

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 28 MARZO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **CRISTIAN INVERNIZZI**

INDICE

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		De Menech Roger (PD) .....	7
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3	Fragomeli Gian Mario (PD) .....	8
<b>Audizione del Presidente dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), Michele De Pascale, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione:</b>		Riva Vercellotti Carlo, <i>Vice Presidente vi- cario dell'Unione delle Province d'Italia (UPI)</i> .....	3, 7, 8
Invernizzi Cristian, <i>Presidente</i> .....	3, 6, 7, 8	Russo Paolo (FI) .....	7
Collina Stefano (PD) .....	6	<b>ALLEGATO:</b> Documentazione presentata dal- l'Unione delle Province d'Italia (UPI) .....	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
CRISTIAN INVERNIZZI

**La seduta comincia alle 9.35.**

**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 dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), Michele De Pascale, 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 dell'Unione delle province d'Italia (UPI), Michele De Pascale, in materia di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Poiché il presidente De Pascale è stato impossibilitato ad intervenire, l'Unione delle province d'Italia (UPI) è rappresentata oggi dal vice presidente vicario Carlo Riva Vercellotti, presidente della provincia di Vercelli, accompagnato da Piero Antonelli, direttore generale dell'Unione delle province d'Italia (UPI), da Luisa Gottardi, funzionario dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e da Barbara Perluigi, capo ufficio stampa dell'Unione delle province d'Italia (UPI).

Nel ringraziarla per la disponibilità dimostrata, do la parola al vice presidente Carlo Riva Vercellotti per lo svolgimento della sua relazione.

CARLO RIVA VERCELLOTTI, *vice presidente vicario dell'UPI*. Grazie, presidente. Un saluto a voi tutti da parte del nostro presidente nazionale, Michele De Pascale. In contemporanea siamo impegnati su più fronti, però l'Unione delle province ci teneva a portare una posizione che ritiene assolutamente importante su un tema così delicato come quello del regionalismo differenziato.

L'UPI guarda con particolare favore al regionalismo differenziato purché avvenga nel perimetro della Repubblica delle autonomie. Il processo va benissimo, però non può essere disgiunto, isolato rispetto a una più ampia esigenza di dare attuazione al principio costituzionale dell'articolo 5 della nostra Costituzione per cui la Repubblica promuove le autonomie.

Benissimo da un lato, ma attenzione che deve essere inserito in un quadro più ampio. Bene la differenziazione, ma, per usare parole semplici e chiare, nell'unità e nella solidarietà. Cosa intendiamo con queste parole? Intendiamo che è fondamentale garantire certamente l'unità repubblicana, ma garantire a tutti i cittadini uguali diritti.

Non esiste che ci siano cittadini d'Italia che hanno dei diritti, abbiano un diritto di cittadinanza, siano cittadini di serie A e altri che siano cittadini di serie B. Questo l'Italia non se lo può permettere.

Per far questo, presidente, noi diciamo una cosa molto semplice: bisogna arrivare a definire, molto velocemente, i livelli essenziali di prestazioni, che per noi è fondamentale. È una cosa che noi continuiamo a dire da tempo. Insieme a questo c'è un altro tema, su cui facciamo molta at-

tenzione, ma è un rischio che stiamo evidenziando: evitare che parlare di differenziazione, di regionalismo differenziato non si traduca in una, se posso chiamarla così, ipertrofia amministrativa da parte delle regioni. Questo sarebbe un altro errore gravissimo.

Va bene che ci sia un ruolo forte delle regioni per quello che riguarda la legislazione, il coordinamento, l'indirizzo, ma guai a pensare, a immaginare che le regioni si mettano a fare tutto, perché fare tutto, a casa mia, vuol dire fare tutto male. Le regioni facciano le regioni e il sistema degli enti locali faccia gestione e amministrazione sulla base di un principio chiaro, che è quello della sussidiarietà, di nuovo un principio scritto in Costituzione.

Spostiamo tutta la gestione e l'amministrazione ai livelli più bassi, quelli più vicini ai cittadini. Questo è un concetto, a nostro avviso, semplice, chiaro, ma che garantisce un maggior raccordo tra istituzioni del Paese (chi fa che cosa) nel modo più semplice, più lineare e più corretto possibile, non per favorire le regioni, le province, ma per favorire nel suo complesso l'unità e la solidarietà all'interno del nostro Paese.

Aggiungiamo un passaggio che per noi è ugualmente importante. Sapete bene che contestualmente sta andando avanti un tavolo tecnico-politico, presieduto dal sottosegretario Candiani, alla Conferenza Stato-città, sostanzialmente per definire delle linee guida per il superamento della legge n. 56.

Questo tavolo non deve essere slegato dal tema del regionalismo differenziato. I due temi devono viaggiare insieme. Se vogliamo guardare al regionalismo differenziato, benissimo, ma non si può slegare completamente dall'altro tema, che è quello di una revisione della legge Delrio.

Cosa chiediamo in modo molto semplice? Nella *mens legis* della legge n. 56 c'era evidentemente il superamento delle province, c'era la decostituzionalizzazione delle province, se vogliamo c'era la provincializzazione delle regioni in modo molto netto, molto chiaro, uno Stato fortemente centralista. Oggi abbiamo cambiato idea e

ci stiamo allineando su un'altra proposta fortemente autonomista. Noi diciamo una cosa molto semplice, ovvero che le funzioni fondamentali delle province vengano mantenute e rafforzate, perché è importante questo, presidente. Se si va verso l'autonomismo e il regionalismo differenziato bisogna rafforzare le funzioni amministrative delle province, proprio per evitare quello che dicevo prima, che non arrivino delle regioni che si inventino di essere tutto, di fare tutto, compresa l'amministrazione e la gestione. Magari ci saranno regioni più illuminate, ma ci saranno regioni meno illuminate che questo non lo comprenderanno.

Per evitare questo occorre dare funzioni e ruoli in modo chiaro al sistema delle autonomie locali, a partire dalle province. Vi faccio degli esempi.

Il Piano strategico. Il Piano strategico è una funzione che le province non possono esercitare. Lo fanno le città metropolitane, ma non possono farlo anche le province.

I temi ambientali: è un grandissimo caos. Bisogna riordinare tutto il tema dell'ambiente.

Gli organi politici. Sugli organi politici ribadiamo la nostra posizione: serve la legittimazione chiara, forte di un presidente della provincia e tornare con l'elezione diretta. Questo è un tema che noi stiamo portando con forza e decisione all'interno del tavolo tecnico presso la Conferenza Stato-città.

Chiediamo, non da ultimo, una vera, reale autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Lo dice la Costituzione, di nuovo, lo dice l'articolo 119 e lo chiediamo anche noi.

Tenete presente che questo ruolo rafforzato delle province da un punto di vista gestionale e amministrativo è fondamentale per il Paese anche per un altro motivo, perché va a semplificare il Paese, va a renderlo più semplice, meno ingarbugliato, meno costoso.

L'esperienza del passato, presidente, ci insegna una cosa: prendere le funzioni dalle province e portarle sulle regioni quando molte regioni non riescono a farlo vuol dire che nascono una miriade di nuovi enti

(società, consorzi, agenzie, di tutto e di più) totalmente fuori controllo da parte dei cittadini che hanno individuato nei loro rappresentanti delle istituzioni i loro riferimenti.

Se ho un'agenzia per la mobilità, un'agenzia per il lavoro, una società per questo, un'altra per un'altra cosa, complico il sistema e lo rendo peraltro più costoso, perché il passaggio dei dipendenti provinciali dalle province alle regioni, per svolgere funzioni amministrative, non ha avuto costo zero, non ha avuto un costo ridotto, ha avuto un costo molto maggiore. Pensate soltanto adesso a quelle regioni che stanno adeguando il salario accessorio ai dipendenti regionali. Per cui il dipendente della provincia che prima prendeva una produttività di 1.000 euro improvvisamente si trova una produttività di 6.000 euro. Capite che per le finanze pubbliche nel proprio complesso è una cosa che evidentemente non funziona, non va bene.

Vengo al tema finanziario delle province. Noi ribadiamo una cosa anche qui molto, molto semplice: attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Attenzione che l'articolo 116, terzo comma, richiama l'articolo 119. Noi diciamo semplicemente questo. Chiediamo di avere un'autonomia finanziaria, la compartecipazione all'IRPEF e chiaramente la perequazione che è quella che consente di garantire quella solidarietà nazionale per cui non ci siano realtà in difficoltà e realtà che abbiano talmente tante risorse che si possono permettere addirittura di sprecare.

Il problema grosso che hanno avuto le province in passato da un punto di vista finanziario è che c'erano realtà che avevano troppe risorse, perché non era applicato il 119 e non era applicata la legge sul federalismo fiscale, che avevano troppe risorse e le sprecavano e c'erano realtà che ne avevano troppo poche.

Quello che chiediamo è, di nuovo, di non assestarci a livello di finanza locale sulla spesa storica. Adesso la nostra massima ambizione è quella di ritornare a quello che le province avevano nel 2012, nel 2013. È tamponare una situazione che, evidentemente, non va bene. Quello che

serve a noi è dare attuazione alla legge n. 42 del 2009. Lo dico in modo molto chiaro. È tempo che lo diciamo. Lo dico in una sede da questo punto di vista autorevole e che può avere un senso, abbiamo avuto un fermo per anni, ma la legge n. 42 del 2009 dice soltanto una cosa: c'è la riforma del Titolo V perché è stato scritto un articolo, il 119, e quell'articolo va applicato.

L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa alle province per anni non è stata esercitata. Adesso è un'autonomia evidentemente molto limitata al punto che, per esempio, la perequazione è stata sostituita dal Fondo sperimentale di equilibrio che doveva durare per due anni e in realtà continua ad andare avanti in modo approssimativo, ma in realtà è una cosa che non funziona.

Quello che chiediamo non è costruire un sistema inventandocelo. Quello che chiediamo al Parlamento, allo Stato italiano è quello che dicevo all'inizio: deve essere lo Stato che indica la cornice dei livelli di servizi che vuole garantire al Paese. Noi gestiamo le strade. Benissimo. Lo Stato deve dirmi che qualità di servizio vuole dare al Paese; ma deve essere un servizio uniforme, omogeneo in tutto il Paese, non che ANAS per gestire quelle poche decine di migliaia di chilometri che deve fare, 20-25.000 chilometri, ha 33 miliardi di euro da gestire per i prossimi anni e le province, che insieme alle città metropolitane gestiscono non 20.000 ma 130.000 chilometri, hanno 1,6 miliardi. Abbiamo da un lato 1,6 miliardi per 130.000 chilometri e 33 miliardi per 25.000 chilometri dall'altro.

Si parla di ponti in questo periodo. Le province italiane, se va bene, i prossimi cinque anni, — ma solo le province del nord — avranno 30 milioni di euro; ANAS ponti del nord, più ponti in Italia, più di 3 miliardi di euro. Siamo a dei livelli folli. Non è che non ci siano le risorse in Italia, sono mal distribuite, come dice anche recentemente uno studio ben fatto di ACI presentato a Genova lo scorso dicembre. I livelli essenziali di prestazione sono quelli che ti consentono di garantire quel diritto di cittadinanza ovunque, che le strade siano

asfaltate, sicure, ordinate ovunque, a ogni latitudine e all'interno delle regioni ovunque, tra città metropolitane e province.

Su questo, naturalmente, costruendo un sistema di costi standardizzati, hai un fabbisogno reale. Sulle strade servono 1 miliardo, 500 milioni, 2 miliardi? Con l'autonomia finanziaria, con la compartecipazione dell'IRPEF e con un sistema di perequazione vai a rimettere in piedi un sistema. Non c'è niente di sconvolgente e impossibile. È la rivoluzione del buon senso quella che stiamo andando a proporre e ci auguriamo che possa andare avanti.

C'è ancora un passaggio che vorrei riferirvi, che può essere utile, che è sicuramente legato sempre agli aspetti finanziari, ma nel rapporto con le regioni. Bene che le regioni deleghino le province — è fondamentale questo percorso di delega sulle funzioni amministrative, lo richiamavo prima — ma di nuovo il principio deve essere quello che dicevo, di arrivare a definire dei livelli di prestazioni e un'autonomia finanziaria.

L'articolo 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011 diceva quello che doveva essere fatto e non doveva essere fatto. Di tutte le regioni italiane mi pare che la compartecipazione al bollo auto l'abbia fatta una sola regione, la Lombardia. Il resto d'Italia se n'è dimenticato. Da lì tutto è morto. Oggi molte province gestiscono funzioni regionali delegate in un sistema molto, molto pasticciato che evidentemente non va bene.

Se vengono date, come noi auspichiamo, delle funzioni devono essere garantite le risorse necessarie per poterle svolgere.

Vado velocemente alla conclusione per dirvi un ultimo punto che in questa sede può essere utile. In passato le province avevano insistito su un articolo, l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che parlava dell'integrazione nella Commissione parlamentare per le questioni regionali dei rappresentanti di regioni, province, città metropolitane e comuni.

Siamo nuovamente a insistere perché si vada avanti in quella direzione, perché in quella sede, integrandola anche con questa Commissione, facendo magari una sessione dedicata sul tema — tra l'altro c'è anche un

regolamento recentemente approvato, se non sbaglio, a dicembre 2017 — si potrebbero affrontare temi così delicati come quello del regionalismo differenziato partendo dal Parlamento, con una centralità forte del Parlamento e con la condivisione del sistema delle autonomie. Quella potrebbe essere la sede più logica, più appropriata per avviare un ragionamento sul tema del regionalismo differenziato che veda la partecipazione da un lato del Parlamento e dall'altro lato del sistema delle autonomie, quindi riprendere quel cammino con l'integrazione di quella Commissione, dei rappresentanti del sistema delle autonomie locali.

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

**STEFANO COLLINA.** Grazie per l'illustrazione.

Stiamo svolgendo in queste settimane queste audizioni che sono molto interessanti, che focalizzano su alcuni temi in modo comune. Mi sembra di capire, se posso permettermi di fare una sintesi, che gli elementi fondamentali dei problemi che sono sul tavolo rispetto al percorso che dovremmo fare riguardo al regionalismo differenziato sono focalizzati in modo comune da tanti soggetti e anche l'UPI questa stamattina, per questo ringrazio, ci ha dato un contributo importante.

La mia domanda però è di questo tipo: se più o meno abbiamo presente tutti quali sono i temi sul tavolo oggi, dovremmo riuscire a capire qual è il percorso che ci consente di affrontarli, qual è il percorso che ci consente di arrivare ad una soluzione.

Su questo siamo ancora un po' in alto mare, perché da una parte l'applicazione dell'articolo 8 della Costituzione, che immagina di affrontare il tema del regionalismo differenziato come se fosse un rapporto tra lo Stato e una confessione religiosa chiaramente dimostra tantissimi elementi di criticità, dall'altra rileviamo la mancanza di conoscenza delle bozze delle intese, perché nessuno sa tra il Governo e

le varie regioni che tipo di base di discussione si è sviluppata fino ad ora.

Circa l'asimmetria delle richieste che sono state fatte dalle varie regioni, c'è chi le chiede tutte, c'è chi ne chiede solamente alcune, come si fa ad affrontare questo percorso? Io propongo un'ipotesi, però bisognerebbe cominciare a dirci come si fa ad andare avanti.

Secondo me, occorrerebbe, e su questo le chiedo un parere, la definizione di pre-intese che ci facciano capire qual è il quadro complessivo. Non necessariamente arrivare già a delle intese, ma alle pre-intese che rappresentano il punto di partenza per tutta quell'attività di approfondimento e di recupero dei dati che poi ci consentirà di fare le valutazioni concrete.

Tutti dicono di volere i LEP (livelli essenziali delle prestazioni). I LEP non ci sono. Quando li facciamo? Ma come facciamo a fare i LEP se non sappiamo quali sono le materie che complessivamente, nel quadro nazionale, vanno poi affrontate e devono trovare il loro equilibrio pur nelle volontà differenti delle regioni di assumere delle competenze?

Queste pre-intese consentirebbero anche di aprire i tavoli regionali con gli enti locali, perché qui sembra quasi che siamo di fronte ad un processo dove le regioni contrattano con il Governo, con lo Stato e finisce lì. Poi, dopo, bontà loro, chissà se lo faranno, dipende, apriranno dei tavoli regionali con tutti gli altri enti locali per decidere come sviluppare il resto della storia.

Secondo me, almeno dal mio punto di vista parlamentare, perché in tutto questo poi ci sarà anche il Parlamento, e io voglio arrivare lì, dov'è che entriamo nel tema dell'emendabilità? Bisogna che ci immaginiamo un percorso anche parlamentare che ci consenta, ciascuno per le proprie competenze e riguardo anche, io credo, alla propria provenienza territoriale, nel Parlamento, di arrivare a un equilibrio che sia il più possibile condiviso. Questo è un passaggio fondamentale. Bisognerebbe che su questo percorso i vari enti di rappresentanza (UPI, ANCI, Conferenze Stato-regioni e Stato-città, Presidente della Repubblica,

presidenti delle Camere, Governo) arrivassero a definire un percorso che non è codificato, perché questo bisogna dirlo, ma che ci consenta di partire. Tutti intravedono la necessità e l'importanza di questo percorso. Diversamente, e concludo, può succedere quello che è successo nel decreto Semplificazione, dove, con buona pace della Commissione Federalismo fiscale e del regionalismo differenziato nel suo dibattito tra costituzionalisti, con un emendamento parlamentare, quindi neanche governativo e quindi impossibile da subemendare, la gestione per esempio delle centrali idroelettriche è passata dallo Stato alle regioni. Esattamente la stessa cosa che hanno le regioni e le province a statuto speciale. Se non è l'energia una materia concorrente che fa parte della richiesta delle autonomie ed è possibile dribblarla...Penso con questo esempio di aver fatto comprendere il senso dell'intervento. Grazie.

**PRESIDENTE.** Chiedo cortesemente ai colleghi di contenersi negli interventi per dare la possibilità al presidente Riva Vercellotti di rispondere. Grazie

**PAOLO RUSSO.** Le province mi hanno dato l'idea, presidente, di rappresentare al meglio il sentimento profondo del nostro Paese: unità, solidarietà, uguali diritti, proprio il migliore sentimento del nostro Paese. Pongo una domanda secca: in che misura siete stati coinvolti in questo processo importante di riforma delle autonomie del nostro Paese?

**ROGER DE MENECH.** Mi riallaccio al collega. Chiederete formalmente di entrare nelle intese? L'ho chiesto prima all'ANCI, lo chiedo anche alle province. Questo è un aspetto molto importante, nel senso che è lì che si sta riscrivendo l'articolazione dello Stato.

Se non ci siamo lì, se non ci siete, è più complicato inserirvi dopo.

**PRESIDENTE.** Do la parola al nostro ospite per la replica.

**CARLO RIVA VERCELLOTTI,** *vice presidente vicario dell'UPI.* La norma non ci ha

coinvolto in modo così netto. Siamo stati sentiti dal sistema delle autonomie locali, ma poi, al di là di qualche attenzione maggiore di qualche regione, no. Lo chiederemo assolutamente. Anzi, in realtà, lo abbiamo già chiesto. Lo richiederemo nuovamente.

Vengo alla domanda che poneva l'onorevole Russo. Siamo stati coinvolti solo in modo superficiale. Abbiamo chiesto di essere coinvolti in maniera molto più significativa. Come dicevo prima, noi chiediamo che a questo processo del regionalismo differenziato non ci possa essere una disgiunzione con il tavolo tecnico al Viminale sulla modifica della legge Delrio. Devono viaggiare insieme. Questa è la richiesta che abbiamo fatto.

Dal punto di vista del coinvolgimento per ora è solo stato un coinvolgimento molto timido.

Passo ora a quello che chiedeva invece il senatore Collina. Che percorso possiamo individuare? Intanto ridare centralità al Parlamento.

Lo dicevo prima, se vado a riprendere la Commissione parlamentare per le questioni regionali e la vado integrare con il sistema delle autonomie locali quello è il luogo per poter discutere e per evitare che ci sia solo il rapporto tra Governo regionale e Governo nazionale. L'unico modo è riportare il dibattito in una sede più logica, integrando quella Commissione anche, per esempio, con questa Commissione. A quel punto si crea un dibattito volto a guardare il tema su tutta l'Italia, evitando anche che nascano dieci o quindici regioni a statuto speciale. Bisogna fare molta attenzione a questo tema.

Un altro argine che noi abbiamo posto è il tema di potenziare le funzioni amministrative alle province, perché noi siamo molto preoccupati che il regionalismo differenziato si traduca, in alcune realtà italiane, in questa ipertrofia amministrativa. Questa è una cosa che il Paese non può permettersi, perché sarebbe veramente un

Governo molto pasticciato. Bisognerebbe rafforzare le competenze amministrative delle province. Sicuramente ridare centralità al Parlamento può essere un qualcosa di straordinariamente utile, coinvolgendo tutto il sistema delle autonomie locali.

Su un tavolo tecnico del ministero sono state coinvolte anche le regioni in più, proprio per cercare di essere inclusivi nei confronti di tutti. In questo caso si potrebbe fare un ragionamento di questo tipo.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Sarò telegrafico su una questione che ha sollevato il presidente nella sua relazione introduttiva rispetto al tavolo aperto sulla legge n. 56.

Da questo punto di vista, sono tutti temi chiaramente unificati, che dialogano tra loro, quindi il regionalismo differenziato va visto congiuntamente con la legge n. 56; ma non dimentichiamoci neanche della legge n. 267, nel senso che oggi come oggi va bene parlare di bilanci, parlare di riforma della legge n. 56, ma bisogna anche pensare a un ridisegno complessivo del testo sulle autonomie locali, che latita un po' perché chiaramente ormai ha diciannove anni di vita. Se dovete chiedere una maggiore apertura di dialogo, tenete conto anche del testo unico.

CARLO RIVA VERCELLOTTI, *vice presidente vicario dell'UPI*. Dal mio sorriso penso abbia capito che la risposta non può che essere assolutamente favorevole.

PRESIDENTE. Ringrazio il vice presidente Carlo Riva Vercellotti per l'intervento. Dispongo che la documentazione prodotta sia allegata al resoconto stenografico della seduta odierna e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 10.05.**

---

*Licenziato per la stampa  
il 22 maggio 2019*

---



ALLEGATO



**Il punto di vista delle Province:  
“Autonomia finanziaria delle istituzioni della Repubblica e  
attuazione dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”**

*Commissione parlamentare  
per l’attuazione del federalismo fiscale  
Roma, 28 marzo 2019*

### 1. L'attuazione del regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie

L'articolo 116, comma 3 della Costituzione prevede che le Regioni a statuto ordinario possano ottenere ulteriori competenze legislative rispetto a quelle previste all'articolo 117, in determinate materie:

*“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. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.”*

La prospettiva volta all'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, per il riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, deve essere vista senza dubbio nella sua più rilevante portata autonomistica, che ispira il nostro modello repubblicano, in un rafforzato rapporto di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella “autonomia” trova la sua più tipica espressione.

Tale processo, però, non può rimanere disgiunto ed isolato rispetto ad una più ampia esigenza di piena attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 5 della Costituzione e delle norme del Titolo V, al fine di giungere, in maniera organica e nel rispetto dell'unità e indivisibilità del Paese, alla realizzazione della Repubblica delle autonomie, in cui i diversi attori del governo locale e regionale, nella specificità delle reciproche posizioni istituzionali e dei ruoli ad essi riconosciuti dalla Carta, possano finalmente assumere la valenza che è loro propria, anche attraverso la chiara definizione di compiti e responsabilità di ciascun livello di governo.

Anche l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul regionalismo differenziato non può prescindere pertanto dall'essere considerata nel quadro di una attenta e sempre maggiore valorizzazione dei principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione per il complesso degli enti autonomi territoriali, in un quadro coordinato e coerente di scelte affidate al legislatore statale e a quelli regionali.

## 2. La differenziazione nell'unità e nella solidarietà

La più immediata percezione che, anche a livello pubblicistico, si ha delle prospettive del c.d. regionalismo differenziato sembra risolversi prevalentemente in una stretta considerazione degli effetti di “potenziamento” delle Regioni interessate dal processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, in una dimensione che appare tutta rivolta al solo dato regionale, da misurare nei termini del suo potenziale sviluppo.

Ciò è senza dubbio il fondamento stesso della previsione costituzionale, ma allo stesso tempo non deve essere trascurato di considerare come una lettura organica dell'impianto autonomistico che informa la Repubblica, porti a dover assumere una portata dei processi di differenziazione regionale in un'ottica di sistema, in cui la differenziazione pure perseguita si realizzi nel contesto di una piena conferma del carattere unitario della Repubblica e nel rafforzamento degli strumenti solidaristici tra territori.

A tale riguardo deve innanzitutto essere ribadito il ruolo decisivo che il legislatore statale sarà chiamato ad assumere anche attraverso un'opera di profonda riqualificazione delle scelte legislative e della stessa amministrazione statale, nel momento in cui si afferma un regionalismo differenziato e asimmetrico, con il progressivo coinvolgimento di un crescente numero di Regioni.

Il legislatore statale sarà chiamato ad esercitare pienamente, più di quanto non sia finora avvenuto, il proprio ruolo di garante dei caratteri dell'unità repubblicana, soprattutto per quanto riguarda il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti, con la determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni, e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Allo stesso tempo, proprio l'ampliamento del ruolo regionale in chiave differenziata, non potrà che comportare, anche sul piano amministrativo, occasione ulteriore per ripensare nella dimensione sussidiaria l'amministrazione dello Stato, impegnata a riqualificarsi a fronte delle ulteriori funzioni che dovessero essere trasferite ai sistemi regionali progressivamente coinvolti.

Allo stesso tempo, la differenziazione su base regionale, non può che presupporre, da parte del legislatore statale, sempre in chiave di garanzia dell'unità del sistema autonomistico, l'esplicita conferma dei profili ordinamentali degli enti locali e dell'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione.

### 3. Differenziazione regionale e principio di sussidiarietà

I processi in atto di differenziazione regionale pongono l'esigenza di considerare attentamente quale possa essere l'esito finale in ordine al ruolo da riconoscere a ciascun livello di governo. Il primo rischio da evitare è che la differenziazione si traduca in un potenziamento di competenze in capo alle Regioni che ne snaturi il ruolo e alteri profondamente la stessa attuazione del principio di sussidiarietà che invece vuole riconosciuta, proprio al livello locale, la preminente dimensione amministrativa.

Alle Regioni, pertanto, proprio nello spirito dell'art. 116, comma 3, andranno riconosciute prevalenti competenze legislative, che ne rafforzino la natura di enti di legislazione, programmazione e indirizzo, così da evitare fenomeni di ipertrofia amministrativa che tradirebbero proprio l'impianto costituzionale fondato sulla sussidiarietà.

Al riguardo, in primo luogo, il legislatore statale dovrà non solo confermare le funzioni fondamentali degli enti locali già individuate, ma anche procedere ad un loro deciso ampliamento, a fronte del potenziamento delle competenze regionali conseguente alla raggiunta differenziazione a livello regionale, così da scongiurare la potenziale crescente asimmetria delle competenze amministrative sul territorio della Repubblica in ragione della differenziazione regionale.

In secondo luogo, una prospettiva sistemica di sviluppo del principio autonomistico deve essere ricercata anche da parte del legislatore regionale nel processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Le Regioni saranno chiamate a interpretare la rinnovata dimensione delle competenze legislative in una prospettiva che deve vedere la piena attuazione del principio di sussidiarietà, sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, attraverso l'attribuzione diretta dei compiti di amministrazione e gestione, in attuazione dell'art. 118, della Costituzione.

L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 può in tal senso costituire una formidabile occasione per ridare, da un lato, nuovo slancio alle autonomie regionali sul versante proprio della legislazione, dell'indirizzo e della programmazione e, dall'altro, in ragione proprio della differenziazione regionale, un nuovo e rispondente assetto delle competenze amministrative sul territorio. Se così non fosse, le soluzioni di un regionalismo differenziato potrebbero finire col tradursi in un potenziato accentramento regionale, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, sopraffatta da una ipertrofia amministrativa, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali.

#### 4. L'urgenza e la necessità di una riforma delle autonomie locali

Per garantire un equilibrato avvio del processo di differenziazione a livello regionale è essenziale che i lavori del Tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2-ter decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, giungano al più presto alla condivisione e definizione di chiare linee guida con l'obiettivo di individuare un rapido percorso normativo per la revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane.

L'Unione delle Province d'Italia ha evidenziato in questa sede che la stagione di riforme della passata legislatura, ha visto fortemente inciso l'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo ed è stata foriera di limiti e incertezze che richiedono significativi interventi legislativi per essere definitivamente superati.

La legge 7 aprile 2014, n. 56 aveva come vero obiettivo non tanto una riforma di sistema, quanto lo svuotamento delle Province nella prospettiva del loro definitivo superamento. Ciò ha avuto conseguenze non solo nelle manovre finanziarie che hanno previsto tagli ai bilanci provinciali, ma anche nella legislazione della maggior parte delle Regioni che ha portato ad un accentramento a livello regionale delle funzioni prima svolte dalle Province.

Il carattere dichiaratamente transitorio del riordino operato richiede oggi una profonda rivisitazione dell'impianto normativo, una volta venuta meno la prospettiva della riforma costituzionale, con la bocciatura referendaria del 4 dicembre 2016.

La situazione delle Province e degli enti locali è ormai insostenibile, dal punto di vista istituzionale e dal punto di vista finanziario, ed è pertanto urgente che il tavolo tecnico-politico indichi al più presto chiare linee di indirizzo per la revisione organica della loro disciplina, che possano poi tradursi in provvedimenti normativi.

Le Province, in quanto istituzioni della Repubblica, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su:

- funzioni fondamentali di area vasta ben definite;
- organi politici pienamente riconosciuti e legittimati democraticamente;
- una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa;
- una autonomia finanziaria tale da assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le funzioni fondamentali.

Occorre reintrodurre una legittimazione democratica dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali che permetta di dare all'ente l'autorevolezza necessaria per

l'esercizio di funzioni di governo di area vasta, anche attraverso il ripristino di tutte le garanzie previste dal TUEL per lo status degli amministratori locali.

Occorre inoltre prevedere un organo collegiale che possa garantire la continuità dell'azione di indirizzo politico-amministrativo degli enti. I Presidenti di Provincia potranno essere coadiuvati nelle loro funzioni da una Giunta composta da assessori da essi nominati.

Le Province dovranno continuare ad essere enti strettamente legati ai Comuni del territorio. Accanto al Consiglio provinciale occorrerà pertanto valorizzare le Assemblee dei sindaci come organi che svolgono le funzioni di indirizzo e controllo per le funzioni di "amministrazione condivisa" con i Comuni del territorio.

Occorre ampliare e precisare le funzioni fondamentali delle Province riconoscendo, ad esempio, la competenza per l'adozione e aggiornamento di un piano strategico e le funzioni che rientrano nella materia ambientale, chiarendo le incertezze della formulazione attuale della legge 56/14.

Le Province devono diventare istituzioni di semplificazione del governo locale, assorbendo le funzioni oggi sparse in ATO, enti o altri organismi intermedi, rafforzando le funzioni di servizio a supporto dei Comuni, dando alle assemblee Sindaci il compito di definire le strategie e gli ambiti per l'esercizio associato delle funzioni comunali, da esercitarsi attraverso unioni, fusioni o convenzioni tra i Comuni e tra gli enti locali.

La piena ricollocazione delle Province nell'ambito del TUEL e il chiarimento del perimetro delle loro funzioni fondamentali di area vasta dovranno portare ad una conseguente revisione della legislazione regionale coerente con i principi previsti dall'articolo 118 della Costituzione.

L'intervento di riordino deve ripristinare la piena autonomia organizzativa e finanziaria delle Province, superando le disposizioni della legge 190/14 del tutto incompatibili con il quadro costituzionale e prevedendo un finanziamento delle funzioni provinciali, attraverso entrate tributarie proprie, compartecipazioni a tributi erariali e un fondo perequativo, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

## 5. L'autonomia di entrata e di spesa per tutte le istituzioni della Repubblica

L'attuazione dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione deve avvenire espressamente "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione."

Le leggi approvate dal Parlamento a maggioranza assoluta sulla base delle intese dovranno pertanto definire le forme di autonomia di entrata e di spesa correlate alle maggiori competenze legislative acquisite dalle Regioni.

L'autonomia differenziata non può essere declinata a partire dall'esigenza di trattenere risorse finanziarie o tributi nei territori (residuo fiscale) ma solo sulla base di una ricognizione di competenze legislative e funzioni, che possono essere spostate dallo Stato alle Regioni interessate senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e senza aumenti della pressione fiscale, mantenendo la garanzia di interventi perequativi e di coesione dello Stato a tutela dei territori che hanno minore capacità fiscale.

Allo stesso tempo, questa maggiore autonomia regionale non potrà comprimere l'autonomia di entrata e di spesa che l'articolo 119 della Costituzione garantisce alle istituzioni della Repubblica più vicine ai cittadini: Comuni, Province e Città metropolitane.

Un ruolo decisivo a livello statale sarà quello di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard relativamente al finanziamento delle funzioni degli enti territoriali in tutto il Paese, nel quadro di una finanza autonoma che non tradisca però le ragioni profonde di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 119 della Costituzione, peraltro espressamente richiamato a vincolo dei processi attuativi dell'art. 116, co. 3, della Costituzione.

In questo quadro di riferimento si deve costruire una rinnovata "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" delle Province, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, valorizzando anche la loro propensione alla spesa di investimento, in sinergia con i Comuni soprattutto medi e piccoli, per il miglioramento della dotazione infrastrutturale e patrimoniale dei territori e il rilancio degli investimenti a livello di sistema paese.

In uno stretto rapporto tra risorse e funzioni esercitate, lo Stato dovrà definire "fabbisogni standard" aggiornati e riveduti per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre le Province, superando il criterio della spesa storica. È necessario cioè avviare un riordino complessivo della normativa, affinché i fabbisogni standard possano rappresentare finalmente uno strumento atto a fotografare ottimali allocazioni di risorse per singolo servizio erogato, all'interno di un quadro di finanziamento certo e di livelli essenziali delle prestazioni, in

modo tale da farli diventare veramente uno strumento di efficientamento della spesa e benchmark per gli enti.

Le risorse saranno costituite da entrate tributarie proprie e compartecipazioni, ma dovrà essere istituito anche un fondo perequativo dello Stato quale concorso per il finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dalle Province e finalizzato a superare il divario tra fabbisogni standard e entrate standardizzate di applicazione generale, anche in riferimento al fabbisogno di investimenti e infrastrutture, mentre saranno previste possibili ulteriori risorse aggiuntive destinate dallo Stato per le finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione.

In questa prospettiva, anche al fine di permettere a tutte le Province il rispetto degli equilibri di bilancio e la ripresa di una capacità di investimento sulle funzioni di loro competenza, è essenziale che sia superata completamente la disciplina della legge di stabilità 2015, che ha previsto, all'articolo 1, commi 418-420-421, tagli alle risorse a disposizione delle Province non compatibili con la loro autonomia di entrata e di spesa, con un effetto di annullamento della loro capacità di programmazione economico-finanziaria annuale e pluriennale.

Nel rapporto con le Regioni, riguardo alle funzioni amministrative da esse conferite, anche nella prospettiva dell'autonomia differenziata regionale, dovranno essere assicurate alle Province e agli enti locali le risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri, attraverso l'individuazione di tributi propri o attraverso il ricorso a compartecipazioni a tributi regionali, riprendendo il percorso indicato dall'articolo 19 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

Il riconoscimento della titolarità piena della Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica deve essere inserito in questa prospettiva e non può tradursi nella sottrazione allo Stato della competenza relativa al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai fini della garanzia del finanziamento delle funzioni fondamentali locali e dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il Paese.

Occorre uno stretto coordinamento tra le disposizioni costituzionali di cui all'articolo 116 e dell'articolo 119, in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Province; in questo senso va dispiegata, fino in fondo, la disciplina prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, attuativa dell'articolo 119 della Costituzione sopra richiamato.

In primissimo luogo va considerata, come scenario di riferimento, la mancata operatività della Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5 l.n.42/09), il cui compito principale era (è) quello di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, unitamente a tutta una serie di compiti di verifica e proposta mai veramente attuati.



Da questa mancata condivisione politica di obiettivi e strategie è derivata, come è esperienza di questi ultimi anni, un'attuazione sostanzialmente unilaterale e non condivisa non solo del federalismo fiscale, ma soprattutto delle scelte di politica finanziaria che sono state individuate per ogni singolo comparto.

L'UPI ritiene che la legge 42/09 debba essere portata a completo compimento. Ad esempio, l'articolo 13 relativo ai fondi perequativi degli enti locali è uno dei primi articoli che, alla luce di una breve disamina, evidenzia carenze di attuazione: il fondo perequativo delle Province non è mai stato definito in modo reale, ma si è semplicemente proceduto alla soppressione dei trasferimenti statali e alla creazione del fondo sperimentale di riequilibrio.

In questo caso parecchi capisaldi sono stati dimenticati e abbandonati: non vi è stato alcun aggancio alla aliquota di compartecipazione provinciale all'IRPEF (art. 18) nel meccanismo di soppressione dei trasferimenti erariali; il fondo sperimentale di riequilibrio avrebbe dovuto essere di durata biennale, seguito dall'avvio del fondo perequativo previsto dalla legge n. 42, fondo che, ai sensi dell'articolo 23 avrebbe dovuto essere alimentato dalla compartecipazione.

Ed ancora, nulla è stato disciplinato relativamente alla perequazione infrastrutturale, né è stata data attuazione al disposto di cui all'articolo 19 del dlgs 68/11: "Ciascuna regione a statuto ordinario assicura la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), della citata legge n. 42 del 2009", determinando "con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica spettante alla regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi.

In estrema sintesi l'attuazione del federalismo fiscale provinciale è rimasta ancora in stallo. Nel lavoro di revisione della legge 56/14, per meglio rispondere alla definizione del perimetro istituzionale della "nuova Provincia", appare quanto mai opportuno declinare in maniera puntuale le funzioni fondamentali delle Province e definire i LEP per singola funzione, in modo da individuare i costi standard adeguati sulla base dei quali determinare il fabbisogno di risorse che lo stato dovrà garantire ad ogni Provincia in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

## 6. Forme e sedi della partecipazione al processo di differenziazione

L'assetto autonomistico della Repubblica dovrebbe trovare riscontro in un percorso condiviso dal basso, in cui la partecipazione degli enti locali ("sentiti gli enti locali"), affermata dalla norma costituzionale, non solo sia formale ma si traduca in una piena condivisione degli obiettivi di tutto il "sistema regionale".

L'interlocuzione tra la Regione ed i rispettivi enti locali si dovrà sviluppare, nel silenzio normativo, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali" previsto dall'art. 123 della Costituzione e con forme di partecipazione e raccordo tra la Regione e le Associazioni di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, prima della formulazione della proposta, ma anche con un coinvolgimento in una fase più avanzata della procedura, dopo il raggiungimento dell'intesa, fino alla approvazione della legge e degli ulteriori provvedimenti attuativi.

Allo stesso tempo, e ancor prima, i processi di differenziazione regionale in atto devono trovare nel Parlamento il luogo più idoneo per un confronto ampio che veda il coinvolgimento delle varie forze politiche, ma anche delle istituzioni territoriali.

E' pertanto auspicabile che, con il concreto avvio del processo di attuazione del regionalismo differenziato, si dia vita alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni, come previsto dall'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001.

In attesa, potrebbe intanto quantomeno risultare utile attivare una sessione specifica di lavori da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che veda la partecipazione anche delle Regioni e delle rappresentanze degli enti locali, secondo quanto previsto dal recente regolamento della Commissione del 13 dicembre 2017, e coinvolgere pienamente la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e l'Ufficio parlamentare di Bilancio per la verifica delle problematiche di natura finanziaria.

Il confronto parlamentare così realizzato potrebbe consentire alle Camere, a seguito dei lavori svolti nelle Commissioni bicamerali, di approvare le leggi attuative dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e di seguire la loro attuazione con il necessario coinvolgimento di tutte le autonomie territoriali.

Il concreto avvio del processo di regionalismo differenziato pone l'esigenza di fare sintesi tra le istanze autonomistiche e le esigenze di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica del Paese, in una autorevole Cabina di regia istituita con ANCI e UPI nell'ambito della Conferenza unificata, che abbia il compito di verificare e monitorare in modo puntuale le iniziative, le intese e l'iter delle leggi relative all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.





\*18STC0054640\*