

Buongiorno a tutti.

Voglio ringraziare il presidente Invernizzi e la vostra Commissione per questo invito e per l'opportunità che questa occasione ci offre di tornare a riflettere su temi centrali per la vita delle istituzioni e per il loro ordinato funzionamento, in un momento in cui finalmente intravediamo la fine del lungo incubo della pandemia da Covid-19.

Spero di poter interpretare questo invito e questa audizione come la ripresa di un percorso verso una relativa e graduale normalità, così come nella vita dei cittadini, anche in quella delle istituzioni, per riprendere il filo di ragionamenti interrotti. Una interruzione che ha lasciato in mezzo al guado, nel nostro caso specifico di reciproca competenza, Regioni ed Enti territoriali in un contesto di complessiva difficoltà, che certo l'impatto del contrasto al virus sui conti pubblici non ha attenuato, ma anzi ha acuito.

Mi preme sottolineare che, da parte dell'Esecutivo cui appartengo, non è mai venuta meno l'attenzione e la disponibilità nei confronti di Regioni ed Enti Locali di fronte all'evoluzione del quadro pandemico come ad altre situazioni di difficoltà emergenti.

È il caso – ad esempio – della recente sentenza della Corte Costituzionale, la numero 80 del 2021 sulle anticipazioni di liquidità che ha messo in difficoltà un numero molto rilevante di amministrazioni comunali. In Italia è a rischio dissesto finanziario circa un comune su 8, precisamente 1.083: una realtà sulla quale rischia di avere un impatto significativo la sentenza del 29 aprile scorso che – come noto – ha dichiarato illegittime le norme che hanno consentito di spalmare fino a 30 anni i debiti contratti dagli enti locali per anticipazioni di liquidità, determinando un obbligo di ripiano

ravvicinato. A livello regionale, fra le statistiche del dissesto emerge la netta prevalenza dei comuni calabresi, seguiti da quelli siciliani e campani; dato sul quale l'assenza dei fabbisogni standard e degli strumenti perequativi non è privo di conseguenze.

Nel decreto Sostegni-bis, approvato la scorsa settimana in Consiglio dei Ministri, sono stati stanziati 500 milioni per tamponare questa emergenza e dare supporto ai Comuni in sofferenza finanziaria. È chiaro, però, che questa opportuna misura di salvataggio è un aiuto parziale e contingente, che deve trovare seguito in una serie d'interventi organici. Il Governo, sollecitato dai presidenti di Anci e Upi e a valle di una riunione della Conferenza Unificata che è stata dedicata anche a questo problema, è intervenuto con tempestività.

Non vi sfugge naturalmente la ingente mole di risorse che i numerosi decreti economici varati dagli ultimi due governi hanno mobilitato per coadiuvare e/o ristorare Enti Locali e Regionali, impegnati nel contrasto alla pandemia. I decreti legge 34 ('decreto rilancio'), 104 ('decreto agosto'), 137 del 2020 ('decreto ristori) e il decreto 41 del 2021 ('decreto sostegni'), insieme alla legge di bilancio 2021 hanno previsto interventi a sostegno degli Enti territoriali nel contesto dell'emergenza per 12,7 miliardi di euro nel 2020 e 2,5 miliardi nel 2021.

Di queste risorse, nel 2020, 5,6 miliardi sono andati a Regioni e Province Autonome, 950 milioni a Province e Città Metropolitane, 6,1 miliardi ai Comuni.

Nel 2021 2,8 miliardi sono andati a Regioni e Province autonome, 150 milioni a Province e Città metropolitane, 1,8 miliardi ai Comuni. A queste

risorse vanno aggiunti i quasi 2 miliardi che vengono complessivamente mobilitati dal decreto sostegni bis, approvato la scorsa settimana in Consiglio dei Ministri.

Tutto ciò costituisce solo una parte dello sforzo immenso che il Paese ha compiuto nella sfida alla pandemia. A queste risorse infatti vanno aggiunte quelle destinate direttamente alla Protezione Civile Nazionale e alla struttura commissariale, come i molteplici interventi per sostenere famiglie, imprese e lavoratori. Se tutto questo ha contribuito ad attutire le conseguenze socio-economiche della crisi e preservato la pace sociale, nonostante molti nostri concittadini abbiano sofferto comunque enormi difficoltà, non possiamo ignorare che ciò è stato reso possibile dall'allentamento dei parametri europei di controllo della finanza pubblica e dal consistente aumento del nostro debito.

Voglio dire preliminarmente che, per quanto mi riguarda, nonostante ciò, il tema del federalismo fiscale così come quello del regionalismo differenziato restano temi importanti dell'agenda politica.

Il fatto che per oltre un anno l'attività di due differenti Governi, del Parlamento, delle Regioni e vorrei dire coralmemente degli Enti locali sia stata condizionata dal contrasto all'emergenza sanitaria, economica e sociale, non deve portare ad un ripensamento su principi che consideravamo acquisiti e che, per quanto mi riguarda, tali restano.

Se è vero che abbiamo assistito per effetto della crisi pandemica ad un ritrovato e pervasivo intervento dello Stato nella gestione dell'emergenza occorre ricordare che ciò è strettamente collegato alla natura della pandemia, la quale, come anche era logico presupporre e come ha sancito anche una

recente sentenza della Corte Costituzionale sulla Valle d'Aosta (la sentenza n. 37 del 2021), resta competenza nazionale (talvolta perfino sovranazionale...).

Ciò però non può significare per quanto mi riguarda un ritorno ad un nuovo centralismo. Occorre riprendere dunque le fila di un ragionamento interrotto che questa Commissione ben conosce, per averlo approfondito e monitorato, fra l'altro con una lunga attività di audizioni: resto dell'avviso che i principi fondamentali del federalismo fiscale così come stabiliti dalla riforma costituzionale che ormai data 20 anni e così come stabilito dalla legge di attuazione del 2009 restino in larga parte attuali e validi.

Anche se sono rimasti ancora sulla carta tutti o quasi gli innovativi principi che l'art. 119 della Costituzione ha introdotto, quel disegno, che era diretto ad adeguare la capacità fiscale degli enti di autonomia alle nuove e più ampie competenze ad essi attribuite dal Titolo V, è ancora di grande attualità e richiede di essere vivificato. Non ho, in questo, un'opinione diversa rispetto a quella che è stata esposta qui in questa stessa Commissione dai ministri Tria, Stefani, Boccia, Giorgetti.

La legge sul federalismo fiscale – che risale oramai a oltre dieci anni fa – aveva avviato un processo virtuoso, con l'obiettivo di assicurare autonomia finanziaria di entrata e di spesa a comuni, province, città metropolitane e regioni, garantendo allo stesso tempo i principi indefettibili di solidarietà e di coesione sociale.

Ciò doveva servire anche a realizzare quell'auspicabile razionalizzazione della spesa pubblica, che estemporanee procedure di spending review non hanno provocato, e a propiziare la massima responsabilizzazione di tutti i

livelli di governo e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico dei cittadini.

Questi elementi non sono stati contraddetti dall'emergenza pandemica, né eventuali inefficienze nella gestione di questo difficile periodo, sono da attribuire all'attuazione di tali principi perché, come è di tutta evidenza, tali principi non sono mai stati attuati.

Anzi a decorrere dal 2012 si è progressivamente assistito ad un processo per certi versi contrario a quello auspicato dal legislatore e dalla riforma del Titolo V, processo che ha plasmato anche le numerose sentenze della Corte Costituzionale, alle quali troppo spesso si è dovuto far ricorso proprio per l'indeterminatezza del quadro complessivo: la crisi dei debiti sovrani della fine del primo decennio del nuovo secolo ha costituito un colpo di freno importante.

La riforma del 2012, con l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione e la costituzionalizzazione del principio del contributo degli enti territoriali al raggiungimento degli equilibri economici e finanziari dello Stato, è stata scritta sotto l'imperversare delle turbolenze finanziarie.

Ciò ha dato origine, per effetto del perdurare delle difficoltà dei conti pubblici, ad una pervicace limitazione dell'autonomia di Regioni ed Enti locali, chiamati dai vari Esecutivi che si sono succeduti a contribuire al risanamento della finanza pubblica. Un contributo che forse ha avuto anche qualche effetto indesiderato, riducendo semmai la resilienza di Regioni ed Enti locali.

Non occorre la sfera di cristallo per immaginare che, ora che gradualmente ci avviamo all'uscita dall'emergenza sanitaria, questi nodi torneranno al pettine e si incroceranno per forza di cose con il percorso riformatore che dovrà concretizzarsi per garantire l'accesso del nostro Paese alle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Un pezzo importante di questa fitta e complessa trama sarà costituita anche dalla riforma e semplificazione del sistema fiscale. E se non può sfuggirci che l'impatto sui conti pubblici e sul livello dell'indebitamento del nostro Paese dell'emergenza pandemica è stato notevolissimo, possiamo e dobbiamo impedire che il percorso virtuoso inaugurato nel 2009 dalla legge 42 subisca nuove battute d'arresto ed anzi dobbiamo coglierne gli aspetti positivi di razionalizzazione ed efficientamento.

Da questo punto di vista reputo molto positivo che il Pnrr, pur collocandolo in un orizzonte temporale troppo ampio, contenga una esplicita conferma della volontà di completamento del federalismo fiscale, quale parte del complessivo intervento dello Stato sulle riforme abilitanti¹.

¹ “Completa il quadro delle riforme fiscali quanto recato, con i necessari adeguamenti, dalla legge 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime. Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio.

Per quanto riguarda i comuni, il processo è già in corso dal 2015 ai fini della distribuzione del fondo di solidarietà comunale tramite la differenza tra i fabbisogni standard e capacità fiscali in un'ottica di superamento della spesa storica (che cristallizza inefficienza).

Analogamente al processo per i comuni, la distribuzione delle risorse per le province e le città metropolitane avverrà sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, come definite dal decreto-legislativo n. 68/2011 (articolo 1-15), come da ultimo modificato dalla legge 178/2020 (articolo 1, comma 783), processo che è attualmente all'esame della Commissione tecnica dei fabbisogni standard.

Il federalismo fiscale per le regioni, definito dal decreto-legislativi n. 68/2011 (articoli 1-15), come da ultimo modificato dalla legge n°176/2020 (articolo 31-sexies), è in corso di approfondimenti da parte del Tavolo tecnico istituito presso il MEF. Il processo sarà definito entro il primo quadrimestre dell'anno 2026”. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 30 aprile 2021.

Il tema del federalismo fiscale si intreccia, come è di tutta evidenza, anche con quello del regionalismo differenziato.

Non ricostruirò questa mattina lo sviluppo della vicenda in questi ultimi anni: mi limito a ricordare che in due casi la richiesta di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” è stata suffragata da un vasto consenso popolare. Mi riferisco ai referendum di Lombardia e Veneto.

Sono personalmente da sempre convinta dell’esigenza dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma e della piena valorizzazione delle autonomie regionali.

Avete già ascoltato, prima di me, due diversi approcci: quello portato avanti dal ministro Stefani durante il primo Governo Conte, che prevedeva la stesura diretta delle intese con le Regioni richiedenti e poi il passaggio parlamentare delle singole leggi di ratifica a maggioranza rinforzata, e quello sperimentato dal ministro Boccia. Un metodo completamente diverso, basato sulla preliminare approvazione di una legge quadro nazionale sul tema.

Nessuno di questi approcci è stato portato finora a compimento e tuttavia un lavoro prezioso è stato svolto e si tratta di un lavoro importante perché conferma, a prescindere dal colore politico del Governo, la stringente necessità di superare i limiti del Titolo V e al contempo di assicurare alle Regioni il pieno dispiegarsi delle proprie capacità, qualità e potenzialità di governo.

La legge quadro alla quale ha lavorato il ministro Boccia è arrivata alle porte del Consiglio dei Ministri, senza tuttavia mai essere stata discussa o approvata dallo stesso e conseguentemente non è stata presentata alle Camere.

Tuttavia, intorno a questo progetto si è registrato un certo consenso, pur con delle differenziazioni anche significative sui contenuti.

È noto infatti che la previsione costituzionale del terzo comma dell'articolo 116 è carente di un qualsiasi appiglio procedimentale. La norma sistemica ipotizzata dal precedente governo invertiva l'ordine dei fattori, facendo precedere quindi le "intese" da una cornice nazionale unica.

Ciò, se ha da un lato lo svantaggio di poter allungare i tempi per le Regioni già avanti nella definizione delle maggiori competenze richieste, dall'altro ha il beneficio di risolvere il problema dell'assenza di una legge di riferimento e di una procedura standard, agevolando così tutte quelle regioni che volessero conformarsi alla richiesta di maggiore autonomia.

Segnalo che tali richieste sono state annunciate negli scorsi anni da una grande quantità di Regioni e non solo dalle regioni del Nord. Ciò significa che l'autonomia differenziata può rappresentare una chiave di sviluppo dell'intero Paese.

Come vi è noto l'azione di questo Esecutivo è strettamente collegata al superamento della fase emergenziale, sia da un punto di vista sanitario che da un punto di vista economico. Nell'ambito del programma di Governo hanno dunque assunto rilievo centrale l'implementazione del piano vaccinale come la riscrittura del Pnrr italiano.

Se dunque sul tema dei fabbisogni standard e dell'abbandono dei costi storici, il Pnrr ha comunque indicato un percorso, penso di poter affermare che sul tema del regionalismo differenziato nel governo non ci sia una posizione definita e preconcepita su questa tematica. Trovo naturale che sia così anche per la peculiarità di questo Esecutivo, che è sostenuto da forze politiche che in passato su questo argomento si sono trovate su fronti opposti.

Tuttavia poiché il percorso avviato dal precedente Governo era giunto alla determinazione di un disegno di legge e poiché su tale documento era iniziato un proficuo scambio di vedute con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e con ogni singolo Governatore, ritengo doveroso avviare una ricognizione sia all'interno della maggioranza, sia con i Presidenti di Regione e con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per verificare la possibilità di finalizzare tale percorso.

A tale fine ho insediato presso il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie una Commissione di studio che avrà il compito, fra le altre cose, anche di verificare la possibilità di riproporre, con alcune rivisitazioni e con alcune modifiche volte ad accelerarne i passaggi, il disegno di legge quadro sull'autonomia regionale. Ho indicato nella persona del professor **Beniamino Caravita di Toritto** il coordinatore di tale gruppo di studio.

Parallelamente, proprio nell'ottica di poter far avanzare anche il processo di definizione dei fabbisogni standard, ho intenzione di designare quale membro indicato dal Ministro per gli Affari Regionali nella Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard la professoressa **Floriana Cerniglia**, che è una conoscenza anche di questa Commissione per essere stata più volte

audita. Anche su questo tema ho istituito presso il Dipartimento un apposito gruppo di lavoro in un'ottica di piena collaborazione e stimolo degli organismi già esistenti. A coordinare questo gruppo di lavoro sarà invece la professoressa **Livia Salvini**.

Per completezza di informazione sull'attività del Ministero, in relazione ai temi riferibili a questa Commissione, vi informo che ho costituito anche un terzo gruppo di lavoro, coordinata dal prof. **Francesco Saverio Marini**, che è dedicato alla definizione dell'ordinamento di Roma Capitale, e dunque all'attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost. L'obiettivo è di dotare Roma dei poteri, delle funzioni e delle risorse necessari a esercitare il suo ruolo da protagonista. La commissione partirà dal pregevole e corposo lavoro svolto in sede parlamentare, per affiancare e supportare le Camere in questo processo di riforma.

È evidente che se vogliamo dare gambe al progetto del regionalismo differenziato, attuando la Costituzione, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi che assicurino, in ogni zona del Paese, il conseguimento dei Livelli essenziali delle prestazioni, per assicurare ad ogni cittadino i diritti fondamentali di cittadinanza.

Le attribuzioni di fabbisogno per tutte le funzioni fondamentali degli enti locali sono state compiute dai soggetti ai quali erano affidate (innanzitutto la SOSE- Soluzioni per il sistema economico s.p.a.). Sono stati pure adottati i Dpcm previsti al riguardo dalla delega, ma ancora oggi lo strumento del fabbisogno è utilizzato soltanto come uno degli

indicatori per la ripartizione del Fondo di solidarietà comunale, non anche come generale criterio di finanziamento delle spese degli enti territoriali.

Questo elemento, che si unisce alla mancata definizione con legge dei livelli essenziali delle prestazioni nei settori diversi dalla sanità, ha impedito di far funzionare la vera e propria chiave di volta dell'edificio federalista.

Sulla base dei costi standard, può infatti essere misurata la differenza tra fabbisogni e risorse fiscali dell'ente; ed è sulla base di questo divario che può avere luogo la perequazione e quindi la copertura integrale – con il concorso dello Stato – dei costi attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni e la copertura parziale delle altre funzioni “non” essenziali degli enti.

Non sorprende perciò che per le Regioni a statuto ordinario il nuovo sistema di finanziamento delineato dal decreto legislativo n. 68 del 2011 con riguardo alle funzioni regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che avrebbe dovuto operare già dal 2013, sia stato più volte rinviato, da ultimo al 2023 (con il decreto legge 137 del 2020).

Sono però convinta che questa strada debba essere perseguita con determinazione e che potrebbe forse beneficiare del contesto nuovo determinato da un governo di unità nazionale. Occorre naturalmente il concorso delle Regioni, sia per la definizione dei fabbisogni standard, dove anche ogni singola Regione deve fare la sua parte, sia per l'attuazione del regionalismo differenziato che – lo ricordo – passa comunque attraverso un voto a maggioranza rinforzata del Parlamento.

Il concatenarsi di eventi negativi – da ultimo la pandemia – ha portato in secondo piano il tema della responsabilizzazione verso i cittadini dei governi locali e nazionali, dell'efficientamento della spesa pubblica e dell'affermazione delle migliori pratiche. Tutti risvolti positivi del federalismo fiscale che sono stati confermati, in linea di principio, dai governi che si sono succeduti in questo decennio, pur con diverse maggioranze politiche. Possiamo e dobbiamo utilizzare questa seconda frazione della legislatura quanto meno per completare la definizione dei fabbisogni standard e per verificare la possibilità di giungere all'approvazione di una legge quadro nazionale sul regionalismo differenziato.

Questi due elementi potrebbero rappresentare il pre-requisito per poter poi procedere, definiti anche i contenuti della riforma fiscale e chiarito il nuovo quadro di riferimento europeo relativamente al processo di riassetto dei parametri di finanza pubblica – la cui efficacia è ora sospesa per effetto della pandemia – in un tempo congruo alla definizione delle intese.

Ciò potrà accadere se riusciamo a capitalizzare la collaborazione che abbiamo sperimentato in questi ultimi mesi. Solo infatti un contesto di unità nazionale potrà consentirci di giungere a risultati ambiziosi. È lo spirito con cui ho cercato di dare un contributo a questo Esecutivo nella mia azione di Ministro per gli Affari Regionali, sforzandomi di valorizzare il lavoro della Conferenza Stato Regioni e la cooperazione fra i vari livelli dello Stato.

È un metodo che ha dato qualche frutto nella riduzione della conflittualità e nel superamento dell'emergenza sanitaria: potrebbe e dovrebbe a mio

avviso darlo nelle fasi di riforma e di riorganizzazione dello Stato che dobbiamo necessariamente attuare per beneficiare a pieno titolo di tutte le risorse del Recovery Fund.

Il sistema delle Conferenze può a mio avviso rappresentare una sede idonea – a prescindere naturalmente dai ministri, che per definizione sono pro-tempore – per quel costruttivo confronto fra lo Stato e le Autonomie che necessariamente dovrà accompagnare sia il processo di attuazione del Pnrr e fluidificare il processo riformatore. È la tesi anche di illustri costituzionalisti come il Presidente Cassese, ed è comunque ciò che ci suggerisce l'evoluzione della pandemia. Supereremo l'emergenza sanitaria, ma per superare anche quella economica e sociale, saranno necessari coesione, coraggio e la piena collaborazione e condivisione di tutte le istituzioni a cominciare dal Parlamento e dalle sue Commissioni. È con questo spirito che sono naturalmente a disposizione del presidente Invernizzi e di tutti i Commissari.