

DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA
DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO 116,
TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE
(DDL AUTONOMIA DIFFERENZIATA)

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI

Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Missione in Abruzzo - 19 febbraio 2024

SINTESI DDL AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Il disegno di legge detta le “regole quadro” che disciplinano a monte il procedimento per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Il testo provvede alla definizione dei principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e delle modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione. In premessa, il disegno di legge individua le finalità dell'intervento legislativo esplicitando che l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione **dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, primo comma, lettera m), della Costituzione (LEP)**, ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli Enti Locali.

- **Part. 1 del DDL**, rubricato “**finalità**”, espressamente stabilisce che nel rispetto dei principi di unità e indivisibilità dello Stato, con la norma si provvede al decentramento amministrativo definendo i principi generali per l'attuazione dell'art. 116, Cost., nonché alla fissazione delle modalità procedurali per l'approvazione delle intese tra lo Stato e le Regioni. 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**.
- **Part. 2 del DDL**, rubricato “**Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione**”, stabilisce la modalità per giungere all'intesa. L'atto di iniziativa è deliberato dalle Regioni sentiti gli Enti Locali e può riguardare una o più materie. Successivamente, è trasmesso al Governo, che lo valuta anche ai fini dell'individuazione delle risorse necessarie al trasferimento delle funzioni; è poi approvato dal Consiglio dei Ministri e trasmesso alla Conferenza Unificata e al Parlamento. A seguire, il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari regionali predispongono lo schema di intesa definitivo, che è trasmesso alla Regione interessata che lo approva. Con lo schema d'intesa definitivo, il Governo delibera un disegno di legge, che viene immediatamente trasmesso alle Camere che approvano a maggioranza assoluta dei componenti, come prescritto dall'art. 116, 3° comma, Cost.
- **L'art. 3 del DDL**, rubricato “**Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione**”, delinea la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, la quale ruota intorno al potere del Governo di adottare, entro 24 mesi

dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, uno o più decreti legislativi, i cui schemi sono trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materie, nonché di quelle competenti per i profili finanziari.

I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sono determinati nelle seguenti materie o ambiti di materie:

- Norme generali sull'istruzione;
- Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- Tutela e sicurezza del lavoro;
- Istruzione;
- Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- Tutela della salute;
- Alimentazione;
- Ordinamento sportivo;
- Governo del territorio;
- Porti e aeroporti civili;
- Grandi reti di trasporto e di navigazione;
- Ordinamento della comunicazione;
- Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Vengono definite le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse. Il comma 7, prevede che i LEP possano essere periodicamente aggiornati, in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici conseguenti al mutamento del contesto socioeconomico o dell'evoluzione della tecnologia. Sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo le modalità di cui all'articolo 1, commi 793 e 796, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), i costi e i fabbisogni standard sono determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più D.P.C.M.. Il nuovo comma 9 precisa che, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo in esame, continuano ad applicarsi, ai fini della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le citate disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge di bilancio 2023.

- **L'art. 4 del DDL, rubricato "trasferimento delle funzioni"**, 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, che può avvenire soltanto dopo la determinazione dei LEP medesimi e dei relativi costi fabbisogni standard.
- **L'art. 5** disciplina le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie alle Regioni per avere una maggiore autonomia. Queste risorse sono definite e stabilite da una Commissione Paritetica Stato - Regione - Autonomie locali, con il compito di formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento. I criteri di determinazione di tali beni e risorse, così come le modalità di finanziamento delle suddette funzioni, dovranno essere definiti nell'ambito dell'intesa tra Stato e Regione disciplinata dall'articolo 2 del disegno di legge.
- **L'art. 6** prevede funzioni che possono essere trasferite dalla Regione ad altri Enti Locali come Comuni, Province e Città metropolitane. Tutto ciò deve essere fatto nel rispetto della Costituzione, che sancisce la centralità degli Enti Locali e delle loro funzioni essenziali.

- L'art. 7 stabilisce delle linee guida per la stipula degli accordi tra lo Stato e le Regioni, chiamate "intese". Questi accordi possono durare al massimo 10 anni, possono essere modificati o cessati in caso di necessità e devono indicare in modo chiaro quando le disposizioni statali vigenti devono continuare ad applicarsi.
- L'art. 8 prevede che la Commissione paritetica di cui all'articolo 5 procede 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, mentre spetta alla Corte dei Conti riferire annualmente alle Camere sui controlli effettuati, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo differenziato rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.
- L'art. 9 del DDL reca la clausola di invarianza finanziaria con riferimento all'attuazione della legge e di ciascuna intesa che ne derivi.
- L'art. 10 rubricato "**Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale**", prevede una sorta di clausola di perequazione per le Regioni che non concludono le intese, garantendo anche ulteriori fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale destinate allo sviluppo della coesione e della solidarietà sociale.
- L'art. 11 prevede infine che la legge trovi applicazione nei confronti delle Regioni che abbiano già avviato il negoziato per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, nonché che si applichi anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, che riconosce a tali enti territoriali forme di maggiore autonomia previste da tale legge.

CONSIDERAZIONI

Il Disegno di legge sull'autonomia differenziata rappresenta la doverosa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Norma che è stata inserita con la riforma del titolo V Cost., mediante la legge costituzionale n. 3 del 2001.

La norma costituzionale prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario - c.d. "*regionalismo differenziato*", attraverso il trasferimento delle specifiche funzioni nelle materie indicate nella stessa Costituzione, sulla base di una intesa tra lo Stato e la Regione e previa approvazione di una legge del Parlamento da adottarsi con una maggioranza rafforzata (maggioranza assoluta).

Il DDL determina le "precondizioni" perché possa farsi ricorso alle intese in esame, chiarendo che il procedimento non può essere avviato prima che lo Stato individui, per tutte le Regioni, le prestazioni "fondamentali" e "inderogabili", i c.d. **livelli essenziali delle prestazioni** che devono essere assicurati a ogni cittadino (**LEP**) su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal trasferimento della competenza legislativa su alcune materie.

La determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** è, quindi, il presupposto per l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia.

Per ciascun **LEP** è individuato anche il relativo **fabbisogno e costo standard**, cioè il costo necessario per garantire la prestazione in condizioni di efficienza, tenuto conto della situazione generale e complessiva nazionale.

Viene cancellato ogni riferimento alla spesa storica (ossia quanto storicamente si è speso per un determinato servizio. In passato si è seguito il criterio del costo storico: quanto veniva trasferito alle varie Regioni sotto forma di trasferimenti dipendeva da quanto una Regione avesse speso nell'anno precedente) che aveva sollevato perplessità anche da parte dei costituzionalisti.

In altri termini, il costo standard non è semplicemente quello della Regione più virtuosa, ma viene individuato anche tenendo conto delle varie realtà territoriali e delle relative criticità, sulla base delle dimensioni, della popolazione, dell'orografia, delle condizioni economiche, delle infrastrutture, ecc.. In tal senso, va richiamato anche l'art. 9 del DDL, rubricato "Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale", che prevede una sorta di clausola di perequazione per le Regioni che non concludono le intese, garantendo anche ulteriori fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale destinate allo sviluppo della coesione e della solidarietà sociale.

Si è inoltre previsto che la nuova distribuzione delle competenze dovrà essere idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza ed è stato, agli stessi fini, introdotto in via aggiuntiva il richiamo al principio solidaristico di cui agli artt. 2 e 5 Cost.

Il DDL in esame ha ben calibrato le esigenze di decentramento amministrativo con le necessità di unità nazionale e uniformità di trattamento. Può, quindi, affermarsi che la principale finalità della legge, prima ancora dell'autonomia, è quella di rendere effettivi i diritti in ogni parte del territorio nazionale e di realizzare il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.