



Progetti di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Commissione Affari costituzionali
Senato della Repubblica

Audizione Parlamentare

30 maggio 2023

Gentile Presidente, Onorevoli Senatori,

grazie per l'invito, che ci consente di esprimere le nostre valutazioni sull'attuazione dell'autonomia differenziata. Tra le proposte di legge in discussione, farò riferimento a quella presentata dal Governo lo scorso marzo.

In proposito, evidenzio che il tema è da tempo oggetto di confronto nell'ambito del nostro Consiglio delle rappresentanze regionali, che ho l'onore di presiedere, e che già nel 2019 adottò una posizione unitaria, oggetto di discussione e aggiornamento in queste settimane.

Premessa

Per Confindustria, l'autonomia differenziata costituisce un principio costituzionale in sé meritevole di attuazione. Se ben calibrata, essa può rappresentare l'occasione per incrementare la competitività e valorizzare le specificità dei territori.

Pertanto, osserviamo con interesse l'evoluzione di questo processo.

Un processo che, senza aumentare i divari tra Regioni e senza stravolgere le prerogative decisionali previste dall'ordinamento, possa rafforzare i territori nel solco dei principi di sussidiarietà, efficienza e solidarietà.

Del resto, **il concetto di autonomia** risulta già oggi rilevante in diverse forme.

Emerge in modo implicito dalla previsione stessa delle Regioni (in particolare quelle "speciali"), che presuppone un determinato grado di differenziazione in funzione delle caratteristiche territoriali. È ricavabile, altresì, da molte disposizioni costituzionali¹, che confermano forme di gestione differenziata. Quest'ultima è consequenziale al concetto di autonomia e ne esplica gli effetti.

Ed è proprio l'articolo 116 della Costituzione a valorizzare la diversità regionale e locale, delineando un modello che stimola a un uso responsabile delle scelte di gestione, ma anche a un efficace coordinamento fra poteri, ai vari livelli di governo, sempre nell'ottica di garanzia dei diritti dei cittadini.

Il dibattito sull'autonomia, infatti, può contribuire a migliorare la qualità dei servizi pubblici a livello locale, all'insegna della responsabilizzazione, purché mantenga un costante coordinamento con quelle politiche nazionali orientate alla crescita e alla competitività del sistema produttivo.

Non solo, dunque, autogoverno e pluralismo, ma anche unità e indivisibilità della Repubblica; rappresentano tutti valori sanciti dalla Carta costituzionale e devono **coesistere in un delicato equilibrio**.

Osservazioni puntuali

Vengo a qualche considerazione più puntuale.

¹ Art. 5; art. 116; art. 119; art. 121 e 122.

Il processo di riforma oggetto del DDL in esame investe valutazioni di carattere istituzionale, finanziario e di efficienza del nostro apparato burocratico, che meritano di essere affrontate con il dovuto approfondimento; anche perché la riforma si innesta su una serie di lacune, costituzionali e non solo, la cui risoluzione è cruciale per l'eventuale trasferimento di competenze.

In primo luogo, **la determinazione dei LEP e l'individuazione delle risorse** necessarie a farvi fronte, ma anche la concretizzazione del **principio di perequazione** al fine di compensare gli squilibri sofferti dai territori con minore capacità fiscale.

Più in generale, rileviamo un tema di **sostenibilità finanziaria** da affrontare nel percorso attuativo della riforma.

Il DDL presentato dal Governo prevede che, ai fini del riconoscimento in capo alle Regioni delle *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, occorre stabilire in via preliminare:

- i LEP, cioè quel nucleo di prestazioni da erogare, a parità di condizioni, sull'intero territorio nazionale, per garantire la tutela dei diritti civili e sociali;
- i relativi fabbisogni e costi standard, cioè le risorse necessarie a erogare quelle prestazioni e i relativi costi.

Di conseguenza, la determinazione dei LEP è il presupposto per quantificare le risorse necessarie ad assicurarli nei diversi territori. L'operazione presuppone un necessario bilanciamento tra le risorse disponibili e l'insieme dei LEP da garantire.

Si tratta di una scelta corretta; al contempo, condividiamo i timori di chi ritiene che il raggiungimento di questi obiettivi, **in assenza di uno stanziamento aggiuntivo di risorse**, possa non risultare scontato. Il "nodo" resta, come evidenziato dalla Commissione europea nel recente *Country Report* sull'Italia, la difficoltà di attuare la riforma *senza ulteriori oneri per la finanza pubblica* e nel rispetto del principio di neutralità.

Riteniamo opportuna, altresì, una definizione dei LEP non circoscritta alle materie concretamente "trasferite", bensì riferibile all'intero perimetro delle materie "trasferibili" alle Regioni (insieme alle risorse necessarie a finanziarli); infatti, la prima ipotesi determinerebbe un rischio per gli obiettivi di perequazione, poiché è necessario disporre di quante più informazioni possibili circa l'impatto finanziario sul bilancio dello Stato.

Questa soluzione si rende necessaria anche in virtù della condizionalità (prevista dallo stesso DDL) tra la definizione dei LEP e il preliminare stanziamento, con legge, delle risorse necessarie a finanziarli, pena il mancato trasferimento delle relative funzioni.

Solo una ricognizione del fabbisogno finanziario complessivo, dunque, sarà in grado di assicurare una gestione ordinata di questi aspetti.

Sono due i rischi da evitare e cioè che: **i)** le Regioni si trovino a dover assicurare prestazioni essenziali con risorse insufficienti; **ii)** il riconoscimento ad alcune Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (con le relative risorse) pregiudichi la possibilità di attribuire alle altre Regioni le risorse necessarie a garantire i LEP di loro competenza.

Quelli appena citati sono alcuni dei motivi per cui riteniamo che, in una prima fase, **l'attuazione dell'autonomia debba concentrarsi**, seguendo un approccio graduale e "sperimentale", **su un novero circoscritto di materie o ambiti di materie**.

E vengo al tema delle materie.

Il punto che riteniamo cruciale è lasciare alla gestione nazionale alcune competenze strategiche per la tutela del mercato, vale a dire quelle materie essenziali per:

- assicurare le **condizioni di base per la competitività e lo sviluppo**. Mi riferisco, solo per citare alcuni esempi, alle infrastrutture energetiche e di trasporto (e più in generale, ai servizi a rete), nonché al commercio con l'estero; materie che richiedono meccanismi di coordinamento, volti anche a superare veti o inerzie, che possono essere assicurati solo attraverso una gestione unitaria, peraltro connessa agli orientamenti europei;
- garantire **omogeneità normativa e amministrativa** per gli operatori economici. Occorre cioè evitare un'eccessiva frammentazione, con il moltiplicarsi di normative e prassi divergenti sui territori, su temi strategici per lo sviluppo, come l'ambiente. Sarebbe evidentemente incompatibile con gli obiettivi di semplificazione amministrativa e di accelerazione dei processi di trasformazione industriale.

Anche per questi motivi chiediamo che si opti per un **approccio graduale** nella selezione delle materie da trasferire. Ciò per garantire un "passaggio di consegne" ordinato, anche in vista del rispetto degli impegni assunti con l'UE riguardo all'implementazione del PNRR.

Inoltre, lo spostamento di competenze (legislative e amministrative) sul territorio andrebbe orientato in un'ottica di efficienza e celerità gestionale.

Ciò evidenzia un tema di **sostenibilità anche amministrativa** della riforma, cioè l'effettiva capacità dei sistemi regionali di far fronte alle nuove competenze trasferite. Si tratta di assicurare la tenuta degli assetti amministrativi esistenti, dal momento che le Regioni dovranno sostenere, in autonomia, le funzioni amministrative e i servizi pubblici connessi alle materie trasferite.

È previsto - dal DDL del Governo - che le risorse umane, strumentali e finanziarie debbano essere definite da una Commissione paritetica Stato-Regione, che individuerà anche le modalità di finanziamento, facendo riferimento a compartecipazioni al gettito erariale.

È tema noto - e analizzato da più parti - che le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, soffrano oggi di uno strutturale deficit di capacità amministrativa, frutto anche di politiche pluriennali di contrazione della spesa pubblica a essi dedicata. Pertanto, in mancanza di un'adeguata capacità di gestione, il trasferimento di nuove competenze alle Regioni potrebbe vanificare e contraddire il senso stesso dell'autonomia, cioè un efficientamento delle condizioni attuali.

La sostenibilità amministrativa, collegata a quella finanziaria, dovrebbe perciò considerarsi una pre-condizione dell'autonomia, non un obiettivo da conseguire in una seconda fase.

Questa considerazione, e quelle sulle materie trasferibili, chiamano in causa un tema generale: la necessità di inserire l'attuazione dell'autonomia differenziata in una riflessione più ampia, che focalizzi la necessità di **ripensare il Titolo V della nostra Costituzione**,

riequilibrando un riparto di competenze che si è rivelato, alla prova dei fatti, disfunzionale rispetto alle esigenze dell'economia e fonte di infiniti contenziosi.

È un tema che consideriamo prioritario anche nel contesto delle riforme istituzionali, su cui da qualche settimana si è aperto un utile dibattito, nell'ambito del quale esso però non è stato ancora preso in considerazione.

L'esigenza che esprimiamo è di assicurare centralità ai temi cruciali per lo sviluppo negli anni avvenire, a partire dalla "doppia transizione", *green* e digitale, e dagli investimenti a essa collegati. Di nuovo, si tratta di temi che richiedono la definizione di linee strategiche e di azione non solo comuni, e quindi non segmentate a livello nazionale, ma anche coerenti con gli orientamenti europei e internazionali. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni dovrebbe assecondare queste istanze e non rappresentare un fattore di ostacolo.

Infine, quanto all'*iter* procedurale attraverso cui giungere alle intese Stato-regioni, e in particolare alle **prerogative del Parlamento**, osserviamo che si tratta di una questione certamente rilevante, ma che andrebbe affrontata con visione pragmatica.

Le soluzioni non mancano e diverse sono state già proposte dagli esperti. Tra queste, valutiamo positivamente l'idea di rendere vincolanti, secondo diversi gradi di "intensità", gli atti di indirizzo che il Parlamento potrà rivolgere al Governo durante la fase di negoziazione con le Regioni, così da assicurare centralità al Parlamento stesso, vista anche la particolare attenzione che occorrerà riservare ai profili di sostenibilità finanziaria di questa riforma.

Conclusioni

Concludo evidenziando che il dibattito sull'autonomia, al netto dei necessari affinamenti, rappresenta un'evoluzione dinamica dell'assetto costituzionale.

Riteniamo che il DDL del Governo abbia dato impulso a una riforma utile e, al tempo stesso, non priva di elementi di delicatezza, in relazione ai quali è bene si discuta in modo aperto e con la dovuta cautela. Il cambiamento dell'assetto ordinamentale coinvolgerà tutti gli attori della nostra *governance* multilivello, ma anche cittadini e imprese; ne deriva l'esigenza di un ampio coinvolgimento degli attori sociali, per far emergere dal confronto tutte le posizioni e gli interessi meritevoli di considerazione.

Si tratta di una riforma concepita per avvicinare il Governo al territorio e prefigura una decisa responsabilizzazione degli enti territoriali; offre l'occasione per riflettere sui modelli di amministrazione più virtuosi, ma anche per portare a compimento "eterne incompiute", come la definizione dei LEP e dei connessi fabbisogni e costi standard, nell'ottica di efficientare la spesa pubblica e ridurre i divari tra territori e persone.

Una sfida molto impegnativa: Confindustria è a disposizione per fornire il proprio contributo, nell'interesse delle imprese e del Paese.