



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BOCCIA, ALFIERI, BASSO, BAZOLI, CAMUSSO, CASINI, COTTARELLI, CRISANTI, D’ELIA, DELRIO, FINA, FRANCESCHELLI, FRANCESCHINI, FURLAN, GIACOBBE, GIORGIS, IRTO, LA MARCA, LORENZIN, LOSACCO, MALPEZZI, MANCA, MARTELLA, MELONI, MIRABELLI, MISIANI, NICITA, PARRINI, RANDO, ROJC, ROSSOMANDO, SENSI, VALENTE, VERDUCCI, VERINI, ZAMBITO e ZAMPA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 13 OTTOBRE 2022

Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, in materia di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni a statuto ordinario

ONOREVOLI SENATORI. - L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie indicate dal comma medesimo e nel rispetto dei principi previsti dall'articolo 119 della stessa Carta costituzionale.

Attualmente sono quattro le regioni che, con delibere dei rispettivi consigli, hanno formalizzato richieste di autonomia differenziata, mentre altre regioni hanno comunicato l'intenzione di procedere ad analoghe istanze.

Tuttavia l'attuazione della disposizione costituzionale ha presentato criticità a causa dell'assenza di un quadro coerente di riferimento che, all'atto dell'avvio del processo di differenziazione di competenze tra le regioni, non faccia venire meno il rispetto degli obiettivi di autonomia e decentramento e, allo stesso tempo, assicuri il perseguimento degli obiettivi costituzionali volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, in modo da garantire l'unità e l'indivisibilità della Repubblica.

È in questo contesto che va situato il percorso attuativo della disposizione costituzionale che si intende avviare, che, nel farsi carico delle esigenze di differenziazione poste da alcune regioni, mantiene viva l'attenzione a garantirne la coerenza non solo con i principi di sussidiarietà e adeguatezza enunciati nella Costituzione, ma anche con il più generale principio solidaristico che connota il sistema degli enti locali nella sua interezza.

Il presente disegno di legge è il risultato di un ampio e complesso processo istruttorio che ha coinvolto molti soggetti istituzionali,

a partire dalle regioni che avevano originariamente fatto richiesta di autonomia differenziata, ed è stato, poi, oggetto di confronto anche con le altre regioni e gli enti locali in sede di Conferenza unificata il 28 novembre 2019.

Il 3 dicembre 2019 è stata altresì istituita presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri una Commissione di studio sui temi dell'autonomia differenziata, composta da esperti qualificati anche esterni all'amministrazione e provenienti da diverse categorie professionali, in particolare professori universitari di diritto costituzionale. La Commissione si è insediata il 10 dicembre 2019 e ha continuato i propri lavori anche durante il *lockdown* attraverso videoconferenza e comunicazioni via *mail*.

Il 5 febbraio 2020 si è svolto anche un incontro con le organizzazioni sindacali.

Dalle suddette consultazioni è emersa la necessità:

a) di subordinare il trasferimento delle funzioni relative alle materie concernenti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, alla previa determinazione degli stessi LEP, senza introdurre *iter* speciali per l'adozione dei LEP;

b) di far decorrere l'attribuzione di funzioni che implicano il trasferimento di risorse finanziarie alla data di entrata in vigore del relativo decreto di trasferimento;

c) del trasferimento immediato delle funzioni amministrative per le quali non occorre individuare i LEP e che non comportano il trasferimento di risorse;

d) di ribadire la necessità del rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza e del principio solidaristico, con il coinvolgimento degli enti locali nel percorso riformatore, tenendo conto delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane;

e) di sottoporre lo schema di intesa preliminare a una valutazione collegiale del Consiglio dei ministri per consentire anche ai Ministeri non competenti per materia l'espressione delle proprie valutazioni, al fine di garantire il più ampio confronto in seno al Governo;

f) di definire un percorso preliminare finalizzato ad acquisire le valutazioni delle Camere prima della stipulazione dell'intesa definitiva.

Sulla base dell'ampio e complesso lavoro svolto, è stata pertanto predisposto il presente disegno di legge che è volto a definire un quadro unitario di disposizioni a cui lo Stato si conforma in sede di elaborazione delle intese con le regioni interessate, avendo riguardo sia alla sostenibilità giuridica della differenziazione richiesta - nel cui ambito la richiesta espansione della differenziazione deve risultare coerente con la necessaria unitarietà del nostro assetto regionale - sia alla sostenibilità economica del nuovo assetto, che deve muoversi all'interno dei vincoli economici e finanziari di finanza pubblica, come del resto richiesto dall'articolo 119 della Costituzione, i cui principi sono espressamente richiamati dall'articolo 116 della stessa Costituzione.

Si tratta di un rilevante intervento che intende fissare una cornice unitaria nazionale entro la quale possono essere inserite le intese da parte di tutte le regioni. Una cornice unica che capovolge le precedenti impostazioni.

Il presente disegno di legge stabilisce le modalità di coinvolgimento delle Camere prima dell'approvazione dell'intesa tra il Governo e le regioni, prevedendo anche ter-

mini sollecitatori, allo scadere dei quali l'*iter* procedimentale comunque deve essere concluso.

L'iniziativa si inserisce in un contesto che vede anche la proposta di istituzione di un fondo perequativo nell'ambito della legge di bilancio annuale, con relativa dotazione finanziaria; una proposta che risponde all'importante finalità strategica perequativa mirata al recupero del *deficit* infrastrutturale tra le diverse aree geografiche del territorio nazionale, anche infra-regionali.

Il presente disegno di legge è composto da due articoli.

L'articolo 1 stabilisce le disposizioni alle quali lo Stato deve attenersi nella sottoscrizione delle intese di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, il comma 1 precisa che, al fine di assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, lo Stato, nel sottoscrivere le intese con le regioni, debba conformarsi alle seguenti disposizioni:

a) che il processo di attribuzione alle regioni delle ulteriori forme e condizioni di autonomia avvenga:

1) nel rispetto, nelle materie oggetto di attribuzione differenziata, dei LEP di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, alla cui preventiva determinazione è subordinata l'attribuzione delle funzioni nelle materie concernenti i medesimi LEP;

2) nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione e del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione. La disposizione prevede che siano sentiti gli enti locali e che si tenga conto delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

b) che il finanziamento delle funzioni attribuite debba essere disposto sulla base

della compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale e debba avvenire nel rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio stabilito dall'articolo 81 della Costituzione e dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri sancito dall'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in conformità con l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore dell'istituzione di un fondo di perequazione per il finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione.

Le lettere *c*) e *d*) del comma 1 prevedono un diverso criterio della decorrenza dell'esercizio delle funzioni attribuite. In particolare è previsto che, qualora le funzioni concernenti le competenze legislative non siano correlate all'esercizio di funzioni amministrative e al corrispondente trasferimento di funzioni finanziarie, le stesse decorrano dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa. Qualora, invece, tali funzioni legislative riguardino competenze correlate all'esercizio di funzioni amministrative, le funzioni legislative decorrono dalla data di entrata in vigore del decreto di trasferimento delle risorse.

Alla lettera *e*) del comma 1 si prevede la facoltà da parte dello Stato, a garanzia della tenuta dei conti pubblici e considerati gli andamenti del ciclo economico, di stabilire con legge misure transitorie a carico della regione, con contestuale adozione di analoghe misure anche nei confronti delle regioni a statuto ordinario, allo scopo di assicurare, nel sistema regionale, la necessaria equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, anche in relazione al principio del coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 119, secondo comma, della Costituzione.

La lettera *f*), al fine di garantire un'ordinata successione nel tempo tra norme statali e regionali, prevede che le norme statali vigenti nelle materie oggetto di richiesta di autonomia differenziata e attribuite alle regioni dall'intesa continuino ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni che la regione interessata adotterà nelle materie medesime. A tale fine si è ritenuto opportuno stabilire che, in un apposito allegato all'intesa, siano indicate le disposizioni di legge statale che cessano di aver efficacia con l'entrata in vigore delle norme oggetto della nuova disciplina legislativa regionale.

Alla lettera *g*) viene introdotto un meccanismo di revisione delle intese volto a garantirne gli eventuali adeguamenti che dovessero rendersi necessari nel corso del tempo. La norma prevede, in particolare, che lo Stato e la regione sottopongano a verifica l'intesa almeno entro dieci anni dall'entrata in vigore della stessa o nel più breve termine fissato dall'intesa medesima, che ne stabilisce le modalità di revisione; a tale revisione si dovrà, comunque, procedere ogni volta che siano modificati o aggiornati i LEP. Si prevede, inoltre, che lo Stato e la regione potranno assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa, secondo le disposizioni previste dal comma 1 in esame.

L'articolo 2 reca le norme procedurali che disciplinano il meccanismo di stipulazione e di approvazione delle intese, distinguendo a tal fine i criteri che attengono allo schema di intesa preliminare rispetto a quelli relativi allo schema di intesa definitivo.

In particolare, il comma 1 disciplina il procedimento preliminare alla sottoscrizione dell'intesa, prevedendo una prima fase governativa, cui segue una seconda fase presso le Camere. A tale fine si stabilisce che, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o, se delegato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, lo schema

preliminare di intesa sia sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri e che sia sottoscritto con il presidente della regione interessata.

Effettuata la sottoscrizione interviene la fase parlamentare, nella quale si prevede che lo schema preliminare di intesa sia trasmesso entro i successivi sessanta giorni alle Camere per le conseguenti deliberazioni delle rispettive Assemblee, che potranno essere assunte entro centottanta giorni dalla trasmissione dello schema stesso. Le deliberazioni delle Camere sono trasmesse al Governo e alla regione interessata per le rispettive valutazioni, ai fini della definizione dello schema definitivo dell'intesa.

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri o, se delegato, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie è autorizzato a sottoscrivere l'intesa definitiva con il presidente della regione interessata ed, entro i successivi quindici giorni, delibera la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Nel prevedere la trasmissione dello schema preliminare di intesa e del disegno di legge alle Camere, la presente proposta rimanda all'autonoma determinazione delle Camere stesse. Nel rispetto del medesimo principio e al fine di arrivare a una rapida

definizione delle intese, sono previsti termini sollecitatori per la conclusione dell'*iter* procedimentale. È previsto, infatti, che, decorso inutilmente il termine di sessanta giorni senza che le Camere abbiano espresso deliberazioni sullo schema preliminare di intesa, il Presidente del Consiglio dei ministri possa sottoporre l'intesa definitiva al Consiglio dei ministri per la successiva presentazione del disegno di legge di approvazione dell'intesa alle Camere. Allo stesso tempo, e al fine di assicurare il più ampio confronto e l'autodeterminazione del Parlamento, non è stato tipizzato l'atto con cui il Parlamento si esprime sullo schema preliminare di intesa, trattandosi di *interna corporis*, e non sono state previste specifiche modalità procedurali dell'*iter* parlamentare di discussione del disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Il sistema è, quindi, delineato in modo che, quando il testo del disegno di legge arrivi alle Camere, queste abbiano già avuto modo di operare un esame attento pronunciandosi sullo schema preliminare di intesa, consentendo al Governo e alle regioni, che sottoscrivono l'intesa, di conoscere anticipatamente le indicazioni delle Camere, di cui viene valorizzato il ruolo sostanziale, al di là della forma in cui esso si esprime.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Disposizioni in materia di attribuzione alle regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)

1. Lo Stato, nella sottoscrizione delle intese di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, al fine di assicurare la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, si conforma alle seguenti disposizioni:

a) l'attribuzione alle regioni delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia deve avvenire nel rispetto:

1) dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e degli obiettivi di servizio ad essi correlati. A tale fine, le funzioni relative a materie concernenti i LEP possono essere attribuite solo dopo la definizione dei medesimi LEP, ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68;

2) dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, sentiti gli enti locali e tenuto conto delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane, stabilite dalla legislazione statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

b) il finanziamento delle funzioni attribuite a seguito della sottoscrizione di un'intesa è garantito tramite compartecipazione al

gettito erariale maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in coerenza con l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore di un fondo di perequazione da istituire con la legge di bilancio per il triennio 2024-2026 con una dotazione iniziale di 50 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2024 per il finanziamento dei LEP e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m)* e *p)*, della Costituzione;

c) il trasferimento delle funzioni concernenti le competenze legislative non correlate all'esercizio di funzioni amministrative e al corrispondente trasferimento di risorse finanziarie decorre dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa;

d) il trasferimento delle funzioni concernenti le competenze correlate all'esercizio di funzioni amministrative decorre dalla data di entrata in vigore del decreto di trasferimento delle risorse;

e) lo Stato ha la facoltà, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, di stabilire con disposizioni di rango primario, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della regione a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, con contestuale adozione di analoghe misure per le altre regioni a statuto ordinario;

f) le norme statali vigenti nelle materie attribuite alle regioni dall'intesa, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali adottate nelle materie attribuite alle regioni medesime e in un apposito allegato all'intesa sono indicate le disposizioni di legge statale che cessano di aver ef-

ficacia con l'entrata in vigore delle norme oggetto della nuova disciplina legislativa regionale;

g) lo Stato e la regione sottopongono a verifica l'intesa entro dieci anni dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa stessa o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa, che stabilisce altresì le modalità di revisione, cui si deve in ogni caso procedere ogni volta che siano modificati o aggiornati i LEP. Lo Stato e la regione possono comunque assumere, in qualsiasi momento, l'iniziativa per la revisione dell'intesa, cui si procede ai sensi del presente articolo.

Art. 2.

(Procedimento per la stipulazione delle intese)

1. Lo schema preliminare delle intese di cui all'articolo 1 è sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o, se da lui delegato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti. A seguito dell'approvazione dello schema preliminare di intesa da parte del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri o, se da lui delegato, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie è autorizzato a sottoscrivere lo schema preliminare di intesa con il presidente della regione interessata. Lo schema preliminare è trasmesso alle Camere entro sessanta giorni dalla data di sottoscrizione per le conseguenti deliberazioni dell'Assemblea di ciascuna Camera, da approvare entro centottanta giorni dalla data di trasmissione. Le deliberazioni delle Camere sono trasmesse al Governo e alla regione interessata per le rispettive valutazioni, ai fini della definizione dello schema definitivo dell'intesa.

2. Lo schema definitivo di intesa di cui al comma 1 è sottoposto all'approvazione del

Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o, se da lui delegato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio dei ministri o, se da lui delegato, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie è autorizzato a sottoscrivere l'intesa definitiva con il presidente della regione interessata. Il Consiglio dei ministri, entro quindici giorni dalla data di sottoscrizione dell'intesa, delibera il disegno di legge di approvazione dell'intesa.

€ 1,00