CAMERA DEI DEPUTATI N. 2136

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA

Modifiche alla legge 26 giugno 2024, n. 86, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Presentata l'8 novembre 2024

ONOREVOLI DEPUTATI ! – La legge 26 giugno 2024, n. 86, recante « Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione », presenta evidenti profili di incostituzionalità e pone gravi criticità sul piano dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini italiani e tra le diverse aree del Paese.

Avverso tale legge, la regione Campania ha presentato ricorso – come altre regioni – alla Corte costituzionale e sono stati altresì formulati quesiti referendari sottoscritti da oltre 1.200.000 cittadini. La presente proposta di legge, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, si prefigge l'obiettivo di ricondurne l'articolato ai doverosi canoni di legittimità costituzionale attraverso modifiche idonee ad assicurare, sul piano concernente i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che gli stessi siano effettivamente garantiti e finanziati sulla base di criteri ispirati all'eguaglianza tra tutti i cittadini e, sul piano formale e procedimentale, che non siano mortificate le attribuzioni delle regioni e del Parlamento.

Modifiche all'articolo 1 (« *Finalità* »)

L'articolo 1, comma 2, primo periodo, della legge n. 86 del 2024 – con una disposizione anche confusionaria sul piano del tenore letterale – subordina alla determinazione dei LEP la sola attribuzione delle funzioni « relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale ».

Secondo quanto previsto dal legislatore, quindi, i LEP sarebbero riferibili solo ad alcune materie e non a tutte.

Tuttavia, la determinazione dei LEP è una competenza trasversale, che inerisce a tutte le materie oggetto di potestà legislativa.

In particolare, come chiarito dalla Corte costituzionale, essa rappresenta « una competenza del legislatore idonea a investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale dei diritti » (Corte costituzionale, sentenza n. 91 del 2020).

Per quanto osservato, la presente proposta di legge espunge dal testo normativo la limitazione operata dal legislatore, sopprimendo le parole « relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale », cosicché la determinazione (e, come di qui a poco si preciserà, il finanziamento) dei LEP sia condizione per il conferimento di funzioni in ognuna delle materie che possono formare oggetto di attribuzione di ulteriori e particolari forme di autonomia.

Per altro verso, lo stesso articolo 1, comma 2, primo periodo, della legge n. 86 del 2024 subordina l'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione alla mera « determinazione » dei LEP.

Tuttavia, al fine di rendere effettiva e garantire concretamente l'erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale, occorre assicurarne il finanziamento.

Prevedere che i LEP siano solo determinati, ma non anche che siano individuate le risorse finanziarie per la loro attuazione, infatti, rende la loro individuazione un atto meramente formale, i cui effetti sostanziali non sono in alcun modo assicurati. Per far fronte a tale criticità, la proposta di legge inserisce nel testo normativo – in luogo dei riferimenti alla normativa vigente e alla procedura di cui all'articolo 3 della stessa legge n. 86 del 2024 (che prevede la delega al Governo per la determinazione dei LEP) – il riferimento al necessario « finanziamento » (oltre che alla mera « determinazione ») dei LEP, al quale, per l'effetto, risulterà subordinata la concessione di particolari forme di autonomia alle regioni richiedenti.

Modifiche all'articolo 2 (« *Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione* »)

L'articolo 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024 dispone che l'atto di iniziativa volto all'ottenimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sia deliberato dalla singola regione interessata, lasciando che lo stesso sia completamente libero nel suo oggetto.

Si consente, cioè, alle regioni a statuto ordinario di richiedere forme di autonomia in ogni ambito e in qualsiasi forma, a prescindere da qualsivoglia collegamento concreto con le reali esigenze e peculiarità del territorio di riferimento, giungendo al paradossale effetto di riconoscere alle stesse margini di autonomia addirittura maggiori anche rispetto alle regioni a statuto speciale.

L'attribuzione a una regione di particolari forme di autonomia non è circostanza rispetto alla quale gli altri enti territoriali possono considerarsi indifferenti. Come sancisce l'articolo 5 della Costituzione, la Repubblica è « una e indivisibile » e non può immaginarsi che una singola componente della stessa agisca come ente in tutto autonomo e sovrano. Lo Stato, le regioni e le province autonome rappresentano elementi di un'unica realtà politica e giuridica, che devono agire nell'ambito del pieno rispetto del principio di leale collaborazione, che « impone un contemperamento dei rispettivi interessi » (Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 1997).

Ciò posto, al fine di assicurare una razionale (e legittima) attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, con la proposta di legge si prevede – nell'articolato della legge n. 86 del 2024 e, in particolare, all'articolo 2, comma 1, primo periodo – che

l'atto di iniziativa della singola regione debba essere motivato sulla base di specifiche esigenze connesse alle peculiarità del territorio di riferimento.

L'articolo 2, comma 1, secondo periodo, della legge n. 86 del 2024 prevede che il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ricevuto l'atto di iniziativa con cui la singola regione richiede l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, acquisisca « entro sessanta giorni 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 5 maggio 2009, n. 42 ».

Ai sensi del richiamato articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42, « Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai princìpi della presente legge ».

L'importanza del coinvolgimento dei Ministri competenti *ratione materiae* e, soprattutto, del Ministro dell'economia e delle finanze è evidente, tenuto conto che l'articolo 119 della Costituzione – non a caso richiamato dalla disposizione testé riportata – impone allo Stato di assicurare agli enti territoriali « di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite ».

Da tale ultimo punto di vista, è ingiustificabile che il terzo periodo del comma 1 dell'articolo 2 della legge n. 86 del 2024, nell'attuale formulazione, consenta al Presidente del Consiglio dei ministri o, comunque, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie di prescindere dalle valutazioni dei Ministri competenti *ratione materiae* e del Ministro dell'economia e delle finanze, avviando comunque il negoziato per l'approvazione dell'intesa con la regione richiedente.

La proposta di legge, pertanto, sopprime il periodo in questione.

Per le stesse ragioni illustrate e, pertanto, al fine di garantire il rispetto dei princìpi costituzionali di cui agli articoli 5, 116 e 120 della Costituzione, non può mancarsi di introdurre, nell'ambito della legge n. 86 del 2024 e, in particolare, dopo il quinto periodo del comma 1 dell'articolo 2 una disposizione che imponga la trasmissione dell'atto di iniziativa promosso dalla singola regione alle altre regioni e province autonome, consentendo alle stesse di presentare osservazioni nel termine di venti giorni dal ricevimento.

Tale integrazione normativa si collega a quella – sopra esaminata – che impone alla regione richiedente di motivare il proprio atto di iniziativa sulla base di specifiche esigenze e peculiarità del territorio di riferimento.

Una razionale e legittima attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, infatti, non può prescindere da un consapevole coinvolgimento di tutti gli enti interessati alla vicenda devolutiva.

L'articolo 2, comma 2, primo periodo, della legge n. 86 del 2024 prevede che l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possano concernere « una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni ».

Tale ultima disposizione va ben oltre il dettato costituzionale di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sancendo la possibilità di devolvere alle regioni che richiedono l'autonomia differenziata intere materie o, addirittura, ambiti di materie, con conseguente grave lesione, tra l'altro, dell'articolo 117 della Costituzione, cui è rimesso in via esclusiva il riparto di competenze per materie tra Stato e regioni e che non può essere derogato da fonti di rango inferiore.

Al fine di superare i gravi profili di illegittimità costituzionale appena evidenziati, la proposta di legge prevede la sostituzione di tale periodo con la previsione che gli atti di iniziativa delle regioni relativi alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia potranno avere ad oggetto le sole funzioni relative alle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

e non anche intere materie o ambiti di materie.

L'articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge n. 86 del 2024 assegna *sic et simpliciter* al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di limitare l'oggetto del negoziato finalizzato all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia.

Affinché tale potere sia esercitato secondo crismi di razionalità e adeguatezza e non si risolva in valutazioni aprioristiche o arbitrarie, in coerenza e in continuità anche con le modifiche sopra illustrate, la proposta di legge prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri debba tener conto, nelle proprie considerazioni, « delle specifiche esigenze del territorio della regione richiedente e delle eventuali osservazioni presentate dalle altre regioni e province autonome ».

Coerentemente con le modifiche qui proposte, si rende necessario sostituire, allo stesso articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge n. 86 del 2024, le parole: « materie o ambiti di materie individuati » con le parole: « funzioni individuate ».

L'articolo 2, comma 2, secondo periodo, della legge n. 86 del 2024 richiama espressamente la necessità di tutelare l'unità giuridica ed economica del Paese. Affinché tale unità sia effettivamente garantita la proposta di legge prevede di aggiungere, immediatamente dopo il periodo in questione, un nuovo periodo che faccia divieto di prevedere la possibilità di stipulare contratti regionali per il personale di settori cruciali per il Paese come la sanità pubblica e la scuola pubblica. In tali delicatissimi ambiti, non si può consentire alle regioni maggiormente avvantaggiate di attirare le migliori energie del Paese con l'introduzione di condizioni più favorevoli per il personale. Da tale minimale forma di garanzia passa la possibilità stessa di ridurre i divari oggi sussistenti tra aree più sviluppate e meno sviluppate del Paese. Tale modifica della legge n. 86 del 2004, unitamente a quella concernente i criteri per la determinazione dei LEP – di cui all'articolo 3 della legge medesima – costituisce il fulcro sostanziale della presente proposta di legge, indefettibile sul piano dell'eguaglianza tra i cittadini e per preservare l'integrità e l'unità del Paese.

Affinché il ruolo del Parlamento non sia ridotto a quello di mero organo ratificante dell'intesa tra lo Stato e la regione, la proposta di legge prevede, a modifica dell'articolo 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024, e in conformità al dettato dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che le Camere debbano approvare, a maggioranza assoluta dei componenti, la legge – e non una deliberazione, come attualmente previsto – per la definitiva attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni richiedenti sulla base delle intese concluse tra lo Stato e la regione, con la precisazione – fondamentale – che l'oggetto delle medesime possa « comunque essere limitato dal Parlamento nell'esercizio delle proprie prerogative ».

Modifiche all'articolo 3 (« *Delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* »)

L'articolo 3 della legge n. 86 del 2024 delega il Governo alla determinazione dei LEP, rinviando espressamente ai « princìpi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 ».

Tali criteri e princìpi, tuttavia, rispondono a esigenze meramente procedimentali che non consentono il rispetto dell'articolo 76 della Costituzione e non pongono alcun criterio o principio volto ad assicurare concretamente condizioni di effettiva eguaglianza tra i cittadini.

La proposta di legge prevede al riguardo che, previa ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e regionale nonché dell'attuale livello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali erogate nelle diverse aree del territorio nazionale, la determinazione dei LEP venga effettuata:

a) prevedendo, quale garanzia minima di fruizione delle prestazioni in ambito sanitario, che i livelli essenziali e uniformi

di assistenza debbano essere finanziati assicurando in tutto il territorio nazionale la medesima quota *pro capite* di finanziamento indistinto del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato; tale previsione si rende ineludibile per il superamento dell'attuale grave situazione di sperequazione tra le diverse regioni e per il raggiungimento di un'effettiva eguaglianza di trattamento dei cittadini in un ambito rilevantissimo quale la tutela della salute;

b) prevedendo che una quota del finanziamento indistinto non superiore allo 0,25 per cento sia destinata a coprire situazioni particolari che incidono sul fabbisogno sanitario; tale previsione si rende necessaria quale minimo strumento di garanzia dell'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni anche per il caso di situazioni imprevedibili, com'è stata, ad esempio, quella segnata dalla pandemia di COVID-19. Con un accantonamento di risorse nel senso proposto, saranno rese prontamente disponibili risorse atte a fronteggiare eventuali emergenze o, comunque, situazioni particolari;

c) prevedendo, sempre in ambito sanitario, che i livelli essenziali e uniformi di assistenza debbano essere garantiti assicurando in tutto il territorio nazionale la medesima dotazione di personale occupato nei Servizi sanitari regionali in rapporto alla popolazione residente. A tal proposito deve evidenziarsi che, secondo quanto riportato nel 7° Rapporto presentato dalla Fondazione GIMBE sul Servizio sanitario nazionale (SSN), sussistono enormi disuguaglianze tra le diverse regioni e province autonome in ordine al personale occupato nel SSN, sia in valori assoluti che per numero di unità di personale ogni mille abitanti residenti; in particolare, come rilevato nel predetto rapporto, « Prendendo a riferimento la popolazione ISTAT al 1° gennaio 2023, la media nazionale è di 2,11 medici per 1.000 abitanti, con un *range* che varia da 1,80 della Campania a 2,64 della Sardegna, con un *gap* del 46,6 per cento »; con riferimento agli infermieri, la situazione è anche peggiore, risultando che « la media nazionale è di 5,13 per 1.000 abitanti, con un *range* che varia da 3,83 della Campania a 7,01 della Liguria, con un *gap* dell'83 per cento »; in termini più generali, partendo dai dati pubblicati nell'agosto 2023 dal Ministero della salute nel documento « Il personale del sistema sanitario italiano – Anno 2021 », che prendono in considerazione anche il personale in servizio presso le strutture private accreditate, può rilevarsi come si passi dall'11,77 per mille unità di personale sanitario occupato della regione Campania al 21,78 per mille della provincia autonoma di Bolzano; anche regioni come l'Emilia-Romagna o il Lazio che, per dimensione e numero di abitanti, possono essere paragonate alla regione Campania, presentano dati che si discostano sensibilmente da quelli di quest'ultima, avendo, rispettivamente, 19,07 e 15,71 occupati nel SSN ogni mille abitanti; la previsione del criterio direttivo in esame, dunque, è imprescindibile per il superamento dei segnalati divari;

d) vietando l'adozione di criteri che differenzino i territori sulla base di parametri legati al costo della vita o comunque alle specifiche condizioni economiche e sociali, cristallizzando i divari oggi esistenti.

Il comma 2 dell'articolo 3 prevede che i decreti legislativi di cui al comma 1 siano adottati previo parere della Conferenza unificata. Tuttavia, al fine della realizzazione di un effettivo confronto con le autonomie territoriali, in un ambito delicatissimo come quello inerente alla determinazione dei LEP, non può prescindersi dall'acquisizione dell'intesa, che rappresenta lo strumento privilegiato di esplicazione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Se l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione consente che le regioni a statuto ordinario ottengano maggiori e particolari forme di autonomia « concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n) e s)* », l'articolo 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, del tutto arbitrariamente, irragionevolmente e ingiusti-

ficatamente, dispone che i LEP siano individuati solo con riferimento ad alcune di quelle materie.

Tuttavia, come già visto, la determinazione dei LEP è una competenza trasversale, che inerisce a tutte le materie oggetto di potestà legislativa.

La disposizione di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, che impone alla legge statale di determinare i LEP, non può essere limitata dalla legge soltanto ad alcune materie e, pertanto, la proposta di legge reca l'abrogazione dell'intero comma 3.

Il comma 9 dell'articolo 3 dispone che, nelle more dell'adozione dei decreti legislativi di cui al comma 1, ai fini della determinazione dei LEP, continui ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Tale disposizione, in ragione anche della riformulazione del comma 1, rischia di comportare una sovrapposizione di attività e procedimenti e, soprattutto, difficoltà applicative e interpretative.

Se ne propone, pertanto, l'abrogazione.

Introduzione dell'articolo 3-*bis* (« *Delega al Governo per la semplificazione dei procedimenti, l'efficacia dell'azione amministrativa e lo sviluppo economico del Paese, attraverso il decentramento delle competenze in attuazione degli articoli 5 e 117, terzo comma, della Costituzione* »)

Al fine di assicurare da subito la semplificazione dei procedimenti, l'efficacia dell'azione amministrativa e lo sviluppo economico del Paese, la proposta di legge introduce nella legge n. 86 del 2024 un'ulteriore delega al Governo, rispetto a quella di cui all'articolo 3, per l'adozione di uno o più decreti legislativi, nonché la previsione dell'adozione di atti regolamentari che, in attuazione degli articoli 5 e 117 della Costituzione, conducano a un decentramento di competenze che, preservando l'unità delle forze produttive e dei ceti professionali di tutta la nazione, senza lacerazioni fra Nord e Sud, consenta di perseguire un concreto sviluppo del Paese, attraverso la linea da tempo propugnata dalla regione Campania, tesa al superamento delle lungaggini e delle viscosità del sistema burocratico italiano attraverso una reale semplificazione amministrativa, per un'effettiva modernizzazione del Paese.

In particolare, si propone di concentrare nel livello di governo regionale le competenze in materia di pareri ambientali, impianti energetici, piani paesaggistici, trasformazione urbanistica ed edilizia, portualità, insediamenti produttivi e ZES, così da snellire i rapporti giuridici ed economici in materie cruciali per lo sviluppo del territorio.

Modifiche all'articolo 4 (« *Trasferimento delle funzioni* »)

In coerenza con la sopra proposta abrogazione del comma 3 dell'articolo 3, si rende necessario sopprimere, all'articolo 4, comma 1, primo periodo, il riferimento alle « materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3 ».

Con tale espunzione, il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, sarà subordinato alla determinazione dei LEP in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione eventualmente incise dalla singola intesa e non solo in quelle di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, di cui in questa sede si propone, come detto, l'abrogazione.

Al fine di rendere effettiva e di garantire concretamente l'erogazione dei LEP e di assicurare l'eguaglianza nella fruizione dei servizi essenziali, in tutto il territorio nazionale occorre assicurare che l'attribuzione di forme particolari di autonomia sia subordinata, oltre che alla determinazione dei LEP stessi, anche al loro concreto finanziamento. Per tale ragione, la presente proposta di legge sostituisce le parole: « , nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio » con le parole: « e dopo il loro finanziamento ». D'altra parte, che debbano essere rispettati i limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio risulta affermazione di principio dai tratti pleonastici.

Per le medesime ragioni di coerenza con la prevista abrogazione dell'articolo 3,

comma 3, si rende necessaria anche l'abrogazione dell'articolo 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, che dispone le modalità di trasferimento delle funzioni nelle materie per cui l'articolo 3, comma 3, nell'attuale formulazione, non prevede la determinazione dei LEP.

Modifiche all'articolo 5 (« *Princìpi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento* »)

L'articolo 5, comma 2, della legge n. 86 del 2024 prevede che le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alle regioni richiedenti siano individuate dall'intesa di cui all'articolo 2.

Tuttavia, l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione dispone che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che le regioni a statuto ordinario possono richiedere siano attribuite « con legge dello Stato ».

Coerentemente con la previsione costituzionale e per restituire la doverosa centralità al Parlamento, che è organo di massima tutela del pluralismo individuale e istituzionale, la proposta di legge prevede che le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite alle singole regioni richiedenti siano individuate con la legge di cui all'articolo 2, comma 8, della legge n. 86 del 2024.

Sempre l'articolo 5, comma 2, dispone che il finanziamento delle funzioni attribuite alle regioni richiedenti sia assicurato tramite « compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale ».

Tuttavia, la Costituzione non prevede che la maggiore o minore capacità fiscale della singola regione possa condizionarne il grado di autonomia.

Inoltre, dalla indicata disposizione discende, inevitabilmente, un ingiustificato e inopinato depauperamento del bilancio e della capacità programmatoria dello Stato, al quale è assegnato dalla Costituzione il dovere di assicurare la perequazione delle risorse tra gli enti territoriali. Per tali considerazioni la proposta di legge espunge dall'articolo 5, comma 2, il riferimento in parola, rinviandosi, per il finanziamento delle funzioni attribuite alle singole regioni richiedenti, a quanto previsto in ordine all'articolo 9.

Modifiche all'articolo 8 (« *Monitoraggio* »)

In ragione delle modifiche apportate all'articolo 5, comma 2, si propone di abrogare il comma 2 dell'articolo 8, che prevede modalità per apportare le eventuali necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, definite nelle intese ai sensi, per l'appunto, dell'articolo 5, comma 2.

Modifiche all'articolo 9 (« *Clausole finanziarie* »)

Al fine di garantire l'esercizio delle eventuali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle regioni richiedenti, la presente proposta di legge prevede l'istituzione di un apposito Fondo per l'autonomia differenziata, con la precisazione che, nel rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, la dotazione dello stesso e la relativa copertura finanziaria saranno individuate con successiva legge dello Stato. Si ritiene altresì necessario disporre che le modalità di funzionamento di tale Fondo – le quali dovranno prevedere strumenti di perequazione che consentano a tutte le regioni di finanziare integralmente le funzioni loro eventualmente attribuite in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – saranno determinate con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La sopra indicata previsione viene inserita nella legge n. 86 del 2024 in sostituzione dell'articolo 9, comma 1, il quale, in maniera assolutamente irrazionale, prevede che dall'applicazione della stessa legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con ciò chiaramente disattendendo i princìpi di cui agli articoli 5 e 119 della Costituzione. È del tutto inverosimile, infatti, che al tra-

sferimento di funzioni a una regione, soprattutto in ragione del doveroso finanziamento dei LEP, non si accompagni un incremento dei costi, ai quali si rende necessario far fronte.

Modifiche all'articolo 11 (« *Disposizioni transitorie e finali* »)

L'articolo 11, comma 1, della legge n. 86 del 2024 prevede 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 legge, siano esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della medesima legge.

Tale disposizione prevede, del tutto ingiustificatamente, un procedimento agevolato per le regioni che si siano attivate per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prima dell'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, in contrasto con gli obiettivi stessi della medesima, ossia « costruire percorsi costanti e organici attorno ai processi di accesso all'autonomia differenziata » (confronta *Dossier* redatto dal Servizio studi della Camera dei deputati, 5 febbraio 2024, pagine 7-8).

È evidente la discriminazione operata nei confronti delle regioni che non hanno ancora attivato l'iniziativa per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Al fine di eliminare l'asimmetria tra procedimenti applicabili alle diverse regioni – che impedisce l'uniformità tra i percorsi di attribuzione dell'autonomia richiesta – la presente proposta di legge prevede l'abrogazione del citato comma 1 dell'articolo 11.

RELAZIONE TECNICA

(Articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Proposta di legge alle Camere ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione recante "Modifiche alla legge 26 giugno 2024, n. 86 (Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)"

La proposta di legge consta di 9 articoli. Precisamente:

- l'**articolo 1** interviene sulle finalità della legge n. 86 del 2024, precisando che la determinazione e il finanziamento dei LEP siano condizione per il conferimento di funzioni in ognuna delle materie che possono formare oggetto di attribuzione di ulteriori e particolariforme di autonomia.

  Atteso il contenuto di natura teleologica sul quale si interviene, dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 2** interviene sul procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione, disciplinato dall'articolo 2 della legge n. 86 del 2024, al fine di precisare che l'atto di iniziativa delle singole Regioni volto all'ottenimento di ulteriori forme di autonomia sia motivato sulla base di specifiche esigenze e peculiarità del territorio di riferimento, abbia ad oggetto le sole funzioni relative alle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e non anche intere materie o ambiti di materie, con espressa esclusione in ogni caso della possibilità di stipulare contratti integrativi nei settori della sanità pubblica e delle scuola pubblica; che l'iter di definizione dell'intesa coinvolga pienamente i Ministri competenti ratione materiae e, soprattutto, il Ministro dell'economia e delle finanze nonché le altre Regioni e Province Autonome, consentendo alle stesse di presentare osservazioni; che l'intesa, infine, sia approvata dalle Camere con legge – e non con una deliberazione - potendo il Parlamento, nell'esercizio delle proprie prerogative, limitarne l'oggetto.

  La modifica normativa reca disposizioni di carattere ordinamentale, dalla quale non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 3** modifica l'articolo 3 della legge n. 86 del 2024 recante delega al Governo per la determinazione dei LEP, introducendo criteri e principi direttivi sostanziali, e non meramente procedurali come attualmente previsto, ai fini dell'esercizio della delega da parte del Governo e prevedendo che i LEP siano individuati con riferimento a tutte le materie oggetto di potestà legislativa. Si introduce, inoltre, l'intesa – in luogo del parere - della Conferenza Unificata ai fini dell'adozione dei decreti legislativi.

  Anche tale modifica normativa reca disposizioni di carattere ordinamentale, dalla quale non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 4** introduce un articolo aggiuntivo nella legge n. 86 del 2024 recante delega al Governo per l'emanazione di uno o più decreti legislativi o atti regolamentari volti al decentramento di competenze amministrative in materia di pareri ambientali, impianti energetici, piani paesaggistici, trasformazione urbanistica ed edilizia, portualità, insediamenti produttivi e ZES, così da snellire i rapporti giuridici ed economici inmaterie cruciali per lo sviluppo del territorio.

  La proposta reca disposizioni di carattere ordinamentale, dalla quale non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 5** modifica l'articolo 4 della legge n. 86 del 2024, al fine di precisare che il trasferimento delle funzioni per l'attribuzione di forme particolari di autonomia è subordinato non solo alla determinazione ma anche al finanziamento dei LEP, tanto anche per rendere effettiva e garantire concretamente l'erogazione degli stessi, assicurando l'eguaglianza nella fruizione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale.

  Resta ferma il meccanismo procedurale già previsto dalla legge n. 86 del 2024 che subordina il trasferimento delle funzioni all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie coerenti con gi obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio;

- l'**articolo 6** interviene sui principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento, declinati dall'articolo 5 della legge n. 86 del 2024, espungendo il principio che il finanziamento delle funzioni sia assicurato tramite "compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale", rinviandosi a quanto previsto dall'articolo 9.

  Anche da tale disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 7** abroga il comma 2 dell'articolo 8 della legge n. 86 del 2024, che reca disposizioni procedurali per le eventuali necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, in coerenza con le modifiche proposte con l'articolo 6.

  Si tratta di disposizione di carattere ordinamentale, dalla quale non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 8,** in coerenza con le modifiche proposte con l'articolo 6, mira ad assicurare che tutte le Regioni richiedenti possano assicurare l'esercizio di eventuali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo l'istituzione, con successiva legge dello Stato, di un apposito Fondo per l'autonomia differenziata. La disposizione si pone in linea con il complessivo impianto della legge n. 86 del 2024, quale legge generale volta a guidare gli organi competenti a svolgere i negoziati e a orientare il futuro legislatore e tenuto conto che il riscontro e la quantificazione di nuovi o maggiori oneri potrà essere verificato solo in sede di attuazione del processo di attribuzione di ulteriori funzioni.

  Saranno pienamente applicabili, nel rispetto dell'articolo 81 della Costituzione, alla successiva legge di istituzione del Fondo, la cui definizione delle modalità di funzionamento è rimessa a un decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, le disposizioni dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009;

- l'**articolo 9** sopprime il comma 1 dell'articolo 11, che prevede 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 datadi entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, siano esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della stessa legge n. 86 del 2024.

  Alla previsione in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA REGIONALE

—

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 1 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. All'articolo 1, comma 2, primo periodo, della legge 26 giugno 2024, n. 86, le parole: « , relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, » sono soppresse e le parole: « , nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi » sono sostituite dalle seguenti: « e al finanziamento dei ».

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. All'articolo 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) al primo periodo, dopo le parole: « della Costituzione, » sono inserite le seguenti: « motivato sulla base di specifiche esigenze connesse alle peculiarità del territorio di riferimento, »;

2) il terzo periodo è soppresso;

3) dopo il quinto periodo è aggiunto il seguente: « Prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato trasmette altresì l'atto di iniziativa alle singole regioni e province autonome diverse da quella richiedente, che possono presentare osservazioni nel termine di venti giorni dal ricevimento dello stesso »;

b) al comma 2:

1) il primo periodo è sostituito dal seguente: « L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possono concernere funzioni relative a una o più materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione »;

2) al secondo periodo, dopo le parole: « il Presidente del Consiglio dei ministri, » sono inserite le seguenti: « tenuto conto delle specifiche esigenze del territorio della regione richiedente e delle eventuali osservazioni presentate dalle altre regioni e province autonome ai sensi del comma 1, » e le parole: « materie o ambiti di materie individuati » sono sostituite dalle seguenti: « funzioni individuate »;

3) dopo il secondo periodo, è aggiunto il seguente: « È in ogni caso fatto divieto di prevedere la possibilità di stipulare contratti integrativi regionali per il personale della sanità pubblica e della scuola pubblica »;

c) al comma 8, le parole: « per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione » sono sostituite dalle seguenti: « per l'approvazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, a maggioranza assoluta dei componenti, della legge per la definitiva attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni richiedenti sulla base delle intese di cui al presente articolo, il cui oggetto può comunque essere limitato dalle Camere nell'esercizio delle proprie prerogative ».

Art. 3.

(Modifiche all'articolo 3 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. All'articolo 3 della legge 26 giugno 2024, n. 86, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« *1.* Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il Go-

verno è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, previa ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e regionale nonché dell'attuale livello delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali erogate nelle diverse aree del territorio nazionale, uno o più decreti legislativi per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale (LEP), sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) in ambito sanitario, i livelli essenziali e uniformi di assistenza devono essere finanziati assicurando in tutto il territorio nazionale la medesima quota *pro capite* di finanziamento indistinto del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato; una quota del finanziamento indistinto non superiore allo 0,25 per cento è destinata a coprire situazioni particolari che incidono sul fabbisogno sanitario;

b) in ambito sanitario, i livelli essenziali e uniformi di assistenza devono altresì essere garantiti assicurando in tutto il territorio nazionale la medesima dotazione di personale occupato nei Servizi sanitari regionali in rapporto alla popolazione residente;

c) per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni non possono essere utilizzati criteri che differenzino i territori sulla base di parametri legati al costo della vita o, comunque, alle specifiche condizioni economiche e sociali »;

b) al comma 2, primo periodo, le parole: « acquisizione del parere della » sono sostituite dalle seguenti: « intesa in sede di »;

c) i commi 3 e 9 sono abrogati.

Art. 4.

*(Introduzione dell'articolo 3-*bis *della legge 26 giugno 2024, n. 86)*

1. Dopo l'articolo 3 della legge 26 giugno 2024, n. 86, è inserito il seguente:

« Art. 3-*bis*. – *(Delega al Governo per la semplificazione dei procedimenti, l'efficacia*

dell'azione amministrativa e lo sviluppo economico del Paese, attraverso il decentramento delle competenze in attuazione degli articoli 5 e 117, terzo comma, della Costituzione) – 1. Al fine di assicurare la semplificazione dei procedimenti, l'efficacia dell'azione amministrativa e lo sviluppo economico del Paese, attraverso il decentramento delle competenze in attuazione degli articoli 5 e 117, terzo comma, della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, uno o più decreti legislativi, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) attribuire alla regione interessata, per tutte le opere ricadenti esclusivamente nel territorio della stessa, la competenza in materia di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) e di eventuale VIA;

b) ricondurre alle regioni la competenza in materia di VIA per progetti eolici anche di capacità superiore a 30 megawatt e per impianti fotovoltaici anche di potenza superiore a 10 megawatt;

c) prevedere che i piani paesaggistici siano predisposti e approvati dalle regioni in conformità al procedimento previsto dalla normativa regionale, che la proposta di piano, prima dell'adozione, sia sottoposta al parere del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica esclusivamente con riferimento alle previsioni riguardanti beni paesaggistici e che il medesimo Ministero debba esprimersi entro sessanta giorni, decorsi i quali il parere si intenda favorevolmente reso;

d) in materia di trasformazione urbanistica ed edilizia, attribuire alla competenza regionale e alla conforme pianificazione urbanistica locale la disciplina degli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia nelle aree non assoggettate a vincolo;

e) concentrare nelle regioni la competenza per i procedimenti in materia di dragaggi dei fondali nei porti, anche di rilevanza strategica nazionale, e di tutte le opere infrastrutturali a mare, quali banchine, opere di difesa e dighe foranee;

f) ricondurre alla competenza regionale le determinazioni in materia di attività produttive e di zone economiche speciali;

g) introdurre nei procedimenti di competenza statale relativi a beni sottoposti a tutela paesaggistica i meccanismi del silenzio-assenso e del silenzio devolutivo, nell'ottica dell'accelerazione e dell'efficienza.

2. Ai medesimi fini di cui al comma 1, il Governo adotta le norme regolamentari occorrenti per l'attuazione delle disposizioni introdotte in attuazione della delega di cui al comma 1 ».

Art. 5.

(Modifiche all'articolo 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. All'articolo 4 della legge 26 giugno 2024, n. 86, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, primo periodo, le parole: « concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, » e la parola: « medesimi » sono soppresse e le parole: « , nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio » sono sostituite dalle seguenti: « e dopo il loro finanziamento »;

b) il comma 2 è abrogato.

Art. 6.

(Modifiche all'articolo 5 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. All'articolo 5, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, le parole: « L'intesa di cui all'articolo 2 » sono sostituite dalle seguenti: « La legge di cui all'articolo 2, comma 8, » e le parole: « attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale » sono soppresse.

Art. 7.

(Modifica all'articolo 8 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. Il comma 2 dell'articolo 8 della legge 26 giugno 2024, n. 86, è abrogato.

Art. 8.

(Modifica all'articolo 9 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. Il comma 1 dell'articolo 9 della legge 26 giugno 2024, n. 86, è sostituito dal seguente:

« *1.* Al fine di garantire l'esercizio delle eventuali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle regioni richiedenti, è istituito un apposito Fondo per l'autonomia differenziata, la cui dotazione e relativa copertura finanziaria sono determinate con successiva legge dello Stato. Con decreto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono stabilite le modalità di funzionamento del Fondo, le quali dovranno prevedere strumenti di perequazione che consentano a tutte le regioni di finanziare integralmente le funzioni loro eventualmente attribuite sulla base della legge di cui all'articolo 2, comma 8 ».

Art. 9.

(Modifica all'articolo 11 della legge 26 giugno 2024, n. 86)

1. Il comma 1 dell'articolo 11 della legge 26 giugno 2024, n. 86, è abrogato.