



LEGAMBIENTE

Roma, 26 maggio 2023

Al Presidente e ai Senatori componenti
Commissione Affari Costituzionale
Senato della Repubblica

Osservazioni su ddl recante

“Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” – A.S. 615

Premessa

Legambiente non ha una visione centralistica, anzi. Crediamo in un modello di autonomia regionale e comunale costruito attorno al principio di responsabilità, che vuol dire esercizio diretto delle competenze all'interno però di un sistema che sappia indirizzare, controllare, valutare e garantire a tutti gli stessi diritti sociali ed ambientali.

A tal fine, riteniamo che sia utile fare un bilancio, per fare tesoro dell'esperienza maturata in oltre 20 anni, di cosa ha determinato nel concreto l'applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione. E ancor prima, la grande autonomia delle regioni a statuto speciale.

A tutti è evidente che si è determinato un aumento del conflitto tra Stato e Regioni. Secondo un'analisi del Sole 24 Ore, dal 2001 ad oggi sono stati oltre 2.200 i ricorsi presentati alla Corte Costituzionale, soprattutto per i dubbi di legittimità costituzionale delle leggi regionali e, in misura minore, per quelle statali, per aver violato la ripartizione delle competenze contenute nel Titolo V. L'analisi evidenzia che le materie che producono maggiore contenzioso, oltre alla finanza pubblica, sono la salute e l'ambiente con implicazioni nel campo del governo del territorio e nell'edilizia.

In termini di ricadute concrete del trasferimento delle competenze alle Regioni si registra un aumento dei divari territoriali con riferimento all'accesso ai servizi essenziali e al diritto di fruizione da parte dei cittadini dei beni pubblici.

Già negli anni Novanta, la delega dello Stato alle Regioni sul funzionamento e sul potenziamento delle Agenzie per la protezione Ambientale (Arpa) ha portato all'attuale sistema distorto dei controlli a macchia di leopardo sul territorio nazionale. Per cercare di porre rimedio nel 2016 è stata approvata la Legge 132 che ha istituito il Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente (Snpa) centralizzando competenze e prevedendo Lepta, livelli essenziali di prestazione di tecniche ambientali, comuni per tutte le Regioni. Il problema è che non sono mai stati approvati i Lepta e soprattutto non è mai stata rimossa la

clausola di invarianza dei costi per la spesa pubblica per poter garantire tale importante servizio in tutti i territori, né lo Stato si è dotato di criteri e di un sistema di valutazione dei risultati tale da consentire interventi perequativi tempestivi.

Pensiamo anche alla disastrosa situazione che riguarda il settore delle attività estrattive, una materia trasferita alle Regioni e ostaggio di potenti lobbies: in molte realtà non esistono regole elementari di tutela e di governo dell'attività e in alcune Regioni non si pagano canoni per estrarre materiali di pregio da parte di attività che devastano il paesaggio e il territorio. Oppure al settore delle acque minerali, dove la situazione è molto simile, con canoni regionali che in alcuni casi vengono commisurati solo sulle superfici delle concessioni a prescindere dai volumi di acqua emunta o imbottigliata. O a quello delle concessioni balneari che oggi garantisce un'occupazione privata di aree demaniali a fronte di canoni di concessione irrisori senza prevedere alcun criterio di premialità per la qualità dell'offerta turistica. O alla lotta all'abusivismo edilizio, dove le Regioni non hanno mai esercitato i poteri di sostituzione nei casi di non intervento di demolizione da parte dei Comuni, quasi sempre inadempienti.

Se questi sono gli esiti, siamo molto preoccupati per la possibilità e le modalità di trasferimento alle Regioni di tutte e 20 le materie di legislazione concorrente e di 3 materie di legislazione esclusiva dello Stato, tra cui le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Le risorse naturali non hanno confini amministrativi e non possono avere norme e gestioni diverse, così come le emergenze e gli inquinamenti. L'inserimento della tutela dell'ambiente nell'interesse delle future generazioni tra i Principi Fondamentali della Costituzione comporta il fatto che non si possa consentire un accesso differenziato ai diritti e al godimento di quei beni.

Si pensi alla grande emergenza dei cambiamenti climatici, con vaste ripercussioni sociali, economiche, ambientali a livello locale, nazionale e internazionale che ha bisogno di coerenti azioni di mitigazione e di adattamento. Nessun territorio si può salvare da solo dagli effetti dei cambiamenti climatici né da solo può realizzare quella riduzione delle emissioni climalteranti o inquinanti di cui abbiamo bisogno (si pensi alla lotta al gravissimo inquinamento atmosferico in Pianura padana). L'idea stessa che si possano avere scelte differenti che riguardano le politiche energetiche, le reti di trasporto, il governo del territorio, la tutela della salute o diverse regole di autorizzazione degli impianti produttivi o delle infrastrutture necessarie ad affrontare la sfida della transizione energetica e produttiva non crediamo faccia bene al Paese, al sistema produttivo, ai cittadini sia che vivano al Nord, al Centro o al Sud. Tra l'altro, viviamo in un contesto in cui alcune di queste materie sono delegate alla competenza sovranazionale dell'Unione Europea e non avrebbe senso ed efficacia delegarle ad una o più Regioni.

Le nostre Osservazioni sul disegno di legge

sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario

- 1) Il disegno di legge a nostro parere prefigura un sistema istituzionale frammentato che non potrà che aumentare i già pesanti divari territoriali di cui soffre il nostro Paese, perché va ad incidere ancora più pesantemente sulla necessaria unitarietà delle politiche pubbliche e, per la parte finanziaria, non si intravede la possibilità di attuare nel concreto il principio di solidarietà fra territori con diverse capacità e possibilità economiche, amministrative, infrastrutturali.
- 2) Le materie delegabili sono molto estese e riguardano sostanzialmente tutte le politiche pubbliche determinanti per il presente e il futuro del Paese. La tutela della salute, la scuola, la ricerca, i trasporti, l'energia, l'ambiente, il governo del territorio, i beni culturali, la protezione civile sono alcune delle materie che hanno casomai bisogno di una maggiore omogeneità per la quale sarà necessaria una maggiore efficacia del ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento da parte dello Stato, come è apparso fin troppo evidente, per esempio, durante la crisi pandemica. Una crisi che ha dimostrato quanto l'attuale impianto istituzionale della sanità abbia sostanzialmente smantellato negli ultimi decenni l'assistenza sanitaria universale che aveva fatto dell'Italia una eccellenza a livello mondiale. Davanti all'evidenza di un fallimento, piuttosto che tornare indietro sulle politiche per la salute, si vuole estendere il modello anche agli altri ambiti strategici per la tenuta civile e democratica. Si prospetta la possibilità che ogni Intesa tra Stato e Regione abbia contenuti diversi a loro volta modificabili, cancellabili o rinnovabili a piacere. A nostro parere, vanno circoscritte le materie delegabili e gli ambiti d'esercizio dell'autonomia.
- 3) Quanto alla parte finanziaria, è bene che sia prevista un'accelerazione per la definizione dei Livelli Essenziali di prestazione (LEP) su materie riferibili ai diritti sociali e civili. Si fa però cenno alla sola determinazione ma sono abbastanza confuse le norme che dovrebbero realmente garantirli, in tempi certi, su tutto il territorio nazionale, e nulla si dice della costruzione di un sistema di valutazione puntuale e trasparente, capace di segnalare le disfunzioni crescenti o irrisolte. Ciò che è certo è che dal trasferimento delle funzioni con relative risorse umane, strumentali e finanziarie “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica” e quindi anche noi ci chiediamo: come farà lo Stato, a fronte di una minore disponibilità di risorse, a continuare a garantire servizi e diritti a tutte le altre regioni e materie non delegate e non delegabili? Come si coordinano le funzioni tra ciò che viene delegato ad alcune regioni e ciò che rimane in capo alle Amministrazioni centrali?
Inoltre, è “garantita” l'invarianza finanziaria per le regioni che non siano parte delle Intese. Se si considera che per la ripartizione delle risorse si continuerebbe, almeno per i prossimi anni, ad utilizzare il criterio della spesa storica si presume che di fatto si cristallizzeranno le disuguaglianze, con la probabilità che aumentino. “Dividere in parti uguali tra disuguali aumenta le disuguaglianze”, come hanno dimostrato in

questi ultimi decenni importanti ricerche internazionali. Semmai occorrerebbe applicare il principio della “discriminazione positiva” ovvero garantire più risorse a chi ne ha di meno o ha servizi peggiori, per avviare percorsi perequativi.

- 4) A nostro parere si dovrebbe incrementare il ruolo dei Comuni, le istituzioni più vicine alle esigenze dei cittadini, che nel ddl risultano penalizzati e non svolgono alcun ruolo perché vengono solo “sentiti” lungo il procedimento che porta all’approvazione dell’Intesa, con il rischio di essere schiacciati dal rafforzamento del regionalismo.
- 5) Considerato l’impatto sul nostro sistema istituzionale, con conseguenze a lungo termine, non condividiamo il ruolo marginale previsto per il Parlamento, luogo deputato alla rappresentanza dell’interesse generale. E per garantire l’interesse generale riteniamo che il Parlamento debba poter dibattere ed intervenire sulle materie da delegare alle Regioni e sulla determinazione dei Livelli essenziali di prestazione. Questo importante cambiamento non può essere determinato dal risultato di un procedimento tecnico, ma da una scelta di responsabilità politica, il cui luogo naturale è il Parlamento.

Conclusioni

Per Legambiente la questione è come realizziamo una corretta e trasparente autonomia dei poteri in un sistema unitario e organico che possa garantire l’unità nazionale, responsabilità e solidarietà, a garanzia di tutti i cittadini oltre che per il rilancio del Paese. Chiediamo di ripensare il percorso di autonomia differenziata proposto dal ddl per garantire a tutti gli stessi diritti sociali ed ambientali, contrariamente a quanto fatto fino ad oggi con le autonomie già previste da decenni e con quelle che si prospettano in futuro.

Stefano Ciafani

Presidente Nazionale Legambiente APS

