



**Audizione**

***Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle  
Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo  
comma, della Costituzione  
(AS 615)***

**SENATO DELLA REPUBBLICA  
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI**

**25 maggio 2023**

**ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE**

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana  
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

Il disegno di legge in esame risponde all'esigenza di dare attuazione al disposto del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il dibattito attorno alla cosiddetta "autonomia differenziata" si colloca dunque nel solco della riforma del Titolo V della Costituzione avviata nel 2001, approvata dal Parlamento e da un successivo passaggio referendario. Il dibattito è poi proseguito, da ultimo, con il "referendum" lombardo dell'ottobre 2017 e le proposte di intesa con il Governo da parte di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna (sottoscritte con il governo Gentiloni il 28 febbraio 2018).

Tali regioni avevano così avviato – e non concluso – il percorso per il riconoscimento delle forme di autonomia differenziata previste dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sino a quando non è prevalso l'orientamento secondo il quale la stipula delle intese dovesse essere preceduta dall'approvazione di una legge-quadro per la definizione delle modalità di attuazione dell'articolo 116, terzo comma.

Da qui l'iniziativa legislativa in esame.

\*

All'interno delle associazioni che compongono l'Alleanza delle Cooperative coesistono sensibilità diverse, difficilmente componibili in una posizione omogenea in tutti i passaggi di attuazione dell'istituto dell'autonomia differenziata.

Esistono tuttavia dei punti fermi, indubbiamente utili anche ai fini di questa istruttoria.

(i) Nessuna delle diverse sensibilità che abbiamo evocato si pone in contrapposizione ideologica o pregiudiziale all'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. Anzi, pur con sfumature le più varie, nel movimento vi è *favor* per il decentramento dei poteri. Le autonomie locali sono un valore per la nostra Costituzione così come lo sono la sussidiarietà verticale, tra istituzioni per avvicinarsi ai livelli di erogazione dei servizi e diritti più prossimi ai cittadini, e quella orizzontale, che deve valorizzare imprese e mondo privato, nonché quello cooperativo, nell'erogazione degli stessi.

(ii) È altrettanto diffusa la preoccupazione che questo processo di significativa innovazione istituzionale (seppur in doverosa attuazione della Costituzione) si inserisce in un contesto economico e sociale del Paese fortemente caratterizzato dall'aumento delle disuguaglianze. Non solo tra le persone, ma anche tra i territori. Anziché essere diminuite, le disuguaglianze si sono purtroppo acuite con un'accelerazione significativa negli ultimi decenni, inasprendo sotto tutti gli aspetti della vita gli storici dualismi tra Centronord e Sud del Paese e tra aree urbane e marginali, coinvolgendo da ultimo anche il profilo demografico. Sebbene il PIL sia un indicatore sintetico e non esaustivo del "benessere" di un territorio, non possiamo non evidenziare che nel 1996 la quota di PIL del Mezzogiorno sul Centro Nord era pari al 32,6% nel 1996, nel 2021 è pari al 28,6%, cinque punti in meno. In questo processo di scivolamento verso il basso anche alcune Regioni del Centro Italia non ne sono esenti. Dal punto di vista sociale, le famiglie a rischio povertà sono una su cinque in Italia, il 20%; nel Mezzogiorno il valore è superiore di 13 p.p. (dati 2021, Rapporto

BES Istat 2022), altro dato di un divario purtroppo esistente e acuito nel tempo. Dal punto di vista della spesa, in termini pro capite, tranne Basilicata e Sardegna, nel resto del Mezzogiorno si spende meno della media italiana, che è pari a 15,6 mila euro per cittadino (Conti pubblici territoriali, 2020, Settore pubblico allargato). Oltretutto, la quota della spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno è scesa negli ultimi venti anni, passando dal 35,8% al 32,8% del totale, a segnare una progressiva riduzione degli investimenti che si spera che il PNRR inverta nella rotta, attraverso la clausola del 40%;

(iii) Per contro, il movimento cooperativo italiano risente di questa differenziazione tipica del nostro Paese, sebbene il movimento cooperativo sia abbastanza rilevante nel Mezzogiorno, più per presenza, numero di imprese, che per performance economiche, principalmente di fatturato. Dal punto di vista delle imprese (dati Infocamere), le cooperative sono poco meno della metà (poco più di 38 mila) ma si riducono meno che nel resto del Paese dal 2017 al 2021 (2021-2017,-1% a fronte del -7% per le cooperative italiane). Rappresentano poco più del 12% del fatturato aggregato del movimento cooperativo italiano, che ha goduto di un rimbalzo più forte nel post-Covid rispetto al resto delle cooperative italiane, e il 23% della base lavorativa delle cooperative italiane.

(iv) Ogni sfida preoccupa. L'autonomia differenziata è una sfida ardua che preoccupa non poco e che, se non assistita da adeguate garanzie e incisive e dedicate forme di riequilibrio, rischia di essere un'avventura. Prime fra tutte, il tema dell'invarianza delle risorse e, per contro, dei livelli essenziali di servizi e diritti in tutta Italia. Ad esempio, Lombardia, Veneto,

Emilia Romagna contribuiscono al 39,2% delle entrate totali del Settore Pubblico allargato (dati 2020), beneficiando, invece, di una quota di spesa pubblica inferiore a 7 p.p.: in termini assoluti si tratta di una differenza di poco meno di 100 miliardi di euro. Resta in sostanza il dubbio di come coniugare l'invarianza di risorse (oneri di finanza pubblica) in rapporto alle Regioni che hanno chiesto o chiederanno la devoluzione (trattenendo eventualmente per sé anche gettito fiscale, come previsto dall'articolo 5, comma 2 del ddl) e per quelle che non la chiederanno.

(v) Infine, una qualche preoccupazione con riguardo alle materie devolvibili. Alcuni elementi critici è opportuno siano tenuti in considerazione in sede attuativa dell'art. 116, Cost.:

- a. anzitutto è opportuno che, anche al fine di prevenire future discussioni, il testo attuativo rimuova il dubbio circa la questione della *totalità o parzialità* delle materie devolvibili: la devoluzione in blocco di tutte e 23 le materie del terzo comma dell'art. 117 rischia di incrinare l'unità del Paese, anche considerando che tutte le regioni a statuto ordinario hanno già espresso la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia;
- b. in secondo luogo, siamo convinti che le intese per l'autonomia possano funzionare solo se corredate da un altissimo grado di consenso, nel Paese e nelle istituzioni. Ragion per cui riteniamo doveroso che il più ampio intervento del Parlamento tutte le volte in cui la logica dell'intesa consenta un sindacato dei suoi contenuti. Sotto questo profilo è opportuno si svolga qualche riflessione in più sul

testo proposto all'esame, che non si concentri solo sui livelli essenziali delle prestazioni e sulle materie la cui devoluzione è condizionata alla determinazione di tali livelli, ma guardi anche a quelle materie di rilevanza strategica per il Paese (anzi, per l'Europa, come le recenti crisi internazionali dimostrano con riferimento alle materie *“grandi reti di trasporto e di navigazione”* e *“produzione, trasporto e distribuzione dell'energia”*);

- c. il rafforzamento del processo parlamentare potrebbe o dovrebbe essere accompagnato anche da un processo concertativo con le parti sociali che, assieme a ciò che potranno o possono fare a livello regionale, è indispensabile che siano interpellate per affrontare i termini e i contenuti delle intese negoziali;
- d. infine, riteniamo essenziale che – se non nella lettera del testo attuativo, quanto meno nel dibattito – siano chiari i confini di ciò che può essere devoluto. La mancata consapevolezza di tali limiti desta forti preoccupazioni nel movimento cooperativo, come hanno dimostrato le vicende relative alle proposte di intesa a suo tempo elaborate dalle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, ove veniva proposta la devoluzione alle regioni – benché non fossero presenti tra le materie devolvibili *ex art. 116, c. 3, e 117, c. 3, Cost.* – di istituti fondamentali del diritto cooperativo, riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di *ordinamento civile* (nella cui nozione rientrano il

diritto delle società, anche cooperative, delle imprese e degli  
enti del terzo settore).