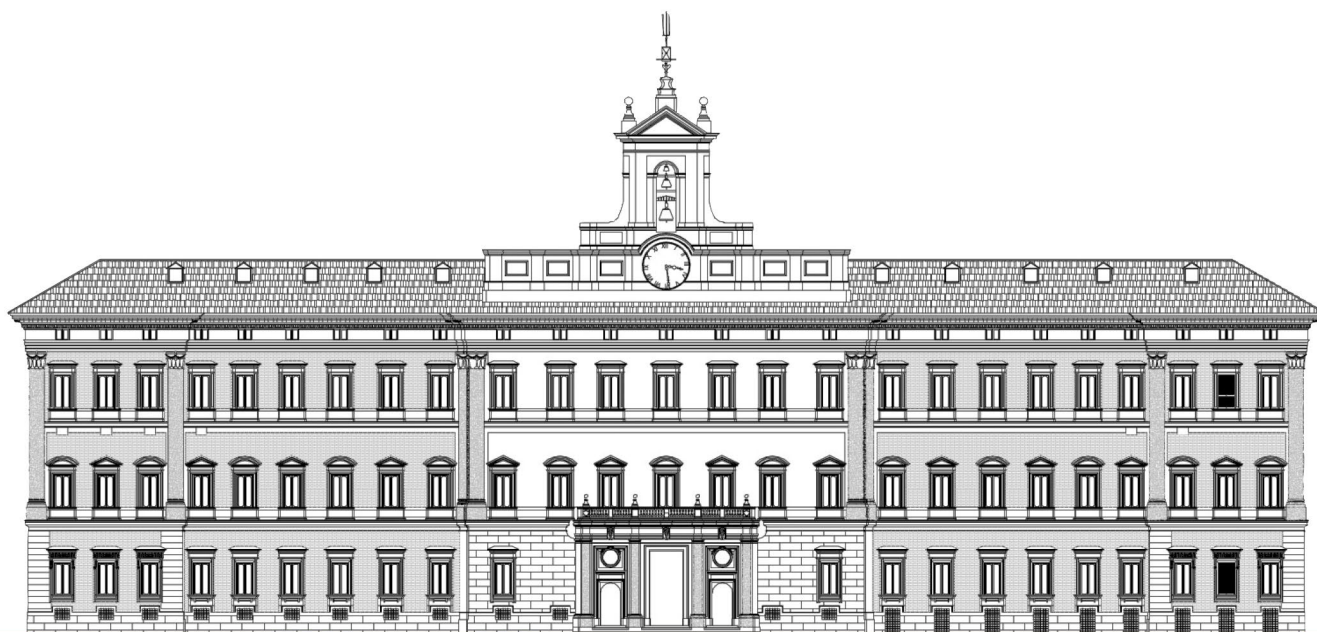




Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 1665

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo
116, terzo comma, della Costituzione

(Approvato al Senato – A.S. 615)

N. 203 – 2 maggio 2024



Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 1665

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo
116, terzo comma, della Costituzione

(Approvato al Senato – A.S. 615)

N. 203 – 2 maggio 2024

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI	- 3 -
ARTICOLI 1 E 4.....	- 3 -
FINALITÀ E TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI.....	- 3 -
ARTICOLI 2 E 5.....	- 8 -
PROCEDIMENTO DI APPROVAZIONE DELLE INTESE FRA STATO E REGIONE E PRINCIPI RELATIVI ALL'ATTRIBUZIONE DELLE RISORSE CORRISPONDENTI ALLE FUNZIONI OGGETTO DI CONFERIMENTO.....	- 8 -
ARTICOLO 3.....	- 14 -
DELEGA AL GOVERNO PER LA DETERMINAZIONE DEI LEP AI FINI DELL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE	- 14 -
ARTICOLO 6.....	- 26 -
ULTERIORE ATTRIBUZIONE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE A ENTI LOCALI	- 26 -
ARTICOLO 7.....	- 27 -
DURATA DELLE INTESE E SUCCESSIONE DI LEGGI NEL TEMPO	- 27 -
ARTICOLO 8.....	- 28 -
MONITORAGGIO	- 28 -
ARTICOLO 9.....	- 31 -
CLAUSOLE FINANZIARIE	- 31 -
ARTICOLO 10.....	- 34 -
MISURE PEREQUATIVE E DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DELLA COESIONE E DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE	- 34 -
ARTICOLO 11.....	- 35 -
DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI	- 35 -

Informazioni sul provvedimento

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:	governativa
Iter al Senato:	sì
Relazione tecnica	presente
Relatori per la Commissione di merito:	Paolo Emilio Russo (FI-PPE) Stefani (LEGA) Urzi (FDI)
Commissione competente:	I Commissione (Affari costituzionali)

PREMESSA

Il disegno di legge, di iniziativa governativa, già approvato con modifiche dal Senato (AS 615) reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

È oggetto della presente Nota il testo trasmesso dal Senato che non è stato modificato nel corso dell'esame in sede referente dalla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera e che ora è all'esame dell'Assemblea.

Il testo iniziale del provvedimento era corredato di relazione tecnica ed è stata trasmessa dal Governo la relazione tecnica di passaggio, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge n. 196 del 2009, riferita al testo approvato dal Senato.

Si esaminano, di seguito, le norme che presentano profili di carattere finanziario.

VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

ARTICOLI 1 e 4

Finalità e trasferimento delle funzioni

Le norme stabiliscono che:

- il presente provvedimento definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione

dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari (articolo 1, comma 1)¹;

- l'attribuzione di funzioni relative 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, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, o sulla base della procedura di cui all'articolo 3,² dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali, nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023)³ (articolo 1, comma 2, primo periodo);

I livelli essenziali delle prestazioni indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali (articolo 1, comma 2, secondo periodo);

- il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, di cui all'articolo 3,⁴ può essere effettuato, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio (articolo 4, comma 1, primo periodo);

- qualora dalla determinazione dei LEP di cui al punto precedente derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero

¹ Si ricorda che il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 (materie di legislazione concorrente) e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

² L'articolo di cui trattasi reca delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

³ Tale disposizione prevede tra l'altro che la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali avvenga, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di copertura di leggi di spesa e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

⁴ L'articolo di cui trattasi reca delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

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, (articolo 4, comma 1, secondo periodo);

- il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, 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 di entrata in vigore della presente legge (articolo 4, comma 2).

La relazione tecnica con riferimento all'articolo 1 afferma che dallo stesso non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in considerazione del suo contenuto di natura teleologica.

In merito all'articolo 4, la medesima relazione tecnica afferma che il comma 1 stabilisce, con disposizioni naturalmente riferite all'intero territorio nazionale, 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 e nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio. Al riguardo, la relazione tecnica sottolinea la neutralità dell'operazione in esame atteso che il trasferimento di risorse dovrà necessariamente tenere conto delle disponibilità finanziarie, umane e strumentali all'atto di conferimento delle funzioni da trasferire dalle Amministrazioni centrali interessate per materia alle Regioni con le quali l'intesa è stata perfezionata. Al secondo periodo, il medesimo comma precisa comunque che, nel caso in cui la determinazione dei LEP determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere all'adozione dei relativi DPCM⁵ di determinazione dei LEP e al conseguente trasferimento di funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge – il quale espressamente impone il rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e degli equilibri di bilancio - e della lettera *d*) del comma 793 dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022.

⁵ Per effetto delle modifiche introdotte dal Senato la determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali può avvenire anche con decreti legislativi adottati in sede di nell'esercizio della delega conferita al Governo dall'articolo 3.

Al riguardo si rileva preliminarmente che le norme in esame stabiliscono che il presente provvedimento definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei Regolamenti parlamentari.

In questo quadro, per quanto riguarda gli aspetti finanziari, le norme sostanzialmente disciplinano tre diverse tipologie di funzioni suscettibili di trasferimento:

- le funzioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, per le quali il trasferimento delle funzioni richiede la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ma non lo stanziamento di risorse aggiuntive di bilancio, in quanto il trasferimento è realizzabile nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (articoli 1, comma 2, primo periodo e 4, comma 1, primo periodo);
- le funzioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, per le quali il trasferimento richiede non solo la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, ma anche lo stanziamento di risorse di bilancio aggiuntive, in quanto il trasferimento non è realizzabile nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente (articolo 4, comma 1, secondo periodo);
- le funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli indicati in precedenza (e che non richiedono pertanto la preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale), per le quali il trasferimento 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 di entrata in vigore del presente provvedimento (articolo 4, comma 2).

Ciò posto, si evidenzia, come meglio si vedrà in seguito, che il provvedimento prevede alcuni vincoli procedurali che, nel caso del trasferimento di funzioni relative a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tendono

a subordinare il trasferimento medesimo alla previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e al preventivo stanziamento delle eventuali ulteriori risorse finanziarie necessarie (articolo 4, comma 1, primo periodo e secondo periodo). Inoltre, sebbene nessun vincolo specifico sia previsto nel caso di trasferimento di funzioni diverse da quelle dianzi citate, va per altro sottolineata la presenza disposizioni di carattere generale, applicabili a prescindere dalle funzioni trasferite, che impongono comunque quanto meno una valutazione preliminare dell'impatto finanziario del trasferimento, ove si consideri, da un lato, che il primo periodo del comma 1 dell'articolo 2 prevede prima dell'avvio del negoziato "la valutazione da parte dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle risorse finanziarie necessarie" e che il successivo quarto periodo stabilisce che "Ai fini dell'avvio del negoziato il Presidente del consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione". Inoltre, sebbene tali disposizioni non sembrerebbero riguardare le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento, abbiano già avviato il confronto congiunto con il Governo⁶, ai sensi di quanto previsto dal successivo articolo 11, comma 1, di cui si dirà in seguito, a tali Regioni risulterebbe comunque applicabile la clausola di invarianza generale di cui all'articolo 9, comma 1, secondo cui dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si tratta comunque di vincoli che appaiono, in alcuni casi, come meglio si vedrà in seguito, meritevoli di approfondimento, anche dal punto di vista interpretativo, sia perché non corroborati dalla previsione di un pieno coinvolgimento delle Camere in una materia, qual è quella del trasferimento delle funzioni di cui trattasi, che "comporta la devoluzione di una quota di gettito erariale significativa e, contestualmente, la perdita di controllo da parte dell'Amministrazione centrale di voci rilevanti del bilancio"⁷, sia perché non appare ben chiara la propedeuticità di alcuni dei predetti vincoli rispetto all'avvio o alla conclusione delle intese.

⁶ Si ricorda che le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo il 28 febbraio 2018, mentre altre Regioni hanno deliberato di avviare i negoziati senza pervenire alla sottoscrizione di accordi (*cf.* Il dossier dei Servizi studi della Camera e del Senato (A:C: 1665).

⁷ *Cfr.* Memoria depositata dalla Banca d'Italia nel corso dell'audizione del 27 marzo 2024, svoltasi nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge in oggetto, presso la I Commissione della Camera dei deputati.

Infatti, mentre l'articolo 1, comma 2, prevede che "l'attribuzione" di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3,⁸ dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, l'articolo 4 ,comma 1, prevede invece che "il trasferimento" delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard.

ARTICOLI 2 e 5

Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione e principi relativi all'attribuzione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento

Le norme definiscono il procedimento di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione finalizzate all'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (articolo 2).

Si prevedono le fasi procedurali di seguito sintetizzate.

- adozione dell'atto di iniziativa relativa alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali (articolo 2, comma 1, primo periodo);
- trasmissione dell'atto al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che avvia il negoziato con la Regione richiedente per ciascuna singola materia o ambito di materia, dopo aver acquisito la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze, anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 42 del 2009⁹. Ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della Regione (articolo 2, comma 1, secondo, terzo e quarto periodo);

⁸ Si ricorda che l'articolo 3 reca delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

⁹ Si ricorda che l'articolo 14 della legge 42 del 2009 stabilisce che con la legge con cui si attribuiscono forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie.

- informativa alle Camere e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, prima dell'avvio del negoziato (articolo 2, comma 1, quinto periodo);
- con l'avvio del negoziato inizia una fase di confronto tra il Governo e la Regione interessata e si conclude con la predisposizione dello schema di intesa definitivo.

Le relative fasi procedurali possono essere sintetizzate come segue:

- possibilità per il Presidente del Consiglio dei ministri di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie (articolo 2, comma 2);
- approvazione da parte del Consiglio dei Ministri dello schema di intesa preliminare, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e ai fini dell'articolo 9 del provvedimento in esame, recante le clausole finanziarie;
- trasmissione dello schema di intesa preliminare alla Conferenza unificata per l'espressione del parere e alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo;
- predisposizione dello schema di intesa definitivo da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie.
- approvazione dello schema di intesa definitivo da parte della Regione interessata secondo modalità e forme (stabilite nell'ambito dell'autonomia statutaria della Regione stessa) che assicurino comunque la consultazione degli enti locali.
- deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dello schema di intesa definitivo, corredato di relazione tecnica e del relativo disegno di legge di approvazione dell'intesa stessa (allegata al disegno di legge), che viene trasmesso alle Camere per la deliberazione¹⁰.

Le norme inoltre recano inoltre i principi relativi all'attribuzione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento (articolo 5). In particolare, si dispone che le intese stabiliscono:

- i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;
- le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto

¹⁰ Si ricorda che il richiamato articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che la legge è approvata a maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea.

dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza), nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione¹¹

La concreta determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima.

Le norme prevedono che facciano parte della Commissione, per lo Stato, 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, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

La relazione tecnica, con riferimento all'articolo 2 afferma che esso disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione e che si tratta di una norma a carattere ordinamentale dalla quale non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In relazione, invece, all'articolo 5, la relazione tecnica si limita ad affermare che lo stesso reca disposizioni di principio.

Al riguardo si rileva preliminarmente che le norme in esame stabiliscono le procedure di approvazione delle intese fra Stato e Regione finalizzate all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (articolo 2) e recano i principi relativi all'attribuzione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento (articolo 5).

Con riferimento al procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione si evidenzia che l'articolo 2 in esame prevede due fasi: una prima fase di negoziazione tra Governo e Regione interessata che si conclude con l'adozione di uno schema di intesa preliminare e una

¹¹ Si rammenta che l'articolo 119 della Costituzione regola i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali e locali. In particolare, il quarto comma dispone che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento di cui ai da commi 1 a 3 del medesimo articolo (risorse proprie, compartecipazioni e fondo perequativo) consentono ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

seconda fase di approvazione da parte della Regione dello schema di intesa definitivo, che viene poi trasmesso alle Camere con il relativo disegno di legge ai fini della successiva deliberazione. Entrambe le fasi prevedono comunque un coinvolgimento delle Camere, che avviene, nella prima fase, attraverso l'adozione di atti di indirizzo e, nella seconda fase, mediante l'esame del disegno di legge presentato dal Governo.

Con riferimento al procedimento negoziale tra Governo e Regione richiedente, le norme prevedono che lo schema di intesa preliminare, approvato dal Consiglio dei ministri, sia corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009¹² anche ai fini dell'articolo 9 del provvedimento in esame, recante clausole finanziarie, al quale si rinvia.

Lo schema di intesa preliminare corredato di relazione tecnica viene trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere e "alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti". Le Camere adottano quindi atti di indirizzo, ai quali il Presidente del Consiglio dei ministri può non conformarsi, presentando alle Camere stesse una relazione nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata.

Anche nel secondo passaggio parlamentare, lo schema di intesa definitivo, che è allegato al disegno di legge di approvazione dell'intesa stessa, è corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica. In questa fase l'esame da parte delle Camere ha ad oggetto il disegno di legge di approvazione dello schema d'intesa, che viene ad esso allegato.

L'articolo 5, prevede invece che le intese stabiliscano i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196

¹² Si ricorda che ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti.

del 2009, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione¹³.

La determinazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative è demandata ad un DPCM, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e i Ministri competenti per materia, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima.

Ai componenti della Commissione paritetica non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Al funzionamento della Commissione paritetica si provvede nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, viene indicata quale unica fonte di finanziamento il conferimento delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale nel rispetto dell'articolo 17 della legge di contabilità e finanza pubblica e di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

Ciò posto, si rileva che i procedimenti delineati dagli articoli in esame, nonostante i molteplici richiami alla legge di contabilità e finanza pubblica, presentano profili meritevoli di approfondimento, anche dal punto di vista interpretativo, sia in ordine al controllo parlamentare sulle risorse oggetto di effettivo trasferimento sia riguardo alle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni.

Riguardo al controllo parlamentare, si rileva innanzitutto che, nonostante la presenza di una relazione tecnica allegata all'intesa, né l'intesa né la legge con cui se ne dispone l'approvazione definiscono l'ammontare delle risorse da trasferire, posto che, ai sensi del comma 1 dell'articolo 5, le intese non determinano le risorse da trasferire, ma si limitano a definire i criteri per

¹³ Si rammenta che l'articolo 119 della Costituzione regola i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali e locali. In particolare, il quarto comma dispone che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento di cui ai da commi 1 a 3 del medesimo articolo (risorse proprie, compartecipazioni e fondo perequativo) consentono ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative, mentre i beni e le risorse oggetto di trasferimento sono determinati successivamente con un DPCM, non sottoposto al parere parlamentare, su proposta di una Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dall'intesa medesima. A questo riguardo andrebbe pertanto valutata la necessità di sottoporre gli schemi dei predetti DPCM al parere delle Commissioni parlamentari competenti anche per i profili finanziari, in modo da consentire alle Camere di verificare prima dell'emanazione dei medesimi DPCM, da un lato, l'effettivo rispetto dei criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire indicati nell'intesa, dall'altro, il permanere degli equilibri di bilancio. Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni trasferite, poiché l'effettivo trasferimento delle risorse avviene successivamente alla conclusione dell'intesa e all'entrata in vigore della relativa legge di approvazione e l'articolo 4, comma 1, di cui si è detto in precedenza, prevede che "il trasferimento delle funzioni con le relative risorse umane strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3,¹⁴ può essere effettuato - secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese - soltanto dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard",¹⁵ sembrerebbe che tale disposizione faccia riferimento non già alla fase che precede l'avvio o la conclusione delle intese, ma a quella successiva all'entrata in vigore della legge con cui le intese sono approvate. Infatti, solo in questa fase, all'esito dell'attività della Commissione paritetica Stato-Regione, le risorse da trasferire saranno individuate ed effettivamente trasferite. Pertanto, al fine di evitare dubbi interpretativi e di ricondurre il vincolo della determinazione dei LEP e del relativo finanziamento con apposito provvedimento legislativo in caso di incapienza delle risorse disponibili ad una fase che precede l'avvio o la conclusione delle intese, andrebbe valutata l'opportunità di prevedere espressamente che non si possa procedere all'avvio del negoziato o alla sua conclusione (nel caso di negoziati già avviati alla

¹⁴ Si ricorda che l'articolo 3 reca delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

¹⁵ E comunque dopo l'entrata in vigore del provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie qualora la determinazione dei LEP determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

data di entrata in vigore del presente provvedimento), nelle materie di cui all'articolo 3, se non previa determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard e comunque previa approvazione del provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie in caso di insufficienza di queste ultime.

Infine, con specifico riferimento invece alle modalità di finanziamento delle funzioni trasferite, andrebbe chiarita la portata applicativa della relativa disciplina, dal momento che la stessa, pur stabilendo che l'intesa individua quale fonte di finanziamento per le funzioni attribuite le compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, richiama il rispetto, non solo dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, concernente la copertura finanziaria, ma anche dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione che individua tutte le diverse fonti che consentono agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, ossia non solo le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, ma anche i tributi propri e le risorse derivanti dal fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale.

ARTICOLO 3

Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Le norme delegano il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge n. 197 del 2022.

Si ricorda che i commi da 791 a 801-*bis* della legge di bilancio n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), in realtà, non recano principi e criteri direttivi, ma definiscono la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, prevedendo innanzitutto che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (comma 791).

In questo quadro, si prevede l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita da Ministri

competenti per materia, dai Presidenti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI (comma 792).

La Cabina di regia, con riferimento alle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (comma 793):

- effettua una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle Regioni a statuto ordinario [lettera *a*]);
- effettua una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna Regione per l'insieme delle materie in oggetto, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato [lettera *b*]);
- individua, 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 [lettera *c*]);
- determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009¹⁶, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard¹⁷, in collaborazione con l'ISTAT e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle province autonome presso il Centro inter-regionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni [lettera *d*]).

La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sulla base della ricognizione e a seguito delle attività svolte dalla Cabina di regia, trasmette alla medesima Cabina di regia le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (comma 794).

Entro il 31 dicembre 2024, la Cabina di regia predisporre uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard (comma 795).

Ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto è acquisita l'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (comma 796).

Qualora le attività della Cabina di regia non si concludano entro il termine indicato il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nominano un Commissario per il completamento delle attività non perfezionate (comma 797).

¹⁶ L'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) reca la disciplina relativa alla copertura finanziaria delle leggi e prevede, tra l'altro, che, in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve provvedere alla compensazione finanziaria attraverso adeguati mezzi di copertura e che i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono esser corredati di una relazione tecnica.

¹⁷ La Commissione tecnica per i fabbisogni standard è stata istituita con la legge di stabilità 2016 (art.1, comma 29, della legge n. 208 del 2015) per analizzare e valutare le attività, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali. Contestualmente all'istituzione della Commissione tecnica per i fabbisogni standard viene soppressa la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF).

Per le spese di funzionamento per le attività di cui ai commi da 791 a 797 è autorizzata la spesa di 500.000 per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025 (comma 798).

Presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una segreteria tecnica, della quale si avvalgono la Cabina di regia e, se nominato, il citato Commissario (comma 799).

La segreteria tecnica è costituita da un contingente di dodici unità di personale, di cui un'unità con incarico dirigenziale di livello generale, un'unità con incarico dirigenziale di livello non generale e dieci unità di livello non dirigenziale. Le predette unità sono individuate anche tra il personale delle altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo, 2001, n. 165, e sono collocate fuori ruolo o in posizione di comando o altro analogo istituto previsto dai rispettivi ordinamenti. La dotazione organica dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri è conseguentemente incrementata di un posto di funzione dirigenziale di livello generale e di un posto di funzione dirigenziale non generale. A tali fini è autorizzata la spesa di euro 1.149.000 annui a decorrere dall'anno 2023. Al finanziamento delle spese di funzionamento della segreteria tecnica si provvede nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente assegnate al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 800).

All'attività della segreteria tecnica partecipano un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nonché un rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, uno dell'Unione delle province d'Italia e uno dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. Ai predetti rappresentanti non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati (comma 801).

La Cabina di regia e, se nominato, il Commissario possono avvalersi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, del Nucleo PNRR Stato-Regioni di cui all'articolo 33 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152.

Si segnala, infine, che con DPCM del 23 marzo 2023 è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia. Il CLEP, in esito al lavoro istruttorio, ha redatto un rapporto del 30 ottobre 2023, cui si rinvia¹⁸.

Si prevede inoltre che decreti legislativi siano adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si

¹⁸ Per il testo della relazione si veda il documento pubblicato sul sito della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie: <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf>.

pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato (comma 2).

Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di venti giorni dall'assegnazione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Vengono altresì precisate (comma 3) le seguenti materie o ambiti di materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per le quali sono determinati i LEP:

- norme generali sull'istruzione [lettera a)];
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali [lettera b)];
- tutela e sicurezza del lavoro [lettera c)];
- istruzione [lettera d)];
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi [lettera e)];
- tutela della salute [lettera f)];
- alimentazione [lettera g)];
- ordinamento sportivo [lettera h)];
- governo del territorio [lettera i)];
- porti e aeroporti civili [lettera l)];
- grandi reti di trasporto e di navigazione [lettera m)];
- ordinamento della comunicazione [lettera n)];
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia [lettera o)];
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali [lettera p)].

Si dispone inoltre che i decreti legislativi definiscono le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Si prevede che per ciascuna delle Regioni che hanno sottoscritto intese ai sensi dell'articolo 2, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio è svolta dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese. La Commissione paritetica riferisce annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata (comma 4).

La Conferenza unificata, sulla base degli esiti del monitoraggio sentito il Presidente della Regione interessata, adotta le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di

superare le criticità riscontrate. È in ogni caso fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione (comma 5).

Si prevede inoltre che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie trasmetta una relazione annuale alle Camere sull'esito delle procedure di monitoraggio in oggetto (comma 6).

Viene disciplinata altresì una procedura per l'aggiornamento periodico dei LEP, prevedendo che gli stessi possano essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri competenti, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie e il Ministro dell'economia e delle finanze. I decreti sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Sugli schemi di decreto è acquisito il parere della Conferenza unificata, da rendere entro venti giorni, decorsi i quali gli stessi schemi di decreto sono trasmessi alle Camere per il relativo parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che deve essere espresso nel termine di trenta giorni, decorso il quale i decreti possono essere adottati (comma 7).

Si prevede inoltre che i costi e fabbisogni standard siano determinati e aggiornati con cadenza almeno triennale con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, 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 (comma 8).

Si prevede inoltre che, ai fini della determinazione dei LEP, nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi in oggetto, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022. (comma 9).

E' fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, effettuata in applicazione della medesima normativa, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo (comma 10).

Si dispone infine che se successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione¹⁹ (comma 11).

¹⁹ Si rammenta che l'articolo 119 della Costituzione regola i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali e locali. In particolare, il quarto comma dispone che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento di cui ai commi 1 a 3 del medesimo articolo (risorse proprie, compartecipazioni e fondo perequativo) consentono ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Si ricorda che il testo dell'articolo 3 del presente provvedimento è stato profondamente modificato nel corso dell'esame al Senato. Infatti il testo originario dell'articolo 3, si limitava a stabilire che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) e i relativi costi e fabbisogni standard erano determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, nelle materie o negli ambiti di materie indicati con legge (comma 1). Inoltre, si prevedeva che, dopo l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni, ciascuno schema di decreto fosse trasmesso alle Camere per l'espressione del parere e il parere fosse reso entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Il Presidente del Consiglio dei ministri, doveva quindi valutare il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere e comunque una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere di queste ultime, doveva adottare il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (comma 2).

Infine, si prevedeva che, 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, fossero stati modificati o ne fossero stati determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati fossero tenuti all'osservanza di tali livelli essenziali - anziché nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, come ora previsto dal testo per effetto di una modifica introdotta dall'Assemblea del Senato - subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP secondo le modalità di cui all'articolo 5, che fissa i principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento.

La relazione tecnica descrive il contenuto delle singole disposizioni ed afferma in conclusione che “Dall'articolo 3 non derivano pertanto nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”.

Con particolare riguardo al comma 7, che stabilisce che i LEP possono essere aggiornati periodicamente, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici prodotta dal mutamento del contesto socioeconomico o dall'evoluzione della tecnologia, la relazione tecnica fa presente che “La disposizione precisa che l'aggiornamento debba avvenire in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”²⁰.

Con riferimento al comma 11 che dispone che, 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 e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali livelli essenziali, nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione, la relazione tecnica fa presente che la

²⁰ La relazione tecnica, invece, non segnala il fatto che la medesima disposizione preveda che i decreti con cui si provvede al citato aggiornamento sono adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie.

verifica dell'impatto finanziario della revisione in questione e della rispondenza al dettato dell'articolo 81 della Costituzione è rimessa ai provvedimenti con i quali sarà disposta la revisione stessa.

A questo riguardo con riferimento al testo originario del provvedimento, che prevedeva invece che, in caso di modifica dei Lep, la Regione e gli enti locali interessati fossero tenuti all'osservanza di tali livelli essenziali - anziché nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione come ora previsto dal testo - subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP secondo le modalità di cui all'articolo 5, la relazione tecnica segnalava che "il comma in esame chiarisce che a seguito dell'eventuale modifica o revisione dei LEP, l'effettivo rispetto degli stessi LEP è subordinato al preventivo finanziamento dei corrispondenti nuovi o maggiori oneri, anche con riferimento alle materie già oggetto di trasferimento nell'ambito delle intese fra Stato e Regioni. Pertanto, la verifica dell'impatto finanziario della revisione in questione e della rispondenza al dettato dell'articolo 81 della Costituzione è rimessa ai provvedimenti con i quali sarà disposta la revisione stessa".

Al riguardo si rileva preliminarmente che l'articolo 3 in esame delega il Governo ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, uno o più decreti legislativi, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), disciplinando il procedimento che conduce all'adozione dei relativi decreti legislativi con l'acquisizione del parere delle commissioni parlamentari competenti anche in relazione ai profili finanziari.

In particolare, si prevede che lo schema di ciascun decreto legislativo sia trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. Ove il parere delle Commissioni parlamentari indichi specificamente talune disposizioni come non conformi ai principi e criteri direttivi di cui al presente articolo, il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro il termine di venti giorni dall'assegnazione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Vengono inoltre definiti le materie o ambiti di materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per le quali sono determinati i LEP ²¹ e si prevede che i decreti legislativi definiscano le procedure e le modalità operative per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP, precisandosi che per ciascuna delle Regioni che abbiano sottoscritto intese ai sensi dell'articolo 2, in relazione alle materie o agli ambiti di materie oggetto di intesa, l'attività di monitoraggio sia svolta dalla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, sulla base di quanto previsto dalle rispettive intese.

Viene altresì disciplinata una procedura per l'aggiornamento dei LEP, prevedendosi che questi ultimi possano essere aggiornati periodicamente in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie. Anche in tal caso è previsto un coinvolgimento delle Camere, giacché sugli schemi di decreto del Presidente del Consiglio è acquisito sia il parere della Conferenza unificata sia quello delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Si prevede inoltre che anche i costi e fabbisogni standard siano determinati e aggiornati, in questo caso con cadenza almeno triennale, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Si dispone infine che se successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione²².

²¹ Si tratta delle seguenti materie o ambiti di materie: norme generali sull'istruzione [lettera a)]; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali [lettera b)]; tutela e sicurezza del lavoro [lettera c)]; istruzione [lettera d)]; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi [lettera e)]; tutela della salute [lettera f)]; alimentazione [lettera g)]; ordinamento sportivo [lettera h)]; governo del territorio [lettera i)]; porti e aeroporti civili [lettera l)];- grandi reti di trasporto e di navigazione [lettera m)]; ordinamento della comunicazione [lettera n)]; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia [lettera o)]; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali [lettera p)].

²² Si rammenta che l'articolo 119 della Costituzione regola i rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali e locali. In particolare, il quarto comma dispone che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento di cui ai commi 1 a 3 del medesimo articolo (risorse proprie, compartecipazioni e fondo perequativo) consentono ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Si ricorda che l'articolo 3 in esame è stato profondamente modificato rispetto al suo testo originario nel corso dell'esame al Senato. Infatti il testo originario dell'articolo 3 si limitava a stabilire che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) e i relativi costi e fabbisogni standard erano determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che definiscono una procedura per la determinazione dei LEP a tutt'oggi ancora non conclusa. Tale procedura veniva comunque integrata prevedendosi un coinvolgimento delle Camere giacché, dopo l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 1, comma 796, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni, ciascuno schema di decreto doveva essere trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Il Presidente del Consiglio dei ministri doveva quindi valutare il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere e decorso il termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere di queste ultime, doveva adottare il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Nel nuovo testo dell'articolo 3, quale risultante dalle modifiche introdotte dal Senato, per altro, la procedura per la determinazione dei LEP prevista dalla legge di bilancio 2023, che non prevede alcun coinvolgimento delle Camere, non viene superata per effetto della delega conferita al Governo nella medesima materia, ma continua ad essere operante, sia perché si prevede che la delega debba essere esercitata sulla base delle norme contenute all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che vengono considerate principi e criteri direttivi ai fini dell'esercizio della delega conferita al Governo, sia soprattutto perché si dispone che, nelle more dell'entrata in vigore dei relativi decreti legislativi, continuano ad applicarsi le predette norme facendosi pertanto salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard nel frattempo effettuata in applicazione delle norme stesse.

Tutto ciò considerato, la mancanza di un coinvolgimento delle Camere nella procedura di determinazione dei LEP tramite DPCM nelle more dell'esercizio della delega e la coesistenza

comunque di due distinte procedure per procedere a tale determinazione appaiono meritevoli di approfondimento, anche dal punto di vista interpretativo, in ordine ai seguenti aspetti:

- nell'ipotesi in cui le risorse disponibili a legislazione vigente non fossero sufficienti all'attuazione dei LEP, le Camere, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, secondo periodo, sarebbero chiamate ad approntare, prima dell'adozione dei DPCM, con apposito provvedimento legislativo, le risorse necessarie, senza tuttavia aver esaminato e valutato preventivamente i contenuti dei DPCM e gli effetti finanziari da essi derivanti;
- pur non essendo previsto alcun coinvolgimento delle Camere preliminarmente all'adozione dei DPCM con i quali i LEP vengono inizialmente individuati, viene invece previsto, ai sensi del comma 7 del medesimo articolo 3, tale coinvolgimento in ordine ai DPCM con cui vengono aggiornati i LEP; inoltre, pur prevedendosi che tale aggiornamento abbia luogo in coerenza e nei limiti delle risorse disponibili, al tempo stesso, si dispone che i relativi DPCM sono adottati solo contestualmente o successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, senza che venga precisato che tale ipotesi ricorre solo qualora le risorse disponibili non risultino sufficienti a far fronte agli oneri derivanti dall'aggiornamento;

Si rammenta che con riferimento alle prestazioni sanitarie la legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015) prevede, invece, che la definizione e l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992, sono effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

- nel caso in cui i decreti legislativi attuativi della delega non risultassero meramente recettivi dei LEP nel frattempo individuati con la procedura prevista dalla legge di bilancio 2023 e questi ultimi avessero consentito la conclusione di intese, si potrebbe determinare una problematica sovrapposizione tra le due procedure, posto che, essendo i LEP disciplinati dai DPCM non corrispondenti a quelli previsti dai decreti

legislativi (fonte di rango superiore e successiva nel tempo) si dovrebbe verosimilmente procedere all'aggiornamento dei contenuti delle intese a breve distanza di tempo dalla loro conclusione; il che si verificherebbe sia nell'ipotesi in cui i decreti legislativi entrassero in vigore dopo la conclusione dell'intesa e prima della approvazione legislativa di quest'ultima, sia nel caso in cui essi entrassero in vigore dopo l'approvazione stessa²³. A questo riguardo, per altro, mentre la prima ipotesi non sembra trovare un'apposita disciplina nel testo del provvedimento, la seconda invece potrebbe essere disciplinata dalla norma di cui all'articolo 3, comma 11, in precedenza descritta, che stabilisce che, qualora successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza degli stessi nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione (comma 11). Si tratta per altro di una disposizione di cui non appare chiara l'effettiva portata applicativa, posto che, come accennato in merito all'esame dell'articolo 2, la stessa sembrerebbe richiamare, a fronte di sopravvenute esigenze finanziarie derivanti da modificazioni dei LEP, l'intero quadro delle fonti di finanziamento a disposizione degli enti territoriali, vale a dire le risorse proprie, le compartecipazioni e il fondo perequativo, contrariamente a quanto previsto dal successivo articolo 5, comma 2, che invece limita le modalità di finanziamento delle funzioni trasferite alle sole compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione;

Va per altro ricordato che il vecchio testo della menzionata disposizione, originariamente collocata al comma 3 dell'articolo 3, prevedeva invece che, nell'ipotesi di cambiamenti sopravvenuti, la Regione e gli enti locali interessati fossero tenuti all'osservanza di tali livelli essenziali subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP secondo le modalità di cui all'articolo 5, che fissa i principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento.

²³ Si tratta di ipotesi che non sembrano potersi escludere a priori soprattutto con riguardo alle Regioni che abbiano già presentato al Governo atti di iniziativa prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento, giacché questi ultimi, essendo esaminati, ai sensi del comma 1 dell'articolo 11, secondo le "pertinenti disposizioni della presente legge" potrebbero condurre alla conclusione di intese anche prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi.

- nonostante l'articolo 4, comma 1, secondo periodo, preveda la possibilità che dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri, la delega che conduce alla definizione dei LEP non richiama l'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 - che prevede per l'appunto che, qualora dall'esercizio della delega derivino nuovi o maggiori oneri, i relativi decreti legislativi possano essere emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie – ma si limita a prevedere, tra le disposizioni da considerare quali principi e criteri direttivi ai fini dell'esercizio della delega medesima, quella di cui alla lettera *d*) dell'articolo 1, comma 793, della legge n. 197 del 2022 che afferma che la Cabina di regia determina i LEP nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009;
- pur comportando l'esercizio della delega una proroga delle attività previste dai commi da 791 a 797 dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022, fino a 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento ossia, al momento, fino al 2026, non viene tuttavia corrispondentemente prolungata fino a tale anno l'autorizzazione per le spese di funzionamento derivanti dalle medesime attività prevista dal comma 797 del citato articolo 1, da considerarsi quale principio e criterio direttivo ai fini dell'esercizio della delega, per un ammontare pari a 500.000 euro annui dal 2023 al 2025;

A questo riguardo si rileva, per altro, che il bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri, per il triennio 2024-2026, con riferimento alle spese di funzionamento della Cabina di regia per la determinazione dei LEP, prevede uno stanziamento in termini di competenza e cassa di 500.000 euro, non solo per ciascuno degli anni 2024 e 2025, ma anche per l'anno 2026, pur in mancanza di un'apposita autorizzazione legislativa di spesa riferita a tale anno;

Con riferimento agli aspetti dianzi richiamati, anche al fine di consentire una compiuta verifica in sede parlamentare del rispetto degli equilibri di bilancio, dovrebbe essere quindi valutata:

- la necessità di stabilire che, prima dell'adozione dei DPCM di cui al comma 795 del citato articolo 1, i relativi schemi di decreto siano trasmessi per il parere alle Commissioni parlamentari competenti anche per i profili finanziari, come stabilito dal testo originario del presente provvedimento;

- l'opportunità di definire più puntualmente la disciplina degli effetti della eventuale modifica dei LEP introdotta successivamente alla conclusione dell'intesa o successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa medesima;
- l'opportunità di precisare al comma 7 dell'articolo 3, nell'ambito della procedura che prevede l'aggiornamento periodico dei LEP in coerenza e nei limiti delle risorse disponibili, che solo qualora tali risorse non risultino sufficienti, i relativi DPCM sono adottati contestualmente o successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie;
- l'opportunità, in relazione all'esercizio della delega, di richiamare espressamente la procedura prevista dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 e di prolungare fino al 2026 l'autorizzazione di 500.000 euro per le spese di funzionamento derivanti dalle attività previste dai commi da 791 a 797 dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022.

ARTICOLO 6

Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali

Le norme stabiliscono che le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Si rammenta che l'articolo 118, comma 1, della Costituzione dispone che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Restano ferme, in ogni caso, 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.

Si ricorda che l'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione include tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato le seguenti: legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

La relazione tecnica afferma che dalle disposizioni in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo si rileva preliminarmente che le norme in esame stabiliscono che le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite, dalla Regione medesima, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ai comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane e Regione, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

In proposito non si hanno osservazioni da formulare.

ARTICOLO 7

Durata delle intese e successione di leggi nel tempo

Le norme stabiliscono che l'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni. Inoltre, si dispone che l'intesa

- può essere modificata con le medesime modalità previste nell'articolo 2 del provvedimento in esame, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti;
- prevede i casi, i tempi 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. In ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere;
- si intende rinnovata alla scadenza del termine di durata, per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza;
- individua, 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.

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, anche congiuntamente, disporre 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, e a tal fine ne concordano le modalità operative.

Le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese osservano le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

La relazione tecnica, dopo aver descritto il contenuto delle disposizioni in esame, afferma che dalle previsioni in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo si rileva preliminarmente che le norme in esame disciplinano la durata, il rinnovo, la modifica e la cessazione delle intese, che non possono avere durata superiore ai dieci anni. In particolare, l'intesa può essere modificata con le medesime modalità previste nell'articolo 2 del provvedimento in esame e, in ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. L'intesa si intende rinnovata alla scadenza del termine di durata, per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Infine, si prevede l'individuazione in un apposito allegato, delle disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

Tutto ciò considerato, non si hanno osservazioni da formulare.

ARTICOLO 8

Monitoraggio

Le norme prevedono che la Commissione paritetica proceda 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.

La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari (comma 1).

La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle funzioni sopra menzionate. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze²⁴ adotta le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite dalle intese, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili (comma 2).

La relazione tecnica afferma che l'articolo 8, commi 1 e 2, contiene disposizioni volte a garantire la sostenibilità finanziaria dell'attuazione delle intese, alla luce della dinamica nel tempo dei fabbisogni e delle compartecipazioni. Si attribuisce infatti alla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, il compito di valutare annualmente gli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle funzioni trasferite, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Il medesimo articolo 8 al successivo comma 3 prevede infine una relazione annuale della Corte dei conti sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di funzioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e ai principi di equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione. La relazione tecnica conclude pertanto affermando che alle previsioni in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo si rileva preliminarmente che le norme prevedono che la Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, annualmente proceda 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 (comma 1) e provveda alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora da tale ricognizione emerga uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero

²⁴ Di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, su proposta della medesima Commissione, sono apportate le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili (comma 2).

Infine, si prevede che la Corte dei conti riferisca annualmente alle Camere sui controlli effettuati in base alla normativa vigente, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 81 della Costituzione (comma 3).

Tutto ciò considerato, andrebbe chiarito se con la nozione di "oneri finanziari" prevista al comma 1 si intenda fare riferimento alla spesa effettivamente sostenuta per l'esercizio delle funzioni trasferite e se con la nozione di "fabbisogni di spesa", di cui al successivo comma 2, si intenda invece fare riferimento ai fabbisogni standard e ai relativi costi. In tal caso, sembrerebbe doversi tener conto, ai fini della variazione delle aliquote di compartecipazione, degli scostamenti tra costi e fabbisogni standard, da un lato, e gettito da compartecipazione, dall'altro, ma non anche delle variazioni degli oneri finanziari derivanti non già da variazioni dei predetti costi e fabbisogni standard, bensì da altre cause quali ad esempio la maggiore o minore efficienza nella prestazione dei servizi. In tale ipotesi andrebbe altresì chiarito se la verifica della variazione dei fabbisogni standard e dei relativi costi debba essere effettuata sulla base dell'aggiornamento almeno triennale di questi ultimi effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 8.

Non si hanno invece osservazioni da formulare in merito ai controlli che la Corte dei conti effettua annualmente in base alla normativa vigente su cui è chiamata a riferire alle Camere ai sensi del comma 3.

ARTICOLO 9

Clausole finanziarie

Le norme prevedono che.

- dall'applicazione del presente provvedimento e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (comma 1);
- il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - che detta la disciplina della copertura finanziaria delle leggi di spesa - e degli equilibri di bilancio (comma 2);
- per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge è garantita l'invarianza finanziaria ed è altresì garantito il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione²⁵ (comma 3 primo periodo);
- le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3 (comma 3, secondo periodo);
- è garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante (comma 3, terzo periodo);
- al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, ai sensi dell'articolo 2, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea (comma 4).

La relazione tecnica ribadisce il contenuto delle norme ed evidenzia che la clausola finanziaria recata dal comma 1 - che stabilisce che dall'attuazione della legge e di ciascuna intesa che dovesse essere approvata non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica - è volta ad orientare le future attività negoziali per la definizione delle intese nonché il futuro legislatore. Secondo quanto specificato dalla relazione tecnica "tale risultato discende dall'assenza di disposizioni di spesa, non occorrendo cioè verificare se queste ultime siano presenti, ma generino un saldo positivo o almeno non negativo grazie

²⁵ Si tratta dell'obbligo dello Stato: di costituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante (comma terzo), di destinare risorse aggiuntive in favore di determinati enti territoriali per promuovere la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (comma quinto) e di promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità (comma sesto)

all'operare congiunto con contestuali disposizioni di risparmio". È astrattamente possibile, prosegue la relazione tecnica, che si generino, invece, oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica per effetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi e fabbisogni standard: si tratta di un processo che precede le singole iniziative di accesso ad assetti di autonomia differenziata e le trascende sul piano degli obiettivi, che sono più generali e che, per altro verso, è toccato solo in misura molto limitata dal disegno di legge proposto, in quanto già quasi completamente disciplinato, sul piano procedimentale, dalle disposizioni della legge di bilancio per l'anno 2023. Tanto premesso s'intendono pienamente applicabili all'esigenza di finanziamento di tali eventuali nuovi o maggiori oneri i meccanismi contemplati in via generale dall'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, dunque in piena conformità con le disposizioni costituzionali in materia di copertura finanziaria delle leggi: tale aspetto è disciplinato espressamente dal comma 2 dell'articolo in esame.

La relazione tecnica, infine, considera di particolare rilievo per la garanzia degli equilibri della finanza pubblica in coerenza con le vigenti regole di bilancio nazionali e sovranazionali la disposizione introdotta nel comma 4, il quale ribadisce che, al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, resta ferma la possibilità di prevedere anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese il concorso agli obiettivi di finanza pubblica tenendo conto delle vigenti regole di bilancio e delle relative procedure, nonché di quelle conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle Istituzioni dell'Unione europea

Al riguardo si rileva preliminarmente che l'articolo in esame reca:

- clausole di invarianza finanziaria riferite all'applicazione del presente provvedimento e di ciascuna intesa (comma 1) nonché al finanziamento dei LEP (comma 2);
- disposizioni a garanzia delle singole Regioni che non siano parte delle intese approvate (comma 3);
- norme che prevedono la possibilità, anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, di un loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica, tenendo conto anche delle regole conseguenti al processo di riforma del quadro della *governance* economica avviato dalle istituzioni dell'Unione europea (comma 4).

Per quanto riguarda le clausole di neutralità finanziaria riferite al provvedimento in esame e alle intese, che stabiliscono che dall'attuazione del presente provvedimento e dalle singole intese non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica,

si rileva che esse si limitano a ribadire, con altra formulazione, i contenuti di alcune disposizioni del provvedimento che richiamano le risorse disponibili, sia nel caso del trasferimento di funzioni in materie o ambiti di materie riferibili ai LEP (articolo 4, comma 1), sia nell'ipotesi del trasferimento di funzioni in materie non riferibili ai LEP (articolo 4, comma 2). Analogamente la clausola di neutralità finanziaria riferita al finanziamento dei LEP che prevede che il finanziamento di questi ultimi, sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard, sia attuato nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ossia delle regole sulla copertura finanziaria, non fa che ribadire, con altra formulazione, la regola secondo cui, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie (articolo 4, comma 1, secondo periodo). In proposito, la relazione tecnica riferita all'articolo in esame afferma che è astrattamente possibile che si generino oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica per effetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei relativi costi e fabbisogni standard: "si tratta di un processo che precede le singole iniziative di accesso ad assetti di autonomia differenziata e le trascende sul piano degli obiettivi, che sono più generali (...)". Riguardo alla propedeuticità della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rispetto alle intese che riguardano il trasferimento delle funzioni aventi ad oggetto materie o ambiti di materie riferibili ai LEP - cui sembrerebbe fare riferimento il brano della relazione tecnica ora citato - si rinvia a quanto osservato in merito alla formulazione dell'articolo 4, comma 1.

Per quanto riguarda invece le disposizioni a garanzia delle singole Regioni che non siano parte delle intese approvate, esse prevedono che per tali Regioni siano garantiti l'invarianza finanziaria e il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto, e sesto comma, della Costituzione²⁶. Inoltre, si precisa che

²⁶ Si tratta dell'obbligo dello Stato: di costituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante (comma terzo), di destinare risorse aggiuntive in favore di determinati enti territoriali per promuovere la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona (comma quinto) e di promuovere le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità (comma sesto)

le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3.

A questo riguardo andrebbe chiarito con riferimento a quali specifiche risorse debba essere garantita l'invarianza finanziaria che la norma assicura alle altre Regioni all'esito della conclusione delle intese.

Per quanto concerne, infine, le norme che prevedono la possibilità, anche per le Regioni che hanno sottoscritto le intese, di un loro concorso agli obiettivi di finanza pubblica, nel sottolineare come la relazione tecnica consideri tali disposizioni di particolare rilievo per la garanzia degli equilibri della finanza pubblica, in coerenza con le vigenti regole di bilancio nazionali e sovranazionali, non si hanno osservazioni da formulare.

ARTICOLO 10

Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale

Le norme sono finalizzate a garantire l'unità nazionale nonché la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, dell'insularità, della rimozione degli squilibri economici e sociali e del perseguimento delle ulteriori finalità di cui ai commi terzo e quinto dell'articolo 119 della Costituzione²⁷.

A tale scopo si stabilisce che lo Stato promuova l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione²⁸, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili, anche attraverso:

- 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, all'eliminazione del deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale,

²⁷ Si tratta dell'obbligo dello Stato di costituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante e di destinare risorse aggiuntive in favore di determinati enti territoriali per promuovere la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

²⁸ Si tratta della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [lettera *m*)] e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane [lettera *p*)].

semplificando e uniformando le procedure amministrative di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più efficace ed efficiente delle risorse disponibili e salvaguardando gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti, nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione;

- L'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative;
- L'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, da individuare mediante gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio²⁹;
- L'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica.

La relazione tecnica si limita ad affermare che dalle disposizioni in esame non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo si rileva preliminarmente che le norme in esame prevedono che lo Stato promuova l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione³⁰, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili. In proposito, atteso il carattere procedurale e programmatico delle disposizioni, non si hanno osservazioni da formulare.

ARTICOLO 11

Disposizioni transitorie e finali

Le norme prevedono che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge (comma 1).

²⁹ Si tratta degli strumenti della programmazione di cui all'articolo 7, comma 2, lettere *a*), *d*) ed *f*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ossia il Documento di economia e finanza (DEF), il disegno di legge del bilancio dello Stato e gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

³⁰ Si tratta della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale [lettera *m*)] e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane [lettera *p*)].

Ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,³¹ si prevede che le disposizioni di cui alla presente legge si applichino anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (comma 2).

È fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione³² (comma 3).

La relazione tecnica evidenzia che l'articolo 11 reca disposizioni transitorie e finali, che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo si rileva preliminarmente che l'articolo 11 prevede, tra l'altro, che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, siano esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge, facendo comunque salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione³³. Si prevede inoltre, che, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3,³⁴ le disposizioni di cui alla presente legge si applichino anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

³¹ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite."

³² Si ricorda che ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione."

³³ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione."

³⁴ Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite."

Ciò premesso, appare necessario che il Governo chiarisca quali siano le pertinenti disposizioni della presente legge applicabili ai fini dell'esame degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore del presente provvedimento. In particolare, andrebbe chiarito soprattutto se l'eventuale propedeuticità della determinazione dei LEP e del relativo finanziamento di cui si è detto in precedenza riguardo all'articolo 4, comma 1, si riferisca in tal caso, trattandosi di negoziazioni già avviate, alla sola conclusione delle intese.