



**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.