Audizione del Ministro Erika Stefani alla Commissione bicamerale per gli affari regionali

27 febbraio 2019

L'audizione di oggi mi offre l'opportunità per fare il punto sullo stato del regionalismo differenziato su cui si è aperto un grande dibattito pubblico, non solo nelle regioni interessate ad acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma nell'intero paese.
Si tratta in questo senso di una straordinaria occasione per riflettere sul percorso del regionalismo in Italia, un dibattito che per essere utile al paese, ha bisogno di essere ancorato al vero, in cui il confronto sia il più possibile legato al merito delle questioni e non alle variabili ideologiche, costruite magari su parole d'ordine artificiali, che rischiano di inquinarlo.
In questo senso il dibattito che si svolgerà in questa sede può aiutare tutti, forze politiche e sociali, a confrontarsi nel merito delle proposte che stanno maturando nel confronto fra lo Stato e le regioni.
Prima di entrare nel merito delle vicende di questi mesi, voglio qui ricordare che la modifica del Titolo V della Costituzione, che ha introdotto la possibilità delle regioni a Statuto ordinario di accedere ad ulteriori forme particolari di autonomia, nasceva - a distanza di trent'anni dalla istituzione delle stesse regioni ordinarie - come risposta ad esigenze che già alla fine del secolo scorso erano state avvertite come necessarie per migliorare l'efficienza delle risposte delle pubbliche istituzioni ad un paese che stava profondamente cambiando.
L'articolo 116, terzo comma della Costituzione è la risposta che il Parlamento nel 2001, con l'approvazione popolare avvenuta con il referendum confermativo, offre al paese e alle sue istituzioni, stabilendo che:

a) possono essere attribuite, ad altre regioni, diverse da quelle a statuto speciale, "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia";
b) l'iniziativa per l'attribuzione appartiene alla Regione, che deve sentire sulla proposta, gli enti locali;
c) l'attribuzione avviene sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, con legge dello Stato, approvata a maggioranza assoluta dei componenti

Lo stesso articolo stabilisce i limiti nell'attribuzione delle competenze, indicando espressamente le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) riferita all'istruzione ed s) riferita alla tutela dell'ambiente e beni culturali. Ulteriore limite nell'attribuzione delle

competenze è demandato al rispetto dei principi di cui all'articolo 119, in particolare per la parte relativa al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci".

E' all'interno di questa cornice costituzionale che tre regioni, rispettivamente Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, nel corso del 2017 formulano al Governo la richiesta di poter vedersi attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.
Ci arrivano con percorsi diversi fra loro, previo ricorso ad un referendum popolare le regioni Veneto e Lombardia, e direttamente in Consiglio regionale la Regione Emilia-Romagna.
A seguito dell'esito largamente favorevole all'autonomia registrato dai referendum del Veneto e della Lombardia, celebrati il 22 ottobre 2017, e delle consultazioni promosse in Emilia-Romagna, seguite dai rispettivi voti consiliari, nei primi giorni del novembre 2017, il Governo da il via al confronto con le regioni.
Viene stabilito, considerata la fase terminale della legislatura, di concentrare il confronto su 5 fra le materie richieste dalle regioni e di avviare sulle stesse un confronto con le amministrazioni centrali interessate.
I negoziati che ne sono scaturiti hanno portato alla sottoscrizione di 3 separati accordi preliminari, sottoscritti, in data 28 febbraio 2018, tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Gianclaudio Bressa e i Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Nel corso del mese di giugno 2018, a seguito della formazione e della nomina del nuovo Governo, e su richiesta delle regioni ho formalmente riaperto i negoziati ai fini di conseguire l'Intesa fra lo Stato e le singole Regioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.
Da parte loro le Regioni Veneto e Lombardia hanno formalizzato la richiesta di attribuzione di tutte le 23 competenze previste dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, mentre la Regione Emilia-Romagna ha ritenuto di formulare una proposta riguardante l'accesso a 15 competenze esercitate dallo Stato.
A partire dal mese di luglio 2018, a seguito degli incontri con i presidenti delle tre regioni interessate, svoltisi nel corso del mese di giugno, sono stati avviati, presso il dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie, i confronti con le delegazioni regionali e con i Ministeri interessati, sulla base delle richieste formulate dalle regioni esplicitate dalle stesse in specifici dossier sulla declinazione delle competenze commisurate alle specifiche esigenze del territorio.
Inutile dire che un lavoro così complesso e articolato abbia comportato lo svolgimento di svariate decine di incontri, il più delle volte su parti di materie, fra singole regioni e i ministeri di volta in volta coinvolti.
In contemporanea a questo lavoro, a seguito delle richieste pervenute nel corso dei mesi di giugno e luglio, ho incontrato i Presidente delle Regioni Liguria, delle Marche e dell'Umbria, della Toscana, del Piemonte che mi hanno manifestato l'interesse ad aprire un confronto con lo Stato anticipando la formalizzazione di richieste di negoziato ai sensi dell'articolo 116 terzo comma. Più recentemente ho

aderito alla richiesta del Presidente della Regione Campania, che prevedo di incontrare il 7 marzo.
Questa larga convergenza da parte delle regioni, testimonia l'avvio di una nuova pagina del regionalismo del nostro paese; una ripresa d'iniziativa che pone al centro i territori, le loro esigenze, rimettendo le regioni al centro dell'agenda politica.
E' una sfida per tutti noi. Più saremo in grado di fornire risposte che migliorino la vita dei cittadini, responsabilizzando le amministrazioni territoriali, più avremo fatto un servizio al paese.

Il lavoro preliminare di confronto con le regioni ed i ministeri ha portato, fin dalla metà di ottobre, alla formulazione di una prima bozza d'intesa relativamente a Veneto e Lombardia, che ha consentito al negoziato di entrare ancora più in profondità nel merito delle questioni in esame.
Sui progressi del negoziato è stato sempre coinvolto il consiglio dei ministri, mentre i singoli ministri sono stati protagonisti del progresso del lavoro sulle questioni di loro competenza.
A valle dei numerosi incontri fatti con ogni ministero, le sono state sottoposte all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze per il fondamentale parere sulla tenuta del sistema di finanza pubblica.

Allo stato attuale abbiamo raggiunto un'impostazione condivisa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per quanta riguarda gli aspetti generali dell'intesa, che necessariamente riguardano e riguarderanno tutte le regioni, e un buon livello di condivisione sulla parte relativa alle materie, dove necessariamente i testi sono diversi, perché diverse sono le richieste formulate.

Per quanto riguarda gli aspetti generali dell'intesa, gli elementi salienti, destinati a regolare anche per il futuro i rapporti fra lo Stato ed altre amministrazioni richiedenti ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguardano le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie allo svolgimento, da parte delle regioni, delle funzioni attualmente esercitate dallo Stato.
Allo stato attuale si è condiviso che le risorse finanziarie saranno determinate in termini di spesa storica sostenuta dallo Stato per l'esercizio della funzione presa in esame e che le stesse risorse, entro un anno dall'emanazione dei DPCM attuativi, dovranno essere rideterminate, a regime, in termini di fabbisogni standard. Solo nel caso in cui i fabbisogni standard non siano operativi entro tre anni dall'adozione dei DPCM, il termine di riferimento da adottare sarà quello della spesa media pro capite su tutto il territorio nazionale.
A questo proposito, trattandosi di spesa dello Stato per le funzioni in esame, la individuazione dei fabbisogni e delle relative metodologie di calcolo, viene demandata ad un Comitato tecnico per i fabbisogni della spesa statale che il Governo si impegna ad istituire, composta da rappresentanti delle amministrazioni statali e rappresentanti delle regioni a statuto ordinario (tutte le regioni).

Mi preme sottolineare questo punto, in quanto sul ruolo della commissione paritetica, e su quello del Comitato tecnico Stato Regioni, si sono ingenerati degli equivoci che è bene chiarire.
Infatti il Comitato tecnico Stato Regioni, chiamato a stabilire le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard delle funzioni statali attribuibile alle regioni, e dunque di valori che riguardano ogni diverso angolo del paese, svolge un ruolo di carattere generale per conto dello Stato
Diverso è il caso della Commissione paritetica prevista nella bozza d'intesa, che ha il compito, di concerto con le amministrazioni statali interessate (e proprio per questo, per quanto riguarda i rappresentanti dello Stato, sarà formata da rappresentanti degli stessi Ministeri garanti di un approccio unitario), di individuare, in una prima fase, la spesa storica riferita alla regione interessata e successivamente, in termini ricognitivi, del valore del fabbisogno territoriale, ricavato dalle metodologie approvate dalla commissione di cui al comma 7 dell'articolo 5.
Le proposte della commissione, per diventare operative, dovranno essere approvate con successivo DPCM da parte del consiglio dei ministri.

Come si può intuire il superamento della spesa storica e l'adozione dei fabbisogni standard (peraltro già previsto dalla D.lg.vo 42 del 2009) costituisce un enorme salto di qualità in termini di efficienza e di equità della spesa statale. Ciò consentirà di rendere trasparente e più efficiente la spesa dello Stato relativa a prestazioni e servizi in ogni parte del paese.
Voglio in questo senso essere il più chiara possibile, proprio perché sono il ministro delle Regioni, di tutte le regioni e non solo di quelle richiedenti l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, che sarò un mio obiettivo quello di salvaguardia di equilibrio delle prestazioni in tutto il paese, nel percorso relativo all'applicazione dell'articolo 116, terzo comma.
Altro capitolo importante, su cui leggo nel dibattito che si è creato, riferimenti che non si ritrovano nelle bozze fin qui prodotte, desidero chiarire che:
il finanziamento delle dotazioni necessarie alle regioni richiedenti per l'esercizio delle funzioni, è stato stabilito in termini di: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legislazione statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale.
Si tratta di modalità di finanziamento delle funzioni attribuite che richiedono in primo luogo la individuazione del valore della dotazione finanziaria necessaria e successivamente le modalità con cui questo valore viene assegnato alla regione richiedente. Si è scelto il modello della compartecipazione al gettito maturato e non al trasferimento di risorse, al fine di semplificare il processo di finanziamento delle competenze trasferite. In ogni caso la compartecipazione è esattamente individuata in base al calcolo delle risorse storiche spese dallo Stato per quelle funzioni. Vorrei inoltre evidenziare che i livelli essenziali delle prestazioni, principio sancito dalla

Costituzione, sono espressamente indicati nelle bozze d'intesa unitamente ai fabbisogni standard. La loro individuazione sarà contestuale alla determinazione dei fabbisogni standard.

Tema centrale nelle modalità di approvazione dell'intesa, riguarda il rapporto con il Parlamento. Devo ringraziarvi perché questo percorso, anche con l'incontro di oggi può trovare il giusto equilibrio fra l'esigenza della massima partecipazione al procedimento e le disposizioni costituzionali in merito all'intesa.
Ricordo in questo senso che la Costituzione prevede che "la legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata."
Vi invito a riflettere sull'affermazione "approvata – sulla base di intesa", che sembrerebbe indicare che sulla proposta da sottoporre alle Camere vi sia stata una intesa, fra il Governo e la Regione.
La questione che si pone di fronte a noi è con quale modalità possa essere coinvolto il Parlamento nella formazione dell'atto, e prima che lo stesso sia sottoposto all'intesa, in modo da garantire una partecipazione consapevole e responsabile delle assemblea legislative.