



Considerazioni su:

DISEGNO DI LEGGE N. 615 e N.273

“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni astatuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”

Sono ormai passati più di vent’anni dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nel lontano 2001. Tale riforma modificò in modo sostanziale l’assetto istituzionale dello Stato e tra le altre cose, prometteva lo spostamento dell’imposizione fiscale dal livello centrale dello Stato verso le Regioni e gli Enti locali, per consentire l’esercizio delle nuove e ulteriori competenze assegnate agli Enti territoriali e per avvicinare i livelli decisionali ai cittadini.

Tale riforma ad oggi è stata attuata solo parzialmente e soprattutto la parte relativa all’articolo 119 della Costituzione, in cui è riassunta l’autonomia finanziaria degli enti territoriali, è risultata quasi interamente inapplicata con il conseguente differimento dell’attuazione di molti degli atti discendenti da essa (la legge delega n. 42 del 2009 e il decreto legislativo n. 68 del 2011) che avevano delineato uno specifico modello attuativo dell’autonomia finanziaria attribuita alle regioni e agli enti locali proprio dall’articolo 119. Queste disposizioni sono rimaste sostanzialmente inattuato, poiché proprio in quel momento storico l’Italia è stata colpita da una importante crisi economica e finanziaria, che ha determinato, quasi immediatamente, la riforma costituzionale del 2012, la quale, sulla sponda della necessità, ha imposto un regime molto più stringente per quanto riguarda l’equilibrio dei bilanci e ha contemporaneamente recepito i nuovi vincoli finanziari previsti dall’Unione europea. In questo modo si è determinata la sospensione dell’applicazione di quanto era previsto nella legge delega del 2009 e nel decreto legislativo del 2011. A tutto ciò va aggiunto che, da quel momento in poi, si è andati verso un approccio sostanzialmente centralistico, con una riappropriazione da parte dello Stato della capacità decisionale proprio in materia di imposizione fiscale, rafforzata, anche grazie agli avvenimenti legati alla gestione dell’epidemia sanitaria, che ha determinato un’ulteriore centralizzazione delle decisioni pubbliche.

Il sistema che il legislatore dell’epoca aveva immaginato, invece, basato sul *federalismo fiscale*, attribuisce agli enti più vicini al cittadino (come i Comuni) maggiori funzioni e politiche di entrata e spesa, lasciando quindi agli Enti Territoriali una maggiore autonomia finanziaria. L’obiettivo di questo modello è avvicinare al cittadino la sede politica in cui vengono prese le decisioni.

Nello stesso tempo però devono essere garantite delle compensazioni per evitare che solo gli Enti che raccolgono più tasse (ad esempio perché il reddito medio dei cittadini è più elevato) possano garantire maggiori e migliori servizi. Si è previsto, quindi, un meccanismo che frenasse l’allargamento delle disparità. Esso è stato individuato primariamente in un fondo perequativo destinato ai territori “più poveri”, completando così il quadro dell’assetto dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Autonomie previsto dalla Costituzione (art. 119, comma 3).

Il rischio principale di un’applicazione scorretta della norma e dell’attuazione di compensazioni inadeguate sarebbe un ulteriore allargamento dei divari territoriali, infatti un Comune con poche risorse proprie (ad esempio perché i residenti risultano avere redditi bassi) si troverebbe svantaggiato, rispetto ad un Comune più ricco e quindi con un gettito maggiore, non potendo così attuare politiche adeguate a sostenere i livelli dei servizi nel proprio territorio. Proprio questo preoccupa oggi le Regioni considerate più deboli, che a seguito di una perequazione inadeguata vedrebbero ridotte le risorse a loro assegnate.

A causa della sospensione applicativa della norma sopracitata sono così rimasti bloccati aspetti molto importanti e fondamentali proprio per l’attivazione dei sistemi di compensazione previsti. La mancata definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) su cui attuare una effettiva perequazione delle risorse è una delle conseguenze negative di tale arresto applicativo. Si tratta dei livelli essenziali delle prestazioni, riguardanti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo omogeneo sul territorio nazionale. In altre parole, si definiscono i servizi minimi che devono



essere offerti senza divari su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini in eguale modo. Proprio in questo contesto oggi sarebbe auspicabile, non solo un adeguamento, ma anche una concreta attualizzazione dei servizi essenziali rispetto alle esigenze dei territori, ad esempio in riferimento ai sistemi innovativi di gestione delle emergenze o a quei servizi fondamentali per la cittadinanza, come quelli legati alla sicurezza urbana e più specificatamente ai Servizi di Polizia Locale che hanno molto a che fare con il benessere e con la qualità della vita percepita dai cittadini, abbassando così in certi contesti urbani, i livelli degli indici di disagio sociale.

Una volta definiti degli standard minimi nei servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, sarebbe infatti possibile definire, sulla base di questi ultimi, i fabbisogni e i costi standard che ogni amministrazione deve sostenere e sulla base dei quali andrà valutata l'entità delle entrate necessarie per garantire proprio i servizi minimi. Si attuerebbe così quella transizione da un'attribuzione basata su risorse vincolate alla spesa storica (che penalizza chi ha meno servizi, o chi spende meglio) ad un criterio maggiormente qualitativo, legato alle effettive esigenze e condizioni del territorio.

Oggi l'obiettivo del sistema di perequazione deve essere, come previsto dalla norma, garantire in modo omogeneo sul territorio nazionale il diritto dei cittadini a usufruire di servizi qualitativamente e quantitativamente adeguati e favorire lo sviluppo d'impresa e proprio nell'ottica di riduzione del divario di cittadinanza il PNRR individua come priorità trasversale la riforma che contenga "la definizione del livello essenziale delle prestazioni per alcuni dei principali servizi alla persona, partendo dagli asilo nido, in modo da aumentare l'offerta delle prestazioni di educazione e cura della prima infanzia".

Oggi, **tra gli strumenti riconosciuti utili e possibili per l'attuazione del sistema del federalismo fiscale spicca quello dell'autonomia differenziata**, da applicare alle Regioni a Statuto Ordinario, e che è definito come il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Tale meccanismo si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni dopo l'esito non confermativo dell'ultimo referendum sulla riforma costituzionale e a seguito delle iniziative intraprese nel corso del 2017 dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che tramite strumenti consultivi hanno formalmente chiesto di avviare l'iter di intesa con lo Stato come previsto dall'art. 116, terzo comma della Costituzione.

Nel corso della XVII legislatura il Parlamento ha approvato alcune disposizioni proprio in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione e ha dato il via alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario. A tutto ciò è seguita anche la sottoscrizione di un accordo preliminare, tra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto per l'attuazione delle forme di maggiore autonomia. In seguito anche altre regioni hanno avviato il processo di confronto su questi temi con il Governo.

Nel contesto attuale giova ricordare che il PNRR tra le principali riforme di accompagnamento e in particolare tra quelle abilitanti, prevede proprio la completa attuazione della L. n. 42/2009. In particolare il PNRR prevede un'unica *milestone* entro la prima parte del 2026 proprio tramite la "riforma del quadro fiscale subnazionale (Rif. 1.14)" che consiste proprio nel completamento del federalismo fiscale con finalità quali il miglioramento nella trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, nell'assegnazione delle risorse alle amministrazioni subnazionali sulla base di criteri oggettivi e nella crescita dei livelli di efficienza nell'utilizzo delle risorse medesime. La riforma, da completare entro il primo trimestre del 2026, dovrà altresì definire i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario e per le province e le città metropolitane.

Per il tema del federalismo fiscale regionale, in particolare il PNRR ha previsto proprio il superamento delle delineate difficoltà tecnico-operative in 3 tappe susseguenti: l'aggiornamento della normativa vigente (L. 42/2009 e D.lgs 68/2011), l'individuazione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a Statuto Ordinario che dovranno essere fiscalizzati tramite un aumento delle aliquote dei tributi e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard il tutto entro il mese di dicembre 2023.



Oggi la piena attuazione del federalismo fiscale costituisce una delle principali sfide che attendono l'Italia. Il nuovo corso del federalismo fiscale, unito alla straordinaria opportunità rappresentata dal PNRR, può rappresentare una risposta di sistema alla crisi causata dalla pandemia del 2020 e alla crisi energetica, ma anche ai divari che da sempre rallentano la crescita del paese. Con i finanziamenti previsti nel PNRR inoltre si potrà attuare un proficuo ripensamento dei rapporti tra i diversi livelli di governo, sia in termini di competenze che di risorse proprie di ciascuno e proprio per questo risulta necessario ridefinire i poteri impositivi delle Regioni in materia tributaria, sia per rendere omogeneo il livello di prelievo sul territorio nazionale, che per evitare di tornare a sistemi basati sulla finanza derivata che risultano portatori di squilibri ed inefficienza. La definizione dei LEP e dei fabbisogni e i costi standard delle Regioni, con la conseguenza diretta di adeguare i servizi offerti dalla P.A. alle esigenze reali della popolazione e di creare ove possibili virtuose economie di scala, oggi risulta un obiettivo prioritario anche in previsione di valorizzare l'impresa italiana e di conseguenza favorire l'innalzamento dei livelli occupazionali nel nostro paese. Infatti la qualità dei servizi e l'adeguato sviluppo territoriale risultano un vero e proprio snodo dei livelli competitivi dello Stato e di certo favoriranno la transizione e l'innovazione digitale a livello nazionale. Proprio a tutela delle regioni che oggi presentano il gap strutturale maggiore, considerate nell'ambito della gestione le più bisognose e deficitarie in termini di crescita economica e sociale, l'entità e l'utilizzo del fondo perequativo dovrebbe essere sottoposto all'approvazione della Conferenza Stato-Regioni in modo da favorire il confronto e rispettare i vari livelli di rappresentanza. Oggi si deve infatti prediligere un criterio qualitativo, legato alle effettive esigenze e condizioni delle singole Regioni, che abbia riguardo e soddisfi le istanze promanate dei territori definendo in modo coerente ordini di priorità e interventi da effettuare con criteri ispirati alla sostenibilità economica, ma soprattutto a quella sociale. In questo contesto il PNRR (e le possibilità di azione da esso derivanti) risulta la vera occasione di riallineamento tra i territori da tempo auspicata e soprattutto è, e deve essere, leva fondamentale per portare finalmente a termine la riforma dell'assetto istituzionale dello Stato.

Questa impostazione, basata su un criterio di responsabilizzazione dei singoli territori, dando il via a meccanismi virtuosi basati sulla leale collaborazione e che consentano di mettere a sistema le buone pratiche, ottenendo contestualmente un miglioramento dei livelli di controllo della spesa, risulta auspicabile.

Ovviamente la strada sarà impervia e l'errore applicativo è dietro l'angolo e proprio per questo, tutto ciò, si dovrà attuare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, oltre che del principio solidaristico, valutando una rivisitazione dell'attribuzione di funzioni e competenze che valorizzi la capacità di pianificazione strategica dei territori; considerando la lunghezza della strada percorsa fino ad ora e l'annosità del processo fino ad oggi svolto, nonché l'entità delle risorse fino ad ora investite negli oltre vent'anni passati dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, l'auspicio è quello di portare finalmente a termine la riorganizzazione dell'assetto istituzionale dello Stato, necessaria e fondamentale per l'evoluzione del nostro paese e per il raggiungimento di quei livelli organizzativi e gestionali richiesti dai tempi e dal contesto internazionale contemporaneo.

Naturalmente, non sfugge a nessuno la complessità del processo, anche alla luce delle condizioni economiche e sociali del Paese, caratterizzato, come noto, da una forte sperequazione territoriale che impatta negativamente sulla stessa garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Il quadro generale, peraltro, risente pure, nel momento in cui si procede a dare attuazione al terzo comma dell'articolo 116, di un vizio per così dire originale che rimanda alla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta allora senza un puntuale ed approfondito confronto, sia in sede parlamentare che con i corpi intermedi.

In questo senso, la nostra Organizzazione, già in occasione della legge costituzionale del 2001, aveva osservato con preoccupazione l'ipotesi, prevista al terzo comma dell'articolo 117, di estendere l'autonomia differenziata a materie quali la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione, le professioni, la tutela della salute, la previdenza complementare e integrativa.



La nostra valutazione sul disegno di legge oggetto di analisi in questa sede, è sostanzialmente positiva, considerando le premesse finora espresse e le mediazioni e modificazioni in sede di Conferenza Stato Regioni che sono state già assunte e inserite nel Disegno di legge. Ci sono però alcuni dubbi circa i rischi legati all'applicazione del Disegno di legge, soprattutto relativamente ad alcune materie, potenziali oggetto di devoluzione.

L'oggetto primario delle devoluzioni e quello che anche a causa del suo peso in termini economico finanziari sui bilanci regionali e statali, risulta avere l'impatto principale nell'ambito dell'applicazione della riforma **è quello sanitario**. In questo ambito le preoccupazioni sono legate sia all'analisi dei LEA, da cui giunge la certificazione dei livelli qualitativi dei servizi sanitari e soprattutto un'aspettativa di vita inferiore per i residenti nelle regioni del sud con maggiore disagio sociale, prospettando in caso di un'applicazione non perfetta della legge un aumento delle problematiche e un'ulteriore incremento del divario in termini sociali.

Per quanto concerne invece la funzione relativa **alla Tutela e sicurezza sul lavoro** abbiamo perplessità rispetto al fatto che tali ambiti possano porsi in contrasto con materie di competenza statale esclusiva, creando possibili corto circuiti con l'eventuale legislazione regionale, ad esempio in relazione ai livelli essenziali salariali ex art. 36, al principio della retribuzione sufficiente. C'è poi la questione legata alla **disciplina del collocamento**, soprattutto nella misura in cui coinvolga soggetti privati nell'opera di intermediazione del mercato del lavoro. Ulteriori dubbi riguardano materie quali la gestione delle Professioni. Le professioni connesse a un interesse costituzionalmente rilevante necessitano dell'istituzione di un Ordine professionale nazionale unitario che curi la tenuta degli albi e controlli il possesso dei requisiti richiesti. Prevediamo per questa materia una riserva di legge statale riconducibile all'art. 33 in merito all'esame di Stato come condizione indefettibile per l'esercizio di determinate professioni su tutto il territorio nazionale. In effetti applicazioni aberranti della norma e mancati controlli in fase di formazione e trasformazione degli accordi potrebbero comportare danni considerevoli al tessuto sociale dello Stato. D'altronde come insegna la storia le riforme che incidono sull'assetto istituzionale di uno Stato, sono sempre rischiose, e il modo migliore per affrontare il rischio, superando i problemi legati al rapporto con i territori e i cittadini e all'interpretazione reale dei bisogni, è **la partecipazione alle decisioni di tutte le parti coinvolte**. Per questo motivo si propone **l'inserimento delle parti sociali come soggetti utili e presenti nello svolgimento dei processi, sia di trasferimento delle funzioni e delle risorse in fase di definizione degli accordi e dei LEP, che nella fase di monitoraggio e controllo**. Questo consentirebbe l'ascolto del territorio e favorirebbe la comunicazione e l'interscambio, anche in termini di buone pratiche fungendo da utile collegamento con il corpo sociale. Sarebbe anche interessante valutare e rivedere **il rapporto di connessione e le modalità di trattativa**, anche in fase di devoluzione delle funzioni da parte regionale, **che intercorre tra le Regioni e gli Enti Locali Territoriali, Città Metropolitane, Province e Comuni**, che dovrebbero essere valorizzati e non più soltanto "consultati" rispetto a temi che li riguardano direttamente, proprio in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà.