

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 27 MARZO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fontana Attilio, <i>Presidente della Regione Lombardia</i>	2, 11
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	2	Fragomeli Gian Mario (PD)	7
Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione:		Navarra Pietro (PD)	10
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i>	2, 6, 11, 14	Osnato Marco (FdI)	8
Cattaneo Alessandro (FI)	8	Presutto Vincenzo (M5S)	6
Errani Vasco (Misto-LEU)	8	Russo Paolo (FI)	6
		Saviane Paolo (L-SP-PSd'Az)	9
		<i>ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana</i>	15

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
CRISTIAN INVERNIZZI

La seduta comincia alle 8.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-TV* della Camera dei deputati.

Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, del presidente della regione Lombardia, avvocato Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Il presidente Fontana è oggi accompagnato dal segretario generale della regione Lombardia, dottor Antonello Turturiello e dal portavoce del presidente, dottor Paolo Sensale.

Si tratta della quinta audizione della Commissione, occasione particolarmente significativa in ragione del lavoro che la Commissione sta svolgendo in tema di attuazione dei principi di autonomia degli enti territoriali e locali e del relativo regime finanziario sui temi delle iniziative in atto

relative all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Nel ringraziare il presidente Fontana per la disponibilità dimostrata, gli cedo immediatamente la parola. Grazie.

ATTILIO FONTANA, *Presidente della Regione Lombardia*. Grazie, presidente. Buongiorno a tutti e grazie dell'opportunità che mi è stata data.

Farò una piccola relazione del processo che si sta svolgendo ormai da parecchio tempo. Com'è noto, l'articolo 116 della Costituzione afferma che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti 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 dei giudici di pace), *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre regioni con legge dello Stato su iniziativa della regione interessata sentiti gli enti locali, ma nel rispetto di principi di cui all'articolo 119.

L'articolo 117 della Costituzione, ai commi secondo e terzo, elenca rispettivamente le materie che ricadono nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle riconducibili alla competenza legislativa regionale concorrente.

L'articolo 119 della Costituzione stabilisce al secondo comma che i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno risorse autonome, dispongono altresì di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e al fondo perequativo; tributi che consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

L'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'arti-

colo 119 della Costituzione), prevede che con la legge con cui si attribuiscono ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni, si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge.

Lo Statuto dell'autonomia della regione Lombardia, all'articolo 14, terzo comma, lettera g), stabilisce che spetta al consiglio regionale deliberare in merito all'iniziativa e alla definitiva conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma.

Le disposizioni citate (costituzionali, legislative e statutarie) costituiscono il quadro essenziale di riferimento delle norme nell'ambito delle quali si è sviluppato in questi anni il percorso di conseguimento di forme di autonomia differenziata avviato da regione Lombardia.

Nel corso della X legislatura regionale 2013-2018 si è quindi intrapreso un percorso finalizzato a rilanciare il tema della richiesta per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex articolo 116.

Nel corso del 2015, segnatamente nella seduta del 17 febbraio, il consiglio regionale aveva approvato: un ordine del giorno concernente la realizzazione di un referendum consultivo per l'autonomia con modalità elettroniche di voto; un ordine del giorno concernente l'avvio del confronto con il Governo per definire l'intesa per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia e individuazione delle materie oggetto del confronto con cui sono stati impegnati il presidente della regione e la giunta regionale ad individuare, quali materie prioritarie su cui avviare il confronto con il Governo, le medesime indicate nella prima deliberazione consiliare che negli anni Duemila, n. 367 del 2007, con cui aveva tentato di avviare un percorso per la maggiore autonomia ed estendere il confronto ad ulteriori funzioni e materie di competenza concorrente o esclusiva statale; un ordine del giorno concernente le materie oggetto dell'intesa tra Stato e regione Lombardia contenente un lungo elenco di materie, quale possibile oggetto di con-

trattazione con lo Stato centrale, con cui aveva impegnato il presidente della regione a predisporre un documento di indirizzo da sottoporre all'esame dell'aula contenente le indicazioni relative alle particolari sfere di autonomia che si intendono contrattare con lo Stato centrale inserendo, in particolare, le materie elencate.

Nel corso della stessa seduta il consiglio regionale aveva, infine, deliberato l'indizione di un referendum consultivo per l'espressione del voto sul seguente quesito: «*Volete voi che la regione Lombardia, in considerazione della specialità, nel quadro dell'unità nazionale – che mi permetto di sottolineare – intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con le relative risorse ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato?*».

Nel 2017 il consiglio regionale ha approvato una mozione concernente il referendum per l'autonomia della Lombardia con cui, fra l'altro, ha impegnato il presidente della regione a istituire un tavolo tecnico allo scopo di individuare il costo unitario e il costo complessivo dei servizi rispetto al pacchetto di materie negoziabili, a svolgere la trattativa successiva referendum possibilmente insieme al governatore del Veneto, a negoziare all'indomani dell'esito positivo del referendum contestualmente alle nuove competenze e alle relative risorse.

Il referendum si è svolto il 22 ottobre del 2017 e ha visto la partecipazione di 3.030.000 elettori, il 95 per cento dei quali si è espresso a favore del quesito referendario proposto.

A seguito del favorevole risultato del referendum per l'autonomia del 22 ottobre 2017 il consiglio regionale ha approvato, quasi all'unanimità – con solo quattro voti contrari, cioè esattamente il 5 per cento dell'assemblea – nella seduta del 7 novembre del 2017 la risoluzione n. 97 concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla regione Lombardia di ulteriori forme e con-

dizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116.

Con tale atto di indirizzo il consiglio ha impegnato il presidente: ad avviare il confronto con il Governo per definire il contenuto di un'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, assicurando il coinvolgimento del consiglio regionale anche mediante la partecipazione dei suoi rappresentanti all'interno della delegazione trattante e sottoponendo al consiglio regionale lo schema di intesa a conclusione della trattativa con il Governo; a condurre il negoziato, tenendo conto delle materie elencate nell'allegato A della risoluzione (tale elenco non è peraltro esaustivo e si deve lasciare al presidente un ampio margine di manovra nel caso in cui dovessero emergere aspetti non considerati); a esplicitare nell'intesa il complessivo assetto delle potestà normative con la definizione di rapporti chiari tra legislatore, potere regolamentare e relative funzioni amministrative, che dovrà contenere clausole di garanzia dell'autonomia ottenuta rispetto a successive leggi statali nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, ciò anche al fine di salvaguardare l'adeguatezza delle risorse finanziarie; a ottenere l'assegnazione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle funzioni che saranno attribuite alla regione; ad assicurare adeguata costante e tempestiva informativa al consiglio regionale nel corso dei negoziati; a garantire forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali.

Tale coinvolgimento è anche mirato alla definizione di un piano di riordino territoriale secondo il principio della sussidiarietà verticale e orizzontale per definire il livello territoriale ottimale e per allocare le competenze che saranno attribuite alla regione ex articolo 116.

Nello stesso mese di novembre del 2017 è stato avviato il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'intesa tra Stato e regione, previsto dall'articolo 116 con riferimento a tutte le ventitré materie.

Il confronto è stato successivamente avviato anche dalla regione Emilia-Romagna

e dalla regione Veneto con il Governo, a seguito del referendum consultivo e dell'approvazione da parte del consiglio del Veneto di una proposta di legge statale.

Il 28 febbraio 2018 è stato formalizzato tra Governo e regione Lombardia un accordo preliminare contenente alcuni principi generali anche per quanto attiene le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori competenze, che prefigura alcuni livelli significativi di autonomia, seppur non ancora completi, con riferimento alle seguenti cinque materie (lavoro, istruzione, salute, ambiente e rapporti internazionali con l'Unione europea delle regioni).

L'accordo riconosce come impregiudicato il prosieguo del negoziato sulle richieste di autonomia differenziata sulle medesime altre materie. Accordi preliminari di analogo contenuto sono stati sottoscritti da Emilia-Romagna e Veneto.

L'accordo del 28 febbraio del 2018 stabilisce che l'approvazione della legge debba avvenire sulla base di intesa tra Stato e regione e su proposta del Governo, in conformità al procedimento per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose di cui all'articolo 8, terzo comma, della Costituzione e come tale può essere modificata, abrogata o derogata esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione.

Riguardo alla procedura di approvazione dell'intesa, occorre evidenziare che il principio di leale collaborazione fra Stato e autonomia territoriale mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla volontà delle parti espressa nelle intese. Pertanto, pur nel rispetto del ruolo del Parlamento, che può e deve concorrere alla partecipazione del processo che porterà alla definizione dei contenuti dell'intesa, non si può disconoscere la rilevanza costituzionale del predetto principio di leale collaborazione.

Si può, al riguardo, prefigurare una soluzione che contenga il rispetto di ambo i profili poc'anzi evidenziati. Ciò avver-

rebbe prevedendo la possibilità di un atto di indirizzo parlamentare quale una risoluzione che, a fronte di una comunicazione del Governo sullo stato di negoziazione in corso con le regioni, orienti l'azione del Governo stesso nelle fasi successive suscettibile di condizionare i lavori quando le Camere saranno chiamate ad esprimersi sull'approvazione dell'intesa e quindi verificheranno se quanto contenuto nella risoluzione è stato poi effettivamente recepito dal Governo.

Si evidenzia altresì che, rispetto alle regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie a cui è attribuita maggiore autonomia ai sensi dell'articolo 116 vantano una posizione peculiare poiché le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, come in astratto potrebbe avvenire nei confronti di una regione a statuto speciale, previa approvazione di una legge costituzionale diretta a mutare le competenze ad essa attribuite.

Trattandosi di una legge basata su un'intesa, le disposizioni in essa recate potrebbero essere incise solo da una fonte primaria approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta della Camera o del Senato sulla base di una nuova intesa tra le parti.

Nell'avvio dell'XI legislatura regionale si è immediatamente riattivata l'iniziativa prevista dall'articolo 116 che aveva portato alla sottoscrizione dell'accordo del 28 febbraio. Il programma di Governo della XI legislatura che il Presidente di regione Lombardia ha illustrato il 10 aprile del 2018 conferma e rilancia l'impegno per il percorso di autonomia.

Con un ordine del giorno del 15 maggio del 2018 il consiglio regionale ha impegnato il presidente della regione e l'assessore all'autonomia: a promuovere le azioni conseguenti all'accordo preliminare del 28 febbraio e approfondire i più ampi margini di autonomia riguardanti le materie indicate nell'accordo e le relative risorse; a riaprire la trattativa affinché sia allargata a tutte le ventitré materie; a rappresentare al Governo il nesso, nell'ambito della trattativa, tra competenze e risorse definendo specificamente le materie, i tempi di lavoro

e le prerogative della Commissione paritetica Stato-regioni previste dall'accordo, nonché l'esigenza che nell'intesa si stabilisca il complessivo assetto delle potestà normative con la definizione di rapporti chiari tra la legislazione, il potere regolamentare, le relative funzioni amministrative, inserendo delle clausole di garanzia a favore dell'autonomia ottenuta rispetto alle successive leggi statali in osservanza del principio di leale collaborazione, affinché siano salvaguardati i livelli adeguati di risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite per non vanificare l'obiettivo di mantenere l'autonomia conseguita. Questo ordine del giorno è stato approvato all'unanimità dei consiglieri.

In data 29 maggio 2018 è stato siglato un protocollo tra Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL, che si fonda su un'azione comune al fine di riavviare il confronto con il Governo circa l'attribuzione a regione Lombardia di ulteriori forme di autonomia.

Il negoziato è stato formalmente riavviato con l'incontro del 26 luglio con il Ministro per gli affari regionali al quale sono state rappresentate le richieste delle regioni. Ad ottobre del 2018 si è ulteriormente sviluppato il percorso di confronto con il Dipartimento per gli Affari regionali in relazione alle materie previste dall'articolo 116, prevedendo l'approfondimento da parte dei dicasteri competenti delle proposte di attribuzione alle regioni di maggiori competenze.

In occasione degli Stati generali dello sviluppo, il 24 ottobre del 2018 è stato richiesto alle rappresentanze di sostenere – questo è uno Stato generale regionale, evidentemente – sul livello nazionale la maggiore autonomia regionale della Lombardia attraverso una presa di posizione pubblica del mondo associativo imprenditoriale lombardo. A questo proposito è stato redatto un documento cui ha aderito un'ampia rappresentanza degli *stakeholder* del Patto per lo sviluppo.

Tra i primi giorni di gennaio e febbraio del 2019 si è sviluppata un'intesa e una serie di incontri tecnici con i ministeri competenti sotto la regia del Dipartimento

degli Affari regionali con il ministro Stefani, che ringrazio in questa occasione per il grande impegno e per la grande determinazione che ha messo nel seguire questa importante riforma.

Il presidente della Regione, in data 30 gennaio, ha avuto modo di esprimere la propria soddisfazione all'esito dell'incontro con il presidente del consiglio dei ministri per l'impegno assunto dal Governo a rispettare i tempi per la realizzazione dell'autonomia.

Anche durante la recente sessione degli Stati generali per il Patto dello sviluppo del 22 febbraio, il presidente della Regione ha condiviso con gli *stakeholder* presenti un documento a sostegno dell'autonomia come segno della forte attenzione e della priorità attribuita da tutto il sistema Lombardia sul tema. Con tale documento i partecipanti agli Stati generali del Patto per lo sviluppo hanno invitato, quindi, il Governo a concludere sollecitamente l'iter per l'intesa proposta da regione Lombardia al fine di predisporre il conseguente disegno di legge per l'approvazione da parte delle Camere secondo il procedimento previsto dall'articolo 116 e con le modalità già delineate dall'accordo preliminare.

Questo per dire che oltre alla espressione chiara da parte del popolo lombardo della volontà di poter ottenere l'applicazione di questa riforma costituzionale, tutti i rappresentanti dei principali *stakeholder* delle associazioni di categoria, dei sindacati delle rappresentanze delle cooperative, tutte le rappresentanze che fanno parte degli Stati generali si sono espressi chiedendo, in forma molto vibrata, l'approvazione di questa riforma.

Concludo dicendo che l'argomento, se in occasione delle precedenti riforme costituzionali era poco sentito dalla gente, in questo caso la trova invece molto coinvolta.

PRESIDENTE. La ringrazio, presidente, anche per la puntualità e la precisione delle informazioni che ha fornito come contributo ai lavori della presente Commissione.

Do la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

PAOLO RUSSO. Complimenti, presidente. Il lavoro che sta esercitando è il naturale portato di un'azione referendaria quale vicenda che ha una maggiore legittimazione ad una domanda che è stata, immagino, puntualmente descritta, funzionale esattamente al disegno che state portando innanzi.

Avrei piacere, però, di sapere – credo che alla Commissione possa interessare – qualcosa in più nella trattativa che è in corso sulle singole materie, per capire su alcune questioni centrali e nodali – penso all'istruzione, all'ambiente, alle autorizzazioni, al sistema delle autorizzazioni ambientali, all'energia, alla politica estera e alla sanità – qual è lo stato dell'arte concreto, quali sono i punti che distinguono. Immagino, infatti, che il rallentamento nelle ultime settimane sia dovuto, legittimamente, ad una articolata e diversa posizione.

In questo, presidente – mi consenta anche una valutazione di carattere più generale – lei comprenderà che in larga parte del Paese vi sono legittime perplessità che nascono non dall'auspicata autonomia, ma dal pericolo che questa autonomia possa in qualche modo incidere su quei valori costituzionali di solidarietà, che pur sono ben chiari in Costituzione e peraltro sono un pezzo fondante della storia della regione che ella autorevolmente presiede.

Per cui, non dubitiamo che questi aspetti siano stati largamente presi in considerazione, però su questo avrei piacere che lei ci aiutasse.

VINCENZO PRESUTTO. Grazie al presidente Fontana per l'illustrazione del tema.

Confermiamo, ovviamente, l'attenzione relativa alla questione del regionalismo differenziato e più genericamente al federalismo fiscale. Effettivamente l'Italia in questo momento, per fortuna, sta prendendo coscienza di una finalità costituzionale. Quindi, dal 2001 ad oggi i ritardi non sono più giustificabili.

Per come era stata ideata la riforma costituzionale avrebbe dovuto garantire un efficientamento generale del Paese. Dopodiché, la stessa legge Calderoli, quella del 2009, probabilmente è capitata in un pe-

riodo storico infelice, quello della crisi finanziaria mondiale che ha visto anche l'Italia in una condizione particolarmente critica. Anzi, l'Italia ha dimostrato, purtroppo, una maggiore difficoltà, rispetto soprattutto ai Paesi europei, a recuperare da quel *gap* finanziario che ancora oggi, purtroppo, abbiamo difficoltà a contenere. Speriamo che almeno con questo Governo, con questo Parlamento, si riesca a migliorare la situazione.

A questo punto volevo farle una domanda, richiamandomi al suo predecessore, al presidente Maroni. Il presidente Maroni durante una passata audizione — spero di non sbagliarmi in questo caso — ha parlato di un obiettivo di circa 27 miliardi di euro per quanto riguarda il costo della maggiore autonomia della Lombardia. Volevo chiedere due cose: se questo obiettivo viene confermato, se 27 miliardi, più o meno sarebbe l'importo, il *target* di risorse necessarie per le autonomie, e questi importi da che parte verrebbero recuperati, ossia se verrebbero tolti ad altre regioni oppure agli altri settori strategici come la sanità, la scuola o anche altre materie che eventualmente possono essere prese in considerazione.

La ringrazio.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Parto da alcune questioni che vorrei porre al presidente Fontana, conoscendo la sua operosità e concretezza rispetto a un percorso che è altalenante e che vede spesso rimessi in discussione gli accordi precedenti.

Tre questioni velocissime. La prima. Giustamente lei ha rivendicato il percorso attivato dalla Lombardia, la consultazione popolare e quindi la difficoltà che il Parlamento possa assumere una funzione più proattiva nel ridefinire o comunque nel partecipare a questo processo di regionalismo differenziato. Però, le chiedo cosa pensa, invece, del fatto che anche molte altre regioni abbiano attivato questo percorso, che comunque è un percorso che deve essere maggiormente condiviso in sede di Conferenza Stato-regioni e comunque con le altre regioni italiane.

Seconda questione. La regione Lombardia credo non tema la sfida dell'efficienza-

mento. L'accordo si fonda su una ripartizione successiva sulla spesa *pro capite*. Non pensa comunque di cogliere una sfida lo stesso, a prescindere da quella distribuzione, che sia legata appunto a un maggiore risparmio di spesa?

Le faccio un esempio molto concreto. La regione Lombardia da molti anni ha attivato sistemi importanti sulle politiche attive del lavoro, penso all'inserimento lavorativo, eppure solo nell'ultimo anno, ad esempio, penso alla dote lavoro, al tema delle fasce deboli e via dicendo, si è fatto un vero efficientamento, perché sappiamo tutti che prima i rimborsi a livello provinciale sugli istituti formativi del lavoro venivano dati solo sulla presa in carico e non sull'effettivo reinserimento lavorativo.

Nell'ultima vostra giunta regionale avete operato un efficientamento e riconoscete la dote esclusivamente con il reinserimento lavorativo. Avete fatto un processo di efficientamento rispetto anche a decenni in cui in Lombardia si parlava di grande efficientamento, ma che poi era un po' a piè di lista (passatemi il termine) il rimborso.

C'è margine di efficientamento, quindi credo che la Lombardia non debba aver paura di lavorare anche su una questione che non sia solo quella di maggiori risorse, ma anche di capacità di efficientare le risorse.

In ultimo, volevo capire un altro tema cruciale. Lei ha avviato nella sua legislatura una completa rivisitazione del tema delle infrastrutture, della collaborazione con lo Stato. Lombardia Mobilità è stata messa nel cassetto. So che non è strettamente connessa alle ventitré materie, però è un tema che preoccupa noi lombardi, cioè capire cosa avverrà della collaborazione con ANAS, del grande tema infrastrutturale, non solo perché questo Governo spesso sta rimettendo in discussione grandi infrastrutture, ma noi abbiamo le nostre, abbiamo Pedemontana, abbiamo tutte le strade di connessione, connesse perlomeno a Pedemontana, che rischiano un rallentamento.

Non ci è chiaro come partecipa la regione, come partecipa lo Stato, quale sarà la politica infrastrutturale e come questa

verrà connessa con il processo di federalismo differenziato.

ALESSANDRO CATTANEO. Grazie, presidente, per la sua relazione.

Credo che la Lombardia oggi abbia un dovere in più rispetto alle altre regioni, cioè cercare, coerentemente con il percorso che ha fatto in questi anni, non solo di rivendicare una più che legittima richiesta di autonomia per sé — questo i cittadini lombardi lo hanno fatto in maniera molto forte e le forze politiche tutte, indipendentemente dai colori politici — però credo che abbia anche il dovere come regione nei numeri più importante e pesante del Paese di far capire al resto del Paese e alle altre regioni che questo non è un percorso divisivo, ma è un percorso che può garantire un aumento di efficienza, di qualità dei servizi eccetera.

Credo, quindi, che la Lombardia debba anche un po' confortare — mi viene da dire questo termine — un po' tutti coloro che, invece, temono che questo possa essere un percorso divisivo.

Qual è il messaggio forte che può e deve partire dalla Lombardia? Mi permetto solo di dire che sul tema delle risorse innanzitutto la posizione della Lombardia è sempre stata chiara e anche un po' più cauta rispetto al Veneto, ad altre sottolineature che sono state fatte. Però, mi permetto anche di sottolineare che se guardiamo a quello che è avvenuto nelle regioni dopo la *devolution*, in fondo, le regioni che hanno speso di più sono quelle spesso dove poi c'è stato anche un servizio erogato che non si è accompagnato alla qualità del servizio.

L'equazione più spesa pubblica uguale migliore qualità dei servizi è smentita dai fatti.

Credo che ancor prima del richiamo al tema delle risorse ci sia il tema che il federalismo fiscale poi porta con sé — dal Governo Berlusconi era stato pensato così — che sia una grande spinta all'efficientamento del Paese, al fatto che attraverso poi i costi standard e tutto ciò che era stato già attivato in qualche modo si forzasse virtuosamente tutto il Paese ad andare in quella direzione.

Credo che dovremmo sottolineare di più e meglio questi aspetti per far capire in fondo che questo è un meccanismo che va a giovamento di tutto il Paese e non lascia indietro nessuno, ma anzi lo conforta ad accelerare.

MARCO OSNATO. Ringrazio anche io il presidente.

Da eletto e residente in Lombardia, ovviamente, non posso che condividere le sue osservazioni, le sue analisi, le sue prospettive e quindi cerco di portare il discorso su un altro tema che è più generale, è più di carattere nazionale.

Lo ringrazio di aver sottolineato anche l'inciso nel quesito del famoso referendum che stava a ricordare il contesto dell'unità nazionale, che comunque non è mai stato messo in discussione, però oggi nel dibattito riportato sui giornali leggiamo che molti anche suoi colleghi o comunque analisti di altre regioni temono il venir meno di una sorta di solidarietà nazionale rispetto a queste autonomie e regionalismi differenziati.

Volevo avere una sua opinione. Ricordo che chi l'ha preceduta disse che ci teneva che la Lombardia partecipasse alla solidarietà con altre regioni più in difficoltà, soprattutto dal punto di vista infrastrutturale, che potessero aiutare a recuperare dei *gap* che era utili anche alla Lombardia stessa e alle altre regioni magari più avanzate. Volevo sapere se lei era ancora su questa opinione e in che modo, secondo lei, si può configurare nella — speriamo — prossima approvazione di queste autonomie e regionalismi differenziati.

Grazie.

VASCO ERRANI. Presidente Fontana, dobbiamo applicare l'articolo 116, dobbiamo farlo con la consapevolezza che stiamo riorganizzando lo Stato e la funzione dello Stato. Non stiamo prendendo pezzi di competenza e li stiamo riassetando su questa o quella regione, perché è chiaro che se fosse così il sistema poi non reggerebbe.

Da questo punto di vista parto da una questione che lei ha posto, che mi sembra

molto importante, e cioè l'utilizzo dell'articolo 8 della Costituzione, che a me non convince affatto, perché trattasi di un articolo relativo alle minoranze religiose, non cattoliche, e perché istruisce un meccanismo decisionale che realizza non forme particolari di autonomia, ma realizza una sorta di separazione del Parlamento dalla decisione.

Qui — introduco così il secondo punto di merito — l'unica strada che a me pare seria, per evitare anche i problemi che abbiamo alle spalle, io e lei ci siamo trovati su tavoli innumerevoli volte, lei su un fronte e io su un altro...

Non c'è dubbio che il Titolo V da questo punto di vista è stata una realizzazione segnata da un problema di fondo, il fatto che mancasse il quadro di riferimento nazionale. Questo è il problema. Non è una risoluzione che ci risolve questo problema.

Presidente, la stimolo ad una riflessione perché stiamo facendo una cosa importante. Se sbagliamo anche questa volta in relazione alla fretta, rischiamo di trovarci in una situazione veramente critica per la funzione pubblica. Occorre una legge nazionale che definisca, così come dice l'articolo 117, i LEP e i principi fondamentali. Fatta questa legge nazionale a quel punto il processo di autonomia è definito rispetto alle preoccupazioni che i colleghi hanno sottolineato di altri territori.

Sarebbe molto importante che la Conferenza delle regioni, che deve avere un ruolo più segnatamente da protagonista in questa vicenda, a mio parere, promuova questo lavoro.

Terzo punto, e ho finito. L'articolo 116, terzo comma, non è la via per la specialità regionale.

Le ricordo, come sa, che lo statuto di una regione speciale autonoma è un atto costituzionale. Non è che mentre l'atto di statuto speciale — non so se riesco a spiegarvi — può essere modificato dal Parlamento, come lei giustamente ha detto, la legge ordinaria, in via dell'articolo 8 della Costituzione, non può essere modificata se non con il consenso. Attenzione, gli squilibri, dal punto di vista costituzionale e di

merito, producono e produrrebbero problemi molto seri.

Dunque, se facciamo questo lavoro con equilibrio, e su questo punto penso, al di là delle diverse espressioni politiche, che dovremmo lavorare insieme per stabilire la cornice di riferimento, anche il federalismo fiscale... Presidente, intanto non è sempre così, e posso dirlo io che qualche cosa ho visto. Non è sempre vero che nella spesa corrente le regioni del Mezzogiorno hanno più risorse e meno servizi delle regioni del nord. È vero sull'istruzione, per esempio, non è vero su altre materie relevantissime.

Attenzione — lo dicevo in riferimento a un intervento — la vera sfida è stabilire che cosa la Repubblica garantisce ai cittadini e come questo si incrocia con un federalismo fiscale per mezzo della legge n. 42, che ha fondi di perequazione e che purtroppo non è stata applicata.

Il problema non riguarda le colpe, ma il processo. Io sono uno che ha pensato ai costi standard, ma, attenzione, i costi standard non attengono a quanto costa una siringa. È ben più complesso il concetto di costo standard. Cosa significa fare un servizio in montagna? Cosa significa fare un servizio in pianura? Quelli sono i costi standard.

Credo che ci sia ancora bisogno di un lavoro di impostazione sul quale le chiedo, presidente, un contributo vero.

PAOLO SAVIANE. Innanzitutto vorrei fare un ringraziamento ai presidenti delle regioni Lombardia e Veneto, perché con l'indizione del referendum sono andati incontro ad alcune esigenze del territorio.

Io arrivo dal Veneto, arrivo da Belluno, una provincia che confina a nord con l'Austria e poi con Trento e Bolzano da una parte e con il Friuli dall'altra. Viviamo questa situazione di disagio nei confronti delle altre province che sono a statuto autonomo.

Ci si confronta qui a Roma soprattutto sulle risorse economiche. È ovvio che queste regioni rivendicano e soprattutto in virtù anche dell'attuale crisi economica che ha colpito questi ultimi anni vogliono trattenere delle risorse anche per poter dare maggiori servizi ai loro cittadini. Però, au-

tonomia vuol dire anche avvicinare al territorio le decisioni. Viviamo nei nostri territori e sappiamo, come diceva prima il collega Errani, cosa significa dare i servizi in montagna. Questo è importante.

In regione Veneto, a Belluno, i servizi arrivano molto di più che magari in altre realtà, però soffriamo in tema di leggi e di vincoli. Parlo, ad esempio, degli impianti di risalita. Stanno chiudendo degli impianti di risalita perché la legge nazionale non prevede, per motivi di sicurezza, l'opportunità di rinnovare delle concessioni che sono là da venti o trent'anni. In soldoni, se c'è un pericolo di valanga, non si può rinnovare, cosa che invece dovrebbe essere una cosa semplice.

Se c'è un pericolo perché viene la nevicata, si chiude, si interviene per due giorni e poi si riparte. Invece, sono due anni che già hanno iniziato a scadere degli impianti e devono rimanere chiusi. Pensiamo anche all'indotto degli alberghi che non lavorano. Questo è importante. È importante anche capire cosa si intende per autonomia e per federalismo. Secondo me, è una cosa positiva a livello anche finanziario.

Vorrei che fossero spiegati i risvolti positivi sulla spesa che si potranno avere con l'attuazione del federalismo. Grazie.

PIETRO NAVARRA. Grazie, presidente Fontana.

Il mio sarà un intervento molto breve, ma ci tengo molto ad affermare un principio. Molto spesso, negli interventi che si sono succeduti, specialmente dei presidenti delle regioni che sono stati qui auditati, si è sempre fatto riferimento a una lentezza del processo, cioè recuperare il tempo perduto dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

Mi lascia un po' perplesso il modo in cui si parla di questa lentezza. La lentezza del processo non è dovuta a un approfondimento delle questioni e quindi al necessario tempo che si è dovuto impiegare per avere tutti gli strumenti a posto per poter attuare l'autonomia differenziata regionale, ma la lentezza del processo è dovuta in gran parte a inerzia. Si è fatto poco o nulla.

Qual è la preoccupazione? La preoccupazione è che questa accelerazione che si

sta facendo in questi mesi, in quest'ultimo anno, potrebbe produrre delle conseguenze dannose al processo dell'autonomia regionale differenziata. Mi spiego. Innanzitutto c'è l'approvazione della legge. L'articolo 116, terzo comma, fa riferimento a una legge che viene approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti sulla base di un'intesa tra Stato e regione interessata. Questa affermazione non implica l'inemendabilità da parte del Parlamento, non implica la mancanza di una discussione approfondita all'interno del Parlamento, anche perché è proprio il Parlamento che assicura il quadro dell'unità nazionale che era contemplato anche, giustamente, nel referendum che è stato votato nella regione Lombardia.

Seconda cosa: quali sono gli strumenti che mancano? E lo dico da tecnico, faccio l'economista di professione e insegno economia del settore pubblico: non si può attuare un'autonomia differenziata regionale se non si hanno gli strumenti utili, idonei a disposizione. Uno di questi strumenti è quello che permette proprio all'autonomia differenziata di poter funzionare, e sono fabbisogni standard e livelli essenziali di prestazioni.

In assenza della misura dei livelli essenziali di prestazione non si possono calcolare i fabbisogni standard e quindi non si possono attuare, in modo adeguato, idoneo e soprattutto giusto, i meccanismi previsti dall'autonomia regionale differenziata.

In particolar modo, siccome si fa sempre riferimento all'articolo 116, terzo comma, si fa riferimento in questo articolo alla legge dello Stato che potrebbe riconoscere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

Nell'articolo 119 si fa riferimento proprio a un fondo perequativo che dovrebbe garantire quella che viene definita spesso la misura di solidarietà nazionale. Questo fondo perequativo, però, per quello che noi almeno sappiamo, anche perché qui c'è un problema che noi parliamo senza carte, senza documenti, non abbiamo mai avuto la possibilità di consultare i documenti che sono in discussione tra il Governo e le

regioni, non credo che nelle bozze delle intese si parli di fondo perequativo, come viene finanziato questo fondo perequativo, in che modo deve essere distribuito.

Anche qui c'è un *vulnus* nell'attuazione di quanto previsto dalla Costituzione. Sostanzialmente, la domanda è questa, presidente: non ritiene che forse stiamo producendo un'accelerazione per recuperare del tempo, molto tempo perduto, ma questo tempo perduto non è dovuto all'approfondimento della materia, bensì alla totale inerzia? Non ritiene che questa accelerazione possa produrre degli effetti dannosi al processo nella sua interezza? È proprio questa accelerazione, la mancanza di strumenti, che produce, a sua volta, le forti perplessità, in grandissime parti del Paese, che vedono questo percorso come un pericolo divisivo per l'intero territorio nazionale.

PRESIDENTE. Non essendoci altre domande, do la parola al presidente Fontana per la replica.

ATTILIO FONTANA, *Presidente della Regione Lombardia*. La prima risposta che deve essere resa è che bisogna cercare di capire quale sia il significato di questa riforma, perché mi sembra che anche in questo nobile consesso siano state fatte alcune affermazioni che non trovano nessun tipo di riscontro nell'ambito della Costituzione innanzitutto, e anche nell'ambito della riforma così come è stata preparata e così come è stata discussa secondariamente.

Il significato della riforma è quello di cercare di efficientare questo Paese, cercare di fare in modo che emerga un principio di responsabilità molto maggiore, evitare che ci siano le giustificazioni che derivano dallo Stato centrale, dalla mancanza di fondi, che derivano, al contrario, dalla tranquillità che poi le proprie inadempienze vengano sanate dallo Stato centrale.

Per fare un esempio molto semplice in riferimento proprio all'ultima domanda che è stata presentata, se noi facciamo riferimento alla sanità, nessuno chiede che venga modificato di un euro l'importo dei trasfe-

rimenti. Per quanto riguarda la sanità, chiediamo una maggiore flessibilità, chiediamo di poter spendere i soldi che lo Stato ci dà come meglio crediamo.

Abbiamo una finanziaria che ci impone di ridurre il numero delle somme spese per i dipendenti del comparto della sanità dell'1,4 per cento rispetto alle spese del 2004.

Noi più modestamente chiediamo di poter spendere i soldi che ci vengono trasferiti, non una lira in più non una lira in meno, come riteniamo opportuno.

Ripeto, noi abbiamo necessità di assumere migliaia di medici in regione Lombardia e non lo possiamo fare perché c'è una finanziaria – ahimè – del 2014 che ci pone questo vincolo.

Credo che questa sia la rappresentazione plastica di cosa voglia dire « finanziaria ». Non esiste nessun tipo di modifica delle condizioni economiche oggi esistenti.

Noi chiediamo semplicemente che ci vengano trasferite delle competenze e che insieme alle competenze ci vengano trasferite le somme che lo Stato oggi spende per svolgere quelle competenze. È una falsità pensare che ci sia la sottrazione di qualche risorsa a danno di qualche altra regione o di qualche altro, addirittura ho sentito dire, servizio nazionale.

Noi sfidiamo. È una sfida che noi poniamo, una sfida dell'efficienza. Crediamo di essere più bravi nell'erogare i servizi di quanto non faccia lo Stato. Chiediamo di metterci alla prova e chiediamo di poter avere le stesse risorse che oggi lo Stato utilizza per poter spendere quei soldi e svolgere quei servizi.

Se non si fosse innescato questo circolo mediatico che ha iniziato a raccontare una serie di cose assolutamente non vere, questo problema delle risorse non sarebbe mai nato, perché non doveva mai nascere.

Il discorso dei costi standard, senatore Errani, è tutto un altro discorso. È un altro discorso che fa riferimento a una legge del 2009, che fa riferimento a un impegno che il Parlamento e il Governo si erano assunti nei confronti del Paese anche in quel caso per cercare di efficientare lo Stato.

Non mi deve parlare dei servizi di montagna, perché la regione Lombardia è in gran parte montagnosa e quindi questi problemi bene li viviamo, coscientemente li viviamo e sappiamo come si devono affrontare. Quindi, assolutamente, questo riferimento è inappropriato.

Noi siamo pronti ad andare avanti con le risorse che oggi lo Stato eroga per svolgere quei servizi e aspettiamo che lo Stato provveda ad approvare i costi standard e provveda ad individuare i LEA. Per il vero, le modalità con cui i LEA dovrebbero essere approvati sono già previste nella legge n. 42. Non è che ci voglia poi tanto a cercare di realizzarli, e non possono essere fatte ricadere sulle regioni delle questioni che attengono a scelte che devono essere fatte a livello di potere centrale.

Vorrei fare un riferimento alle singole domande, perché sennò mi lascio prendere troppo dal discorso. Per quanto riguarda la solidarietà, non cambia assolutamente e rigorosamente nulla. Abbiamo qui la prova di quello che oggi la regione Lombardia versa per la solidarietà. Versa il 43 per cento del Fondo di solidarietà per il settore sanitario. Siamo assolutamente convinti che questo Fondo continuerà ad essere finanziato nella stessa maniera, perché nessuna nostra risorsa verrà tolta a questo Fondo di solidarietà. Noi continueremo a finanziare la solidarietà nei confronti delle altre regioni che, secondo una decisione non nostra, ma che noi condividiamo, dovranno cercare anche loro di efficientarsi per fare in modo che i costi vengano equiparati sulla base dei costi standard. Non mi sembra che ci sia veramente nessun rischio, nessun pericolo, nessuna possibilità anche di cambiare.

Qualcuno dice che i costi dell'autonomia sono 27 miliardi. Non so cosa siano i costi dell'autonomia, perché i costi dalle autonomie deriveranno dall'entità, dal numero, dalla quantità di competenze che ci verranno trasferite dallo Stato e dalla quantificazione delle somme che lo Stato oggi spende per erogare quei servizi.

Può darsi che siano di più o può darsi che siano di meno. Sinceramente non sono

in grado di stabilirlo. Se il presidente Maroni ha fatto quel riferimento è probabile.

Però, nel momento in cui quelle somme vengono trasferite alla regione Lombardia, lo Stato non le spenderà più per erogare quei servizi. Siamo nella classica situazione a costo zero. Cambia soltanto lo spenditore finale di quella somma, ma non cambia nulla altro.

Per quanto riguarda il fatto delle altre regioni, le altre regioni hanno attivato un processo e questo rende onore alla bontà di questa riforma costituzionale, rende onore al fatto che tutti si stiano rendendo conto che questo Paese, se vuole migliorare, deve cambiare e deve avere il coraggio, la forza e la capacità di cambiare la propria organizzazione, perché così è un dato di fatto che non funziona.

Credo che la presenza di altre regioni rafforzi la nostra posizione, ma credo anche che proprio in virtù della previsione costituzionale di un cosiddetto federalismo a velocità differenziata, ognuno debba poter procedere per conto proprio, alla propria velocità, sulla base delle richieste e delle esigenze che ciascuna regione fa, con più o meno competenze, con più o meno attività di cui si chiede il trasferimento.

È chiaro, la procedura dovrà essere comune per tutte, ma non ci sono dubbi che ognuna dovrà andare per conto proprio.

Sull'efficientamento mi sembra di avere già detto. I costi standard credo siano una esigenza che ha lo Stato prima ancora che le regioni. Per quanto riguarda il fatto che anche la regione Lombardia possa migliorare la propria efficienza, non ci sono dubbi. Noi abbiamo in corso una serie di attività che vanno proprio nel tentativo di efficientare. Per esempio, ieri è stata approvata una legge di riordino delle società del sistema regionale (SIREG), proprio perché avevamo visto in quelle società dei possibili sprechi.

Per quanto riguarda le infrastrutture, stiamo cercando in tutti i modi di realizzarle, stiamo cercando di portare avanti l'infrastruttura della Pedemontana. Credo si debbano superare alcuni problemi di carattere burocratico-amministrativo, di rapporti con la vecchia esecutrice dei la-

vori. Dopodiché, noi come regione vogliamo portarla avanti.

Come regione – mi permetto di sottolinearlo – stiamo finanziando le province perché abbiano le risorse perché forse sono un po' ridotte quelle che arrivano dallo Stato centrale per poter mantenere le strade. Noi crediamo che le province debbano svolgere il loro compito e quindi, in assenza di risorse o con scarse risorse statali, abbiamo contribuito ad integrare questo importo.

Per quanto riguarda l'articolo 8, è un accordo. Entriamo in quello che viene visto come uno dei grossi problemi, cioè la modalità con cui deve essere approvato.

Partiamo dal presupposto che è la Costituzione che dice che si tratta di un accordo, che la legge viene approvata sulla base di un accordo fra regioni e Governo. Questo è un dato di fatto: o cambiamo la Costituzione o ci deve essere preventivamente un accordo fra Governo e regioni. Mi sembra che su questo non ci siano dubbi. Una volta che è stato stipulato un accordo, senatore Errani, lei mi dica come può essere emendato un accordo intercorso tra soggetti che sono diversi rispetto all'emendatore, e uno dei quali, soprattutto, non è neanche presente per poter sostenere le ragioni per cui in quell'accordo è stata scritta una cosa.

Mi permetto sommessamente di dire che giuridicamente è la violazione di uno dei principi fondamentali del diritto, perché non si possono prendere decisioni se non è presente la persona nei confronti della quale si devono prendere certe decisioni. È assolutamente contraria a un elemento di base del nostro diritto. Sono convinto che il Parlamento abbia ben diritto di intervenire, magari dando le linee generali, magari dando dei principi ai quali l'accordo fra Governo e regioni possa essere realizzato, ma che poi l'accordo debba essere realizzato fra Governo e regioni e debba essere quello che poi è messo nelle mani del Parlamento se accettare o non accettare.

Mi sembra che la grandissima rilevanza sta proprio nel fatto che il Parlamento può non accettare l'accordo che si è realizzato

fra Governo e regioni. È un suo diritto e mi sembra che la massima espressione di sovranità venga proprio rappresentata dalla possibilità di non accettare questo benedetto accordo.

Sono assolutamente convinto che l'intesa sia alla base e che l'intesa non possa in nessun modo essere messa in discussione.

Abbiamo perso tanto tempo? È vero, è stato perso tantissimo tempo, ma è stato perso anche perché se non ci fossero stati i referendum ne avremmo perso ancora di più. Già nel 2005, nel 2007, nel 2008 sono state presentate da tante regioni delle richieste di applicare il Titolo V della Costituzione e di chiedere che questa parte della Costituzione trovasse attuazione, ma non ha mai avuto nessun tipo di risposta, non ha avuto mai nessun seguito.

Adesso posso dire che stiamo lavorando in maniera indefessa dalla costituzione di questo Governo. Settimanalmente noi ci incontriamo, ci confrontiamo. Abbiamo praticamente raggiunto un accordo di massima sulle competenze di cui chiediamo il trasferimento.

Lei all'inizio chiedeva come sia la situazione. Devo dirle che, per esempio, in materia di istruzione non ci sono contrasti tra noi e il Ministero. Esiste qualche contrasto in materia di ambiente, esiste qualche contrasto in materia di trasferimento delle competenze e delle Sovrintendenze ai beni ambientali. Queste sono le uniche situazioni.

Sulla questione legata alla sanità, proprio in previsione dell'ipotesi che forse quello che diceva il senatore Errani troverà attuazione nei prossimi provvedimenti legislativi, anche in quel caso, allora, non ci dovrebbero essere più conflitti.

Il vero problema era quello di una autonomia nella spesa delle risorse che ci venivano trasferite: decidere noi se dobbiamo spenderle per assumere o per comprare materiale. Questo era il punto di conflitto. Se è vero, come mi auguro, che questo Parlamento approverà quella normativa, direi che anche in materia di sanità ogni tipo di conflitto sarà stato assolutamente appianato.

Per quanto riguarda il discorso legato ai LEA, legato all'approvazione dei costi standard, credo sia tutto vero quello che lei dice. È assolutamente vero che la aspettiamo questa riforma, ma la aspettiamo anche noi regioni dal 2009, la aspettiamo con grande attesa, con grande interesse, perché è finalmente la spesa dell'efficiamento di questo Paese.

Però, capisce anche lei che non è che si possa rinviare la riforma perché non abbiamo fatto l'altra cosa. La legge n. 42 chiarisce in maniera esplicita come si debbano realizzare i LEA. In materia sanitaria gran parte dei costi standard sono già stati realizzati, quindi non ci vuole assolutamente niente per arrivare a una definizione. Però, non lo può chiedere a noi.

Voi siete lo Stato, io sono soltanto la regione. Sono ben contento che lo Stato la faccia, non ho assolutamente preoccupazione di quello che potrà fare lo Stato, ho la massima fiducia nel Parlamento. Prima faceva una battuta il senatore Errani, perché quando ci siamo conosciuti la prima volta io ero difensore del potere assembleare e lui era difensore del potere esecutivo, quindi ci siamo un po' invertiti. Il rispetto reciproco non è venuto meno, come non è venuto meno il rispetto per l'assemblearismo. Rivestivamo due ruoli completamente diversi.

Sono rispettoso, rispettosissimo, del potere assembleare. L'ho sempre rispettato e credo che sia la base della democrazia.

Ciò detto, le domande erano tante, ma spero di aver dato una risposta a tutti. Sicuramente non stiamo facendo nessun tipo di forzatura. Ripeto, gli approfondimenti ci sono stati, sono stati ampi, sono stati effettivamente precisi. È soltanto una decisione: se si vuole applicare questa parte della Costituzione senza alcun tipo di rischio di carattere finanziario per il resto delle altre regioni o se non lo si vuole fare.

Io, personalmente, che sono grande amico del sud, dico che chi non vuole queste riforme è il più grande nemico del sud, perché con questo tipo di applicazione di riforma il sud avrà finalmente la possibilità di far emergere le proprie capacità, le proprie efficienze, i propri grandissimi valori che oggi forse, anche per colpa dell'organizzazione istituzionale, vengono un attimino tarpati.

Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente, per la disponibilità dimostrata.

Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.40.

*Licenziato per la stampa
il 22 maggio 2019*

ALLEGATO

**Audizione del Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana riguardante
“Attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo
comma, Cost...”**

Egregio Presidente, Egregi Commissari,

desidero ringraziare lei Presidente e i Commissari qui presenti per l’invito....e avermi dato l’occasione per rappresentare una **SINTETICA RICOSTRUZIONE DEL PERCORSO COMPIUTO DALLA REGIONE LOMBARDIA PER L’ATTRIBUZIONE DI ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA EX ART. 116, TERZO COMMA, COST..**

Come è noto, l’articolo 116, terzo comma della Costituzione afferma che “**ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia**, concernenti 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) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119”.

L’articolo 117 della Costituzione, ai commi secondo e terzo, elenca, rispettivamente, le materie che ricadono nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e quelle riconducibili alla competenza legislativa regionale concorrente;

L’articolo 119 della Costituzione stabilisce, al secondo comma, che “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome [...]”. Dispongono altresì di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e al fondo perequativo; tributi che “consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite”.

L’articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione) prevede che “con **la legge** con cui si attribuiscono, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì

all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all’articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge”.

Lo Statuto d’autonomia della Regione Lombardia, all’articolo 14, terzo comma, lettera g), stabilisce che “spetta al Consiglio regionale deliberare in merito all’iniziativa e alla definitiva conclusione dell’intesa con lo Stato di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”.

Le disposizioni citate, **costituzionali, legislative e statutarie**, costituiscono il quadro essenziale di riferimento delle norme nell’ambito delle quali si è sviluppato in questi anni il percorso di conseguimento di forme di autonomia differenziata avviato da Regione Lombardia.

Nel corso della X Legislatura regionale (2013-2018) si è quindi intrapreso un percorso finalizzato a rilanciare il tema della richiesta per l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, terzo comma, Cost..

Nel corso del **2015** - segnatamente nella seduta del 17 febbraio - il Consiglio regionale aveva approvato:

- un ordine del giorno concernente la realizzazione di un referendum consultivo per l’autonomia con modalità elettroniche di voto (**DCR n. X/635**);
- un ordine del giorno concernente l’avvio del confronto con il Governo per definire l’intesa per ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia e individuazione delle materie oggetto del confronto (**DCR n. X/636**) con cui sono stati impegnati il Presidente della Regione e la Giunta regionale a individuare “quali materie prioritarie su cui avviare il confronto con il Governo” le medesime indicate nella prima deliberazione consiliare che negli anni duemila n. 367/2007 aveva tentato di avviare il percorso per la maggiore autonomia e ad estendere il confronto ad ulteriori funzioni e materie di competenza concorrente o esclusiva statale;
- un ordine del giorno concernente le materie oggetto dell’intesa tra lo Stato e Regione Lombardia (**DGR n. X/637**) contenente un lungo elenco di materie “quali possibile oggetto di contrattazione con lo Stato centrale”; tale atto aveva impegnato il Presidente della Regione a predisporre un “documento di indirizzo, da sottoporre all’esame dell’aula, contenente le indicazioni relative alle particolari sfere di autonomia che si intendono contrattare con lo Stato centrale, inserendo in particolare le materie elencate [..]”.

Nel corso della stessa seduta il Consiglio regionale aveva infine deliberato l'indizione di un referendum consultivo per l'espressione del voto sul seguente quesito: *“Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della **sua specialità**, nel quadro dell'**unità nazionale**, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori **forme e condizioni particolari di autonomia**, con le **relative risorse**, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a **ogni materia legislativa** per cui tale procedimento si ammesso in base all'articolo richiamato ?” (DCR n. X/638).*

Nel **2017** il Consiglio regionale ha approvato una “mozione concernente il referendum per l'autonomia della Lombardia: competenze e risorse” con cui ha fra l'altro impegnato il Presidente della Regione a:

- istituire un tavolo tecnico allo scopo di individuare il costo unitario e il costo complessivo dei servizi rispetto al pacchetto di materie negoziabili;
- a svolgere la trattativa successiva al referendum possibilmente insieme al Governatore del Veneto;
- negoziare, all'indomani dell'esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle relative risorse **(DCR n. X/1531 del 13 giugno)**.

Il referendum consultivo si è svolto il **22 ottobre 2017** e ha visto la partecipazione di 3.030.748 elettori, il **95,10%** dei quali si è espresso a **favore** del quesito referendario proposto.

A seguito del favorevole risultato del Referendum per l'autonomia del 22 ottobre 2017, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato **quasi all'unanimità**, con soli 4 voti contrari (ossia solo il 5% dell'Assemblea), nella seduta del **7 novembre 2017 la Risoluzione n. 97** concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Con tale atto di indirizzo, il Consiglio ha impegnato il Presidente della regione:

- ad avviare il confronto con il Governo per definire i contenuti di un'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, assicurando il coinvolgimento del Consiglio regionale anche mediante la partecipazione di suoi rappresentanti all'interno della delegazione trattante e

sottoponendo al Consiglio regionale lo schema di intesa a conclusione della trattativa con il Governo;

a condurre il negoziato tenendo conto delle materie elencate nell'allegato A alla risoluzione. Tale elenco non è peraltro esaustivo, sì da lasciare al Presidente un ampio margine di manovra nel caso in cui nel corso delle trattative dovessero emergere aspetti non considerati;

a esplicitare, nell'intesa, "il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni amministrative", che dovrà contenere clausole di garanzia dell'autonomia ottenuta rispetto a successive leggi statali, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e regione. Ciò anche al fine di salvaguardare l'adeguatezza delle risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite;

a ottenere l'assegnazione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle funzioni che saranno attribuite alla regione;

ad assicurare "adeguata, costante e tempestiva informativa" al Consiglio regionale nel corso dei negoziati;

a garantire "forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, delle associazioni, dei rappresentanti delle realtà imprenditoriali, delle parti sociali e delle autonomie funzionali" da realizzare prima della sottoscrizione dell'intesa.

Tale coinvolgimento è anche mirato alla definizione di un piano di riordino territoriale, secondo i principi della sussidiarietà verticale e orizzontale, per definire il livello territoriale ottimale per allocare le competenze che saranno attribuite alla regione ex art. 116, terzo comma, e, più in generale, a favorire la completa attuazione dell'articolo 118 della Costituzione secondo gli stessi principi della sussidiarietà.

Nello stesso mese di **novembre 2017** è stato avviato il confronto con il Governo per definire i contenuti dell'Intesa fra Stato e Regione prevista dall'articolo 116, 3° comma, Cost. con riferimento a tutte le 23 materie individuate dagli artt. 116 e 117 della Costituzione (tutte le venti materie di potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e le seguenti tre materie di potestà legislativa esclusiva statale: organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), così come previsto dalla risoluzione 97.

Il confronto è stato successivamente avviato anche dalla Regione Emilia Romagna e infine anche la regione Veneto ha avviato il negoziato con il Governo a seguito del

referendum consultivo regionale e dell'approvazione da parte del Consiglio regionale del Veneto di una proposta di legge statale.

Il **28 febbraio 2018** è stato formalizzato tra il Governo e la Regione Lombardia un Accordo preliminare contenente alcuni principi generali, anche per quanto attiene le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle ulteriori competenze che prefigura alcuni livelli significativi di autonomia, seppur non ancora completi, con riferimento alle seguenti cinque materie: lavoro, istruzione, salute, ambiente, rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni.

L'accordo riconosce come impregiudicato il prosieguo del negoziato sulle richieste di autonomia differenziata sulle medesime e sulle altre materie indicate dalla Regione; accordi preliminari di contenuto analogo sono stati sottoscritti nella medesima data anche da parte delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto.

L'accordo del 28 febbraio 2018 stabilisce che l'approvazione della legge debba avvenire, sulla base di intesa fra Stato e regione e "su proposta del Governo", in conformità al procedimento per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le confessioni religiose, di cui all'art. **8, terzo comma, della Costituzione** e, come tale, può essere modificata, abrogata o derogata esclusivamente con leggi per le quali sia stato rispettato il medesimo procedimento bilaterale di formazione.

Riguardo alla procedura di approvazione dell'Intesa occorre evidenziare che il principio di leale collaborazione fra Stato e autonomie territoriali mal si concilierebbe con un disegno di legge che intervenisse con integrazioni sostanziali rispetto alla comune volontà delle parti espressa nelle intese.

Pertanto pur nel rispetto del ruolo del Parlamento che può e deve concorrere alla partecipazione al processo che porterà alla definizione dei contenuti dell'Intesa non si può disconoscere la rilevanza costituzionale del predetto principio di leale collaborazione.

Si può al riguardo quindi prefigurare una soluzione che contenga il rispetto di ambo i profili poc'anzi evidenziati.

Ciò avverrebbe prevedendo la possibilità di un atto di indirizzo parlamentare quale una Risoluzione che a fronte di una comunicazione del Governo sullo stato del negoziato in corso con la Regione sul 116 3° Cost. orienti l'azione del Governo stesso nelle fasi successive del negoziato e sia poi suscettibile di condizionare i lavori parlamentari quando le Camere

saranno chiamate ad esprimersi sull'approvazione dell'Intesa e quindi verificheranno se quanto contenuto nella Risoluzione è stato poi effettivamente recepito dal Governo.

Si evidenzia altresì che rispetto alle regioni a statuto speciale, le regioni ordinarie cui è attribuita maggiore autonomia ai sensi dell'art.116, terzo comma vantano una posizione giuridica peculiare, poiché **le ulteriori forme e condizioni di autonomia, una volta concesse, non possono essere revocate unilateralmente, come in astratto potrebbe avvenire nei confronti di una regione a statuto speciale, previa approvazione di una legge costituzionale diretta a mutare le competenze ad essa attribuite.**

Trattandosi di una legge basata su un'intesa, le disposizioni in essa recate potrebbero essere incise solo da una fonte primaria approvata, oltre che dalla maggioranza assoluta di Camera e Senato, sulla base di una nuova intesa fra le parti.

Nell'avvio della **XI Legislatura regionale** si è immediatamente riattivata l'iniziativa prevista dall'art. 116 3° cost. che aveva portato alla sottoscrizione da parte dei precedenti governi regionali e statali alla sottoscrizione dell'Accordo preliminare del 28 febbraio 2018.

Il Programma di Governo dell'XI Legislatura che il Presidente di Regione Lombardia ha illustrato al Consiglio regionale nella seduta del **10 aprile 2018** ed il Programma Regionale di Sviluppo della XI legislatura approvato a luglio 2018 dal Consiglio regionale confermano e rilanciano l'impegno della Regione per il percorso di autonomia.

Con **l'ordine del giorno 15 maggio 2018**, il Consiglio regionale ha impegnato il Presidente della Regione e l'Assessore all'Autonomia e cultura:

- i) a promuovere le azioni conseguenti all'Accordo preliminare del 28 febbraio e approfondire i più ampi margini di autonomia riguardanti le materie indicate nell'Accordo stesso, e le relative risorse;
- ii) a riaprire la trattativa affinché sia allargata a tutte e 23 le materie costituzionalmente previste;
- iii) a rappresentare al Governo "il nesso nevralgico, nell'ambito della trattativa, tra competenze e risorse", definendo specificamente le mansioni, i tempi di lavoro e le prerogative, della Commissione paritetica Stato-Regione prevista dall'Accordo, nonché l'esigenza che nell'intesa si stabilisca "il complessivo assetto delle potestà normative, con la definizione di rapporti chiari tra legislazione, potere regolamentare e relative funzioni

amministrative, inserendo delle clausole di garanzia a favore dell'autonomia ottenuta rispetto alle successive leggi statali [...] in osservanza del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, affinché siano salvaguardati livelli adeguati di risorse finanziarie correlate alle competenze acquisite per non vanificare l'obiettivo di mantenere l'autonomia conseguita".

In data 29 maggio 2018 è stato siglato un Protocollo tra **Regione Lombardia, ANCI Lombardia e UPL del 29 maggio 2018** che si fonda su un'azione comune ai fini del riavvio del confronto con il Governo circa l'attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art.116, terzo comma della Costituzione, con contestuale riconoscimento del ruolo partecipativo degli enti locali nel percorso di autonomia.

Il negoziato è stato formalmente riavviato con l'incontro, in data 26 luglio 2018, con il Ministro per gli Affari regionali, al quale sono state rappresentate le richieste della Regione.

Ad **ottobre 2018** si è ulteriormente sviluppato il percorso di confronto con il Dipartimento per gli Affari regionali in relazione alle materie previste dall'art. 116 3° Cost., prevedendo l'approfondimento da parte dei dicasteri competenti delle proposte di attribuzione alla Regione di maggiori competenze.

In occasione degli **Stati Generali dello Sviluppo del 24 ottobre 2018** è stato richiesto alle rappresentanze di sostenere sul loro livello nazionale la maggiore autonomia regionale della Lombardia, attraverso una presa di posizione pubblica del mondo associativo e imprenditoriale lombardo. A questo proposito è stato redatto un documento a cui ha aderito la più ampia rappresentanza degli stakeholder del Patto per lo Sviluppo.

Tra i primi di gennaio e febbraio 2019, si è sviluppata un'intensa serie di incontri tecnici con i Ministeri competenti, sotto la regia del Dipartimento degli Affari regionali ed in particolare del Ministro Stefani, che ringrazio anche in questa occasione.

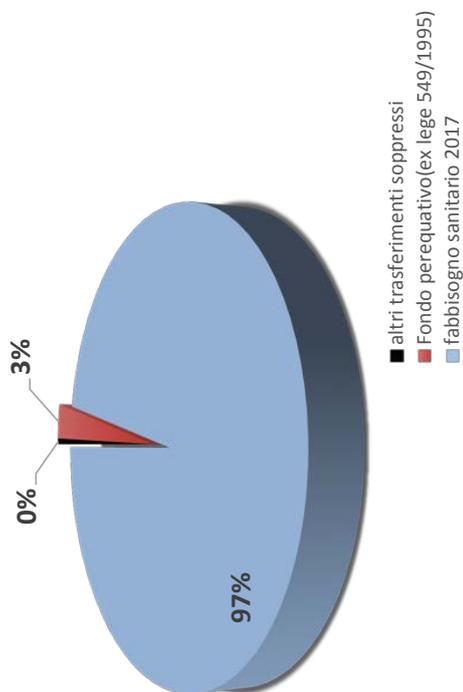
Il Presidente della Regione, in data **30 gennaio 2019**, ha avuto modo di esprimere la propria soddisfazione all'esito dell'incontro con il Presidente del Consiglio dei ministri, per l'impegno assunto dal Governo a rispettare i tempi per la realizzazione dell'autonomia.

Anche durante la recente sessione degli **Stati Generali del Patto per lo Sviluppo del 22 febbraio 2019**, il Presidente della Regione ha condiviso con gli stakeholder presenti un Documento a sostegno dell'Autonomia, come segno della forte attenzione e della priorità attribuite da tutto il sistema Lombardia sul tema. Con tale documento i partecipanti agli Stati Generali del Patto per lo Sviluppo hanno invitato quindi il Governo a concludere sollecitamente l'iter per l'intesa proposta da Regione Lombardia al fine di predisporre il conseguente disegno di legge per l'approvazione da parte delle Camere secondo il procedimento previsto dall'art. 116, 3° comma della Costituzione, nelle modalità già delineate dall'accordo preliminare del 28 febbraio 2018.

Attuazione dlgs.56/2000 - anno 2017

Totale trasferimenti soppressi: 93,90 mld

di cui: 90,96 mld Sanità (FSN determinato secondo LEA)

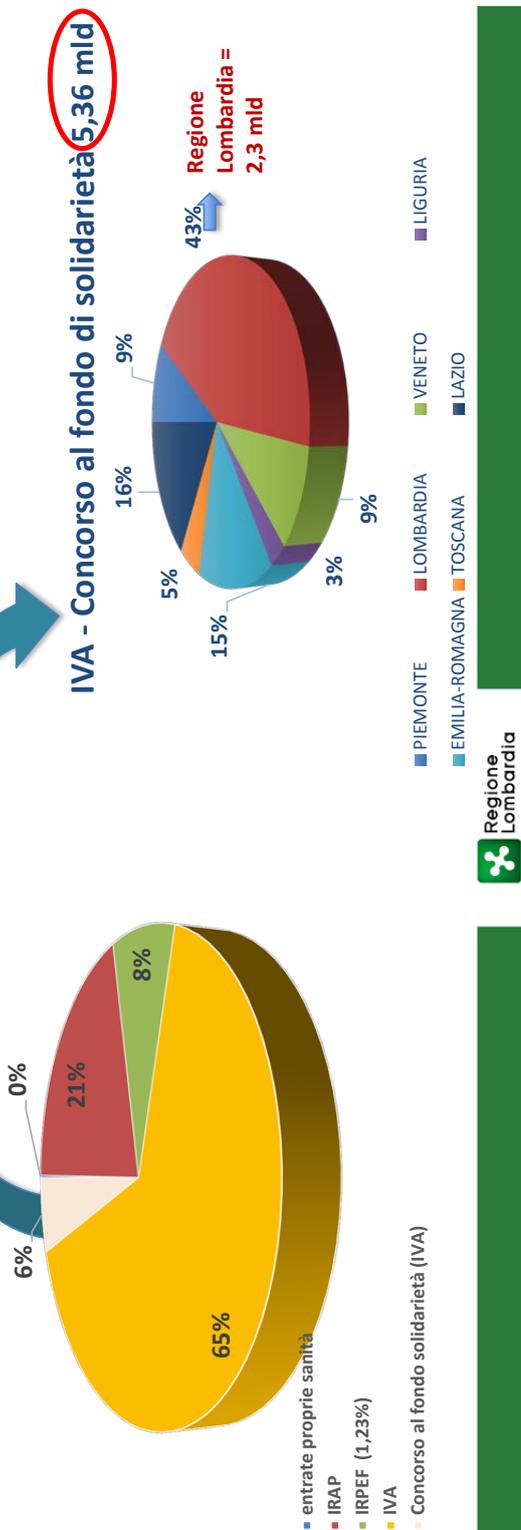


Regione
Lombardia

Attuazione dlgs.56/2000 - anno 2017

Entrate a copertura dei trasferimenti soppressi:

- di cui :
- IVA 65,925 mld (comprensiva di IVA per 5,36 mld di concorso alla solidarietà);
 - Add. IRPEF 7,97 mld;
 - IRAP: 19,85 mld
 - Altre entrate: 0,1 mld



18STC0054020