

**Audizione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
1^a Commissione Senato della Repubblica -- AS 615-273 (Autonomia differenziata)**

Roma, 25 maggio 2023, ore 14.00

1. PREMESSA

Ringrazio l'Ufficio di Presidenza della Commissione per avermi invitato in questa sede impegnata ad esaminare, con un lungo lavoro istruttorio, uno dei processi di riforma istituzionale più importanti tra quelli portati avanti negli ultimi anni.

La Commissione ha acquisito numerose testimonianze tanto di rappresentanti delle istituzioni, quanto di rappresentanti del mondo accademico-scientifico, confermando l'attenzione del Parlamento per una tematica di grande complessità.

Gran parte degli interventi di coloro che mi hanno preceduto, anche inseriti in un dibattito più ampio sia politico che scientifico, suggeriscono spunti significativi di riflessione e una nuova consapevolezza sul ruolo che il sistema delle Regioni e delle autonomie nel suo complesso può e deve rivestire nel rispetto e in attuazione di quei valori di pluralismo, autonomia, differenziazione e di unità e indivisibilità della Repubblica, iscritti nella nostra Carta costituzionale.

Non a caso, nel plasmare la forma del nuovo Stato repubblicano, **l'Assemblea costituente** scelse, in maniera del tutto innovativa, di articolare **l'architettura istituzionale della Repubblica su basi di autonomia**, riservando a questa uno dei principi fondamentali espressi dalla Costituzione all'**articolo 5**.

Quindi, la differenziazione su base regionale e locale è chiaramente un valore inscritto nel codice genetico del principio autonomistico e nel concetto di autonomia territoriale, da intendersi come uno **spazio di autodeterminazione dei territori**, al quale la chiara e contestuale affermazione **dell'unità della Repubblica** unisce indissolubilmente la **responsabilità di condividere decisioni** sovraordinate nell'interesse della Nazione, prendendovi parte nelle sedi e **attraverso meccanismi di cooperazione e di concertazione interistituzionale**.

Solo apparentemente, dunque, **l'esercizio della differenziazione e la responsabilità della cooperazione** si pongono in contraddizione, risultando, a ben vedere, **due facce necessariamente speculari tanto della nozione di autonomia, quanto di quella di unità e indivisibilità della Repubblica**.

Proprio questa **concezione del regionalismo** ha orientato la **revisione costituzionale del 2001**, la quale ha previsto **la possibilità di conseguire, con i contenuti e secondo il percorso definito dall'articolo 116, comma III, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"**, esercitandole secondo leale collaborazione **in un quadro di coesione sostenuto da meccanismi di perequazione finanziaria**.

Non si tratta, come è evidente, di applicare un modello astratto, ma di provvedere ad una organizzazione dei poteri pubblici adeguata a governare efficacemente una società complessa come è quella attuale, poiché la situazione attuale e le sfide future richiederanno un approccio "evoluto" ai temi della *governance* sia per la complessità delle politiche pubbliche da realizzare, sia per l'urgenza di tradurle in impatti concreti.

Il punto di approdo nella ricerca di forme di governo territoriale avanzate, all'insegna di un **nuovo equilibrio tra unità e differenziazione**, risiede proprio nella piena attuazione di un modello unitario ma plurale che valorizzi ancor di più le diverse specifiche realtà, problemi, esigenze e vocazioni dei diversi territori, delle loro comunità e delle loro istituzioni **in cooperazione tra loro**.

La traumatica esperienza della pandemia, le contingenze geopolitiche e la rapida evoluzione degli scenari internazionali hanno avuto il merito di restituire centralità ad un più ambizioso piano di riforme istituzionali e di aver dato nuova linfa al tema del regionalismo e al rafforzamento delle sedi della leale collaborazione, tema oramai ineludibile per costruire nuovi e più efficaci meccanismi di codecisione fra livelli di governo.

Sul rafforzamento delle sedi della leale collaborazione, vorrei ricordare, in questa sede, che tutti i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, lo scorso 6 dicembre, dinanzi al Presidente della Repubblica, hanno sottoscritto l'**intesa ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione**, proprio al fine di rafforzare la collaborazione in tutte le competenze e le funzioni da esercitarsi negli ambiti di comune interesse, conferendo piena espressione istituzionale alla **Conferenza delle Regioni** e riconoscendone il ruolo fondamentale per l'interlocuzione con il Governo, con il Parlamento e le istituzioni dell'Unione Europea.

2. L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA NEL QUADRO DI UN RINNOVATO PATTO TRA LE ISTITUZIONI DELLA REPUBBLICA

Nella prospettiva di un rinnovato patto fra Regioni, Stato e autonomie credo che debba essere collocato lo stesso percorso dell'autonomia differenziata, poiché è proprio il modello delineato dall'articolo 116 della Costituzione che valorizza le diversità e, dunque, l'autonomia e l'autogoverno regionale e locale, con il necessario bilanciamento di un proporzionato ed efficace uso dei poteri statali di coordinamento, di garanzia dei diritti di tutti i cittadini e di tutela e attuazione degli interessi strategici del Paese.

E da questo punto di vista è davvero necessario che il Parlamento, il Governo e le istituzioni regionali assumano la responsabilità di iniziative che coniughino gli interessi dei territori con le esigenze di visione strategica e unitaria del sistema Paese, da attuarsi nelle sedi di cooperazione e collaborazione istituzionale.

Fatte queste premesse, ben si comprende come il percorso di autonomia e gli strumenti per garantire al contempo unità giuridica ed economica della nazione e differenziazione territoriale debbano essere oggetto di un ulteriore sviluppo proprio in quanto possibili strumenti strategici di rilancio del Paese.

Questa prospettiva di attuazione dell'articolo 116, comma III, della Costituzione ha trovato una convergenza unanime nel documento approvato lo scorso 14 dicembre – che vi è stato inviato - dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e trasmesso al Governo per la successiva stesura del disegno di legge.

In quel documento, oltre ai principi testè richiamati, si è posta come cruciale la questione della necessaria predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni come attività assolutamente propedeutica all'avvio di qualsivoglia processo di nuova regolamentazione delle competenze regionali, tale da garantire i diritti civili e sociali in modo uniforme sull'intero territorio nazionale per *"il pieno superamento dei divari territoriali"*. A legislazione vigente, è evidente come in mancanza dei Lep, gli afferenti servizi siano erogati territorialmente in maniera fortemente disomogenea, insufficiente e con una gestione spesso poco efficiente. Il Presidente della Repubblica Mattarella, nell'evento organizzato lo scorso anno dalle Regioni a Monza ha sottolineato che *"Le diseguaglianze tra le persone e i territori costituiscono le più gravi fonti di inefficienza economica"* del Paese. La stessa Corte costituzionale è intervenuta (sentenza n. 220 del 2021) recentemente, richiamando il legislatore a superare il perdurante ritardo nella definizione dei Lep, che rappresentano, tra l'altro, un **elemento imprescindibile dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie locali**, anche alla luce dell'equa ed efficiente allocazione delle risorse (es. su PNRR).

L'individuazione dei **Lep si pone a garanzia del principio di uguaglianza** in quanto essi rappresentano il parametro delle prestazioni minime fissato con norma suscettibile di variazione esclusivamente verso una soglia superiore di crescita delle tutele per i cittadini e consentono, al contempo, il rafforzamento e l'allargamento del perimetro dei diritti esigibili nei diversi ambiti delle politiche pubbliche. Ed è in questo campo

che **le Regioni possono giocare un ruolo di rilievo**, con la possibilità di assicurare nell'ambito delle proprie competenze, con proprie risorse, **livelli ulteriori di tutela** oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale. È pertanto evidente che la definizione dei **Lep andrà effettuata con grande senso di responsabilità politica** anche alla luce degli effetti sugli equilibri di bilancio, **nell'ottica della leale collaborazione istituzionale, in un percorso comune che veda impegnati Governo, Regioni** ed enti locali.

Mi preme, al riguardo, sottolineare come l'attuale percorso sull'autonomia differenziata abbia visto il **pieno coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nella definizione delle disposizioni contenute sia nell'ultima Legge di bilancio sia nel DDL sull'autonomia differenziata** e che ha consentito di introdurre nel testo le istanze regionali e un insieme di garanzie per il sistema delle Regioni nel suo complesso, **con l'obiettivo fondamentale di ammodernare il Paese e dare la migliore risposta ai cittadini da nord a sud.**

Se è vero che il quadro appena delineato rappresenta l'unanime espressione della Conferenza sul tema, è giusto anche sottolineare **i diversi gradi di elaborazione da parte delle Regioni, poi, sul disegno di legge adottato dal Governo che ha prodotto posizioni difformi tra le Regioni stesse in sede di espressione del parere in sede di Conferenza Unificata.**

Guardando a quella fase, non possiamo esimerci dall'osservare l'emersione di snodi problematici che, credo, si possano dirimere nell'ottica di una collaborazione franca e leale sia a livello orizzontale che verticale.

È importante ora proseguire il confronto nelle diverse sedi di dialogo all'uopo istituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (Cabina di regia per la determinazione dei LEP, Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*) che vedono la partecipazione oltre delle istituzioni, di esperti nel campo amministrativo e

accademico, nella consapevolezza dell'importanza di rappresentare le istanze **di tutti i territori**.

3. LA DEFINIZIONE E IL FINANZIAMENTO DEI LEP PER UNO SVILUPPO ARMONICO DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Quanto ai LEP in particolare mi preme ribadire quanto già detto poc'anzi, ovvero occorre che essi siano determinati in favore di tutte le Regioni, indipendentemente dall'eventuale richiesta di differenziazione.

In quest'ottica, il Disegno di Legge presentato dal Governo, recependo le istanze regionali, **disciplina l'assegnazione di una maggiore autonomia delle Regioni "subordinandola" alla definizione e al finanziamento dei LEP**, che divengono pertanto un punto di passaggio ritenuto "obbligato" per uno sviluppo armonico del modello di autonomia. Ciò è teso ad assicurare che **l'attuazione dell'autonomia differenziata avvenga nella più ampia garanzia per tutte le Regioni**.

Ad ulteriore garanzia, il DDL prevede il pieno coinvolgimento del Parlamento nella determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, a salvaguardia del principio di unità e indivisibilità del Paese.

Un aspetto di grande rilievo riguarda il **finanziamento dei Lep** con la determinazione del parametro da utilizzare per i trasferimenti delle risorse alle Regioni in coerenza con la tenuta del sistema. A tal proposito, le Regioni da sempre hanno sottolineato **l'esigenza della certezza delle risorse disponibili in ciascun territorio** per l'esercizio delle relative funzioni amministrative, ritenendo imprescindibile che il conseguimento **dell'autonomia differenziata da parte di alcune non debba pregiudicare l'ammontare delle risorse da destinare alle altre Regioni**.

In tal modo, lo Stato dovrà continuare a destinare le stesse risorse all'esercizio delle funzioni rimaste in capo allo Stato per le Regioni che non hanno esercitato la richiesta di maggiore autonomia, senza così alterare l'equilibrio finanziario nel suo complesso e continuando a sostenere le aree del Paese più in difficoltà. La quantificazione delle

risorse necessarie per lo svolgimento delle nuove ed aggiuntive competenze dovrà avvenire, pertanto, nel pieno rispetto dei principi di autonomia finanziaria e della necessaria perequazione di cui all'articolo 119 della Costituzione, in un quadro di coesione nazionale. Nel DDL Calderoli tali esigenze sono state recepite (articoli 4, 8 e 9), unitamente al mantenimento delle intese già raggiunte e con la sottolineatura, che qualora dalla determinazione dei LEP dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si possa procedere al **trasferimento delle funzioni solo successivamente** all'entrata in vigore dei relativi provvedimenti legislativi di stanziamento.

Si tratta di temi importanti su cui **occorrerà lavorare insieme al Governo come sistema delle Regioni** soprattutto **nella fase di attuazione**, insieme alla definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, con la costruzione di adeguati **meccanismi perequativi per assicurare solidarietà territoriale e sociale**.

4. AUTONOMIA DIFFERENZIATA E AUTONOMIA FINANZIARIA

L'ultimo aspetto che occorre evidenziare riguarda il finanziamento dell'autonomia differenziata che dovrà essere necessariamente inserito **in un contesto generale di riforma della finanza delle Regioni a statuto ordinario**. Sotto tale profilo, nel confronto aperto sul **DDL recante delega della Riforma fiscale**, le Regioni hanno sottolineato l'esigenza che la riforma fiscale **debba coordinarsi con il rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ed in particolare con i principi previsti dalla L. 42/2009 e dal d.lgs. 68/2011 – la cui attuazione è stata rinviata dall'ultima legge di bilancio -** e hanno formulato in tal senso alcune richieste puntuali a garanzia di tali principi ineludibili per la sostenibilità della finanza regionale.

Un punto in particolare che vorrei attenzionare riguarda l'articolo 5 del DDL (AS 615) ove sono individuate le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

Al riguardo, sottolineerei la necessità di un approfondimento circa l'utilizzo di un modello riferibile a "compartecipazioni". Ricordo, infatti, che il modello delle compartecipazioni non permette la manovrabilità e la flessibilità fiscale richiesta e, di conseguenza, il ruolo delle Regioni verrebbe assolutamente azzerato. **L'auspicio, dunque, è quello di una piena applicazione dell'art. 119 Cost. e non già il ritorno alla finanza derivata (sistema dei trasferimenti).**

Pertanto, in una più ampia concezione di sistema, si rende necessario stabilire una stretta correlazione con i principi della DDL di delega al Governo per la Riforma fiscale anche per salvaguardare l'attuale livello di autonomia finanziaria regionale, potenzialmente comprimibile quando si sostituiscono tributi e addizionali con sovrimposte e compartecipazioni. In tal senso vale il principio "non si torna indietro" sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 2004, la quale afferma che, in attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, se da un lato non è ammissibile l'esercizio di facoltà regionali in assenza della normativa di coordinamento nazionale, dall'altro vale il divieto di procedere in senso inverso da quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, riducendo spazi di autonomia regionale già riconosciuti dalla legge statale vigente.

5. CONCLUSIONI

Concludendo, il regionalismo differenziato definito nella nostra Costituzione non rappresenta altro che una forma di adattamento virtuoso del **riparto di funzioni e compiti tra Stato e Regioni** alle peculiarità culturali, demografiche, sociali ed economiche, nel rispetto dell'unità del Paese e dell'uguaglianza dei cittadini, rappresentando una modalità di coinvolgimento dei diversi livelli di governo nella formazione delle politiche pubbliche e **nell'esercizio più efficiente delle competenze**, implicando al contempo una forte responsabilizzazione della *governance* regionale, all'interno di un quadro di politiche nazionali finalizzate alla crescita e alla competitività e ispirate alla solidarietà tra i territori, con la finalità di **migliorare le**

condizioni di cittadini e imprese nelle Regioni interessate, senza peggiorare quelle delle altre Regioni.

L'avvicinamento del livello decisionale di spesa ai cittadini consente di rendere più efficiente il Paese, attraverso la definizione di **politiche più aderenti ai territori**, il miglioramento della spesa e la gestione a minor costo per la collettività di un servizio erogato dallo Stato centrale. La **riduzione della burocrazia e una maggiore semplificazione** permettono, altresì, di migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici erogati a favore dei cittadini e delle imprese, **innescando al contempo una competitività virtuosa tra i territori.**

L'autonomia differenziata dovrebbe anche favorire il superamento dei vincoli che attualmente impediscono il pieno soddisfacimento dei diritti a livello territoriale e la valorizzazione delle potenzialità proprie delle autonomie territoriali, in un'ottica di responsabilità di gestione della spesa pubblica. Infatti, l'autonomia finanziaria e la responsabilità di gestione della spesa pubblica sono strettamente correlate fra loro. L'autonomia finanziaria implica il rispetto del patto di stabilità europeo, la compatibilità Europea della fiscalità di sviluppo; il rispetto di esenzioni, detrazioni e deduzioni, progressività; la tendenziale corrispondenza fra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali: in altri termini, **non vi è autonomia finanziaria senza responsabilità degli amministratori**, il rispetto dei livelli stabiliti dal Governo per ciascun livello territoriale, dei saldi da rispettare, gli obiettivi di servizio, il livello di ricorso al debito.

Pertanto, sono fermamente convinto che l'autonomia differenziata **per particolari funzioni** possa costituire **un volano per la crescita e lo sviluppo della competitività dei nostri territori solo laddove sia capace di coniugare efficienza, solidarietà e responsabilità.** Si tratta di un obiettivo importante e sfidante per l'intero Paese che, come Regioni, ci impegniamo a conseguire lavorando tutti insieme in tale direzione.

Con la speranza di aver contribuito positivamente alle riflessioni in corso in questa Commissione, ringrazio nuovamente per l'invito e auguro un buon proseguimento dei lavori.