

Audizione del Presidente Michele Emiliano
***"Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni
a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della
Costituzione"***

Il tema dell'Autonomia differenziata, ovvero dell'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario nelle ben 23 materie richiamate dall'articolo 116 della Costituzione, rappresenta oggi - dopo essere stato, per così dire, *"portato allo scoperto"* rispetto al silenzio delle c.d. "Pre-Intese"- uno dei principali temi su cui si concentra l'attenzione della società e della politica. Tale attenzione, che si auspica sia sempre mantenuta "alta", è dovuta in considerazione della complessità della riforma oggi all'esame del Parlamento e delle inevitabili ripercussioni che l'attivazione del procedimento da parte di alcune Regioni comporterà sull'intero assetto istituzionale e finanziario del Paese.

Si tratta invero di una riforma che, ove attuata senza le necessarie riflessioni e ponderazioni relative all'intero assetto istituzionale ed economico del Paese, può comportare -di fatto- la "riscrittura" della Carta Costituzionale, sia in relazione al Titolo V della Costituzione (sotto il profilo del riparto delle competenze legislative di cui all'articolo 117 della Costituzione; del conferimento delle funzioni amministrative di cui all'articolo 118; dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ai sensi dell'articolo 119) ma altresì con evidenti riflessi rispetto al principio egualitario di cui all'articolo 3 e al principio unitario di cui all'articolo 5 della Carta Costituzionale.

Sul punto non possono che ripetersi le preoccupazioni e le osservazioni già rappresentate in diverse sedi. Forti elementi di preoccupazione rispetto al disegno di legge approvato sono stati rappresentati in maniera trasversale da parte dei rappresentanti delle categorie del sistema produttivo (da Nord a Sud del Paese), degli esponenti degli enti territoriali (da Nord a Sud del Paese), nonché dei vari organi istituzionali di volta in volta chiamati, ognuno nell'ambito delle proprie funzioni e del proprio ruolo, a fornire pareri tecnici, esprimere opinioni, rilevare criticità rispetto ad una riforma

indubbiamente "complessa" (si pensi, tra gli altri, ai rilievi formulati da UPB, Anci, Upi, Confindustria...). È ad oggi evidente che si tratta di un progetto fortemente divisivo (denominato spesso, non a caso, "Spacca-Paese"), non solo perché rischia di acuire la frattura tra i territori, ma perché espone potenzialmente il Paese a gravi rischi, innanzitutto di tenuta sociale e finanziaria, anche per gli anni successivi, mettendone a rischio lo sviluppo unitario e potendo aggravare in maniera insostenibile il debito pubblico. L'atteggiamento del Governo dinanzi ai rilievi e ai dubbi rappresentati in maniera così compatta ed eterogenea appare, ad oggi, francamente inaccettabile: di fronte a una riforma che inevitabilmente cambierà il progetto di sviluppo del Paese per i prossimi anni, non viene fornita alcuna risposta concreta alle preoccupazioni dei territori, non viene dato alcun riscontro ai rilievi rappresentati, non ci si preoccupa di disporre alcun approfondimento rispetto a dati "tecnici" che palesano evidenti criticità anche per la eventuale successiva fase di attuazione della riforma. **Si chiede sostanzialmente al Paese di accettare un "salto nel buio", le cui conseguenze rischiano di divenire irreversibili:** quella che viene rappresentata come una corsa verso l'"efficienza", una "sfida" verso lo sviluppo, rischia di divenire, ove non siano opportunamente e preventivamente vagliate tutte le criticità, una corsa verso una crisi sociale e finanziaria del Paese, con il rischio di forti contrapposizioni territoriali. Come ripetutamente detto, il rischio insito nell'approvazione del disegno di legge così come predisposto dal Governo è quello di minare l'unitarietà innanzitutto sociale, oltre che economica e produttiva, e in ultima istanza politica, del Paese, accentuando le disparità territoriali e mettendo volutamente in contrapposizione gli interessi di territori assertivamente considerati "traino" rispetto a territori che ancora, nella narrazione politica sottostante all'approvazione di questo disegno di legge, vengono considerati elementi di "rallentamento" della velocità di crescita del Paese. E' evidente che, ove tale descrizione venga condivisa dal Parlamento, si creeranno delle linee di frattura difficilmente sanabili nello spirito di coesione sociale, e non solo politica, del Paese.

Ciò posto, si osserva innanzitutto, in via preliminare e generale, che il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri sembra, da un lato, omettere i riferimenti testuali a molti degli aspetti maggiormente controversi nel dibattito che da anni, come detto, si trascina nelle sedi istituzionali e non (si pensi alla c.d. "spesa storica", alle modalità di determinazione della compartecipazione dei tributi erariali, alle modalità attuative della perequazione infrastrutturale e, soprattutto, alla copertura finanziaria necessaria per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale e alla importanza strategica di alcune materie -energia, comunicazioni, grandi reti di trasporto ecc. - che non si prestano ad una "regionalizzazione" anche in considerazione del mutato contesto europeo e globale) e, d'altro lato, non sembra offrire soluzioni né tantomeno visioni prospettiche in relazione alle medesime problematiche, la cui risoluzione appare necessariamente preventiva rispetto all'approvazione di una qualsiasi "legge quadro", non potendo certamente rinviarsi la soluzione degli aspetti controversi, di carattere generale, al procedimento normativo relativo alle singole Intese Stato-Regioni. Gli asseriti principi della neutralità del disegno di legge rispetto agli equilibri di finanza pubblica e della invarianza delle risorse pubbliche per i territori non aderenti all'autonomia differenziata sono meramente enunciati ma non predeterminati in alcun modo, né è previsto alcun meccanismo di revisione della spesa sostenuta dallo Stato per le Regioni "differenziate", anche nel caso in cui fosse evidente che la stessa non sia sostenibile per il resto del Paese, rendendo ancora più allarmante la sensazione del "salto nel buio" che si chiede al Paese di accettare.

Di seguito l'indice di alcuni degli aspetti di maggiore criticità del disegno di legge:

1. LA NECESSARIA E PREVENTIVA DEFINIZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI
2. I LEP: LA MANCATA INDIVIDUAZIONE DELLA COPERTURA FINANZIARIA
3. INEMENDABILITÀ DELLE INTESSE E MARGINALITÀ DEL RUOLO DEL PARLAMENTO (ARTICOLO 2 DEL DISEGNO DI LEGGE)
4. LA DETERMINAZIONE DELLE RISORSE UMANE, STRUMENTALI E FINANZIARIE: LE COMMISSIONI PARITETICHE STATO-REGIONI (ARTICOLO 5 DEL DISEGNO DI LEGGE)
5. LA DEFINIZIONE E ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE: IL CRITERIO DELLA "SPESA STORICA"
6. IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI: LA MANCATA DETERMINAZIONE DELLE MATERIE O AMBITI DI MATERIE RIFERIBILI AI LEP (ARTICOLO 4 DEL DISEGNO DI LEGGE).
7. LE MISURE ATTE A GARANTIRE L'EQUITÀ TRA LE REGIONI NEL CONCORSO PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA
8. MISURE PEREQUATIVE E DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DELLA COESIONE E DELLA

SOLIDARIETA' SOCIALE (ARTICOLO 9 DEL DISEGNO DI LEGGE)

1. LA NECESSARIA E PREVENTIVA DEFINIZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI

La legge 30 dicembre 2022 n. 197 (Legge di bilancio dello Stato 2023), all'articolo 1, commi 791-801, ha individuato un percorso – da concludersi inizialmente entro un anno dall'entrata in vigore della stessa legge - per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), la cui definizione non può che intendersi preventiva rispetto ad ogni ulteriore passaggio, con particolare riferimento alla ineludibile problematica della quantificazione delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare i diritti civili e sociali di tutti i cittadini.

In particolare, con la legge di bilancio 2023 è stata prevista l'istituzione di una Cabina di regia, supportata da un Comitato tecnico-scientifico istituito con DPCM del 23 marzo 2023, con il compito di effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie sulle quali potrebbe essere esercitata l'autonomia differenziata, nonché della spesa storica a carattere permanente sostenuta nell'ultimo triennio dallo Stato in ciascuna Regione per le stesse materie e per ogni funzione da esso esercitata. Il termine per la conclusione dei lavori è stato -prevedibilmente, si direbbe- prorogato dall'articolo 15 del decreto legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito con modificazioni dalla legge 23 febbraio 2024, n. 18: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la risoluzione delle connesse problematiche relative in particolar modo alla loro copertura finanziaria rappresenta invero un'annosa problematica, difficilmente risolvibile nel ristretto arco temporale di un esercizio finanziario. Si ricorda invero, ove mai ce ne fosse bisogno, che tale definizione avviene con vari decenni di ritardo, essendo già previsti i livelli essenziali delle

prestazioni nella Carta Costituzionale nonché nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*): il ritardo nella definizione degli stessi è essenzialmente dovuto alle ben note difficoltà di rinvenirne le necessarie coperture finanziarie, difficoltà in relazione alle quali nulla viene detto neanche nel disegno di legge approvato dal Governo.

Come ripetutamente detto, l'importanza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni va ben oltre l'attuazione dell'autonomia differenziata, posto che i LEP, come indicato sia nel richiamato articolo 1, comma 791, della legge di bilancio, sia nell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge approvato, rappresentano **la soglia minima per rendere effettivi i diritti civili e sociali sul territorio nazionale, per erogare le prestazioni di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali nonché per il pieno superamento dei divari territoriali.** Tale principio è stato peraltro in più occasioni evidenziato anche dalla Corte Costituzionale che ha formulato un espresso monito al legislatore a intervenire con urgenza (v. sentenza Corte Costituzionale n. 220/2021; cfr. anche, da ultimo, sentenza Corte Costituzionale 71/2023).

Sul punto, appare opportuno specificare che il Rapporto finale depositato dal Comitato Tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in data 30 ottobre u.s., non può che rappresentare un punto di partenza ma non certamente di arrivo rispetto alla predetta esigenza definizione dei LEP. Al riguardo ci si limita ad osservare in tale sede che il perimetro di individuazione dei LEP nel predetto Rapporto è limitato alle sole materie richiamate dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione e dunque oggetto di autonomia differenziata (rimane demandata a un unico sottogruppo -l'undicesimo, costituito successivamente- l'analisi di tutte le materie "*ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, comma 3, della Cost.*") ed è stata inoltre richiesta ed effettuata da ciascun sottogruppo in maniera "rigorosamente limitata" alla legislazione vigente. Tale perimetrazione oggettiva appare riduttiva posto che l'individuazione dei LEP è stata prevista nella Carta

Costituzionale in maniera precedente (temporalmente e logicamente) rispetto ad ogni disegno di autonomia differenziata, non potendosi subordinare l'individuazione dei LEP quali strumenti per assicurare i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale rispetto a un disegno di legge di "differenziazione" di alcuni territori. Inoltre, appare assolutamente riduttivo limitare la definizione dei LEP alla legislazione vigente, posto che, come emerge anche dal medesimo Rapporto, ad oggi l'individuazione dei LEP è avvenuta solo in maniera parziale, frammentaria e settoriale, mancando proprio una definizione organica e complessiva dei medesimi livelli essenziali (assenza peraltro più volte censurata dalla Corte Costituzionale). Sul punto si precisa che tale perimetrazione può essere solo parzialmente "giustificata" dalla circostanza per cui l'individuazione dei LEP spetti al decisore politico, posto che l'attività del Comitato è per l'appunto istruttoria rispetto alle successive attività parlamentari. Il rischio evidente, anche in riferimento al limitato tempo messo a disposizione dei sottogruppi per la chiusura dei lavori, è che lo scopo della predetta attività del Comitato sia esclusivamente quello di "mappare" l'esistente e non di individuare i livelli delle prestazioni che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale secondo il disegno costituzionale (in maniera necessariamente preventiva - pare opportuno ribadire- rispetto ad ogni forma di autonomia differenziata).

2. I LEP: LA MANCATA INDIVIDUAZIONE DELLA COPERTURA FINANZIARIA

L'elemento che rappresenta la maggiore criticità del disegno di legge in materia di autonomia differenziata oggi all'esame del Parlamento è l'assoluta assenza di qualsiasi indicazione in ordine alla copertura finanziaria necessaria per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale. E' evidente invero che la definizione di tale fondamentale passaggio comporti una sostanziale revisione della spesa e dei criteri di attribuzione delle risorse: solo all'esito dell'attività di ricognizione intrapresa dalla Cabina di regia istituita dalla legge di bilancio

sarà possibile quantificare o comunque prevedere se e quali ulteriori stanziamenti di spesa nel bilancio statale siano necessari per il finanziamento dei LEP e se siano altresì necessarie e/o opportune modifiche nell'attuale sistema di distribuzione delle risorse tra gli enti. Sul punto sono peraltro evidenti le criticità che potrebbero derivare dalla necessità di rinvenire sul bilancio statale risorse aggiuntive per il finanziamento dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, in considerazione degli esigui margini di manovra derivanti sia dell'elevato debito pubblico sia della impossibilità di innalzare ulteriormente la leva fiscale a carico dei cittadini e delle imprese. Il disegno di legge sull'autonomia differenziata approvato dal Consiglio dei Ministri non tiene in alcun modo presente tale contesto generale, ritenendo prioritaria l'acquisizione di forme di autonomia differenziata da parte di alcune regioni rispetto alla definizione del contesto comune, non affrontando in alcun modo il problema della necessaria copertura finanziaria conseguenziale alla definizione dei LEP (ad anzi di fatto assicurando alle Regioni che per prime hanno avuto accesso all'autonomia differenziata le risorse ad esse "storicamente" pervenute e delle risorse necessarie per attuare il riequilibrio territoriale, nè offrendo alcuna ipotesi rispetto all'eventualità in cui, all'esito dell'analisi della spesa storica e della determinazione dei LEP, dovesse palesarsi la necessità di una stima del fabbisogno che in alcune regioni potrebbe distanziarsi significativamente dalla misura attuale della spesa. I rilievi in tal senso espressi dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio¹ e dal Servizio Studi dell'Ufficio Bilancio del Senato della Repubblica² sono rilievi sostanziali e "tecnici" che necessitano di una seria riflessione anche da parte delle competenti Commissioni Parlamentari e di un riscontro oggettivo da parte del Governo.

Al riguardo appare opportuno precisare che la reale scelta politica, in grado di condizionare effettivamente il futuro sviluppo del Paese, è

¹ V. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione della Presidente nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, del 5 dicembre 2022 e *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* del 1 febbraio 2024

² V. Nota di lettura - Dossier n. 52 del Servizio Studi del Senato della Repubblica, Maggio 2023

relativa proprio alla definizione dei LEP e in particolare alla fissazione del loro "quantum" (la c.d. "asticella"): è evidente infatti che ove, al solo fine di agevolare l'approvazione del disegno di legge in argomento, ci si limiti a "mappare l'esistente" (come sembrerebbe essere l'oggetto del mandato conferito al Comitato tecnico per l'individuazione dei LEP), ritenendo assertivamente che i livelli essenziali dei diritti civili e sociali siano già riconosciuti ad ogni cittadino sul territorio nazionale, verrebbe definitivamente compromesso il disegno di sviluppo e progresso del Paese, in chiave egualitaria di tutti i cittadini e unitaria rispetto all'intero territorio nazionale, delineato nella Carta Costituzionale. Allo stesso modo, ove l'"asticella" fosse fissata a un livello volutamente basso, al fine di garantirne la coerenza con le risorse effettivamente disponibili, si otterrebbe il medesimo risultato di cristallizzare i divari esistenti tra i territori e tra i cittadini, di fatto consentendo solo ai cittadini dei territori più ricchi (o delle Regioni che hanno avuto accesso all'autonomia differenziata e hanno negoziato condizioni più "vantaggiose") di godere dei diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti sull'intero territorio nazionale.

3. INEMENDABILITÀ DELLE INTESE E MARGINALITÀ DEL RUOLO DEL PARLAMENTO (ARTICOLO 2 DEL DISEGNO DI LEGGE)

L'intero procedimento di approvazione delle Intese tra Stato e Regioni è, per così dire, "privatizzato" e ricondotto a un negoziato tra il Governo e la Regione interessata, senza alcuna effettiva possibilità di apportare modifiche rispetto a quanto statuito nei "negoziati bilaterali": anche in relazione a tale aspetto è evidente il "salto nel buio" che si chiede al Paese di accettare.

La lettura dell'iter procedurale delineato dall'articolo 2 rende evidente come sia inteso assolutamente non necessario qualsiasi ulteriore contributo: persino la mera "valutazione" dell'atto di iniziativa deliberato dalla Regione da parte dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'Economia e delle Finanze, nonché il parere della Conferenza

unificata, sono "superabili" decorso il termine di 30 giorni mentre assolutamente marginale è il ruolo del Parlamento al quale spetta unicamente - al di là degli "atti di indirizzo" richiamati nell'articolo 2, comma 4, e la cui natura non appare chiara - approvare l'Intesa "allegata" alla legge, senza possibilità quindi di presentare emendamenti nella discussione parlamentare.

Sul punto preme evidenziare una ulteriore criticità che emerge dalla lettura del disegno di legge: la "valutazione" da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze e dei Ministri competenti per materia, l'eventuale parere della Conferenza unificata e la stessa approvazione da parte del Parlamento sono rese in una fase per così dire "preventiva", posto che, ai sensi del successivo articolo 5 del disegno di legge, **la determinazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali non è oggetto dell'Intesa approvata dal Parlamento bensì è rimessa esclusivamente alle valutazioni di una "Commissione Paritetica Stato-Regione"**, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione di volta in volta interessata dalla sottoscrizione dell'Intesa. Parimenti, ai sensi dell'articolo 4, **anche il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, finanziarie e strumentali, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, sarà determinato in una fase successiva rispetto all'iter parlamentare "secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole Intese"**.

Il rischio sembra pertanto essere quello che gli atti di Intesa formalmente approvati dal Parlamento si limitino a disposizioni di principio e ad un elenco di materie sulle quali le Regioni chiedono maggiore autonomia, rimettendo le specifiche determinazioni in ordine alle funzioni nonché alle risorse umane, finanziarie e strumentali da trasferirsi (ovvero le determinazioni con maggior impatto anche su tutti gli altri enti territoriali) alle singole Commissioni Paritetiche Stato-Regione, con completa estromissione anche del Parlamento su una tematica di prioritaria importanza che, lungi dall'interessare esclusivamente lo Stato e le Regioni

"differenziate", si ripercuote innegabilmente sull'intero assetto istituzionale e su tutte le "residuali" Regioni.

4. LA DETERMINAZIONE DELLE RISORSE UMANE, STRUMENTALI E FINANZIARIE: LE COMMISSIONI PARITETICHE STATO-REGIONI (ARTICOLO 5 DEL DISEGNO DI LEGGE)

Uno degli aspetti che destano maggiore preoccupazione dalla lettura del disegno di legge concerne l'assoluta mancanza della preventiva individuazione di criteri in ordine alla determinazione e alla quantificazione delle risorse da trasferirsi alle Regioni "differenziate": al riguardo l'articolo 5 del disegno di legge approvato dal Senato in data 23 gennaio u.s. si limita a statuire che *"L'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (...) su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima"*, senza alcun coinvolgimento, pertanto, delle altre regioni nonché del Parlamento e senza ricorrere alle garanzie del procedimento legislativo. **Pertanto, anche in relazione a tale aspetto che risulta essenziale e in grado di condizionare la politica del Paese per i prossimi anni, nulla viene predeterminato, rendendo difficile non solo, ex ante, offrire un giudizio "ponderato" e proporre eventuali modifiche, ma anche, ex post, individuare dei correttivi nella eventuale ipotesi in cui i meccanismi individuati dalle singole Commissioni Paritetiche dovessero palesarsi lesivi per i diritti dei cittadini dei territori che non hanno avuto accesso all'autonomia differenziata.**

Al di là delle perplessità che il percorso individuato suscita sotto il profilo costituzionale (l'art. 116 Cost. prevede peraltro una riserva di legge rinforzata), è evidente che delineare un nuovo assetto di finanziamento delle autonomie regionali in assenza di criteri predefiniti e condivisi, nonché in mancanza di adeguate analisi a supporto, risulti quantomeno "azzardato", anche in considerazione dei potenziali rischi per la tenuta *"sia*

sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale, sia sulla garanzia della solidarietà interregionale”, doverosamente evidenziati nelle sedi istituzionali³. La suddetta disposizione sembra prevedere una “delega in bianco” nei confronti delle medesime Commissioni Paritetiche, in ordine a valutazioni e decisioni, di natura prettamente tecnica e non solo politica, con notevoli effetti sull’intero assetto istituzionale e per di più in maniera pressoché irreversibile.

Al riguardo appare opportuno evidenziare che, posto che il ricorso a forme di autonomia differenziata interessa potenzialmente tutte le Regioni, è **assolutamente necessario che i criteri adottati per la quantificazione della spesa siano predeterminati e condivisi con tutte le Regioni, nell'ottica del contraddittorio e della leale collaborazione**. Invero, in assenza di una preventiva individuazione dei medesimi criteri, è verosimile che le determinazioni assunte in seno alla Commissione Paritetica Stato-Regione per prima insediatasi influenzino altresì i lavori di tutte le successive Commissioni Paritetiche eventualmente insediate, rimettendosi pertanto le valutazioni e le decisioni così rilevanti per ciascuna Regione a valutazioni esterne alle stesse.

Sul punto, al fine di comprendere quanto le richieste di una Regione possano ripercuotersi sul sistema di finanziamento complessivo, si osserva che la Corte Costituzionale, con la recente sentenza 27 febbraio 2024, n. 27, relativa alla richiesta della Regione Valle d'Aosta di assegnazione di una parte del contributo straordinario a carico di determinati soggetti operanti nel settore dell'energia, ha ribadito che il sistema di finanziamento per le Regioni a statuto speciale risulta in concreto più favorevole di quello previsto per gli altri enti privi di autonomia, rigettando la richiesta di assegnazione di una parte del tributo "anche al fine di evitare una tensione nel rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), che potrebbe mettere in crisi le istanze di solidarietà e di eguaglianza del disegno costituzionale, tralasciando le esigenze di perequazione in favore

³ V. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, 3 comma, della Costituzione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Intervento del Consigliere UPB Alberto Zanardi, 10 luglio 2019*

delle aree più svantaggiate del Paese" (in particolare, punti 4.5 e 4.6 del Considerato in diritto).

5. LA DEFINIZIONE E ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE: IL CRITERIO DELLA "SPESA STORICA"

Nel disegno di legge approvato dal Governo è omesso qualsiasi riferimento alla "spesa storica", quale criterio per l'attribuzione delle risorse pubbliche alle Regioni che vogliano accedere a forme di "autonomia differenziata". Tale criterio è sempre stato uno degli aspetti maggiormente controversi nel dibattito sulla riforma, in quanto la suddetta chiave di riparto è considerata, da una parte del Paese (in particolare dalle Regioni del Mezzogiorno), non equa, posto che avvantaggerebbe le regioni dove il livello dei servizi è mediamente maggiore rispetto al resto del Paese. In particolare, secondo tale interpretazione, "confermare" la spesa storica quale criterio di riparto delle risorse pubbliche, in assenza di dati condivisi e prima dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e della riforma del federalismo fiscale, cristallizzerebbe in maniera pressoché irreversibile il rilevante divario anche infrastrutturale tra zone del Paese. E' evidente che, ove così fosse, non solo il Paese perderebbe un'importante occasione di sviluppo unitario e coeso, ma finirebbero per acutizzarsi i divari territoriali, creandosi una frattura forse irrimediabile tra zone del Paese.

Tale "preoccupazione" è confermata da ultimo da una recente pubblicazione fonte ISTAT avente ad oggetto *"I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno"* (pubblicazione ISTAT 25 gennaio 2023) che, sulla base dell'analisi dei dati statistici, conferma la persistenza di divari strutturali di vario genere e livello, anche molto ampi, tra zone del Paese. In particolare il focus evidenzia, tra gli altri gap, la dotazione di infrastrutture di trasporto nelle Regioni del Mezzogiorno visibilmente inferiore rispetto alle altre ripartizioni e con forti esigenze di ammodernamento; l'obsolescenza delle reti idriche con conseguente basso livello di efficienza delle reti idropotabili; la forte disparità nell'offerta territoriale dei servizi socio-educativi per minori; la sussistenza di squilibri

territoriali rilevanti nell'efficienza, appropriatezza e qualità dei servizi sanitari con conseguente fenomeno dell' "emigrazione ospedaliera".

L'obiettività dei dati e l'accuratezza delle analisi ISTAT, nonché la gravità delle conclusioni del Focus, rendono evidente la necessità di avviare una riflessione seria e strutturata sulle criticità che caratterizzano il Paese, al di là delle "fughe in avanti" di alcune Regioni, e appaiono di per sé estremamente indicative della inidoneità della "spesa storica" ad essere assunta quale criterio equo di riparto di risorse tra le Regioni, nonché quale base per il rilancio dell'intero Paese.

Il disegno di legge approvato, come detto, si limita a omettere, rispetto al precedente testo, ogni riferimento a tale criterio di distribuzione delle risorse: tale omissione non appare però sufficiente a ritenere il criterio "superato" nelle intenzioni del Governo, posto che il provvedimento licenziato dal Consiglio dei Ministri e approvato dal Senato della Repubblica non chiarisce in alcun modo quali saranno i criteri di individuazione e di assegnazione delle risorse pubbliche, limitandosi a rimettere interamente la quantificazione delle risorse anche finanziarie alle Intese e alle Commissioni Paritetiche tra Stato e singola Regione, senza alcuna preventiva e condivisa individuazione delle risorse e dei criteri di spesa.

Si rammenta inoltre che, ai sensi dell'articolo 1, comma 793, lett. b), della legge n. 197/2022, una delle attività della Cabina di Regia per l'attuazione dell'autonomia differenziata, è *"una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato"*: è evidente pertanto che l'assenza, nel disegno di legge, di ogni riferimento alla *"spesa storica"* non sia assolutamente indicativa della volontà da parte del Governo di superare tale criterio, come richiesto da una parte del Paese.

6. IL TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI: LA MANCATA DETERMINAZIONE DELLE MATERIE O AMBITI DI MATERIE RIFERIBILI AI LEP (ARTICOLO 4 DEL DISEGNO DI LEGGE).

L'articolo 4 del disegno di legge prevede al comma 1 che il *“il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie”* sia effettuato *“secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole Intese”* in maniera successiva rispetto alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e dei fabbisogni standard solo in relazione *“alle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP”*, mentre, al comma 2, dispone che *“il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, dalla data della entrata in vigore della presente legge”*.

Tale norma appare innanzitutto contraddittoria rispetto a quanto previsto dall'articolo 1, comma 791, ultimo periodo e al richiamato comma 793, lett. c) della legge 197/2022, in base ai quali spetta alla Cabina di Regia individuare *“con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard”*.

Pertanto, non essendo ancora determinati né le materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, né gli stessi LEP e le correlate risorse, è evidente che *“alla data di entrata in vigore della presente legge”* non possa procedersi ad alcun trasferimento di funzioni e che alcuna sottoscrizione di Intesa e alcun trasferimento di funzioni possa avvenire prima della chiusura e della condivisione dei lavori della Cabina di Regia per la determinazione dei LEP istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In relazione a tale aspetto si osserva altresì che, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 11, comma 1, *“Gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle*

pertinenti disposizioni della presente legge". Al riguardo si rammenta che i percorsi di autonomia differenziata ad oggi avviati riguardano pressoché tutte le materie astrattamente riconducibili all'ambito di applicazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, parlandosi in particolare per Regione Lombardia e Regione Veneto di ben 23 materie o ambiti di materie: sulla base del disegno di legge approvato, le Regioni e lo Stato potrebbero pertanto continuare il percorso già avviato in materia di autonomia differenziata, pur in assenza di alcun criterio certo e condiviso in ordine al quadro generale e in particolare alla determinazione delle risorse correlate alle singole funzioni.

7. LE MISURE ATTE A GARANTIRE L'EQUITÀ TRA LE REGIONI NEL CONCORSO PER IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

E' da ritenersi apprezzabile l'inserimento, nel comma 4 dell'articolo 9 del testo del disegno di legge approvato dal Senato, della *"possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese ai sensi dell'articolo 2 il concorso agli obiettivi di finanza pubblica"*, pur ritenendosi necessario che sia altresì esplicitato nel testo di legge che tale "possibilità" debba essere attuata in condizioni di parità rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario.

Al riguardo, ci si limita ad osservare in tale sede che il concorso agli obiettivi di finanza pubblica rappresenta un enorme vincolo sull'autonomia finanziaria e sulla capacità di programmazione delle Regioni a statuto ordinario, incidendo pesantemente sugli equilibri regionali di parte corrente e comprimendone notevolmente gli spazi di spesa. Sul punto basti osservare che nella sola manovra di bilancio statale 2024-2026 è stato previsto - *"nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea"* - un contributo a carico del comparto delle regioni a statuto ordinario per un importo pari ad euro 350 milioni per ciascun anno dal 2024 al 2028 (articolo 1, comma 527, legge 30 dicembre 2023, n. 213, ridotto dell'importo di 45 milioni dal decreto legge

30 dicembre 2023, n. 215), in aggiunta al contributo già previsto a legislazione vigente per il comparto regionale dall'articolo 1, commi 850 e 851, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, per un importo pari a complessivi 196 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2023-2025. Anche in considerazione dei notevoli importi previsti a carico del comparto regionale, è evidente pertanto la necessità di chiarire preventivamente le modalità di contribuzione da parte di tutte le Regioni, anche alla luce dell'avviato processo di riforma della governance economica europea, che inciderà con evidenza e in maniera ulteriore sulla capacità di programmazione e di autonomia finanziaria del comparto regionale.

8. MISURE PEREQUATIVE E DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DELLA COESIONE E DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE (ARTICOLO 10 DEL DISEGNO DI LEGGE)

L'articolo 10 del disegno di legge approvato dal Senato, nonostante l'importanza strategica per lo sviluppo del Paese della tematica richiamata nella rubrica, si limita a richiamare i principi costituzionali, senza delineare alcun procedimento di effettiva attuazione degli interventi previsti dall'articolo 119 della Costituzione, commi 3 e 5, assolutamente fondamentali per uno sviluppo equo e ordinato dell'intero Paese.

Rimane assente, pur con le apprezzabili modifiche apportate durante i lavori parlamentari, la definizione dei tempi e di un effettivo percorso di attuazione della "perequazione infrastrutturale" che, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009 n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*), pur con le profonde modifiche apportate da ultimo dal decreto legge 10 settembre 2021, n. 121 (*Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia*

nazionale per la sicurezza, delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali, convertito con modificazioni dalla legge 9 novembre 2021, n. 156) si pone logicamente come preventiva rispetto all'attuazione del percorso di autonomia differenziata. Al riguardo, al fine di evidenziare le difficoltà anche operative sul tema, si evidenzia che non solo non risulta ancora definito l'iter istruttorio volto alla ripartizione del Fondo per la Perequazione Infrastrutturale di cui all'articolo 22, comma 1-ter, della legge n. 42/2009, ma che le risorse destinate con il medesimo Fondo al recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del Paese sono state notevolmente ridotte a seguito, in particolare, della legge di bilancio per il 2024.

Sempre in relazione all'articolo 10, si evidenzia con preoccupazione che non appare peraltro assolutamente chiaro il riferimento e le finalità delle operazioni di *“unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale”* (articolo 10, lett. a), nonché l’*“unificazione delle risorse di parte corrente e semplificazione delle relative procedure amministrative”*, di cui all'articolo 10, lett. a) e lett. b): al riguardo, pur nell'incertezza derivante dalla formulazione della norma, si precisa che **gli interventi previsti dall'articolo 119, commi 3 e 5, della Costituzione devono intendersi assolutamente aggiuntivi rispetto agli stanziamenti ad oggi previsti con varie finalità**, non potendosi certamente ritenere che la copertura finanziaria di interventi finalizzati ad esigenze perequative, senza vincoli di destinazione e in ausilio dei territori con minori capacità fiscali, nonché le risorse aggiuntive per interventi speciali volti, tra l'altro, a rimuovere gli squilibri economici e sociali, possa derivare dalla mera *“ricognizione delle risorse allo scopo destinabili”* tra quelle già previste a legislazione vigente.