



Senato della Repubblica

XIX Legislatura

1ª Commissione (Affari costituzionali)

Documento di osservazioni e proposte

Audizione informale nell'ambito dell'esame del disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"

(A.S. 615 e abb.)

25 maggio 2023

Signor Presidente, Onorevoli Senatori,

un sentito ringraziamento per l'opportunità offerta a Confartigianato, CNA e CASARTIGIANI di fornire il proprio contributo in merito alla discussione del ddl di attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il disegno di legge del Governo provvede alla definizione dei "principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" e delle "relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione".

In via generale, Confartigianato, CNA e CASARTIGIANI **apprezzano l'intento del Governo di voler dare attuazione al Titolo V della Parte seconda della Costituzione**, come modificato dalla revisione costituzionale del 2001. Del resto, di là dalle valutazioni di merito che se ne possono dare, è anzitutto questione di dovere istituzionale l'assicurare sostanza e completamento a una riforma licenziata più di vent'anni fa e confermata dalla consultazione referendaria.

Quello dell'autonomia differenziata è un tema complesso e dalle molteplici ricadute sui territori e sulle imprese. L'artigianato e le piccole imprese, diffusi e radicati sul territorio e che costituiscono la stragrande maggioranza delle aziende italiane, auspicano una riforma dalla quale derivi una **migliore efficienza e qualità dei servizi pubblici** a livello locale, all'insegna della responsabilizzazione della *governance* regionale, in un quadro di politiche nazionali finalizzate alla **crescita** e alla **competitività** e ispirate alla **solidarietà tra i territori**.

In questo quadro, la declinazione dell'art. 116, comma 3, Cost. costituisce un tassello di un mosaico più ampio e articolato, rispetto al quale riteniamo opportuna la definizione di un progetto compiuto e costituzionalmente compatibile, che muova nella logica di un regionalismo consapevole e maturo, teso, cioè, a rafforzare l'intera struttura economica e sociale del Paese, colmando i divari territoriali che frenano il livello di crescita potenziale dell'Italia.

Tutto ciò premesso, la realizzazione dell'"autonomia differenziata" esige, innanzitutto, di essere assistita da efficaci strumenti di riequilibrio delle risorse poste nella disponibilità delle diverse Regioni. È chiaro, infatti, che la mera riduzione della quota regionale di concorso all'ammontare complessivo dei tributi erariali, per effetto della compartecipazione necessaria a finanziare le ulteriori attribuzioni, depotenzia l'effetto perequativo cui è logicamente preordinata la leva fiscale. Occorre tutelare e garantire, in pari misura, i diritti fondamentali di tutti i cittadini italiani, indipendentemente dal territorio in cui essi risiedono e – per quanto di nostro specifico interesse – svolgono l'attività imprenditoriale con versamento dei relativi tributi. Inoltre, occorre avere il massimo riguardo per il rispetto dei vincoli degli **equilibri finanziari** e scongiurare il rischio di un

aumento del **carico fiscale** complessivo sulle imprese e sui cittadini, già gravati da un'elevatissima tassazione.

In secondo luogo, si evidenzia come l'art. 116, comma 3, Cost., debba essere interpretato attraverso una lettura di tipo sistematico con la ripartizione delle competenze legislative prevista dall'articolo 117 della Costituzione, poiché l'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia differenziata incide proprio su tale ripartizione. Pertanto, la modifica dell'attuale riparto delle competenze legislative deve corrispondere a **valutazioni qualificate** e dimostrate esigenze di differenziazione (analisi di dati, peculiarità territoriali, volontà delle comunità locali, caratteristiche geografiche e demografiche, ecc.) **che assicurino la migliore assegnazione delle materie e che individuino il punto di equilibrio tra istanze territoriali e necessità di raccordo statali**. Pertanto, è auspicabile che Governo e Parlamento svolgano un ruolo strategico in sede di perfezionamento delle intese, valutando caso per caso se l'attribuzione di una materia contribuisca a valorizzare le specificità territoriali in una prospettiva di sistema Paese.

Si esprime, inoltre, la preoccupazione che alla nuova competenza legislativa regionale nelle materie attribuite possa corrispondere una **frammentazione amministrativa** che vanifichi le politiche di semplificazione orientate – soprattutto nell'azione dell'attuale Governo – alla standardizzazione dell'attività amministrativa stessa, attraverso una digitalizzazione che superi le differenze territoriali.

È necessaria, altresì, una riflessione sulla **qualità dei servizi della Pubblica amministrazione** che, nonostante l'alta spesa pubblica, mostra forti criticità: secondo la rilevazione di Eurobarometro il 61% dei cittadini italiani non ritiene buona l'offerta dei servizi pubblici, diciassette punti in più del 44% della media europea, collocando l'Italia al 24° posto per qualità dei servizi pubblici.

Sull'inadeguata qualità dell'offerta dei servizi pubblici pesa una **eccessiva burocrazia**, rispetto alla quale sono strategiche le politiche di semplificazione. Secondo l'indicatore di pressione burocratica sulle imprese – che sintetizza il grado di esposizione delle imprese alla complessità delle procedure amministrative, alla legislazione e alle politiche in continuo cambiamento, al peso delle aliquote fiscali e alle normative restrittive in materia di lavoro – l'Italia si colloca al 1° posto tra i 27 Paesi Ue, davanti a Grecia, Francia e Romania.

Il **ritardo digitale** amplifica gli effetti negativi della burocrazia: per intensità della relazione digitale con la PA l'Italia si colloca al 25° posto in Ue a 27.

Un ultimo aspetto da considerare è quello relativo al **conflitto giurisdizionale tra lo Stato e le Regioni sull'attribuzione delle competenze legislative**, scaturito dall'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e che ha impegnato la Corte costituzionale a partire dal 2001, con circa il 45% delle sentenze riguardante tale conflitto. Soprattutto per le materie in cui le Regioni chiederanno

l'attribuzione di alcune specifiche funzioni si teme che il contenzioso possa crescere in maniera esponenziale.

In questo quadro complessivo e per evitare gli effetti negativi sopra evidenziati si ritiene che debbano essere affrontati alcuni "nodi" che confidiamo possano trovare risposta nel corso del dibattito parlamentare.

Di seguito si evidenziano alcuni elementi del contesto di finanza pubblica, che costituisce il perimetro nel quale dovrà iscriversi l'attuazione dell'autonomia differenziata, e si analizzano gli articoli del provvedimento di maggior interesse.

Alcuni elementi del contesto di finanza pubblica

Il contesto di finanza pubblica è caratterizzato da una elevata spesa pubblica associata a un'alta pressione fiscale. Gli interventi per contrastare la pandemia e la crisi energetica, insieme al caro tassi, hanno fatto salire la spesa pubblica a 1.075 miliardi di euro, il 52% del PIL, portando l'Italia dal 7° posto tra i 27 Paesi dell'Unione del 2019 al 4° posto del 2023. Per finanziare questo elevato livello di spesa sull'economia grava una pressione fiscale eccessiva.

La **sproporzione degli adempimenti amministrativi allunga i tempi di realizzazione delle opere pubbliche**, penalizzando gli investimenti pubblici, la posta di bilancio con il maggiore moltiplicatore fiscale. Una scarsa efficienza della macchina burocratica rallenta la realizzazione degli interventi del PNRR e contribuisce a depotenziarne gli effetti macroeconomici: nel 2023 la maggiore crescita indotta dal Piano si ferma a 1 punto di PIL, a fronte dell'1,9 previsto due anni fa.

Il mantenimento del **rapporto debito/PIL** su un sentiero discendente richiede un rilevante sforzo fiscale, con l'indebitamento netto che nel 2026 è previsto scendere al di sotto del limite del 3% previsto dai trattati europei. Una prolungata stretta monetaria, sincronizzata con una politica di bilancio restrittiva, potrebbe rallentare pericolosamente l'economia, riducendo la sostenibilità del debito. La regola sulla spesa prevista dalla riforma del Patto di stabilità e crescita proposta dalla Commissione europea – il Patto tornerà in vigore dal 2024 – potrebbe frenare gli investimenti. Le istituzioni europee e nazionali, attori delle politiche economiche, hanno la grande responsabilità, in questa fase delicata, di adottare interventi equilibrati, capaci di accompagnare una crescita sostenibile e di valorizzare la straordinaria tenuta delle imprese italiane.

Sul lato della spesa vanno rafforzate le politiche attive del lavoro, in grado di supportare la transizione digitale e demografica e predisposti interventi a sostegno degli investimenti per garantire gli obiettivi europei di maggiore efficienza energetica. Sul lato delle entrate è necessaria una riduzione della pressione fiscale sui fattori produttivi.

Va infine ricordata la necessità di **colmare le differenze territoriali nella performance delle Amministrazioni pubbliche**, in particolar modo di quelle locali. Sono presenti, infatti, profonde differenze della qualità dell'azione pubblica sul territorio italiano, con un forte ritardo delle Regioni del Mezzogiorno, particolarmente grave per Campania e Calabria, come si evince dall'analisi dell'*European quality of government index* (EQI), indicatore elaborato dalla Commissione europea che misura la qualità dell'azione pubblica per le regioni dell'Unione europea che sintetizza un *set* di indicatori relativi alla qualità dell'offerta di servizi pubblici locali (istruzione, sanità e polizia locale), all'imparzialità dell'agire pubblico verso tutti i cittadini e all'assenza di corruzione.

Analisi degli articoli di maggior interesse

Art. 1 - Finalità

Valutiamo positivamente l'indicazione delle finalità del disegno di legge, con particolare riferimento alla ***semplificazione delle procedure, all'accelerazione procedimentale, alla sburocratizzazione e alla distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.***

Sarebbe opportuno, tuttavia, esplicitare con maggiore chiarezza con quali modalità si intenda garantire il raggiungimento di tali risultati, anche in considerazione del fatto che la legge di approvazione dell'intesa, essendo di pari rango di quella in esame, potrebbe disattendere le suddette finalità.

Occorre, peraltro, considerare che la differenziazione legislativa nelle materie attribuite alle Regioni potrebbe – se non attentamente valutata – aggravare la frammentazione amministrativa che già oggi purtroppo caratterizza il rapporto tra l'Amministrazione e l'impresa e che rende difficile anche una reale digitalizzazione della PA e l'interoperabilità delle banche dati. Occorre, quindi, chiarire che – anche qualora talune funzioni fossero attribuite in maniera differenziata ad alcune Regioni – le piattaforme informatiche devono rimanere uniche e dialoganti tra loro, senza moltiplicare i *front-office* con cui le PA si rapportano con le imprese.

Art. 2 - Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione

Il procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione, delineato dall'art. 2, prevede la partecipazione a vario titolo delle istituzioni statali e locali interessate, assicurandone un ampio coinvolgimento in una serie di negoziati che hanno come risultato finale l'approvazione della richiamata intesa.

Dopo il raggiungimento dell'intesa è prevista l'approvazione di una legge del Parlamento di natura **"rinforzata"** ovvero approvata a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere, che, per giurisprudenza consolidata della Corte, si sottrae alla richiesta di *referendum* abrogativo. È bene osservare che l'intera procedura assegna un ruolo estremamente significativo ai vertici delle istituzioni "esecutive", statale e regionale, ovvero al Presidente del Consiglio dei ministri e al

Presidente della Giunta regionale, che di fatto sono i veri protagonisti delle trattative volte al raggiungimento dell'intesa. Appare, pertanto, opportuno chiarire nel disegno di legge – al fine di riequilibrare adeguatamente il peso delle istituzioni parlamentari – che l'apporto del Parlamento nell'approvazione della legge non sia di mera ratifica dell'intesa raggiunta tra il Governo centrale e quello regionale, e che pertanto sia riconosciuto all'organo che rappresenta la comunità nazionale e sovrintende al principio della solidarietà, il compito di esprimersi ad ampio raggio sull'intesa raggiunta.

Art. 3 - Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Art. 4 - Trasferimento delle funzioni

Gli articoli 3 e 4 riguardano la definizione dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (LEP) che costituisce *condicio sine qua non* per l'attribuzione dell'autonomia differenziata, rimandando alla legge di bilancio 2023 nella quale sono stati definiti i passaggi e i tempi della procedura. Come noto, si tratta di una vicenda che da lungo tempo viene dibattuta e sulla quale è intervenuta anche la Corte costituzionale sollecitando la politica a superare il perdurante ritardo. Da questo punto di vista, si condivide la previsione di tempi rapidi (fine anno) per la predisposizione dei DPCM con cui sono determinati i LEP da parte della Cabina di regia appositamente istituita e che si è insediata ad aprile. Si auspica che il primo *step* dei lavori (ricognizione della normativa statale e della spesa storica degli ultimi 3 anni, individuazione delle materie riferibili ai LEP e determinazione degli stessi) possa concludersi nei tempi previsti (30 giugno), per arrivare poi alla definizione dei suddetti DPCM. A tal proposito, si rileva che lo strumento del DPCM limita di fatto il ruolo del Parlamento relegandolo a compiti meramente consultivi e non consente il sindacato di legittimità da parte della Corte costituzionale.

Art. 5 - Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento

L'art. 5 individua, quale sistema di finanziamento delle nuove competenze legislative regionali, la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale.

Tale meccanismo – nelle more dell'attuazione del federalismo fiscale e fermi restando i rilievi esposti in merito al possibile indebolimento del sistema perequativo – potrebbe evitare l'innalzamento della pressione fiscale complessiva. Tuttavia, si tratta di una considerazione di carattere generale, in quanto una più puntuale valutazione potrà essere espressa solo a seguito dell'individuazione del LEP – con i relativi costi – e del raggiungimento delle intese a cui è demandato il compito di individuare le specifiche modalità di finanziamento attraverso la compartecipazione.

Art. 6 - Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali

Si valuta positivamente che le funzioni amministrative ricollegabili alle materie oggetto di trasferimento alle Regioni possano essere a loro volta attribuite agli enti locali. In tal modo si valorizza al meglio la prossimità ai territori delle funzioni svolte rendendo queste ultime

maggiormente aderenti ai bisogni del tessuto produttivo e sociale. Al contempo, come richiamato in premessa, occorre evitare il rischio di un'eccessiva frammentazione amministrativa con il moltiplicarsi di differenziazioni e prassi sui vari territori. Per le imprese, infatti, è assolutamente necessario proseguire sulla strada intrapresa dal Governo volta alla semplificazione, alla standardizzazione e alla digitalizzazione.

Art. 7 - Durata delle intese e successione di leggi nel tempo. Monitoraggio

Si valuta positivamente la previsione della fissazione della durata massima dell'intesa, non superiore a dieci anni, e la possibilità che, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, la medesima intesa possa essere modificata. Considerare, infatti, le intese e il relativo trasferimento di funzioni e risorse non come un'acquisizione definitiva dell'ordinamento, ma come **un processo reversibile e rinegoziabile** appare la giusta scelta, in coerenza con gli obiettivi di semplificazione e i principi di adeguatezza e sussidiarietà indicati nelle finalità dall'art. 1. È chiaro, in ogni caso, che in considerazione del diverso interesse che ne può venire dalla revisione dell'accordo, la Regione potrebbe opporsi alla modifica dell'intesa. Occorrerebbe pertanto prevedere una clausola che consenta allo Stato di superare comunque l'eventuale diniego (o anche inerzia) alla revisione espresso a livello regionale.

A tale aspetto è legato anche il tema del monitoraggio, che pur affrontato dall'articolo in esame, si ritiene debba essere rafforzato.

Infatti, il monitoraggio e la verifica dell'impatto effettivo del trasferimento di funzioni e risorse è una delle chiavi che possono consentire scelte consapevoli nella fase di revisione delle intese e deve essere considerato un obbligo e non una mera possibilità rimessa alla valutazione dello Stato e della Regione interessata.

A tal riguardo, occorre prevedere un sistema di controllo ad ampio raggio, con indicatori di risultato, non limitandolo ai soli LEP e agli effetti finanziari sui bilanci pubblici, come previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 7 del disegno di legge. Sarebbe opportuno, quindi, **estendere l'attività di monitoraggio a ulteriori ambiti legati al raggiungimento degli obiettivi di semplificazione, sburocratizzazione e in genere maggiore efficienza dei servizi resi alle imprese e alle comunità** in cui operano.

Si ritiene, inoltre, che a tale sistema di monitoraggio debbano partecipare non solo le amministrazioni centrali e locali, ma anche le Organizzazioni imprenditoriali interessate alle funzioni trasferite, in modo che possano fornire elementi di valutazione in merito al raggiungimento degli obiettivi sopra richiamati.

In questa prospettiva appare significativo ricordare l'esperienza sul fronte dei servizi sanitari. Il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza (LEA) del Ministero della salute evidenzia che detti livelli sono garantiti solo su metà del territorio nazionale, sottolineando ampie divaricazioni sul territorio. Sono 11 le Regioni o Province autonome che raggiungono un punteggio sufficiente in tutte e tre le aree di servizi *core* esaminate – prevenzione, distrettuale e ospedaliera – garantendo, quindi, i LEA: si tratta di Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto, Trento, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna. Quattro Regioni – Abruzzo, Liguria, Molise, Sicilia – presentano la sufficienza in due aree, altre cinque Regioni – Basilicata, Campania, Sardegna, Valle

d'Aosta, e Provincia Autonoma di Bolzano – raggiungono la sufficienza in una sola area, mentre una Regione, la Calabria, presenta una insufficienza in tutte e tre le aree.

Art. 8 - Clausole finanziarie

Si prevede che dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa **non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica** e che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni *standard* è attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) e degli equilibri di bilancio.

Si stabilisce, inoltre, che sono garantiti **l'invarianza finanziaria** per le singole **Regioni che non siano parte dell'intesa**, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione (fondo perequativo - previsione di risorse aggiuntive e interventi speciali per determinati Comuni, Province o Città o Regioni - peculiarità delle Isole). Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

Tuttavia, sarebbe opportuno chiarire con quali modalità si prevede di realizzare tali equilibri di bilancio e come garantire l'invarianza delle risorse per le Regioni che non sono parte delle intese.

Va ricordato che, per finanziare l'elevato livello di spesa, sull'economia italiana grava una pressione fiscale eccessiva: secondo i dati pubblicati lo scorso 15 maggio dalla Commissione europea, nel 2023 l'Italia registra un carico fiscale (*tax burden*) pari al 42,7% del PIL che, nonostante la discesa di un punto rispetto al 2022, registra uno *spread* di 1,2 punti di PIL con la media dell'Eurozona.

Art. 9 - Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale

Anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese sull'autonomia differenziata lo Stato promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato, dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai LEP e alle funzioni fondamentali degli Enti locali, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili.

Si condivide la previsione di tali misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale anche nelle Regioni che non concludono intese, al fine di evitare che si possano creare squilibri tra i territori a discapito delle Regioni che decidono di non percorrere la strada dell'autonomia differenziata. Per le imprese, soprattutto micro e piccole maggiormente legate alla dimensione territoriale, è fondamentale che gli *standard* minimi siano ugualmente garantiti su tutto il territorio nazionale, assicurando pertanto pari condizioni di competitività.

Art. 10 - Disposizioni transitorie e finali

All'articolo 10 è demandato il compito di creare un collegamento tra la lunga attività di negoziato tra alcune Regioni e il Governo, svoltasi in particolare negli anni 2018 e 2019 con la sigla di alcune intese preliminari, e l'attuale stagione politica che ha impresso un nuovo impulso all'attuazione del

regionalismo differenziato. Al riguardo, il comma 1 stabilisce opportunamente che l'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo prosegue secondo quanto previsto dalle disposizioni del provvedimento in esame.

Si ritiene, tuttavia, che sul punto sia necessario porre ulteriore attenzione, al fine di evitare che si possa considerare come già acquisito il livello di approfondimento svolto in quelle fasi dalle Regioni e dai Governi che si sono succeduti nelle ultime due legislature.

Infatti, dall'analisi delle pre-intese del 2018 e delle successive del 2019 emerge una richiesta di ulteriori attribuzioni di competenze molto estesa – in quanto in taluni casi includono tutte le materie devolvibili – e talvolta profondamente diversificata da una Regione all'altra. Se questo è un effetto in qualche misura connaturato al concetto stesso di regionalismo “differenziato” occorre valutare se – anche alla luce degli eventi che si sono susseguiti negli ultimi anni, dalla pandemia alla crisi energetica, al conflitto in Ucraina e ai disastri causati dal cambiamento climatico – le scelte compiute allora siano coerenti con il mutato quadro attuale. Tali situazioni di crisi sembrano, infatti, aver ridato centralità al ruolo degli Stati e dell'Unione europea (si considerino il PNRR, gli approvvigionamenti energetici e la gestione vaccini) e ridotto quello delle Regioni, in quanto livelli non adeguati a fornire risposte a crisi di portata sovranazionale. Sarebbe, quindi, preferibile rivedere complessivamente, in un quadro d'insieme, le materie oggetto di richiesta di trasferimento e assumere un approccio cauto e progressivo per verificare, dopo una prima fase, gli effetti in termini di servizi resi alla collettività e di tenuta finanziaria.