

Relazione illustrativa

In base all'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ormai da oltre ventuno anni dalla riforma del 2001 del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, con legge dello Stato possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta forme e condizioni particolari di autonomia nelle 23 materie richiamate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il tema dell'autonomia differenziata, o regionalismo asimmetrico, è per altro verso connesso sia agli aspetti del pluralismo istituzionale e territoriale italiano, sia al soddisfacimento e tutela dei diritti dei cittadini.

Sotto il primo profilo, costituisce fondamento l'articolo 5 della Costituzione, che riconosce l'autonomia territoriale come principio fondamentale della Repubblica, promuove il decentramento amministrativo quale base di un'ottimale distribuzione delle funzioni, a garanzia di libertà, democrazia, efficacia dell'azione di governo, efficienza per l'utilizzo delle risorse, che costituisce, tra l'altro, un'esigenza posta dagli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Dal secondo angolo visuale, l'autonomia differenziata può rappresentare una svolta rispetto ai vincoli che attualmente impediscono il pieno soddisfacimento dei diritti a livello territoriale e la valorizzazione delle potenzialità proprie delle autonomie territoriali.

Tuttavia, l'attuazione del dettato costituzionale finora è rimasta sulla carta, in quanto il dibattito politico sul regionalismo differenziato che va avanti almeno da tre legislature – attraversate, rispettivamente, da crisi economico-finanziaria, pandemia e infine dalla crisi energetica causata dalla guerra – non è ancora giunto a conclusione.

Il presente disegno di legge è quindi volto a *“dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale”*, come ha sottolineato il Presidente del Consiglio dei ministri nelle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento il 25 ottobre 2022.

In merito alla *coesione*, le unità politiche territoriali che compongono la Repubblica, sebbene molto diverse tra loro secondo la gran parte degli indicatori statistici rilevanti (lungo linee di frattura che non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud), sono e sempre più saranno fortemente interdipendenti. Perciò è frequente il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di “traino”. Da questo punto di vista risulta un *“vulnus”* anche al principio di coesione.

Pertanto, con l'autonomia differenziata non si vuole dividere il Paese, né favorire regioni che già viaggiano a velocità diversa rispetto alle aree più deboli dell'Italia. L'auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l'autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere. A tal fine, il fondo di perequazione previsto

dall'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere utilizzato anche dalle regioni che non fanno richiesta dell'autonomia differenziata. In questo modo cresce l'Italia.

In questa prospettiva, fin dagli inizi dell'attività dell'Esecutivo in carica, è stato avviato un proficuo confronto sia con le Regioni interessate che con la Conferenza delle Regioni.

E' maturata quindi la decisione di avviare il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso le due direttrici: a) del procedimento di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; b) della presentazione di un disegno di legge alle Camere per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Per quanto riguarda la determinazione dei LEP nelle materie che possono essere oggetto di autonomia differenziata, la legge di bilancio per l'anno 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha istituito una Cabina di regia, composta da tutti i ministri competenti. Questa dovrà provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni ordinarie, con successiva individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa, con susseguente determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Al termine di tale iter, entro un anno, la Cabina di regia predisporrà uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le 23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.

Quanto al presente disegno di legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., è opportuno ricordare che il Parlamento, nelle risoluzioni approvate a conclusione dell'esame della NADEF per il triennio 2023-2025, ha impegnato il Governo a considerarlo come disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica.

Dal punto di vista metodologico, la strada del disegno di legge di attuazione è in linea con alcune scelte già operate in precedenza da altri Governi tra 2017 e 2019, con particolare riferimento ai Governi Gentiloni e Conte II.

La soluzione di una legge generale di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere.

Infatti, il presente disegno di legge, da un lato, individua i principi per l'attribuzione di funzioni alle Regioni che abbiano chiesto l'accesso a forme e condizioni particolari di autonomia per una o più materie richiamate dall'art 116, terzo comma, della Costituzione, e delle connesse risorse umane, strumentali e finanziarie; dall'altro, definisce le modalità

procedurali di approvazione, modifica e cessazione di efficacia delle intese fra lo Stato e la singola Regione, assicurando il coinvolgimento del Parlamento su un tema così rilevante.

Il presente disegno di legge, all'esito di un lavoro istruttorio con il coinvolgimento preventivo della Conferenza delle Regioni, è assoggettabile al parere della Conferenza unificata e ha come filo conduttore l'esigenza di condividere con il Parlamento le decisioni più importanti per rendere effettivo il regionalismo asimmetrico. Tale esigenza si manifesta già nella stessa scelta di affidare a una legge ordinaria del Parlamento il compito di attuare in via generale le disposizioni costituzionali sull'autonomia differenziata. In tal modo, le iniziative che ciascuna Regione interessata vorrà di volta in volta sottoporre al Governo e al Parlamento saranno accompagnate dagli adempimenti che il legislatore avrà ritenuto necessari.

Sempre sul ruolo del Parlamento, a fronte del testo costituzionale che si limita a fare riferimento alla sola legge di approvazione di una intesa già conclusa, l'idea di fondo è quella di valorizzare il coinvolgimento delle Camere fin dalla fase preliminare degli schemi di intesa i quali saranno esaminati da parte dei competenti organi parlamentari, che potranno esprimersi con atti indirizzo entro sessanta giorni, secondo i regolamenti di ciascuna Camera.

Il sistema, perciò, è delineato in modo tale che, quando il testo del disegno di legge di approvazione dell'intesa arriverà alle Camere, queste avranno già avuto modo di operare un esame attento e adeguato, pronunciandosi sullo schema di intesa preliminare, consentendo al Governo e alle Regioni, che sottoscrivono l'intesa, di conoscere anticipatamente le indicazioni del Parlamento, di cui viene riconosciuto il ruolo sostanziale.

Il ruolo del Parlamento può avere conseguenze rilevanti anche per porre fine all'assetto attuale, talora problematico, delle funzioni amministrative.

Quanto al finanziamento dell'autonomia differenziata, si rinvia a una Commissione paritetica Stato-Regione il compito di individuare le risorse necessarie per l'autonomia differenziata. Nel progetto si è reso necessario adottare soluzioni (quale, ad esempio, la compartecipazione a tributi o entrate erariali) che siano commisurate alla maggiore spesa che le Regioni interessate dovranno sostenere.

Più in particolare, il disegno di legge consta di 10 articoli.

L'**articolo 1** indica le finalità della legge. Essa definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché gli aspetti procedurali delle intese tra lo Stato e una Regione. L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei LEP.

L'**articolo 2** disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione. L'atto di iniziativa relativo all'autonomia differenziata per una o più materie o ambiti di materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione richiedente,

previo parere degli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. Quindi è trasmesso al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze entro i successivi trenta giorni, avvia il negoziato con la Regione interessata. Lo schema di intesa preliminare tra Stato e Regione, corredato di una relazione tecnica, è approvato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie. Alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata. Lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso per il parere alla Conferenza unificata che deve pronunciarsi entro trenta giorni; trascorso tale termine viene comunque trasmesso alle Camere, per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, i quali potranno esprimersi con atti indirizzo entro sessanta giorni, secondo i rispettivi regolamenti. Il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutati i pareri della Conferenza Unificata e sulla base degli atti di indirizzo da parte dei competenti organi parlamentari o, comunque, decorso il termine di sessanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo che è poi trasmesso alla Regione interessata per la relativa approvazione e, successivamente, deliberato dal Consiglio dei ministri; alla relativa seduta partecipa il Presidente della Giunta regionale. Lo schema di intesa definitivo è corredato da una relazione tecnica. Dopo l'approvazione dell'intesa, sottoscritta sia dal Presidente del Consiglio dei ministri che dal Presidente della Giunta regionale, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Il predetto disegno di legge è subito trasmesso alle Camere per la deliberazione ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'**articolo 3** contiene le disposizioni relative alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, secondo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l'anno 2023).

La determinazione dei LEP è demandata a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.m.) che, alla fine del relativo *iter*, dovranno essere predisposti dalla Cabina di regia e deliberati dal Consiglio dei ministri. Sugli schemi di d.P.C.M dovranno essere acquisiti l'intesa della Conferenza unificata e il parere delle Camere – che dovrà essere reso entro quarantacinque giorni - prima della relativa deliberazione da parte del Consiglio dei ministri. Spetta alla legge indicare le materie o gli ambiti di materie LEP.

È opportuno precisare che per quanto riguarda la definizione dei LEP in materia di tutela della salute, la Cabina di regia dovrà tenere conto, senza evidentemente incidere in termini negativi, del quadro normativo relativo ai LEA, già disciplinati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 nonché dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017.

Per altro verso, qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione interessata è tenuta all'osservanza di tali livelli essenziali, subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP.

L'**articolo 4**, con disposizioni naturalmente riferite all'intero territorio nazionale, al comma 1, stabilisce i principi per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP: tale trasferimento può avvenire, in via generale, solo dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Nel caso in cui la determinazione dei LEP determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento di funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica. Il comma 2 prevede che il trasferimento delle funzioni non riferibili ai LEP, con le relative risorse, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data della entrata in vigore della legge in commento.

L'**articolo 5** reca disposizioni di principio sull'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Tali risorse sono determinate da una Commissione paritetica Stato Regione, composta da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, dai corrispondenti rappresentanti regionali. Il finanziamento delle funzioni attribuite, le cui modalità sono definite dall'intesa, avviene attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

L'**articolo 6** prevede che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possano essere attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane dalla stessa Regione, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, insieme con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Restano ferme le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse, nei termini di cui alla normativa vigente.

L'**articolo 7** del disegno di legge, innanzitutto, riguarda la durata delle intese, che ciascuna di esse dovrà individuare, comunque non superiore a dieci anni. Si prevede, inoltre, che, con le medesime modalità previste per il loro perfezionamento, le intese possano essere modificate. Ciascuna intesa può prevedere, poi, i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Ciascuna intesa dovrà, poi, individuare i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oggetto di intesa approvata, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore

delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa. L'individuazione espressa è diretta ad agevolare la conoscibilità delle disposizioni applicabili nella fase transitoria.

È poi rimessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, al Ministero dell'economia e delle finanze o alla Regione la possibilità di disporre, anche congiuntamente, verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse. A tal fine ne concordano le modalità operative.

La Commissione paritetica Stato-Regione deve procedere annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio.

Infine, in base al comma 6, le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese sono tenute a osservare le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative e le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

L'**articolo 8** contiene le clausole finanziarie. In particolare, stabilisce che dall'applicazione della legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. È garantito il finanziamento dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, sono garantiti l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, concernenti, rispettivamente, la perequazione ordinaria e gli interventi speciali.

Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

L'**articolo 9** prevede misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

In particolare, stabilisce che, ai fini della promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, della rimozione degli squilibri economici e sociali e del perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato, dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili, anche attraverso: a) l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento

statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione.; b) l'unificazione delle risorse di parte corrente e semplificazione delle relative procedure amministrative; c) l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale.

L'**articolo 10** reca, infine, le disposizioni transitorie e finali. In particolare, prevede che prosegua il corso degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione prima dell'entrata in vigore della legge di attuazione dell'autonomia differenziata. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si ribadisce l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel senso che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, anche le regioni a statuto speciale e le province autonome possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Si prevede altresì una clausola di salvaguardia per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.