



Attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

A.C. 1665

Dossier n° 67 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
22 aprile 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1665
Titolo:	Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	11
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Stato dell'iter:	esame in Commissione

Contenuto

L'articolo 1, comma 1, indica le finalità del disegno di legge, precisando come lo stesso sia volto a definire 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 le relative modalità procedurali di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole regioni previste dal medesimo terzo comma. Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato le finalità perseguite sono state specificate e integrate ed è stato ulteriormente precisato l'ambito di operatività della legge. Il successivo comma 2 stabilisce che 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 livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, primo comma, lettera m), della Costituzione (LEP). Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato sono state apportate modifiche volte a precisare la portata e le implicazioni connesse con la nozione di livelli essenziali delle prestazioni.

L'articolo 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione. Tra le altre cose, si prevede che lo schema di intesa preliminare tra lo Stato e la Regione sia trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Regione interessata. Il Presidente del Consiglio, ove non intenda conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo, riferisce alle Camere con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata. L'intesa definitiva è quindi deliberata dal Consiglio dei ministri, unitamente a un disegno di legge di approvazione dell'intesa che vi è allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale. Dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri l'intesa è sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale e il disegno di legge è trasmesso alle Camere per la deliberazione ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 3, sostituito nel corso dell'esame in Senato, 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 alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materie, nonché di quelle competenti per i profili finanziari. La nuova formulazione dell'articolo 3 specifica, altresì, quali sono, tra le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, quelle in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione dei LEP. L'articolo demanda a tali decreti legislativi,

inoltre, la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'articolo prevede, altresì, che i LEP siano periodicamente aggiornati con D.P.C.M., sui cui relativi schemi sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Nelle more dell'entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, si prevede che continuino ad applicarsi, ai fini della determinazione dei LEP nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le disposizioni previste dalla legge di bilancio 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801- bis). È fatta comunque salva la determinazione dei LEP operata ai sensi della procedura prevista dalla legge di bilancio 2023 (che prevede che la determinazione dei LEP sia effettuata con D.P.C.M.) alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dall'articolo in esame.

L'articolo 4, modificato nel corso dell'esame al Senato, 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 e fabbisogni standard e nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio – precisazione quest'ultima inserita nel corso dell'esame al Senato. Qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è previsto che possa procedersi al trasferimento delle funzioni solo dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie. Tali risorse – dispone la norma a seguito di una modifica introdotta dal Senato – sono volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio. Per le funzioni relative a materie o ambiti di materie diverse da quelle riferibili ai LEP, il trasferimento può essere effettuato nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente.

L'articolo 5, modificato al Senato, disciplina la istituzione di 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. Il finanziamento dovrà, comunque, essere basato sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali.

L'articolo 6, comma 1, prevede che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Nel corso dell'esame in Senato il comma 1 è stato riformulato precisandone la portata in relazione a quanto previsto dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione. Il successivo comma 2 stabilisce che restano, in ogni caso, ferme le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, come definite dalla normativa vigente.

L'articolo 7, modificato al Senato, al comma 1, del disegno di legge disciplina innanzitutto la durata delle intese, che ciascuna di esse dovrà individuare, comunque in un periodo non superiore a dieci anni. Si prevede inoltre che, con le medesime modalità previste per la loro conclusione, le intese possono essere modificate su iniziativa dello Stato o della Regione interessata e che ciascuna intesa potrà prevedere 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. Nel corso dell'esame al Senato è stato specificato che l'iniziativa di modificare le intese può essere adottata anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti. Il successivo comma 2 prevede il rinnovo dell'intesa alla scadenza, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione manifestata almeno dodici mesi prima, mentre il comma 3, sostituito nel corso dell'esame al Senato, prevede che ciascuna intesa individui, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa. Il comma 4 dell'articolo in commento prevede poi che la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze o la Regione possono disporre, anche congiuntamente, verifiche e monitoraggi sugli aspetti concernenti il raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Il comma 5 del testo del disegno di legge originario è stato soppresso nel corso dell'esame al Senato per essere riprodotto nel comma 1 dell'articolo 8 (cfr. sul punto la relativa scheda). Il comma 6 stabilisce, infine, che 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 prevede, ai commi 1 e 2, procedure di monitoraggio da parte della Commissione paritetica degli aspetti finanziari connessi all'attuazione dell'intesa. In particolare, il comma 1 prevede una valutazione annuale degli oneri per la Regione derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite; gli esiti della valutazione sono riferiti alla Conferenza unificata e alle Camere. Il comma 2 prevede invece una ricognizione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi oggetto di compartecipazione; in caso di disallineamento si prevede che il Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e d'intesa con la Conferenza unificata, su proposta della Commissione paritetica, adotti le necessarie variazioni. Il comma 2 prevede anche che sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi a consuntivo si proceda, di anno in anno alle conseguenti regolazioni finanziarie.

L'articolo 8, comma 3, introdotto al Senato, stabilisce che la Corte dei conti riferisca 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'articolo 9 reca, al comma 1, la clausola di invarianza finanziaria con riferimento all'attuazione della presente legge e di ciascuna intesa che ne derivi. Il comma 2 dispone che il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio. Il comma 3, come sostituito nel corso dell'esame al Senato, garantisce, per le singole Regioni che non siano parte delle intese, l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Il comma garantisce, inoltre, l'invarianza dell'entità e della proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP, nonché la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Il comma 4, introdotto al Senato, mantiene fermo il concorso anche delle Regioni che hanno sottoscritto le intese agli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'attuazione della normativa nazionale e dell'Unione europea.

L'articolo 10 stabilisce, al comma 1, come modificato nel corso dell'esame al Senato, misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale individuando anche alcune fonti per le relative risorse. Il comma 2, inserito al Senato, precisa che trova comunque applicazione la normativa volta ad assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali, anche nel quadro dell'attuazione della milestone del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale. Il comma 3, modificato nel corso dell'esame al Senato, stabilisce che il Governo debba informare le Camere e la Conferenza unificata circa le attività poste in essere ai sensi del comma 1 del presente articolo.

L'articolo 11, modificato nel corso dell'esame al Senato, prevede, in primo luogo, che gli atti di iniziativa delle regioni in materia di autonomia differenziata già presentati al Governo vengono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni del provvedimento. In secondo luogo, prevede l'applicazione delle disposizioni del presente provvedimento anche alle regioni a statuto speciale e le 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. Infine, reca la clausola di salvaguardia per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'articolo 3, al comma 1, stabilisce che, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023); sembra venire in rilievo, quindi, una delega *per relationem*, in cui la norma di legge che delega il Governo all'esercizio della funzione legislativa rimanda ad un altro atto normativo primario per la determinazione dei principi e criteri direttivi. In proposito si rileva che i commi da 791 a 801-bis dell'art. 1 della legge di bilancio 2023 hanno un contenuto prevalentemente organizzativo e procedurale, in quanto delineano la procedura per l'emanazione di una fonte secondaria – i D.P.C.M. – presentati da una Cabina di regia a tale scopo istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, oppure, nel caso in cui la Cabina di regia non riesca a concludere la sua attività nei tempi stabiliti, da un Commissario appositamente nominato; al tempo stesso, nell'ambito di questa procedura si prevede, al comma 793, che la Cabina di regia effettui, con il supporto delle amministrazioni competenti per materia, con riferimento alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario nonché una ricognizione della spesa storica a

carattere permanente dell'ultimo triennio; individui le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e determini i medesimi LEP nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente e sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard ed elaborate con l'ausilio della società SOSE Spa in collaborazione con l'ISTAT e con il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO). Al riguardo, si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 158 del 1985, ha chiarito che "le direttive, i principi ed i criteri servono, da un verso, a circoscrivere il campo della delega, sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata, ma, dall'altro, devono consentire al potere delegato la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare. In particolare, la norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato", inoltre, la recente sentenza n. 166 del 2023 ha affermato che la "legge delega è dunque fondamento e limite del potere legislativo delegato; essa, se, da una parte, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne l'attività, dall'altra, può essere abbastanza ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di "riempimento" normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione "legislativa"» essendo il legislatore delegato chiamato «a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega; al tempo stesso, in linea generale la Corte ammette che i principi e criteri direttivi possano essere ricavati per implicito (sentenza n. 48 del 1986) o essere enucleati, *per relationem* ad altri atti normativi purché sufficientemente specifici (sentenze nn.156 del 1987 e 87 del 1989).

Il quarto periodo del comma 2 del medesimo articolo 3, nel delineare il procedimento di adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, prevede che il secondo parere parlamentare sia espresso sulle "osservazioni del Governo"; in proposito, si ricorda che, in precedenti occasioni, il Comitato per la legislazione ha segnalato l'esigenza che, nella procedura del "doppio parere parlamentare", le Commissioni siano comunque chiamate a pronunciarsi sui testi nel loro complesso e non sulle osservazioni del Governo (si veda, al riguardo, su questi aspetti, da ultimo, parere espresso sul progetto di legge C.1435 recante interventi in materia di sicurezza stradale e delega per la revisione del codice della strada, espresso nella seduta del 19 dicembre 2023);

Il comma 7 dell'articolo 3 prevede che i LEP, per la cui iniziale individuazione il comma 1 conferisce, come già si è ricordato, una delega legislativa al Governo, possano essere poi aggiornati con DPCM; *in proposito, si valuti l'opportunità di approfondire la relazione tra il contenuto di tali eventuali DPCM e quanto disposto dai decreti legislativi attuativi della delega di cui al comma 1* in quanto l'attuale contenuto del comma 7 potrebbe prefigurare una forma di delegificazione diversa da quella prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

Il richiamato articolo 17, comma 2, prevede infatti che on decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'articolo 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni; il comma 5 stabilisce che, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo resi dai competenti organi parlamentari – e, in ogni caso, decorsi novanta giorni –, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispongano lo schema di intesa definitivo, eventualmente al termine di un ulteriore negoziato con la Regione interessata, ove necessario; *al riguardo, si valuti l'opportunità di specificare se l'eventuale ulteriore negoziato avrà ad oggetto unicamente i rilievi formulati nel corso dell'esame da parte delle Camere o della Conferenza unificata ovvero potrà coinvolgere anche ulteriori aspetti e se, in questo caso, esso dovrà dar luogo ad una nuova fase di esame parlamentare.*

L'articolo 7, al comma 1, stabilisce che le intese cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possano essere modificate, con le medesime modalità previste nell'articolo 2 per il loro perfezionamento, "su iniziativa dello Stato o della Regione interessata anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi regolamenti"; considerato che gli atti di indirizzo delle Camere potranno presumibilmente essere alla base dell'iniziativa dello Stato di modificare l'intesa e non di quella della regione, *si valuti l'opportunità di riformulare in tal senso la disposizione.*

Il comma 2 dell'articolo 8 prevede che il Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro degli affari regionali e previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotti le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite dalle intese nel caso in cui la ricognizione dell'andamento del gettito evidenzii uno scostamento tra quest'ultimo e i fabbisogni di spesa; in proposito *si valuti l'opportunità di approfondire l'atto con il quale il Ministro dell'economia procederà*, anche alla luce della circostanza che tale atto verrebbe a modificare uno dei contenuti dell'intesa recepita con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere (infatti, in proposito, l'articolo 5, comma 2, stabilisce che l'intesa individua le modalità finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale).