



Ufficio di Presidenza della Commissione Affari Costituzionali del Senato

Audizione del Presidente Michele Emiliano in relazione ai disegni di legge n. 615 e n. 273

"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, pur partito per così dire "in sordina" nel silenzio delle c.d. "Pre-Intese", è uno dei pochi temi che, in anni spesso caratterizzati dalla "disaffezione" dei cittadini rispetto alle questioni affrontate nelle sedi parlamentari, è riuscito ad imporsi anche all'attenzione della società, suscitando spesso allarme e preoccupazione nel Paese. Come emerso anche dalle audizioni in corso di svolgimento, forti elementi di preoccupazione rispetto al disegno di legge approvato sono 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", che necessita di approfondita riflessione, in considerazione dei rilevanti effetti che l'attivazione del procedimento da parte di alcune Regioni inevitabilmente comporterà sull'intero assetto istituzionale e finanziario del Paese (si pensi, tra gli altri, ai rilievi formulati da Confindustria, Anci, Upi, UPB).

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.

La complessità della riforma, nonché la gravità degli effetti che potrebbero discendere dall'approvazione di una legge che non tenga conto delle ripercussioni, finanziarie e non solo, nel sistema complessivo, impongono di tenere nella debita considerazione tutti i rilievi che vengono formulati rispetto al disegno di legge approvato dal Governo, nella consapevolezza che, in un momento così particolare per il nostro Paese, non è possibile giustificare in alcun modo l'approvazione di un provvedimento che possa, anche solo potenzialmente, pregiudicare gli interessi di una parte del Paese e in particolare dei territori e dei cittadini più deboli. 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, alla 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.

In generale, si ritiene che alcune delle più gravi criticità del disegno di legge non siano ravvisabili solo nelle disposizioni "scritte" nel testo ma anche in quello che, per così dire, non vi è scritto, posto che desta sconcerto l'assenza di ogni riferimento in ordine agli effettivi criteri di determinazione delle risorse (rimessi alle singole Commissioni Paritetiche Stato-Regioni, articolo 5), alla copertura finanziaria necessaria per assicurare i diritti civili e sociali in tutto il Paese, alle reali misure di perequazione e di realizzazione degli interventi di cui agli articoli 119, commi 3 e 5 (si rileva l'ambiguità nella formulazione dell'articolo 9 del disegno di legge), nonché al concorso alla finanza pubblica delle Regioni "differenziate", tutti aspetti di carattere generale e sistemico la cui omissione induce non poche perplessità anche sulla successiva attuazione del percorso di autonomia differenziata, dal quale il Parlamento appare peraltro completamente estromesso.

Di seguito una breve esposizione degli aspetti di maggiore criticità del disegno di legge, ognuno dei quali meriterebbe indubbiamente una esposizione più approfondita:

1. LA NECESSARIA E PREVENTIVA DEFINIZIONE DEI LEP: LA MANCATA INDIVIDUAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE

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 sostanzialmente 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.



Si ricorda, 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 nel disegno di legge approvato dal Governo.

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).

È evidente che l'importanza della definizione dei LEP assuma valenza generale e prescinda l'aspetto particolare dell'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, della Costituzione, rappresentando un **momento fondamentale per lo sviluppo del nostro Paese, da definirsi preventivamente rispetto ad ogni ulteriore differenziazione**, ai fini di una effettiva attuazione dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione: il colpevole ritardo per cui ad oggi i livelli essenziali delle prestazioni, già previsti in Costituzione, non sono stati ancora determinati non costituisce un'esimente bensì un'aggravante del comportamento del legislatore che continua ad anteporre l'interesse particolare e "differenziato" di alcuni territori (e di alcuni movimenti politici) rispetto al bene comune e all'interesse unitario del Paese. Proprio per tale motivo e stante l'unanime esigenza del Paese rispetto alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni non si comprende e non si giustifica la volontà del Governo di "raccordare" l'esigenza di tutti i cittadini alla definizione dei LEP rispetto alla volontà di alcuni territori di accedere all'autonomia differenziata: sul punto si ribadisce l'interesse "generale" del Paese è la definizione dei LEP, indipendentemente dagli interessi "particolari" e dai percorsi di autonomia differenziata intrapresi da alcuni territori.

E' evidente altresì 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), non menzionando il tema del riequilibrio territoriale e non 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, solo da ultimo, dal Servizio Studi dell'Ufficio Bilancio del Senato della Repubblica 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, non potendo essere ridotti a mera "disputa politica".

2. 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.

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



3. 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 approvato dal Consiglio dei Ministri 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 si limita a statuire che *"le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono determinate da una Commissione paritetica tra Stato e Regione"*, la cui composizione e il cui funzionamento sono interamente demandati alle stesse Intese tra Stato-Regioni, 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 istituzionali². 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 appare inoltre dirimente chiarire la natura dei "provvedimenti" di competenza delle medesime Commissioni Paritetiche, nonché gli effetti direttamente riconducibili ai medesimi atti, posto che dalla lettura della norma non si comprende se il trasferimento delle risorse avvenga sulla base di tali atti o necessiti di un ulteriore passaggio: al riguardo, aspetto correlato e di non secondaria importanza è il conseguente chiarimento in ordine alla tipologia di controlli a cui tali provvedimenti possono/devono essere sottoposti e il regime delle impugnazioni, ivi inclusa la possibilità di accesso al sindacato di legittimità costituzionale.

² 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*



Un'ultima precisazione appare opportuna in ordine all'espresso richiamo, ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del disegno di legge, all'articolo 119, comma 4, della Costituzione, ovvero al principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite. Pur non dubitandosi della necessità da parte dello Stato del rispetto di tale principio, è evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (peraltro richiamato dallo stesso articolo 116 Cost.), debba avvenire in maniera integrale e preventiva rispetto al processo di autonomia differenziata di alcune Regioni, trattandosi di un principio riconosciuto dal legislatore costituzionale in favore di tutte le autonomie territoriali. Tale principio, come noto, è stato spesso tralasciato dal legislatore nei rapporti con le Regioni a Statuto ordinario: al riguardo, con riferimento alle problematiche più recenti e ad oggi irrisolte, basti pensare alle ripetute richieste delle Regioni in ordine alla omessa attribuzione di risorse correlate alle funzioni provinciali non fondamentali; al mancato trasferimento di risorse "anticipate" dalle Regioni in ordine agli indennizzi per emotrasfusi nonché alla mancata compensazione delle minori entrate conseguenti alle ripetute operazioni di stralcio e di rottamazione delle cartelle. Pertanto, per quanto si condivide l'importanza del principio costituzionale di cui all'articolo 119, comma 4, si ritiene opportuno precisare che il richiamo del medesimo principio nelle leggi "rinforzate" di approvazione dell'Intesa non possa tradursi in un privilegio delle medesime Regioni nei rapporti con lo Stato, a scapito delle altre Regioni a statuto ordinario.

4. 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 acuitizzarsi 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 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, da attuarsi nel termine di sei mesi, 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.

5. 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 10, comma 1, "*L'esame degli 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, prosegue 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.

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

Desta altresì perplessità e preoccupazione l'assenza nel testo del disegno di legge approvato dal Governo di ogni riferimento al concorso per le Regioni differenziate alle manovre di finanza pubblica e/o alla possibilità per la legge statale di stabilire, in relazione al ciclo economico e all'andamento dei conti pubblici, a carico della Regione "differenziata", eventuali misure a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, in condizioni di parità rispetto alle altre Regioni a Statuto ordinario.

La preoccupazione è altresì motivata dalla circostanza per cui tale clausola era originariamente prevista nelle precedenti bozze del disegno di legge trasmesse alla Conferenza delle Regioni (v. articolo 7, comma 3, bozza datata 8 novembre 2022) ma è stata successivamente eliminata.

Le manovre di finanza pubblica imposte dallo Stato anche per il rispetto dei vincoli comunitari (il cui superamento rileva a livello aggregato e non di singolo ente) rimarrebbero pertanto ad esclusivo carico delle Regioni a Statuto ordinario: in un contesto di incertezza economica quale quello attuale, si tratterebbe di una condizione di inspiegabile "privilegio" in cui si troverebbero le Regioni che per prime hanno avuto accesso al percorso di autonomia differenziata. Tale situazione di potenziale privilegio delle Regioni "differenziate" sulle Regioni "ordinarie" avverrebbe peraltro sulla base di trasferimenti di risorse definiti, come detto, da Commissioni Paritetiche Stato-Regioni, in assenza di dati quantificati da Commissioni Tecniche e preventivamente condivisi, nonché in mancanza di alcun criterio predeterminato e condiviso di definizione della spesa: essendo l'autonomia differenziata un percorso che potenzialmente può interessare tutte le Regioni, appare inverosimile che lo Stato, con una disposizione a carattere permanente, si privi della possibilità di prevedere contributi di finanza pubblica a carico di tutte le Regioni. **Sostanzialmente si chiede al Paese – anzi, alla parte del Paese che al momento non accede all'autonomia differenziata - non solo di accettare una riforma potenzialmente in grado di aumentare il debito pubblico in maniera insostenibile, ma altresì di farsene carico, "salvaguardando" proprio quelle Regioni che hanno maggiore interesse all'approvazione della riforma.**

Sul punto, il Servizio Studio dell'Ufficio Bilancio del Senato segnala che *"se in presenza di un massiccio trasferimento di funzioni riferibili ai LEP e nell'impossibilità di ridurre la spesa per i LEP nelle altre regioni non differenziate, si verificasse l'insorgenza di oneri aggiuntivi da coprire debitamente, le voci di spesa su cui lo Stato potrebbe agire per individuare possibili risparmi, da utilizzare a copertura, dovrebbero essere in numero inferiore rispetto a quelle precedenti al trasferimento. Tra l'altro le funzioni rimanenti in capo allo Stato saranno prevalentemente quelle di competenza esclusiva elencate al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, i cui margini di riduzione andrebbero attentamente valutati e chiariti"*: anche ammettendo che il dossier n. 52/2023 del competente Servizio Studi del Senato della Repubblica rappresenti una *"bozza provvisoria non verificata"* si ritiene che il rilievo sia concreto e che anche su tale punto debbano pervenire i dovuti chiarimenti.

7. LA CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA (ARTICOLO 8 DEL DISEGNO DI LEGGE)

La "clausola di invarianza finanziaria" contenuta nell'articolo 8 del disegno di legge approvato appare una mera petizione di principio ed è fortemente contraddittoria ed assolutamente elusiva rispetto agli oneri finanziari che ineludibilmente conseguiranno alla sottoscrizione delle Intese, nonché alla definizione dei LEP e all'introduzione del nuovo assetto nel riparto di risorse tra gli enti territoriali, a seguito della



determinazione di costi e fabbisogni standard. Invero, mentre da un lato la suddetta clausola statuisce che *“dall'applicazione della presente non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*, nei commi successivi è prevista la necessità di provvedere al finanziamento dei Lep (pur non indicandovi le risorse necessarie) e l'invarianza finanziaria per le Regioni che non partecipano alle Intese, nonché la *“rassicurazione”* in ordine agli interventi perequativi e ai finanziamenti speciali previsti dall'articolo 119 della Costituzione, nonostante, anche in questo caso, la norma non si preoccupi in alcun modo di indicare le relative coperture finanziarie.

Sul punto non può non condividersi il rilievo formalizzato, da ultimo, dal Servizio Studi dell'Ufficio Bilancio del Senato per cui appare necessario chiarire preliminarmente come le Intese (e le successive determinazioni assunte dalle Commissioni Paritetiche Stato-Regioni), possano garantire che il gettito fiscale assicurato al bilancio delle singole Regioni che per prime hanno avuto accesso al percorso di autonomia differenziata non impatti negativamente, anche nel corso degli esercizi finanziari successivi rispetto alla stipulazione dell'Intesa, sulla capacità dello Stato (il cui bilancio è conseguentemente ridotto) di assicurare i diritti civili e sociali proprio nei territori con minore capacità fiscale.

Si ribadisce altresì che, come detto, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 4, comma 2 (trasferimento delle funzioni non riferibili a materie LEP) e dall'articolo 10, comma 1 (salvaguardia degli atti di iniziativa delle Regioni già presentate al Governo), il percorso di autonomia differenziata da tempo avviato da alcune Regioni potrebbe essere ripreso sin dalla data di entrata in vigore della legge oggi in discussione, consentendo quantomeno l'immediato trasferimento di funzioni non riconducibili a materie LEP (pur oggetto di ricognizione da parte della Camera di Regia!) sulla base delle Intese e dei successivi atti delle non meglio precisate Commissioni Paritetiche, cui di fatto si sposta il baricentro dell'intera riforma.

8. MISURE PEREQUATIVE E DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DELLA COESIONE E DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE (ARTICOLO 9 DEL DISEGNO DI LEGGE)

L'articolo 9 del disegno di legge, 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.

Assente qualsiasi riferimento ai tempi e ai percorsi 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 la necessità di un urgente intervento sul tema, si coglie l'occasione per segnalare che 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, pari a complessivi 4,6 miliardi: tali risorse, pur insufficienti rispetto alla finalità della norma, risultano oltremodo fondamentali per assicurare il recupero del divario infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del Paese e per garantire analoghi livelli essenziali di infrastrutturazione e dei servizi.

Sempre in relazione all'articolo 9, si evidenzia con preoccupazione che non appare peraltro assolutamente chiaro il riferimento e le finalità delle operazioni di *“unificazione delle diverse fonti aggiuntive o*



**REGIONE
PUGLIA**

*straordinarie di finanziamento statale di conto capitale” (articolo 9, lett. a), nonché l’”unificazione delle risorse di parte corrente e semplificazione delle relative procedure amministrative”, di cui all’articolo 9, 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.*