

## Sommario

<b>1. Autonomia e sussidiarietà</b> .....	1
<b>2. Le materie oggetto di autonomia</b> .....	2
<b>3. La legge 86 del 28 Giugno 2024</b> .....	5
<b>4. Criticità e opportunità</b> .....	6
<b>5. Proposta politica</b> .....	8

### **1. Autonomia e sussidiarietà**

Il tema dell'autonomia differenziata non può oggi essere affrontato con una logica semplificatoria, polarizzata e che non considera non solo i principi costituzionali ma anche i percorsi storici che hanno caratterizzato le nostre istituzioni.

In questo quadro, da un lato, non si può non sminuire il valore fondante della coesione politica, economica e sociale in un quadro strutturato di unità nazionale, che è imprescindibile anche per le organizzazioni sociali e di tutela di interessi collettivi, come i corpi intermedi, dall'altro, tantomeno, non si possono dimenticare i processi che, seppur lentamente, hanno favorito un processo di decentramento del sistema istituzionale e amministrativo, che dalla creazione delle Regioni fino alla riforma del Titolo V, ha tentato di costruire livelli di gestione della cosa pubblica (e non solo) più prossimi a comunità, territori e cittadini e da questi più facilmente controllabili e indirizzabili.

Non si può nascondere tutto ciò ma non si può neanche essere soddisfatti di un processo che, di fatto, ha comportato un regionalismo differenziato imperfetto, con un'alta conflittualità tra Stato e Regioni, e tra Regioni stesse, con materie, norme e servizi che variano tra territori in maniera poco organica, con un federalismo fiscale incompiuto, con un dualismo economico particolarmente accentuato e con un protagonismo degli enti locali più prossimi sempre più compresso.

Nella sostanza, un regionalismo che comporta una sussidiarietà verticale incompleta.

Ma, se, da un lato, tanto oggi si sta discutendo, giustamente, di autonomia differenziata nei risvolti negoziali e nelle procedure di attuazione, dall'altro poco si sta affrontando il tema in relazione al rapporto stretto che ci deve essere tra autonomia e sussidiarietà nel complesso, orizzontale e verticale, che anche nella nostra Costituzione è presente e fondante, ma nella pratica poco valorizzata.

In tal senso, non si può nascondere un elemento: senza una pratica vera ed effettiva della sussidiarietà a livello orizzontale l'autonomia territoriale non tiene.

Ossia, senza la pratica continua e costante di condivisione delle scelte, di collegamento con il protagonismo diretto dei cittadini, nelle forme dell'economia sociale e cooperativa e non solo, di coinvolgimento diretto, partecipato e condiviso, anche attraverso le nuove pratiche della co-programmazione e della co-progettazione, nell'organizzazione e gestione di servizi, attività e beni, difficilmente le istituzioni territoriali, anche con maggiori risorse e funzioni legislative e amministrative, potranno effettivamente valorizzare le comunità e i cittadini dei propri territori.

Una strada è fortemente indicata dalla Costituzione, nell'art. 118 c. 4 *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Perciò, autonomia e sussidiarietà sono principi che si tengono assieme e si legano l'un l'altro e solo il rafforzamento di questo legame può contribuire alla crescita del Paese.

Occorre rilanciare una stagione di vera pratica dei principi dell'autonomia e della sussidiarietà.

## **2. Le materie oggetto di autonomia**

Come è noto l'art. 117 c. 3 della Costituzione indica le materie di legislazione concorrente che possono essere oggetto di intesa per la devoluzione delle competenze, secondo lo schema indicato nell'art. 116 e maggiormente dettagliato nella recente legge 86 del 2024.

Si tratta sostanzialmente di 23 materie (di cui 8 non assoggettabili ai livelli essenziali delle prestazioni, quindi al processo di delega dell'art. 3 della L. 86/24) e sono:

- 1. commercio con l'estero; {NO LEP}**
- 2. rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; {NO LEP}**
- 3. tutela e sicurezza del lavoro;**
- 4. istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;**
- 5. norme generali sull'istruzione**
- 6. professioni; {NO LEP}**
- 7. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;**

8. tutela della salute
9. alimentazione;
10. ordinamento sportivo;
11. protezione civile; **{NO LEP}**
12. governo del territorio;
13. porti e aeroporti civili;
14. grandi reti di trasporto e di navigazione;
15. ordinamento della comunicazione;
16. produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
17. previdenza complementare e integrativa; **{NO LEP}**
18. coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; **{NO LEP}**
19. valorizzazione dei beni culturali e ambientali e
20. promozione e organizzazione di attività culturali;
21. casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; **{NO LEP}**
22. enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. **{NO LEP}**
23. organizzazione della giustizia di pace

Si tratta di materie che impattano notevolmente sulla sfera di operatività delle imprese, sia direttamente che indirettamente.

Nel primo caso, parliamo di tutta la sfera delle iniziative che riguardano il sostegno alle attività produttive, all'innovazione e alla ricerca, nonché il sistema di politiche attive e passive del lavoro o del commercio con l'estero.

Nel secondo caso, si tratta, ad esempio, delle politiche infrastrutturali, energetiche, delle reti di trasporto, del governo del territorio, nonché in ambito sanitario e dell'istruzione.

Tuttavia, vi è da precisare che molte di queste materie hanno un quadro normativo, che, non da oggi, tende a decentrare a livello regionale il livello decisionale, legislativo e amministrativo.

Prime fra tutte la Sanità, dalla nascita del SSN nel 1978 passando per il decreto Amato del 1992 e la riforma Bindi del 1999, fino ad arrivare alla riforma del titolo V, la competenza regionale è cresciuta sempre di più sia sul versante legislativo e amministrativo che sul versante organizzativo, tanto che assistiamo a 20 sistemi regionali diversi. Al contempo il potere statale di coordinamento da parte del Ministero della Salute è sempre meno stringente (o con ritardi e difficoltà di operatività, come dimostrano la storia della definizione dei LEA o l'ultimo rapporto Agenas sui servizi socio assistenziali) ma, paradossalmente, con la gestione del fondo sanitario a livello nazionale che limita e indebolisce, tuttavia, l'azione regionale.

Anche la materia ambientale è abbastanza decentrata, visto che è materia concorrente come "governo del territorio" e "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" ma di potestà esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", non senza difficoltà interpretative nel differenziare le prime dalle seconde. Di fatto, già oggi sono abbastanza regionalizzate alcune materie in campo ambientale, ovvero la normativa edilizia, la disciplina sugli inquinamenti di vario genere, nonché la disciplina sulla gestione dei rifiuti.

In ogni caso, dalla lettura degli schemi negoziali che nel 2019 sono stati negoziati tra le tre Regioni richiedenti l'autonomia, si può notare come il livello di dettaglio e di richiesta delle materie possa variare da Regione a Regione, superando ampiamente il numero dei 23 titoli (oltre 200 materie di fatto).

In ambito sanitario, ad esempio, si tratta di richieste che contemplano l'organizzazione del sistema sanitario, la gestione della formazione dei medici, i fabbisogni di personali, i convenzionamenti e gli accreditamenti.

Nell'ambito delle tutele e sicurezza del lavoro, si tratta della gestione delle politiche attive e passive del lavoro, prevedendo anche fondi integrativi differenziati.

Nell'ambito dell'istruzione e dell'università, a parte la gestione del personale, si tratta anche della gestione degli istituti di formazione scolastica, di corsi universitari e di formazione e dell'edilizia scolastica.

In ambito della ricerca e sostegno alle imprese, "esteso" alle attività produttive in generale, si tratta di politiche di supporto alla ricerca e all'innovazione, delle politiche di incentivazione e di sviluppo e innovazione, fino alle norme sul sistema camerale, alle politiche per l'internazionalizzazione delle imprese (nella materia commercio con l'estero).

in ambito di politiche energetiche, si tratta della gestione di nuovi giacimenti, dell'autorizzazione degli impianti, degli incentivi alla produzione da energia da fonti rinnovabili.

In ambito di infrastrutture e trasporti, si tratta di devoluzioni in ambito di concessioni autostradali, ferroviarie e stradali, della gestione dei porti e degli aeroporti, del trasporto pubblico locale.

In ambito di governo del territorio, di fatto, si tratta di una legislazione che riguarda le valutazioni di impatto, le pratiche edilizie e altri interventi in deroga per la gestione del territorio, del paesaggio e dell'ambiente.

### **3. La legge 86 del 28 Giugno 2024**

La legge 26 Giugno 2024, n. 86 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, pubblicata il 28 Giugno 2024 in GU", è entrata in vigore il 13 luglio 2024. La legge, soprattutto dopo la discussione e il dibattito avvenuto in Senato (si ricorda iter: il disegno originario, DDL 615, è stato approvato con modifiche il 23 Gennaio 2024, trasmesso successivamente alla Camera, divenuto AC 1665 e approvato il 16 Giugno 2024), è parzialmente cambiata rispetto al disegno originario (si contano una quarantina di interventi nel testo).

Rispetto al disegno originario risultano:

1. maggiormente affermati alcuni principi (unità nazionale, coesione, equità dei trattamenti tra Regioni, invarianza di risorse ed equilibrio di bilancio);
2. Tempistiche leggermente più lunghe rispetto all'iter di negoziato dell'intesa e di trasmissione della stessa al Parlamento;
3. Maggiormente dettagliati i confini della legge delega per la definizione dei LEP, per cui il Parlamento può esprimere pareri sui decreti legislativi, nonché le materie cui sono riferiti, 14 delle 23 (non tutte le materie previste dall'art. 117 c. 3 della Costituzione sono oggetto di definizione dei LEP);
4. Maggiormente dettagliata l'attività di monitoraggio del rispetto dei LEP, tramite una Commissione Paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali, con la possibilità che lo Stato, a tutela della coesione e dell'obbligo di garantire i LEP, ecc, cessi integralmente o parzialmente le intese, con delibera a maggioranza assoluta delle Camere;
5. Maggiormente precisati i principi per cui una singola intesa regionale non dovrebbe "intaccare" diritti e risorse delle Regioni che non richiedono la devoluzione/intesa di autonomia.

Tuttavia, la sostanza della riforma non cambia rispetto al testo originario:

- le intese restano decisamente un processo negoziale tra Presidente del Consiglio e Presidente di Regione, anche la Commissione Paritetica Stato-Regioni-Autonomie Locali di fatto è disciplinata dall'intesa e quindi da decreto PDCM;
- la definizione dei LEP e dei fabbisogni standard rimane essenziale per alcune materie (comunque delegata al Governo entro due anni), nei limiti delle risorse finanziarie disponibili ed ad invarianza delle risorse, pur mantenendo viva la possibilità della compartecipazione dei tributi e pur prevedendo un meccanismo di monitoraggio del rispetto dei LEP e della

stessa compartecipazione, che potrebbe al limite provocare la cessazione dell'intesa (per iniziativa "dello Stato", con un potere d'iniziativa abbastanza indefinito);

- le materie di devoluzione, cui è delegata la definizione dei LEP, seppur in minor misura delle 23 previste di possibile devoluzione, di fatto riguardano alcuni ambiti di diritto "essenziali", rispetto ai quali le diversità sono già oggi dirimenti tra le Regioni (salute, istruzione, lavoro, trasporti, energia) e contribuiscono ai gap che conosciamo;
- la durata delle intese resta di 10 anni;
- il trasferimento di funzioni con relative risorse (umane e finanziarie) è sempre possibile e può essere compartecipato da gettito "trattenuto" a livello regionale, che non dovrebbe inficiare su diritti e servizi nelle altre Regione, è lecito chiedersi come questo gioco possa essere "a somma zero".

#### 4. Criticità e opportunità

- Che il divario economico tra le Regioni sia evidente e possibile nell'attuale sistema giuridico è un fatto, né tantomeno l'assetto giuridico esistente è stato capace e garante di una maggiore perequazione, anzi, tuttavia viviamo un regionalismo imperfetto che crea spesso confusione: applicare e valorizzare la sussidiarietà verticale e orizzontale potrebbe essere una soluzione innovativa per ridurlo? Non va dimenticato che il dualismo economico nel nostro Paese si è accentuato negli anni: tra il 2000 e il 2022 la quota di Pil nel Mezzogiorno è scesa di due punti percentuali (22%) e la quota di occupati di 2,3 punti percentuali (27%).
- A tal proposito, è utile ricordare il senso e il richiamo della CEI alla rimozione del dualismo economico: "«Il Paese non crescerà se non insieme». Questa convinzione ha accompagnato, nel corso dei decenni, «il dovere e la volontà della Chiesa di essere presente e solidale in ogni parte d'Italia, per promuovere un autentico sviluppo di tutto il Paese»<sup>1</sup>, assieme ad una profonda visione che vede la Chiesa dislocarsi a livello territoriale, valorizzando la partecipazione attiva dal basso delle comunità a livello territoriale e regionale. La nota poi, come è noto, riporta una serie di criticità rispetto al disegno di legge approvato: "In questo senso, il progetto di legge con cui vengono precisate le condizioni per l'attivazione dell'autonomia differenziata – prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – rischia di minare le basi di quel vincolo di solidarietà tra le diverse Regioni, che è presidio al principio di unità della Repubblica".
- Il Ruolo del Parlamento è, nella fase principale, sostanzialmente di tipo consultivo, successivamente è a valle del processo negoziale in cui Stato e Regione per la gran parte negoziano i contenuti dell'accordo ed è parzialmente recuperato nella legge delega per la

---

<sup>1</sup> <https://www.chiesacattolica.it/autonomia-differenziata-nota/>

definizione dei LEP, che resta comunque un processo che nasce da una Commissione governativa di 61 membri (<https://www.affariregionali.it/il-ministro/comunicati/2023/marzo/ministro-robotto-calderoli-annuncia-61-esperti-comitato-lep-al-lavoro-con-cabina-regia-per-individuare-e-garantire-diritti-di-tutti/>), che ha di recente terminato la fase tecnica di ricognizione<sup>2</sup>, e che potrà solo in parte recuperare il “consenso” necessario su questo tipo di decisioni, nonché effettuare con precisione il lavoro della definizione dei LEP (solo ad es, si prenda a riferimento la difficoltà “certificata” dall’Agenas di avere una comparabilità tra le tariffe e gli standard di servizio in materia di assistenza domiciliare e cure socio sanitarie <https://www.agenas.gov.it/comunicazione/primo-piano/2382-analisi-comparative-tariffe-vigenti-livello-regionale>).

- Come coniugare l’invarianza di risorse (oneri di finanza pubblica) per le Regioni che chiederanno la devoluzione (trattenendo eventualmente per sé anche gettito fiscale, come previsto dall’articolo 5, comma 2) e per quelle che non la chiederanno resta un tema, a maggior ragione dopo le precisazioni e gli emendamenti avvenuti dopo il passaggio parlamentare, che negli art. 1 c. 2, l’art 4 c. 1, l’art. 7 c. 1 e l’art. 9 c. 3 specificano la neutralità degli effetti economici e finanziari anche per le Regioni che non richiedono l’intesa. Come è noto, se considerassimo le entrate totali (ossia, correnti tributi, sostanzialmente, diretti e indiretti, e in conto capitale) del settore pubblico allargato, nel 2021 (Oltre 1,1 mille miliardi) il 23% deriva dal Mezzogiorno, il 77% dal Centro Nord. Le tre regioni che richiedono l’autonomia differenziata sono ad una quota pari al 39,7%. Di contro, dal lato della spesa, In termini di distribuzione regionale della spesa (in valori assoluti 1,1 mille miliardi, sempre nel 2021), il 30% è nel Mezzogiorno e il 18,5% è in Lombardia (oltre 210 miliardi di euro), il 13,3% Lazio, il 7,8% Emilia Romagna, il 7,5% Veneto (circa 90 miliardi di euro). Le regioni che hanno richiesto l’autonomia nel 2019 rappresentano il 34% della spesa pubblica, più di 1/3, da cui ne deriva il cd. “residuo fiscale”<sup>3</sup>, che ammonterebbe analizzando questi dati, per queste tre regioni, per il 2021 a circa 80 miliardi di euro, nel 2000 erano 64 miliardi.
- Occorre tener presente, poi, che il percorso di riforma verso l’autonomia differenziata potrebbe generare impatti sulla stabilità della finanza pubblica. Su questo ha già manifestato preoccupazioni specifiche la Commissione Europea (nonostante l’azione di promozione e sostegno del ruolo delle Regioni nelle politiche unionali sulla base di un concetto che si è imposto negli ultimi decenni di una multi-level governance). Nel Country Report per il 2024, che ha accompagnato le raccomandazioni specifiche per l’Italia e che il 19 giugno u. s. ha portato all’avvio della procedura d’infrazione per deficit eccessivo, ha segnalato che «l’attribuzione di competenze aggiuntive alle regioni italiane comporta rischi per la coesione

---

<sup>2</sup> <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2024/gennaio/rapporto-finale-clep/>

<sup>3</sup> Il calcolo del residuo fiscale risulta particolarmente complesso e di non facile e prima elaborazione, cfr. Banca d’Italia, Le Economie Regionali, n. 22 del Novembre 2020

e per le finanze pubbliche». «Mentre il disegno di legge attribuisce specifiche prerogative al governo nei negoziati con le regioni - sottolinea l'esecutivo europeo - esso non fornisce alcun quadro comune di riferimento per valutare le richieste di competenze aggiuntive da parte delle regioni. Inoltre - continua la raccomandazione - poiché i LEP (Livelli essenziali di prestazioni) garantiscono solo livelli minimi di servizi e non riguardano tutti i settori, vi sono rischi di ulteriore aumento delle disuguaglianze regionali. L'attribuzione di poteri aggiuntivi alle regioni in modo differenziato aumenterebbe anche la complessità istituzionale, con il rischio di maggiori costi sia per le finanze pubbliche che per il settore privato».

- Il negoziato sulle risorse (strumentali, finanziarie, ecc) è demandato al lavoro di una commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, come sarà possibile incidere attraverso il ruolo del Parlamento e/o dei corpi intermedi (nella legge definitiva solo i sindacati maggiormente rappresentativi sono "sentiti" in materia di trasferimento delle risorse umane), eppure non sarebbe utile anche in questo caso procedimentalizzare un percorso di maggiore ascolto e sussidiarietà orizzontale dei corpi intermedi?
- L'iter previsto dalla legge resta abbastanza «barocco», tra ricerca delle intese, definizione dei LEP tramite processo di delega, Fabbisogni Standard e attribuzione delle Risorse, monitoraggio delle stesse attraverso la Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie Locali, quasi a creare in maniera "endogena" motivi di rallentamento della devoluzione, tutto ciò potrebbe scoraggiare nei fatti il processo di regionalismo.
- I rapporti tra Regioni e enti locali restano un tema: un convitato di pietra di questa discussione e di questo decentramento "regionale", nonostante la Commissione paritetica ex art. 5 c. 1 sia diventata anche delle Autonomie Locali (con rappresentanti ANCI e UPI), dopo l'iter parlamentare della bozza Calderoli. Nella sostanza, c'è il rischio di un nuovo centralismo regionale, a fronte però di un sostanziale regionalismo imperfetto.
- Le **tematiche relative alle specificità cooperative** restano comunque sullo sfondo del dibattito e, al momento, non centrali; riguardano, tra l'altro:
  1. Le questioni della devoluzione della **vigilanza amministrativa (richiesta nei fatti da Veneto e Lombardia nel 2019)**
  2. La questione della devoluzione della istituzione dei **Fondi mutualistici** e dell'obbligo di versamento del **3 per cento**
  3. La devoluzione della materia "**casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale**"

## 5. Proposta politica

In un momento storico in cui il dibattito sull'autonomia è molto polarizzato e schiacciato sul breve termine, con più di un equivoco tra ciò che ne è formalmente oggetto (ovvero il trasferimento di

potestà legislativa dal livello statale al livello regionale) e ciò che può esserne una conseguenza (ovvero le maggiori risorse economiche a disposizione delle Regioni e impatto sui vincoli di solidarietà a livello statale) per cui non ci riconosciamo nella polarizzazione delle strade che abbiamo davanti, ossia referendum abrogativo o attuazione della legge, ma occorre una terza via, ossia una proposta politica che parta da alcuni assunti:

- Non è possibile considerare questo processo a discapito dell'unità del Paese che è ben più integrato dal punto di vista economico e sociale di quanto non lo si pensi generalmente, né tantomeno avviarlo senza le opportune accortezze dal lato delle finanze pubbliche e della garanzia dei servizi su tutto il territorio nazionale. **L'unitarietà della potestà legislativa è un carattere fondamentale per le cooperative.**
- Non è possibile avviare una riforma sull'autonomia differenziata, senza aver preventivamente ripreso il percorso di attuazione del federalismo fiscale che ne è un presupposto ineludibile.
- Non è possibile un processo di autonomia differenziata senza un'applicazione piena e circolare della sussidiarietà, anche quindi orizzontale. **Occorre maggiore sussidiarietà orizzontale e verticale.**
- Non è un bene sostituire il centralismo dello Stato con un centralismo regionale che poco delega agli enti locali, Comuni, anche in forma associata, e Città metropolitane, antenne istituzionali e, spesso, erogatori di servizi fondamentali. **Occorre valorizzare gli Enti Locali riformando il Testo unico degli Enti Locali.**
- Non è necessario trasferire funzioni legislative dal livello statale a quello regionale per perseguire maggiore efficienza nelle azioni pubbliche; già ora, in forza di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione e dalle riforme amministrative degli anni Novanta, è possibile il trasferimento di funzioni amministrative alle Regioni ed enti locali che ben potrebbe garantire migliori condizioni per l'esercizio delle funzioni pubbliche.
- Occorre avviare una stagione di riforme che riporti al centro il tema della sussidiarietà che, da punto di vista amministrativo, nel solco dell'art.118 della Costituzione, attui maggiore decentramento nei livelli verticali, maggiori responsabilità a livello amministrativo, e, al contempo, riprendendo le discussioni sull'assetto legislativo e parlamentare, riavvi il dibattito sul rapporto tra regionalismo e funzioni legislative, non disdegnando affatto un quadro istituzionale che veda il Senato diventare Camera dei territori, dei Comuni e delle Regioni. **Siamo per le grandi riforme per il bene del Paese.**
- **In definitiva, il tema dell'autonomia differenziata va direzionato maggiormente sul decentramento amministrativo e del federalismo fiscale rispetto alla potestà legislativa, allineando così lo svolgimento delle funzioni amministrative con la potestà fiscale.**