

Audizione Ministro Erika Stefani

28 maggio 2019

Ringrazio ancora una volta il Presidente per l'audizione di oggi, che assieme a quelle fatte in precedenza, ci consente di stabilire e sedimentare un filo diretto fra il governo e i parlamentari su una delle questioni più importanti di questa legislatura, almeno per quanto riguarda l'assetto delle autonomie e del regionalismo. Innanzitutto vorrei riprendere e aggiornare lo stato della negoziazione sulle richieste di autonomia differenziata pervenuta dalle Regioni.

Come ben sapete, gli ultimi mesi sono stati dedicati alla costruzione di un punto di equilibrio fra le richieste pervenute dalle Regioni e le esigenze di sistema che attengono alle relazioni fra l'intero sistema delle autonomie e il loro rapporto con lo Stato. Il lavoro, mai affrontato in precedenza, e vista la sua complessità, ha reso necessario l'effettuazione di centinaia di incontri, prevalentemente sugli aspetti di natura tecnica, che ovviamente riflettono anche, come è ovvio che sia, differenti letture politiche. Possiamo dire che per quanto riguarda le tre regioni, che per prime hanno fatto richiesta di attribuzione di nuove competenze, parlo del Veneto, della Lombardia e dell'Emilia-Romagna, si è ormai raggiunto un punto di definizione che, per tradurla schematicamente, individua da una parte un testo su cui si è realizzato il pieno consenso delle parti rispetto alle richieste, e una parte, ridotta ma pur significativa, su cui le posizioni non hanno trovato un punto di equilibrio, che è per sua natura, a questo punto un equilibrio politico, che rimanda al contratto di governo che abbiamo sottoscritto esattamente un anno fa all'atto di insediamento del governo del cambiamento.

Per questa ragione ho ritenuto fosse maturo portare all'attenzione del Consiglio dei Ministri, nella sua collegialità, chiedendone l'iscrizione, il testo fino ad oggi maturato, suddiviso nelle due parti su accennate, comprendente il testo condiviso e altre parti da cui emergono le differenze fra le richieste e le proposte formulate dai ministeri competenti.

Il testo è il frutto di una intensa attività di confronto con le Regioni e i Ministeri, parliamo di 48 Riunioni tecniche e 25 riunioni politiche per questo sono rimasta stupita dalle polemiche e dalle contestazioni che ho ricevuto mezzo stampa. Sul piano istituzionale - che è quello che attiene la realtà - importanti risultati sono stati raggiunti in materie delicate come la tutela e la sicurezza del Lavoro, su cui si è definito un testo, che fatti salvi alcuni punti ancora aperti, ha ormai raggiunto un elevato livello di consenso. Questo vale anche per il trasferimento di competenze in materia di governo del territorio, su cui l'intesa può già oggi considerarsi possibile, così come in materia di commercio con l'estero e internazionalizzazione delle imprese. Anche sulla delicata materia della tutela della Salute, su cui tanta è, giustamente, l'attenzione da parte di tutte le forze politiche, registriamo al momento, un consenso da parte delle regioni su buona parte della proposta governativa.

Il lavoro relativo alle tre prime regioni richiedenti, è stato oggetto di dibattito e di approfondimento, sia in questa sede che a livello territoriale, ora, anche a seguito di ulteriori richieste e del perfezionamento di alcune di esse, sono stati avviati i confronti con i ministeri relativamente anche ad altre regioni.

Penso alla Regione Piemonte, che a seguito di incontri effettuati al Ministero, ha formulato una proposta compiuta di autonomia, diversa da quella delle altre regioni, proposta che è stata inviata ai ministeri per l'esame di dettaglio sulle singole materie richieste. Anche la Regione Liguria, per il momento ancora sotto forma di richiesta tecnica, ha presentato una serie di schede che abbiamo condiviso fin da subito con i ministeri coinvolti.

Ho avuto anche modo di incontrare il Presidente della regione Campania che mi ha formulato le sue richieste, che sono state in seguito analizzate in via preliminare anche in sede tecnica, sempre dal mio gabinetto e dal dipartimento.

L'ampiezza delle domande sottoposte e il numero delle regioni che hanno formulato le loro richieste di attribuzione di nuove competenze, oltretutto provenienti da parti politiche diverse, è la più forte testimonianza di come si sia aperta una grande e rinnovata stagione del regionalismo in questo paese. Me lo hanno confermato anche gli altri presidenti di Regione che ho incontrato nel corso del mese di aprile, proprio perché sono convinta non si tratti di questione che riguarda solo le prime tre regioni che hanno avuto sicuramente il merito di portare all'attenzione del governo le loro esigenze, ma è e sta diventando sempre di più una grande occasione per la redistribuzione più equilibrata delle competenze fra lo Stato e le regioni. In tutto questo, come ho già detto più volte, un attore essenziale è il Parlamento. Dalle cose che vi ho appena descritto, è mia intenzione, una volta condiviso un testo con il governo, e ovviamente anche con le Regioni, prima di arrivare a una intesa vera

e propria, che potrebbe essere letta come troppo rigida rispetto all'azione parlamentare, aprire un confronto nel merito delle proposte.

Grazie al confronto che ho avuto in questi mesi anche con la vostra commissione, la consapevolezza dell'assoluta autonomia delle Camere, circa le modalità con cui procedere all'approvazione del testo dell'intesa intervenuta, ci ha portato a considerare la necessità che le Camere stesse possano interloquire fattivamente sia con la Presidenza del consiglio e con la Regione richiedente, prima della sottoscrizione finale dell'intesa, garantendo in tal modo un ruolo centrale d'indirizzo alle camere, sia nei confronti dell'esecutivo statale che degli esecutivi regionali coinvolti. In sostanza l'intesa, che rimane atto pattizio fra il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Presidente della Regione, verrebbe rafforzata e integrata con il coinvolgimento delle camere, attraverso l'apporto di indirizzi e di pareri che starà alle parti, ovvero ai due esecuti, far propri al fine di garantire l'approvazione della legge di recepimento dell'intesa.

Comunque questa è decisione che spetta a voi, nella vostra più completa autonomia, assumere.

Quanto alle questioni relative agli aspetti di natura finanziaria, su cui abbiamo già avuto modo di soffermarci nelle precedenti occasioni, e su cui l'interlocuzione con il MEF è stato molto produttiva, possiamo dire che per quanto riguarda il trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali in esame, è stato necessario un approccio sistemico sia sul versante della determinazione delle risorse da trasferire alle regioni, sia su quello delle modalità con cui le stesse possano essere attribuite.

In via preliminare, si è ritenuto necessario fissare alcuni vincoli, per evitare effetti indesiderati sul bilancio dello Stato e delle stesse regioni; in primo luogo stabilendo la neutralità finanziaria e la stabilità della pressione fiscale. In sostanza, viene stabilito che dalla applicazione dell'articolo 116, terzo comma, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, né un aumento della pressione fiscale. Un rilievo particolare assume l'articolo 119 della Costituzione, sia per quanto riguarda l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci, che per quanto riguarda il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite, senza dimenticare i riferimenti all'obbligo di solidarietà con i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Sul versante della determinazione delle risorse da attribuire alle regioni sono state stabilite modalità temporalmente diversificate, a partire, in una prima fase, dalla spesa sostenuta dallo Stato all'atto del trasferimento della competenza, fino ad arrivare, entro tre anni, all'individuazione dei fabbisogni standard di ogni singola materia. La determinazione della spesa effettivamente sostenuta dallo Stato per le materie in esame, dovrà necessariamente essere rideterminata per la quota parte che lo Stato sostiene nella regione interessata, e ad essa conseguentemente attribuita. Le modalità con cui determinarla, se assumendo l'ultima annualità, oppure la media fra le ultime tre o cinque annualità, dovrà essere più puntualmente stabilita in sede di commissione paritetica di cui si dirà più avanti. Il valore della spesa così determinata risente del limite dovuto alla dimensione temporale della valutazione, che necessariamente, se da una parte la cristallizza, da un'altra parte non può tener conto delle variazioni

determinate dalla dinamica indotta dal ciclo economico e dalle diverse politiche che sulla materia considerata possono essere fatte nel corso del tempo. Se la determinazione della spesa, impropriamente definita “storica”, è un compito relativamente agevole, il passaggio alla determinazione dei fabbisogni standard, previsti entro un anno dalla approvazione dell’intesa, comporterà un lavoro di analisi e di valutazione, materia per materia, che non potrà riguardare la sola regione richiedente l’autonomia differenziata, ma dovrà riguardare la spesa dello Stato, proiettata su tutti i territori regionali, relativamente ad ogni competenza trasferita o trasferibile. In questo senso la determinazione dei fabbisogni standard, pur avendo efficacia solo per la quota di spesa attribuibile alle regioni richiedenti, stabilirà quella che potrebbe essere definita la “spesa appropriata” per quella materia, territorio per territorio. Dunque porterà alla determinazione di quella che dovrebbe essere il costo della funzione complessiva e della sua proiezione sui singoli territori. Un’operazione di trasparenza della spesa che in prospettiva potrebbe contribuire a riequilibrarla territorialmente garantendo in tal modo la necessaria equità per tutti i cittadini, e migliorando l’appropriatezza delle funzioni erogate.

Come si vede l’approccio all’attribuzione delle risorse tutto contiene fuorché elementi sperequativi, che sottraggano risorse ad alcune regioni a favore di altre. Questa è stata per noi una delle prime preoccupazioni. Per questo appare del tutto infondata la lettura, tutta politica e per nulla fondata su elementi di fatto, che vorrebbe attribuire all’avvento dell’autonomia una rottura dell’unità del paese, favorendo le regioni più ricche,

attribuendo loro più risorse, a scapito di quelle più povere, destinate ad essere ancora di più marginalizzate.

Non è così e non è la rotta che mi sono data al momento in cui ho assunto la responsabilità di guidare il ministero per gli affari regionali, di tutte le regioni, dunque, e delle autonomie.

Proprio per questa sua funzione generale, la determinazione dei fabbisogni standard, abbisogna di un nuovo strumento di indirizzo e valutazione, in cui concorrano, alla pari, tutte le amministrazioni centrali coinvolte e tutte le regioni. Sottolineo il tutto, nonostante qualcuno si ostini a sostenere che sarebbero determinate dalle regioni interessate con lo Stato. In questa direzione è stata prevista l'istituzione di un Comitato paritetico Stato-regioni, che sarà chiamato a determinare i fabbisogni standard sulla base delle metodologie più appropriate anche alla luce dell'esperienza maturata in materia di fabbisogni degli enti locali.

Vi è un punto, su cui si può ancora lavorare, che è stato richiesto dalle regioni per garantire, con uno strumento di deterrenza, che il passaggio ai fabbisogni standard avvenga effettivamente nei tempi stabiliti e non venga rinviato, come troppe volte è accaduto, alle calende greche.

Le modalità attraverso cui finanziare le competenze determinate e attribuite con i criteri sopra riferiti, hanno preso in esame diversi approcci, da una parte quelle disciplinate dalla legge 42/2009 e dall'altra quelle adottate per il finanziamento delle funzioni conferite alle regioni a statuto speciale. La scelta effettuata prevede che le risorse siano attribuite in termini di compartecipazione al gettito dell'imposta sui redditi delle

persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali, maturati nel territorio regionale. Si è inoltre stabilito che il finanziamento possa prevedere anche una riserva di aliquota, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi, sempre, ovviamente, riferito al territorio regionale.

L'eventuale variazione annuale del gettito maturato, sia in aumento rispetto a quello di riferimento, sia in diminuzione è stato previsto essere in ogni caso di competenza della regione.

Ovviamente continuerò ad essere a vostra disposizione per tutti gli approfondimenti che si rendano necessari.