aumentare le tasse e/o incrementare il debito.
- lo Stato avrà **meno risorse e meno forza politica** per continuare a garantire i LEP su tutto il territorio.
- Non è chiaro come sia possibile garantire «**l'invarianza finanziaria** con le regioni che non sono parte dell'intesa»(art.8) quando lo stato avrà meno risorse
(solo le 3 regioni che hanno avviato l'intesa prenderebbero 190 mld di entrate, ossia il 25% del bilancio annuale statale)
- Lo stato faticherà ad **armonizzare** questo federalismo asimmetrico sia con il resto delle materie che restano allo stato, sia con le direttive comunitarie dell'UE

il senso

- Lo spirito della riforma dovrebbe essere quello di innescare una competizione virtuosa tra le regioni in grado di fare di più e meglio dello stato centrale. Tuttavia, **il pericolo**
- - **sul piano gestionale** è quello di moltiplicare le burocrazie e i centri decisionali, di ingolfare le istituzioni (e il paese) con regole troppo diverse da regione a regione, nonché di alimentare un'ulteriore sovrapposizione delle competenze tra stato e regioni.
- - **sul piano delle risorse finanziarie** il rischio è aumentare il divario nord-sud, sottraendo molte risorse al bilancio statale *(la «secessione dei ricchi»)*

Dall'Italia delle regioni a



Dall'Italia delle regioni a



Dubbi finali

- Condizioni politiche e culturali, interne e internazionali: *È tempo propizio per riforme del genere?*
- Meccanismi/procedure: *i «tempi stretti» dell'autonomia differenziata sono opportuni quando si tratta di introdurre modifiche così rilevanti?*
- Sostenibilità del bilancio statale *Quali rapporti finanziari tra Stato e Regioni?*

riferimenti

- <https://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/un-nuovo-regionalismo-per-litalia-di-domani/>
- <https://www.affariregionali.it/attivita/aree-tematiche/autonomia-differenziata/commissione-di-studio-sullautonomia-differenziata/> (istituita nel 2019)
- <https://www.cercasiunfine.it/presidenzialismo-e-autonomia-differenziata-di-franco-monaco/>
- [Ufficio parlamentare di bilancio](#), relazione sulla legge di Bilancio 2022-23
- <https://www.altalex.com/documents/news/2022/08/25/possibile-presidenzialismo-italia>
- <https://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.716.18PDL0015210.pdf> proposta di FdI del 2018
- <https://www.carteinregola.it/index.php/no-autonomia-regionale-differenziata-le-faq/>
- <https://www.sivempveneto.it/autonomia-differenziata-i-nuovi-lep-terranno-conto-degli-attuali-lea-ecco-il-testo-trasmesso-alla-conferenza-unificata/>
- <http://www.osservatoriodelsud.it/2019/02/13/rischio-servizio-sanitario-pubblico-lautonomia-differenziata-enzo-paolini/>
- <https://jacobinitalia.it/perche-lautonomia-differenziata-minaccia-la-scuola-pubblica/>
- <https://www.youtube.com/watch?v=XEAVZ--hWw8> - Gli accordi dell'Italia con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto
- <https://www.proversi.it/discussioni/pro-contro/91-riforma-presidenzialista-dello-stato-italiano>
- <https://www.diritto.it/presidenzialismo-ed-aria-di-riforme-istituzionali/>
- <https://www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/studi-ricerche-e-relazioni/index.html>
- <https://www.ilpost.it/2023/01/04/ddl-autonomia-differenziata-lega/>
- <https://www.regione.veneto.it/web/decentramento-e-federalismo/autonomia-differenziata>
- <https://www.rivistailmulino.it/a/autonomia-differenziata-il-silenzio-del-nord>
- <https://www.proversi.it/discussioni/pro-contro/91-riforma-presidenzialista-dello-stato-italiano>

- Elaborazione a cura di Vittorio Rapetti
 - Introduzione e coordinamento Gianni Ronco
 - Hanno collaborato: Silvio Crudo, Roberto Falciola, Piero Reggio
-
- 25 febbraio 2023