



CONFINDUSTRIA

Position Paper

**Iniziative regionali per
l'autonomia
differenziata ex articolo
116 della Costituzione**

Luglio 2019

EXECUTIVE SUMMARY

- ✓ *Il regionalismo differenziato delineato dalla nostra Costituzione è una forma di adattamento virtuoso del riparto di funzioni e compiti tra Stato e Regioni alle peculiarità culturali, demografiche, sociali ed economiche delle Regioni, nel rispetto dell'unità del Paese e dell'uguaglianza dei cittadini.*
- ✓ *Confindustria guarda dunque con interesse al processo in corso, cogliendone un'occasione per il rafforzamento della competitività dei territori. L'autonomia può essere considerata, infatti, come una modalità di coinvolgimento dei diversi livelli di governo nella formazione delle politiche pubbliche e nell'esercizio più efficiente delle competenze. Così intesi, i nuovi spazi di autonomia non segmentano l'unità nazionale, ma migliorano le condizioni di cittadini e imprese nelle Regioni interessate, senza peggiorare quelle delle altre Regioni.*
- ✓ *Se questi sono gli obiettivi, l'auspicio è che l'autonomia venga attribuita nel rispetto dei principi fondamentali della Costituzione, proteggendo l'unitarietà dell'ordinamento, i livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali su tutto il territorio, nonché le scelte strategiche per l'economia nazionale, come nel campo dell'energia e delle infrastrutture. A tal fine, andrebbero riconosciuti allo Stato strumenti di raccordo e verifica.*
- ✓ *Con questi presupposti, l'autonomia è l'occasione per migliorare la qualità della legislazione e l'efficienza delle amministrazioni pubbliche, dedicando la giusta attenzione alla salvaguardia dei principi di omogeneità legislativa e amministrativa su temi nevralgici per chi fa impresa, come ad esempio gli standard ambientali.*
- ✓ *L'autonomia è poi un'opportunità di efficienza ed equità. A tal fine, occorrerà evitare incrementi della pressione fiscale e definire, anche attraverso opportuni incentivi/disincentivi, un sistema capace di coniugare efficienza, solidarietà e perequazione tra territori.*
- ✓ *Peraltro, il processo in corso non esaurisce il dibattito sugli assetti istituzionali, ma potrà essere da stimolo per una riflessione su quelle situazioni che meritano particolare attenzione, tra cui l'inefficiente riparto delle competenze tra Stato e Regioni (art. 117 della Costituzione), la questione di Roma Capitale e la mancata attuazione della Legge Delrio, anche con riguardo alle Città Metropolitane.*
- ✓ *L'autonomia rafforzata è, in definitiva, una sfida per il futuro dell'Italia. Per questo, l'auspicio è che il processo decisionale sia trasparente e allargato, condizioni cui può contribuire un ruolo attivo del Parlamento e un dibattito aperto alle rappresentanze degli interessi.*

1. Premessa

L'art. 116 della Costituzione ha rappresentato negli ultimi mesi la base di un intenso dibattito sulla "questione regionale", dopo che il referendum costituzionale del 2016 ha visto la bocciatura dell'iniziativa di riforma che era volta - tra gli altri profili - al riequilibrio dei poteri legislativi in favore dello Stato¹.

In particolare, sono diventate più forti le istanze autonomiste di alcune Regioni del Nord del Paese. Questo processo, che riguarda al momento in modo più concreto tre realtà regionali (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto), seppur con intensità diverse, si sta evolvendo nel quadro costituzionale vigente e, in particolare, in attuazione degli articoli 5 e 116.

Tali disposizioni – nel rispetto di principio di unità e indivisibilità della Repubblica – promuovono le autonomie e il decentramento, permettendo alle Regioni di attivare **maggiori spazi di competenze legislative e amministrative** rispetto a quelle ordinarie.

Confindustria ha partecipato al dibattito, anche attraverso le sue articolazioni regionali, per evidenziare quali siano le principali istanze ed esigenze delle imprese. L'obiettivo del presente documento è, dunque, di offrire una proposta unitaria del Sistema associativo.

Prim'ancora delle considerazioni di merito sui contenuti delle iniziative regionali, Confindustria evidenzia la necessità di avviare al più presto un dibattito più ampio sull'intero **Titolo V della Costituzione**. Questo passaggio è necessario per assicurare un indirizzo unitario su materie nevralgiche per lo sviluppo (politica infrastrutturale, energetica, norme generali sulla politica della salute), nonché con riferimento alla riallocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo, a partire dalla incompiuta attuazione della cd. Legge Delrio. In questo contesto, è urgente, tra l'altro, affrontare la situazione di stallo in cui si trovano le Città Metropolitane.

Nel dibattito andrebbero poi considerate particolari situazioni istituzionali e amministrative, a partire da **Roma Capitale**. L'ordinamento, infatti, non considera ancora in modo adeguato le peculiarità della città, che continua a essere sottodimensionata sotto il profilo delle risorse e delle funzioni amministrative necessarie ad assolvere gli oneri che sulla stessa gravano.

2. Considerazioni generali sull'autonomia differenziata

Le iniziative promosse dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, sia per l'importanza delle aree da cui provengono, sia in ragione del prevedibile effetto emulativo generare, possono impattare in modo significativo sull'attività d'impresa e sullo sviluppo economico, nonché su ambiti sensibili come, ad esempio, quello sanitario.

¹ Nel progetto di riforma costituzionale, il perimetro dei potenziali ambiti di autonomia differenziata veniva ampliato in una chiave, però, di bilanciamento rispetto al disegno di centralizzazione delle competenze legislative delineate dal Titolo V della Costituzione (centralizzazione accompagnata da una clausola di supremazia, a tutela dell'interesse nazionale). Si prevedeva, inoltre, un'importante condizione affinché la Regione potesse ottenere spazi aggiuntivi di autonomia: l'equilibrio di bilancio.

In linea generale, **Confindustria guarda con interesse all'attuazione dell'art. 116 Cost.** Se, infatti, la maggiore autonomia viene perseguita con l'obiettivo di accrescere le condizioni di competitività dei territori e non, invece, come fattore limitativo dell'attività economica, essa può costituire l'occasione per le Regioni virtuose di realizzare appieno le proprie potenzialità e incrementare l'efficienza complessiva del sistema pubblico.

Vi sono numerosi ambiti in cui tali potenzialità potrebbero esprimersi, tra cui:

1. interventi sull'**organizzazione amministrativa**, con obiettivi di efficientamento e semplificazione dei procedimenti;
2. interventi pro-attivi di **promozione delle attività produttive** e di attrattività per gli investimenti;
3. migliore **gestione delle risorse**, in termini di allocazione ed efficienza, a fronte di una prospettiva pluriennale dei trasferimenti erariali tale da favorire un'adeguata programmazione;
4. effettivo coinvolgimento sul piano delle relazioni internazionali e dei **rapporti con l'UE**, anche sulla base del principio di leale collaborazione;

A partire da queste premesse, nel Sistema associativo sono emersi alcuni **spunti di riflessione di carattere generale**, che potrebbero costituire un quadro di indirizzo rispetto alle Intese tra Stato e Regioni in corso di definizione e, più in generale, rispetto ad eventuali iniziative di segno analogo:

1. la maggiore autonomia dovrebbe essere legata a **obiettivi specifici**. In particolare, migliorare la qualità della legislazione e dell'azione amministrativa, semplificando la prima e rendendo più efficiente la seconda. Andrebbero invece escluse attribuzioni di prerogative "in bianco" o dai confini troppo ampi, che potrebbero tradursi nell'innalzamento delle potestà regolatorie e dei vincoli all'attività economica su scala regionale;
2. anche le differenziazioni legislative tra Regioni andrebbero ben calibrate e armonizzate con le **esigenze di omogeneità** delle imprese, che spesso operano in diversi ambiti territoriali del Paese. È il caso, ad esempio, della materia ambientale: seppure sia in astratto legittimo innalzare e differenziare gli standard di tutela in sede regionale, le Intese dovrebbero contenere questo esito, atteso che quelli nazionali sono già di per sé molto elevati, anche rispetto ad altri Paesi europei;
3. l'autonomia dovrebbe volgere al **miglioramento della competitività e delle condizioni di contesto per l'esercizio dell'attività d'impresa**, focalizzandosi su materie fondamentali per le imprese, quali la semplificazione dei procedimenti, la distribuzione certa delle funzioni amministrative e la promozione delle attività produttive;
4. sarebbe poi utile **puntare su alcune politiche ritenute prioritarie in chiave nazionale**, affidando alle Regioni un ruolo di rafforzamento degli effetti di tali politiche; si pensi al caso della **formazione** e della valorizzazione del **capitale umano**, in particolare per raccordare il

mondo della scuola e quello del lavoro (es. promozione degli Istituti Tecnici Superiori), nonché alle iniziative a sostegno della **ricerca e innovazione**. Ciò ferma restando la possibilità che alle Regioni venga riconosciuta la facoltà di determinare, in modo autonomo, interventi di promozione dello sviluppo e degli investimenti coerenti con le linee strategiche eventualmente individuate a livello nazionale;

5. andrebbero invece escluse dal novero delle materie oggetto di autonomia quelle **strategiche per l'economia nazionale**, a partire dalle grandi reti, dalle fonti di energia e dalle infrastrutture, che hanno un impatto sull'intero sistema-Paese;
6. un altro profilo riguarda il tema della **spesa** e della **finanza pubblica**. L'attribuzione delle nuove funzioni non dovrebbe comportare risvolti negativi sul piano della spesa pubblica e dunque della fiscalità. In questo senso, è necessario che l'attribuzione di maggiore autonomia sia sì accompagnata dal riconoscimento delle risorse necessarie a esercitarla, ma sulla base di parametri oggettivi, evitando sovra-compensazioni. L'adeguatezza delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni è garantita dall'art. 119 Cost., che tutela al contempo anche i valori della **coesione** e della **solidarietà** finanziaria tra territori;
7. sempre con riferimento ai profili finanziari, Confindustria ha auspicato sin dalle battute iniziali del confronto che, benché non previsto oggi in Costituzione, l'**equilibrio economico-finanziario** rappresenti il presupposto per potere ottenere spazi di maggiore autonomia. Quest'ultima, infatti, dovrebbe essere condizionata al fatto che le Regioni abbiano già dimostrato sul campo le proprie capacità amministrative e gestionali, in modo da incentivare le prassi virtuose. In alternativa, andrebbero individuati **indicatori di "merito"** relativi alla capacità regolatoria e amministrativa nelle materie già attribuite dall'ordinamento alla competenza delle Regioni richiedenti. Quelle capaci di soddisfare tali indicatori dovrebbero poter accedere alla possibilità di un negoziato con il Governo. Per ragioni di trasparenza ed equità, gli indicatori andrebbero concepiti e resi noti *ex ante*;
8. occorre, infine, garantire un **sistema di coordinamento** sulla corretta attuazione dell'art. 116, anche al fine di migliorarla nel tempo. In particolare, andrebbe articolato un sistema di verifica e monitoraggio con due obiettivi: *a)* garantire allo Stato, come *extrema ratio*, la possibilità di avocare a sé competenze trasferite, laddove lo richieda la tutela non in altro modo conseguibile dell'interesse nazionale, configurando così una sorta di clausola di supremazia nel contesto dell'autonomia differenziata; *b)* sottoporre le competenze trasferite a un "tagliando" dopo un congruo periodo temporale, secondo il principio di leale cooperazione istituzionale, in modo da verificarne l'impatto e gli effetti per i territori.

3. Considerazioni puntuali sulle Intese e sugli sviluppi del processo riformatore

Rispetto alle Pre-Intese stipulate il 28 febbraio 2018, i testi di quelle oggi in discussione prevedono una maggiore articolazione sul tema delle **risorse finanziarie** e, benché non rechino

ancora l'individuazione delle funzioni trasferite, sono state anticipate da un dibattito che si è esteso a un **novero di materie più ampio**.

3.1. Le risorse

Un primo tema riguarda le risorse finanziarie.

L'Intesa prevede che l'attribuzione delle stesse avvenga ad opera di una Commissione paritetica (composta da rappresentanti del Ministero degli affari regionali e della Regione interessata), inizialmente in termini di spesa storica sostenuta dallo Stato nella Regione relativamente alle funzioni trasferite e, in prospettiva, in termini di fabbisogni standard (che dovranno essere determinati entro un anno dall'adozione dei DPCM di trasferimento delle risorse e dei beni per l'esercizio delle funzioni).

Le bozze di Intesa prevedono poi che il finanziamento delle competenze trasferite avvenga con l'utilizzo alternativo o congiunto di due strumenti: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'IRPEF e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. Le bozze prevedono comunque una disposizione di chiusura secondo cui dall'applicazione della stessa non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il principio di equilibrio sul quale Confindustria conviene è il sostegno al processo di autonomia differenziata, a condizione che essa non alteri, né direttamente né indirettamente, il principio di unità della Repubblica e l'adeguato svolgimento delle funzioni legislative e amministrative nelle altre Regioni.

Al riguardo, benché l'art. 116 Cost. sia di per sé uno strumento di riallocazione delle funzioni e non anche di correzione di profili che attengono al tema della finanza pubblica, va valutato con favore l'obiettivo di perseguire, contestualmente, il criterio dei **fabbisogni standard**. Si tratta di un principio cardine del nostro ordinamento (dopo la legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale), che Confindustria sostiene da tempo come idoneo a realizzare le esigenze di efficienza del sistema, in attuazione dell'art. 119 Cost. In questo senso, la tempestiva individuazione dei fabbisogni standard rappresenta il criterio ottimale per garantire efficacia ed equità all'intero processo di autonomia differenziata.

Peraltro, tali fabbisogni andrebbero stabiliti in una logica unitaria, cioè coinvolgendo tutte le Regioni su basi omogenee, nonché fondandoli su una definizione condivisa dei **livelli essenziali delle prestazioni**. Un'attuazione frammentata potrebbe dar luogo ad asimmetrie e squilibri, mentre un'accelerazione unitaria realizzerebbe un'innovazione positiva, in nome dei sopra richiamati principi di efficienza e di equità.

Con riferimento agli aspetti organizzativi, considerata l'elevata complessità tecnica dei compiti affidati (quantificazione delle risorse necessarie all'assolvimento delle funzioni devolute), la composizione della **Commissione paritetica** andrebbe integrata quanto meno con la

partecipazione del **MEF**. Invece, in relazione alla definizione dei fabbisogni standard, va salvaguardato l'assetto oggi ipotizzato, che ne prevede l'individuazione da parte di un apposito **Comitato Stato-Regioni**.

Inoltre, Confindustria sottolinea la centralità di tre direttrici di fondo.

La prima è che l'attuazione dell'art. 116 debba essere complessivamente **neutra sul piano fiscale e della finanza pubblica**, senza determinare carichi aggiuntivi rispetto a quelli esistenti.

La seconda è la realizzazione di un **sistema di efficienza effettivo**: alle Regioni che ottengono maggiori spazi di autonomia e che siano capaci di conseguire risparmi di spesa rispetto al fabbisogno finanziato va riconosciuto il premio del trattenimento del saldo positivo; quelle che, tra le stesse, sono inefficienti perché spendono più del fabbisogno finanziato, vanno sanzionate con l'obbligo di provvedere da sé mediante risorse proprie al riequilibrio del saldo negativo. Questo processo dovrebbe incentivare l'incremento delle capacità legislative e amministrative su scala regionale e, in assenza, all'esercizio delle relative responsabilità statali (art. 120 Cost.).

La terza è che sia sempre assicurato il rispetto dei **vincoli di solidarietà e perequazione** tra territori, vincoli insopprimibili e che sono l'aspetto più qualificante del principio di unità della Repubblica. In definitiva, il sistema finanziario complessivo dovrà essere sempre in grado – attraverso i flussi perequativi – di assicurare la copertura del fabbisogno necessario a ciascuna Regione.

3.2. Le funzioni

Un secondo tema riguarda le funzioni.

Le bozze di Intesa disponibili non recano un'elencazione delle funzioni trasferite, rinviando a uno specifico documento di dettaglio ancora in corso di discussione. Rispetto alle precedenti ipotesi di lavoro, sembra emergere un ampliamento delle prerogative normative e amministrative oggetto di trasferimento.

In linea generale, sarebbe opportuno concentrare le attribuzioni secondo un **approccio graduale** e di attuazione progressiva, secondo una logica sperimentale. Modifiche massive e immediate delle competenze legislative potrebbero impattare in negativo sull'assetto delle organizzazioni amministrative regionali, a danno della loro efficienza.

Inoltre, come accennato, Confindustria ritiene che l'attuazione del regionalismo differenziato debba concentrarsi su materie di particolare rilievo per la **competitività delle imprese** (es. qualità del capitale umano, ricerca e innovazione), tenendo conto, al contempo, dell'esigenza di assicurare l'efficace attuazione di politiche pubbliche che coinvolgono vari livelli di "governo" (europeo, statale e regionale) e che, di conseguenza, necessitano di opportuni meccanismi di coordinamento volti anche a superare eventuali veti o inerzie.

Venendo poi al dettaglio delle materie in discussione:

- con riferimento alle **politiche del lavoro**, le maggiori prerogative regionali dovrebbero essere focalizzate all'ambito delle politiche attive (quelle cioè finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro), dove le Regioni hanno costruito nel tempo una significativa esperienza. Non opportuna sarebbe, invece, una maggiore autonomia sulle politiche passive (quelle cioè che hanno carattere assicurativo e/o sociale a favore di chi perde il lavoro). Queste ultime richiedono valutazioni di sistema, di omogeneità e di equità, da riservare allo Stato;
- in relazione all'**ambiente e al paesaggio**, sarebbe opportuno finalizzare la maggiore autonomia alla semplificazione dei procedimenti, sviluppando così un'istanza da sempre prioritaria per le imprese e contenendo, invece, l'ulteriore attività regolatoria delle Regioni rispetto a standard e obiettivi di merito della legislazione già definiti a livello nazionale;
- nella materia **infrastrutture** sono in gioco valutazioni, interessi e priorità che hanno rilievo strategico per lo Stato, senza considerare che sulla stessa si fondano le più importanti politiche di sviluppo. La maggiore autonomia alle Regioni in questo ambito andrebbe dosata, dunque, tenendo conto dell'esigenza di salvaguardare le priorità e le scelte dello Stato e scongiurare comportamenti localistici di inerzia e di "blocco", anche a scapito degli altri territori;
- sulla materia connessa del **governo territorio**, la maggiore autonomia dovrebbe essere riconosciuta per semplificare i procedimenti amministrativi o favorire gli investimenti in ambiti strategici per i territori, a partire dalla rigenerazione urbana. Al fine di rendere più efficace la devoluzione della materia, l'autonomia regionale rafforzata dovrebbe essere delineata e gestita in modo da consolidare le potestà di indirizzo, lasciando ai livelli territoriali inferiori uno spazio residuale da esercitare in coerenza con tali linee di indirizzo regionali e in termini di stretta adeguatezza rispetto alle stesse;
- nella **materia sanitaria** andrebbero escluse attribuzioni relative a sanità integrativa, sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione e alla valutazione dell'equivalenza terapeutica fra farmaci. Le maggiori attribuzioni in questi ambiti potrebbero condurre a significative criticità in termini di equo diritto di accesso alle cure, ma anche di alterazione delle scelte compiute a livello nazionale (es. fondi sanitari integrativi) o, comunque, ad alto valore tecnico-scientifico (es. equivalenza terapeutica). Queste ultime, in particolare, richiedono valutazioni unitarie e omogenee afferenti al diritto alla salute e alla competitività delle imprese nel settore.

3.3. Il processo

Infine, riguardo agli sviluppi procedurali, Confindustria sottolinea l'esigenza di un'istruttoria esaustiva e qualificata prima della definizione delle Intese.

Al di là delle previsioni normative astratte, l'attuazione dell'art. 116 necessita di una scrupolosa e prudentiale previsione degli effetti concreti, delle possibili distorsioni applicative, nonché delle misure per fronteggiarle in modo tempestivo ed efficace.

Considerati gli interessi in gioco e la rilevanza delle questioni, occorre quindi assicurare un processo trasparente e partecipato, aperto anche alle rappresentanze di interessi, a tutti i livelli, conferendo al **Parlamento** un ruolo attivo nella definizione dei contenuti delle Intese tra lo Stato e le Regioni, nonché nella verifica della loro attuazione.

In particolare, sia per la sua natura costituzionale di sede apicale di contemperamento degli interessi generali, sia per il ruolo di garanzia assegnatogli dallo stesso art. 116 Cost. (attraverso la previsione di una procedura speciale), al Parlamento vanno riconosciute prerogative di merito nel concepimento delle Intese, con la possibilità di proporre modifiche ai testi delle stesse, nonché in sede di monitoraggio sulla loro corretta attuazione.

A quest'ultimo riguardo, oltre a quello periodico svolto dalla Commissione paritetica su ciascuna Intesa, sarebbe opportuno prevedere un monitoraggio più ampio, che valuti gli esiti complessivi del processo e il loro impatto generale. Questa funzione potrebbe essere affidata alla **Commissione parlamentare per le questioni regionali**, da riorganizzare e rafforzare in modo adeguato rispetto al nuovo compito da svolgere.

In questo contesto, il Sistema associativo di Confindustria intende contribuire al dibattito parlamentare che si aprirà sugli specifici contenuti delle Intese, a partire dalle funzioni oggetto di trasferimento.