

21/212/CR05bis/C2

## PRIME VALUTAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE “LEGGE DI BILANCIO 2022 E BILANCIO TRIENNALE 2022-2024” (S 2448)

Le Regioni e il Governo hanno **concluso un accordo in Conferenza Stato – Regioni l’11 novembre 2021, propedeutico alla manovra di bilancio 2022** sui temi di particolare rilevanza regionale nel solco della leale collaborazione così come avviene dall’inizio di questa legislatura nonostante i cambi dell’esecutivo.

In particolare, sono stati previsti:

- in materia sanitaria: il **finanziamento del Fabbisogno Sanitario Nazionale standard** per il triennio 2022 – 2024, (+2 mld per il 2022; +4 mld per il 2023; +6 mld per il 2024) **secondo il budget inviato alla UE**; l’incremento del fondo dei **farmaci innovativi**; ulteriori risorse destinate ad aumentare il numero dei **contratti di formazione specialistica dei medici**;
- incremento del livello programmatico delle risorse destinate agli **interventi di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico** di cui all’articolo 20 della legge n. 67 del 1988 per un importo complessivamente pari a 2 miliardi di euro;
- **la semplificazione delle procedure** applicative previste dall’articolo 111, comma 2-novies, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per il **riversamento al bilancio dello Stato dei ristori** ricevuti dalle Regioni a statuto ordinario nel 2020 per le minori entrate connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, derivanti dalla lotta all'evasione: a proposito **si ricorda che il comparto Regioni è l’unico a restituire le somme dei ristori ricevuti**;
- **rinegoziazione dei piani di ammortamento relativamente alle anticipazioni di liquidità** per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013;
- integrazione del **Fondo per le non autosufficienze** per un ammontare pari a euro 100 milioni per l’anno 2022, a euro 200 milioni per l’anno 2023, a euro 250 milioni per l’anno 2024 e a euro 300 milioni a decorrere dal 2025;
- incremento dello stanziamento del **Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato, agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario**, nelle Regioni a statuto ordinario, per un importo pari a 100 milioni di euro per l’anno 2022, 200 milioni di euro per

l'anno 2023, 300 milioni di euro per l'anno 2024, 350 milioni di euro per l'anno 2025 e 400 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

Preme sottolineare il **ruolo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che ha consentito una proficua e incessante leale interlocuzione e collaborazione tra lo Stato e il sistema delle Regioni, soprattutto in questo momento di grave situazione emergenziale oltre che affrontare con efficacia le principali criticità segnalate dalle Regioni e Province autonome.**

**I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome chiedono che sia istituzionalizzata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**, che similmente alle esperienze delle autorità amministrative indipendenti, potrebbe avvenire con legge ordinaria.

**La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha svolto un ruolo sempre più incisivo nel sistema multilivello delineato dalla Costituzione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.** Per questi motivi è presente, anche con attribuzioni di funzioni proprie, in oltre 150 provvedimenti statali sia di rango primario che regolamentare.

La Conferenza è un organismo, al momento, non istituzionalizzato ma **trova il suo fondamento nel verbale costitutivo del 15-16 gennaio 1981**, come alle altre esperienze costituzionali europee oltre che nell'art. 117 Cost, comma 8, secondo cui: *“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.”* - previsione esplicita sugli organismi di coordinamento tra le Regioni. (A tal proposito si allega un approfondimento e una proposta di emendamento al ddl Bilancio 2022.)

Riguardo l'esame del ddl Bilancio 2022, l'Accordo concluso fra Stato e Regioni non esaurisce tutte le criticità, alcuni temi necessitano di ulteriori approfondimenti (ad es. per la sanità) mentre altri non hanno ancora trovato una soluzione normativa, che si auspica possa essere raggiunta con la continua interlocuzione con il Parlamento e ovviamente con il Governo concordando le necessarie norme da inserire nell'iter parlamentare del ddl.

**Le richieste regionali muovono sempre da queste considerazioni:**

- **leale collaborazione Stato – Regioni;**
- **proseguimento nella riqualificazione della spesa corrente a favore dell'incremento degli investimenti con conseguente contributo positivo alla crescita del PIL a invarianza dell'obiettivo di finanza pubblica;**
- **sostegno dei servizi LEA** (come peraltro sottolineato nella recente sentenza della Corte Costituzionale n.220/2021 che specifica *“il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). .....”*);
- **rispetto degli equilibri di bilancio ex legge n. 243/2012.**

In particolare, in riferimento a quest'ultimo punto si sottolinea che **la prevista riduzione della pressione fiscale intervenendo su IRPEF e/o IRAP comporta minori gettiti di tributi erariali e di tributi propri derivati, rispetto ai quali la tutela costituzionale per le Regioni e vieppiù per le Autonomie speciali non può essere messa a rischio, con particolare riferimento al finanziamento delle relative competenze di spesa e della specificità legata all'insularità.** Nella situazione attuale di persistenza della pandemia da Covid – 19, diventa ancor più stringente la necessità di coordinare le norme che il Governo intende approvare con il **rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e con i principi previsti dalla legge 42/2009 e dal d.lgs 68/2011:** si richiama l'applicazione della clausola di salvaguardia prevista per i tributi regionali dalla lett. t), del comma 1 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e dall'articolo 11 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 in base alle quali gli interventi statali sulle basi imponibili o altre modifiche di disciplina relative ai tributi erariali compartecipati od oggetto di aliquota riservata a favore della regione sono possibili a parità di funzioni conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi. In caso contrario si ritiene lesa l'applicazione dell'art.119 della Costituzione ovvero la garanzia dell'esercizio delle funzioni attribuite con particolare riferimento a quelle che implicano la definizione dei LEA.

**Si ricorda, inoltre, che è ancora aperta la criticità delle “minori entrate” per l'anno 2021,** in quanto il fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome di cui all'articolo 111, comma 1, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, ancorché utilizzabile nel biennio 2020 e 2021, già per l'esercizio 2020 è risultato incapiente per alcune Regioni e, comunque, non è sufficiente a coprire le minori entrate 2021, soprattutto a fronte del crollo degli accertamenti derivanti dall'attività di controllo.

**I rendiconti 2020 approvati, nella maggior parte dei casi anche parificati dalla Corte dei Conti, evidenziano importanti scostamenti di entrata per alcune Regioni che ovviamente si sono ripercossi nell'anno 2020 rimanendo a carico delle singole Regioni. Le medesime criticità si registrano anche sugli equilibri nell'esercizio 2021.**

Inoltre, per quanto riguarda la **salvaguardia degli equilibri del sistema sanitario nazionale per l'esercizio 2021,** occorre ricordare il significativo scostamento della spesa che stanno registrando le Regioni e le Province autonome **a causa del protrarsi dell'emergenza sanitaria anche in questo esercizio. Pur considerando positivamente l'impegno che, con l'emendamento del relatore presentato in sede di conversione del DL 146/2021 mette a disposizione 600 milioni di euro per queste spese, si ravvisa che la risposta non può considerarsi risolutiva in una situazione in cui le maggiori spese registrate causa Covid – 19 dalle Regioni sono pari a circa 8,112 miliardi.**

È pertanto necessario un **incremento dello stanziamento del fondo oltreché rafforzare ulteriormente la flessibilità nell'utilizzo delle risorse emergenziali** messe a disposizione di ogni singola Regione e Provincia autonoma superando i vincoli, le priorità e le limitazioni poste della normativa emergenziale stante il perdurare nel 2021 di una fase eccezionale e non di una gestione ordinaria della “Sanità”

**In estrema sintesi, questi due argomenti “minori entrate” e “sanità” non possono essere trascurati ai fini di una risposta definitiva durante la “sessione di bilancio 2022”.**

D'altro canto, a legislazione vigente (L. 178/2020), sono previsti tagli nel settore sanitario per 300 milioni di euro a decorrere dal 2023 e per 200 milioni di euro sulle altre competenze regionali dal 2023 al 2025 e questo in maniera sistematica rispetto alle linee espansive della manovra 2022 delineate anche nella nota di aggiornamento al DEF 2021.

Riguardo le tematiche urgenti che non hanno trovato completa risposta nel ddl Bilancio 2022:

- **Fabbisogno Sanitario Nazionale standard per l'anno 2022**

Il disegno di legge prevede un incremento del FSN per il 2022 di 2 miliardi di euro. Parallelamente sono previste finalizzazioni di spesa del Fondo come segue:

<b>DDL BILANCIO DELLO STATO 2022</b>		
		<b>2022</b>
<b>INCREMENTO DEL FSN</b>		<b>2.000,00</b>
<b>COSTI (milioni)</b>		<b>2022</b>
art.89	PANFLU	200
art. 92, c.1	stabilizzazione personale	690
art. 92, c.2 opzionale	limite spesa personale	200
art.93	fabbisogno aggiuntivo personale medicina territoriale (PNRR)	90,9
art.94	liste d'attesa (comprese RSS)	500
	di cui prestazioni erogatori privati	150
art.95	aggiornamento tariffe prestazioni assistenza ospedaliera	da definire
art.96	tetto farmaceutica	185
art.98	LEA nuovi	200
art.100	assistenza psicologica (comprese RSS)	18
art.101	indennità Pronto Soccorso	90
art.102	USCA	105
		<b>2.078,90</b>

Da considerare, inoltre la maggior spesa per:

art.182	rinnovo contratto - trattamenti accessori +0,22%
art.184	vacanza contrattuale: + 0,3% dal 01/04/2022 al 30/06/2022 e + 0,5% a decorrere dal 01/07/2022 (anche al personale convenzionato al SSN)

**Si tratta di capire se l'incremento di 2 miliardi previsto per il 2022 è capiente rispetto alle spese già indicate negli articoli del DDL e se permetterà di mantenere gli equilibri dei sistemi sanitari regionali nell'esercizio 2022 alla luce di come si chiuderà l'esercizio 2021, dell'andamento dell'epidemia nel prossimo esercizio finanziario, dei costi aggiuntivi per il rinnovo del contratto a carico dei bilanci sanitari.**

Inoltre, il finanziamento del fabbisogno sanitario rispetto al PIL nel 2024 ritorna al livello ante covid-19 (al 6,3% come nell'esercizio 2019)

## Rapporto finanziamento del Fabbisogno Sanitario Nazionale rispetto al PIL

	2019	2022	2023	2024
Finanziamento FSN	114,5	124,061	126,061	128,061
in % del PIL	6,30%	6,60%	6,40%	6,30%

- **Investimenti**

Il sistema Regioni non può che ribadire l'importanza di una sinergia tra Stato, Regioni ed Enti territoriali per la creazione presso le Regioni di «hub» di investimento per rivedere il modello di sviluppo del territorio anche per l'utilizzo razionale e senza sovrapposizione di progetti delle risorse del PNRR.

Nel ddl Bilancio 2022 spicca il **mancato rifinanziamento** degli stanziamenti per gli investimenti degli enti territoriali (c. 134–135 legge n. 145/2018, di cui il 70% direttamente ai comuni), **inspiegabilmente interrompendo una sinergia finanziaria, programmatoria e istituzionale i cui risultati sono stati sicuramente positivi.**

**Se le Regioni non sono coinvolte nella definizione dei programmi di spesa che vedono protagonisti gli enti del territorio, il rischio di sovrapposizione delle risorse e della programmazione diventa molto elevato. Al fine di superare tali criticità, occorre riproporre i modelli che hanno funzionato, che prevedono che Governo e Regioni individuino le priorità di spesa e Regioni ed Enti locali i progetti da realizzare stabilendo in via prioritaria quali soggetti attuatori gli enti del territorio.**

### **Investimenti per la «qualità dell'aria»**

Si coglie con favore l'istituzione del Fondo per il controllo dell'inquinamento atmosferico dopo che sin dal 2019 la Conferenza ha presentato la richiesta di apposito finanziamento con emendamenti (non ultimo al DL n. 41/2021) oltre che averne chiesto (senza risultato) un adeguato finanziamento all'interno del PNRR.

La relazione illustrativa all'art.155 del ddl evidenzia quanto più volte richiamato dalle Regioni che *«il 10 novembre 2020, è già stata adottata una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia Europea (procedura di infrazione 2014/2147 - Superamento sistematico e continuato dei valori limite applicabili alle microparticelle (PM10) in determinate zone e agglomerati italiani). Nel caso in cui la Commissione Europea decidesse di proseguire con la procedura ai sensi dell'articolo 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il nostro Paese rischierebbe di dover pagare sanzioni economiche molto ingenti Tale direttiva assegna infatti all'Italia importanti impegni di riduzione delle emissioni nazionali di alcuni inquinanti, tra cui il materiale particolato e l'ammoniaca (riduzioni da applicare a partire dal 2020, con obiettivi finali fissati al 2030), con l'obbligo di predisporre ed attuare, a tal fine, un programma nazionale di misure.»*

A riguardo si osserva che:

- le risorse stanziare sembrerebbero pari alla stima della sanzione pecuniaria forfettaria, supponendo un rientro nei limiti nel 2030, per superare l'infrazione aperta sull'area del «Bacino del Po»;
- le risorse sono stanziare dal 2023 al 2035 quando il rientro nei limiti è previsto per il 2030;
- è attesa a breve la sentenza per il superamento del valore limite annuale di NO<sub>2</sub> (causa C-573/19 -Commissione europea contro Repubblica italiana);
- la Commissione europea intende fissare nuovi limiti più stringenti e aderenti alle nuove linee guida proposte recentemente dall'OMS: le simulazioni presentate dalla Commissione Europea in occasione del primo *stakeholder meeting* del 23 settembre 2021, mostrano come, pur attuando le massime riduzioni tecnicamente fattibili, non potranno essere verosimilmente conseguiti in Pianura padana tali limiti.

Inoltre, l'articolo proposto prevede la predisposizione di decreti per definire i criteri di utilizzo delle risorse anche di specifici *“bandi e programmi di finanziamento delle attività necessarie ad attuare le misure del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico”*, **dimenticando che Stato - Ministero dell'Ambiente e transizione ecologica - e Regioni hanno già condiviso tematiche di intervento e progetti attuativi con accordi sulle risorse del capitolo già esistente** (decreto legge 30 aprile 2019, n. 34 art. 30, comma 14-ter, nono periodo). Pertanto, **per accelerare la spesa per tali finalità si chiede che una quota del 40% delle risorse stanziare nel fondo per l'attuazione del programma nazionale di controllo dell'inquinamento atmosferico, quota calcolata in proporzione alla popolazione residente nelle Regioni dell'area del Bacino del Po, sia destinata ad incrementare lo stanziamento del fondo del DL 34/2019 con l'obiettivo di attuare con celerità gli Accordi Stato – Regioni.**

### **Investimenti per i grandi eventi**

Nel ddl Bilancio 2022 sono presenti finanziamenti per grandi eventi volano per l'economia del Paese «Expo Roma, Giubileo, Gran Premio *made in Italy*», che si ritiene debbano essere estesi anche al «Gran Premio d'Italia», ai «XX Giochi del Mediterraneo 2026 - Taranto» e alle Universiadi invernali Torino 2025.

Inoltre, per lo sviluppo degli interventi e dei progetti per rafforzare il principio di inclusione delle Olimpiadi e Paraolimpiadi Milano-Cortina 2026, si segnala la possibilità di appositi stanziamenti per le opere di accessibilità e di riqualificazione delle infrastrutture per le attività ludico-sportive dedicate alle persone con disabilità.

- **Politiche di coesione 2021-2027 e PNRR**

La Costituzione riconosce alle Regioni e alle Province autonome competenze legislative esclusive o concorrenti in molti e i settori di *policy* in cui interverrà il PNRR; ne consegue che decidere tali

interventi da parte dello Stato senza un preventivo accordo con le Regioni espone l'ordinamento ad una pericolosa situazione di conflitto di competenze in violazione della Costituzione.

La programmazione degli interventi per lo sviluppo dei territori è una delle funzioni fondamentali che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano svolgono con risorse proprie, nazionali ed europee. Costruire un Piano di interventi che non tiene conto di questa funzione e taglia fuori le Regioni da qualsiasi forma di condivisione e codecisione comporta doversi confrontare con questa realtà successivamente e in situazioni già patologiche e di potenziale conflitto (giurisdizionale, amministrativo, legislativo e regolamentare), con conseguenti blocchi o rallentamenti nell'esecuzione del PNRR.

La stessa Commissione europea che ha approvato il PNRR - approverà le programmazioni nazionali e regionali dei fondi strutturali e di investimento (SIE) europei per il ciclo 2021-2027. Sarà fondamentale che la programmazione dei fondi SIE e quella del PNRR siano a livello regionale e nazionale connesse e adattate l'una all'altra in modo da evitare duplicazioni, distorsioni o effetti spiazzamento di interventi non coordinati.

Conseguentemente, il quadro normativo appositamente disegnato per l'attuazione del PNRR appare carente e poco attento ai poteri costituzionali delle Regioni; laddove, viceversa, ne prevede il coinvolgimento non viene attuato.

Occorre, dunque, in qualche caso dar seguito concreto al quadro della governance già costruito e in altri procedere a delle modifiche nella normativa vigente, perché il ruolo delle Regioni non è stato tenuto in considerazione.

Il coinvolgimento delle Regioni nella programmazione, proprio per garantire la corrispondenza al quadro costituzionale delle competenze, deve essere reale e non formale, nella scelta e nella fase esecutiva degli interventi del PNRR. Ad esempio, devono essere attuate le disposizioni concernenti la Cabina di regia del PNRR, che prevedono la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la contemporanea presenza dei Presidenti delle Regioni interessate, quando si discutono questioni afferenti interventi nei territori delle loro Regioni.

Tuttavia, ad oggi, la Cabina di regia con la presenza delle Regioni non è mai stata formalmente convocata e non risulta siano state declinate le prescritte linee-guida che debbono precedere e non seguire l'emanazione dei provvedimenti dei soggetti con volti nel Piano, a partire dai ministeri.

Questo assetto non solo viola il quadro normativo, ma pregiudica la stessa legittimità degli atti adottati dai soggetti attuatori con gravissimi rischi di contenziosi in sede costituzionale ed amministrativa. Le Regioni ritengono necessario, invece, riconoscere non solo il ruolo che l'ordinamento assegna all'organismo, ma anche dare continuità ai lavori della Cabina di regia prevedendo un calendario semestrale delle riunioni e un'informativa mensile sullo stato di avanzamento del PNRR alla Conferenza Stato-Regioni.

La presenza di una rappresentanza delle Regioni deve essere prevista anche nei gruppi di lavoro interministeriali tecnici che preparano le riunioni della Cabina di regia. Lo stesso schema, basato su presenza fissa di un rappresentante delle Regioni e presenza del Presidente della Regione interessata, deve poi essere previsto anche nei Comitati interministeriali per la transizione ecologica e per la transizione digitale.

Le Regioni esprimono quattro priorità:

1. *governance* condivisa tra Governo e Regioni e Province autonome;
2. semplificazioni procedurali per accelerare la selezione e l'attuazione degli interventi;

3. uso del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il cofinanziamento regionale dei Fondi SIE;
4. facoltà di attivare meccanismi di gestione finanziaria semplificata.

- **Indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni**

**Le Regioni chiedono il rifinanziamento del fondo (L. 178/2020, c. 821) per gli “Indennizzi soggetti danneggiati da complicanze irreversibili causa vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati” che ha** previsto un finanziamento per 50 milioni di euro per l’anno 2021 all’onere sostenuto dalle Regioni per l’esercizio della funzione di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, trasferita alle Regioni in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112.

Sebbene sia previsto che le Regioni si facciano carico di anticipare le risorse dal 2015 lo Stato non ha stanziato nulla per gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni.

Si ritiene necessario almeno un cofinanziamento annuale alla spesa, **vieppiù alla luce delle ultime sentenze sui risarcimenti «per sangue ed emoderivati infetti»** in cui il Ministero della Sanità è condannato a risarcire i danni per comportamento *“inosservante e negligente e per questo colposo ... nello svolgimento dei suoi compiti in materia”* di controlli.

**Non si ritiene che la strada da seguire fra Istituzioni ai fini del riconoscimento di queste risorse sia quella del contenzioso giuridico ma che si possa individuare in via collaborativa un percorso per la composizione della situazione pregressa e per la definizione di un programma di finanziamento equilibrato.**

- **Fondo per l’assistenza all’autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità**

La norma interviene su una problematica molto critica a livello territoriale, vale a dire il costante incremento dei costi sostenuti dagli enti competenti in materia di assistenza alla autonomia e alla comunicazione in favore dei minori, alunni e studente con disabilità.

Assistenza all’autonomia e alla comunicazione, più volte configurata dalla costante giurisprudenza quale diritto strumentale al diritto allo studio costituzionalmente garantito e quindi, diritto da assicurare sempre e comunque indipendentemente dagli equilibri di bilancio degli enti erogatori.

**In merito occorre precisare che la competenza in materia di assistenza all’autonomia e alla comunicazione è:**

- **dei Comuni per la scuola dell’infanzia, primarie e secondaria di I° grado;**
- **delle Regioni per la scuola secondaria di II° grado (alcune Regioni hanno delegato ai comuni) e per audiolesi e videolesi (cd disabilità sensoriale) in ogni scuola di ordine e grado, e ciò per effetto della riforma attuata con la Legge 56/2014.**

Il servizio si caratterizza per una costante crescita in termini di utenza e di costi sia per le scuole fino alla secondaria di I° grado, sia per le scuole afferenti alla secondaria di II° grado, parallelamente all’utenza si assiste ad un incremento di costi del servizio.

Rispetto ai costi, mentre sino al 2021 le Regioni hanno potuto fruire di un fondo statale di €100 milioni, analogo supporto economico non era esistente per i Comuni.

Di seguito si esplicita l'iter normativo afferente al fondo istituito per le Regioni:

- **il co. 947 dell'art. 1 della l. 208/2015** (Legge di Stabilità per il 2016) dispone che *“ai fini del completamento del processo di riordino delle funzioni delle province, di cui all'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, di cui all'articolo 13, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e relative alle esigenze di cui all'articolo 139, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, sono attribuite alle Regioni a decorrere dal 1° gennaio 2016, fatte salve le disposizioni legislative regionali che alla predetta data già prevedono l'attribuzione delle predette funzioni alle province, alle città metropolitane o ai comuni, anche in forma associata”*;
- **il co. 70 dell'art. 1 della l. 205/2017** (Legge di Bilancio per il 2018) ha disposto che *“Per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è attribuito un contributo di 75 milioni di euro per l'anno 2018 da ripartire con le modalità ivi previste”*;
- Il comma 561 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di Bilancio 2019) ha previsto l'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 70, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021”

Pertanto, per le annualità **2019, 2020 e 2021** il fondo ripartito in favore delle Regioni è divenuto di **€ 100 milioni**.

In sede di condivisione dello schema di riparto dei fondi per il 2021 le Regioni hanno fatto emergere la necessità:

- che il fondo statale di supporto pari a €100 milioni annui, fosse reso strutturale negli anni a venire
- che ulteriori risorse, ad analogo supporto, fossero stanziato dallo Stato per i comuni e per la competenza dai medesimi esercitate per i minori frequentanti le scuole dell'infanzia, primaria e secondaria di I grado.

La norma del Disegno di legge di bilancio 2022 all'art 49 prevede un fondo annuo di €100 milioni di euro di cui il 70% destinato **agli enti territoriali (!)** e il 30% destinato ai comuni.

Questo significa che le Regioni, ove per enti territoriali si intendessero le Regioni e non si comprende perché non siano state esplicitate le medesime, rispetto al fondo delle annualità 2019-2020 e 2021 riceveranno **un taglio del 30% con grave pregiudizio dell'equilibrio dei servizi attualmente erogati e con necessità di conseguente integrazione delle risorse regionali a cofinanziamento.**

**Si ravvisa pertanto la necessità che il fondo destinato alle Regioni permanga almeno di €100 milioni (destinati ai servizi di competenza delle Regioni) con la previsione di ulteriore fondo distinto riservato ai Comuni.**

**Si segnala, altresì, che qualora al fondo di 100 milioni destinato alle Regioni accedano anche le Autonomie speciali (finora non previste nel riparto), lo stanziamento di 70 milioni risulterebbe oltre modo insufficiente in quanto non consentirebbe il mantenimento dei servizi in corso.**

- **Contabilizzazione Fondo anticipazioni liquidità - Ristrutturazione del debito**

Il ddl prevede la possibilità di rinegoziare i piani di ammortamento relativamente alle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 che potranno essere ulteriormente rafforzate. Si dà atto del positivo lo sforzo per “liberare” risorse a sostegno dell’economia anche se occorre verificare se il tasso del 3% come riferimento per la rinegoziazione non possa essere ulteriormente ridotto fino ad almeno l’1,5%.

**Si chiede, altresì, di proseguire il percorso** per individuare soluzioni condivise con il Ministero dell’Economia e delle Finanze e con il coinvolgimento anche della Cassa Depositi e Prestiti **per la rinegoziazione del debito regionale per completare e implementare il percorso iniziato** in applicazione del DL 66/2014 (art.45) con positivi risultati (DL 162/2019 - art.39, c.12- 13) **nonché di individuare una soluzione strutturale sul FAL**. Peraltro, le convocazioni dei Tavoli relativi alla ristrutturazione del debito e del FAL potranno costituire lo strumento per approfondire le questioni e individuare le adeguate soluzioni.

- **Attuazione Accordi Stato-Regioni**

Per l’attuazione del d.lgs.68/2011 nel 2023 così come previsto dalla legge è necessario riprendere al più presto i lavori del Tavolo costituito allo scopo tantopiù che la fiscalizzazione dei trasferimenti deve avvenire entro il 31 luglio 2022.

Inoltre, si è in attesa dal 2011 del decreto per le modalità di attribuzione alle RSO di una quota del gettito riferibile al concorso di ciascuna Regione nell’attività di recupero fiscale in materia di IVA.

- **TPL – Compensazione mancati ricavi da tariffa 2021**

Così come lodevolmente perseguita dal Governo per l’esercizio 2020 ai fini di mantenere l’equilibrio economico-finanziario del settore **si auspica che alla chiusura dell’esercizio 2021 si possa ripetere la compensazione della riduzione dei ricavi tariffari per le aziende di trasporto pubblico locale.**

**In sintesi, si ritiene di sottolineare la necessità che, almeno sulle seguenti criticità, l’interlocuzione con il Governo debba essere portata a termine entro la “sessione di bilancio”:**

- 1. Fondo Sanitario Nazionale - spesa Covid esercizio 2021;**
- 2. minori entrate regionali;**
- 3. indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni.**

Allegato:

1. Proposta di Istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (consegnata ai Capigruppo di Camera e Senato, nell’incontro del 16 novembre 2021).

*Allegato 1. Proposta di Istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*

**PROPOSTA DI ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA  
CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**

**Percorso storico**

Nel 1981, i Presidenti delle giunte regionali - con le Regioni ormai pienamente in attività e ad un decennio dall'insediamento dei Consigli regionali – decisero di rendere stabile il confronto tra loro e, a Pomezia, il 15 e 16 gennaio, costituirono la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, quale organismo di coordinamento politico tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Successivamente, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 1983, si istituì in via amministrativa la Conferenza Stato-Regioni, poiché ci si rese ben presto conto che non era possibile che il legislatore statale e quello regionale non dialogassero in una sede idonea a tale scopo, anche in ragione dell'assenza, nell'architettura istituzionale italiana, di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali o di sedi dedicate al confronto interistituzionale.

Nel corso di quegli anni si è progressivamente definita la Conferenza Stato-Regioni come luogo di confronto politico generale fra lo Stato e le Regioni, capace di garantire la partecipazione “al centro” dei territori ma, nel contempo, il legislatore statale si accorse della centralità della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome per il ruolo di raccordo orizzontale e, per questo motivo, il d.lgs. 418/1989 fa riferimento, per la prima volta in una normativa statale, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

Il d.lgs. 29/93 segna il passaggio ad un primo vero e proprio “sistema delle Conferenze”, riferendosi più volte sia alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, quale organo di “consultazione e intesa”, sia alla Conferenza Stato-Regioni.

Il cammino del sistema delle Conferenze e la storia della Conferenza Stato-Regioni (riformata con il D.lgs. 281/1997 ed affiancata dalla Conferenza Unificata) non sono comprensibili senza la piena considerazione del raccordo orizzontale svolto nell'ambito della Conferenza dei Presidenti costituita autonomamente da Regioni e Province autonome. Raccordo orizzontale che poi si dipana in verticale, verso lo Stato, quale posizione unitaria delle Regioni e delle Province autonome e che si esprime nella Conferenza Stato-Regioni: il raccordo politico con il centro riguarda, innanzi tutto, le posizioni che si formano nella Conferenza dei Presidenti e che si esplicano nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza Unificata.

Nel 2005, la Conferenza ha adottato un proprio regolamento per dare “maggiore efficacia, certezza e funzionalità allo svolgimento dei lavori”.

Il regolamento è ispirato “ai principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali e politiche dei suoi componenti”, ed esprime “la volontà di consolidare il patto tra le

Regioni e le Province autonome teso a perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata e solidale attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità”.

La Conferenza ha la finalità di:

- a) *“definire, promuovere posizioni comuni su temi di interesse delle Regioni. Elaborare documenti e proposte al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni comunitarie;*
- b) *predisporre pareri e basi di intesa in osservanza della legislazione vigente;*
- c) *favorire il raccordo con le autonomie locali a livello nazionale.”*

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome si riunisce a cadenza periodica, nella quale viene espressa la posizione comune sugli argomenti posti all'ordine del giorno delle Conferenze Unificate e Stato-Regioni e previamente istruiti nell'ambito delle Commissioni competenti.

Con il Regolamento del 2005, infatti, sono stati individuati due livelli di approfondimento istruttorio (tecnico e politico) con l'istituzione delle Commissioni – composte dagli Assessori competenti per materia - che precedono i lavori della Conferenza e procedono alla formulazione delle posizioni della Conferenza medesima.

Essendo un organismo di coordinamento del tutto autonomo dalle Conferenze interistituzionali, la Conferenza si esprime anche su argomenti e/o questioni che interessano le Regioni e le Province autonome.

### **La normativa e il ruolo**

Similmente alle altre esperienze costituzionali europee – come in Germania e in Austria - la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome è un organismo, al momento, non istituzionalizzato ma trova il suo fondamento nel verbale costitutivo del 15-16 gennaio 1981.

Per quanto concerne la disciplina costituzionale, una previsione esplicita sugli organismi di coordinamento tra le Regioni è richiamata dall'art. 117, comma 8 Cost. secondo cui: *“La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.”*

Nel corso degli anni, soprattutto con la riforma di revisione del Titolo V della Costituzione, ha svolto un ruolo sempre più incisivo nel sistema multilivello delineato dalla Costituzione. Per questi motivi è presente, anche con attribuzioni di funzioni proprie, in oltre 150 provvedimenti statali sia di rango primario che regolamentare. A livello statistico, si evidenzia, poi, come nel primo decennio della sua costituzione, la Conferenza delle Regioni si è riunita 107 volte (gen. 1981 – gen. 1991) a fronte delle oltre 330 riunioni tenutesi nell'ultimo decennio (gen. 2011 – giu. 2021).

La grave situazione emergenziale degli ultimi tempi, poi, dovuta alla diffusione della pandemia da Covid-19, ha posto le basi per un incessante e proficuo dialogo interistituzionale tra Stato, Regioni ed enti locali, i quali hanno dovuto rispondere con misure eccezionali e hanno dovuto far ricorso a poteri straordinari necessari a superare una situazione talmente grave ed imprevedibile da mettere in pericolo la tenuta sociale ed economica del Paese. In questo contesto, il legislatore statale e quello regionale, secondo il perfetto canone della complementarità (più che di rigida separazione delle competenze) hanno gestito l'emergenza sia a livello centrale, per garantire l'uniformità e unitarietà della lotta al virus, con la conseguente attribuzione allo Stato delle funzioni adatte al raggiungimento dell'obiettivo, sia a livello territoriale, con l'attribuzione alle Regioni di specifiche misure per rispondere efficacemente ai risvolti peculiari che l'epidemia ha avuto in zone circoscritte del territorio nazionale.

In questo quadro, è da rilevare che la proficua e incessante interlocuzione tra lo Stato e le Regioni non è avvenuta tra lo Stato e ogni singola Regione, ma tra lo Stato e il sistema delle Regioni, che ha trovato nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome un'eccellente sintesi e unità. Solo tenendo conto del 2020, si sono svolti 149 incontri politici che, sommati alle riunioni delle Conferenze, ammontano a 246 riunioni plenarie politiche: un numero molto elevato se lo si considera altresì al netto delle riunioni delle Commissioni e dei gruppi di lavoro politici preparatori.

Nel corso degli ultimi decenni, dunque, la Conferenza delle Regioni, indipendentemente dalla presenza di una rigida disciplina di organizzazione e funzionamento, ha interpretato il ruolo delicatissimo di composizione e mediazione politica fra interessi territoriali e nazionali, riconosciuto sia a livello politico che normativo, sarebbe necessaria e non più rinviabile una previsione esplicita della sua istituzionalizzazione, con il riconoscimento del ruolo fondamentale che svolge nell'interlocuzione tra il centro e le periferie della penisola.

In questo contesto, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, nel corso dei due incontri con il Presidente della Repubblica il 4 agosto 2020 e il 24 giugno 2021, avevano già sottolineato **“l'esigenza di una nuova stagione politica in cui l'esercizio dell'attività legislativa sia informato a logiche di intensa complementarità fra centro e periferia”** ed altresì **“l'importanza di assicurare centralità alle sedi della cooperazione interistituzionale e della concertazione tra i diversi livelli istituzionali, a partire dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome**, anche attraverso il riconoscimento costituzionale del “sistema delle Conferenze”, al fine di incrementarne l'incidenza nei procedimenti legislativi e decisionali con riguardo alle più rilevanti politiche pubbliche nazionali”. In quella stessa sede le Regioni si erano impegnate **“a rafforzare la collaborazione in tutte le attività di loro comune interesse, valorizzando ulteriormente il ruolo e l'organizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anche quale necessario contrappeso all'assenza di una Camera delle Regioni e delle autonomie”**.

**Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella**, in quello stesso contesto, ha evidenziato nel proprio discorso che, accanto al ruolo delle Conferenze intergovernative, **“un ulteriore importante contributo di coordinamento orizzontale è quello offerto dalla Conferenza delle Regioni.**

*Come, a più riprese, ha ricordato la Corte costituzionale, il sistema delle Conferenze costituisce – in atto - l'unica sede per realizzare il principio della leale collaborazione.*

*La condizione attuale ha visto più volte la Conferenza delle Regioni sollecitare un riordino delle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali, con specifiche proposte che meriterebbero di essere riprese.*

*Si avverte la necessità di individuare, con maggiore precisione, sedi e procedure attraverso le quali il principio di leale collaborazione, caposaldo della giurisprudenza costituzionale, possa divenire sempre di più la cifra dei rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali.”*

## *Ipotesi di inquadramento normativo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome*

Legge ordinaria – proposta di emendamento

Similmente alle esperienze delle autorità amministrative indipendenti, l'istituzione della Conferenza potrebbe avvenire con legge ordinaria:

*“Art. XXX”*

*“1. Nel rispetto del principio di leale collaborazione ed in attuazione dell’art. 117, VIII comma, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano promuovono accordi e intese con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni e si coordinano nell’esercizio delle rispettive competenze e nelle relazioni istituzionali con Unione Europea, lo Stato e le Autonomie locali.*

*2. La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, composta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, costituisce la sede principale di elaborazione e definizione degli accordi, delle intese, delle posizioni comuni e delle forme di coordinamento di cui al comma 1. La Conferenza, in particolare:*

- a) promuove iniziative e posizioni comuni ed esprime pareri su temi di interesse delle Regioni, al fine di rappresentarle al Governo e al Parlamento e agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni dell’Unione Europea;*
- b) svolge attività istruttoria rispetto agli atti posti all’ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni ed Unificata di cui al d.lgs. 281/1997;*
- c) promuove il raccordo con le associazioni rappresentative delle autonomie locali a livello nazionale;*
- d) promuove il raccordo tra le Regioni per la definizione di indirizzi condivisi e l’esercizio coordinato delle rispettive competenze.”*

Roma, 2 dicembre 2021