



AUDIZIONE

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissione Affari Costituzionali

AC 1665

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

Roma, 14 marzo 2024

CONFRONTO CON IL GOVERNO SUL DDL

Il ddl in esame riguardante l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione contiene regole e procedure per l'attuazione di una disposizione costituzionale, introdotta nel 2001, che introduce un modello di Regione diverso dalla dicotomia tradizionale regionalismo ordinario/regionalismo speciale.

Con riferimento al processo di concertazione e consultazione posto in essere dal Governo si evidenzia quanto segue:

- lo schema di disegno di legge d'iniziativa governativa è giunto all'esame della Conferenza unificata dopo un lungo confronto fra Governo e Regioni;
- in sede di Conferenza unificata, ANCI ha proposto un documento e puntuali proposte emendative, esprimendo parere nei termini indicati nelle proposte di modifica avanzate. In relazione al confronto, il Governo ha accolto solo pochi emendamenti relativi agli aspetti procedurali e non di merito;
- la posizione dell'ANCI è stata deliberata dal Comitato Direttivo dell'ANCI il 1° marzo 2023.
- Sul presente disegno di legge d'iniziativa governativa l'ANCI ha espresso parere in Conferenza unificata in data 2 marzo 2023, in esito al quale sono state accolte, in modo parziale, solo pochissime delle osservazioni formulate, relativamente ad aspetti di carattere procedurale volti a garantire un maggiore coinvolgimento degli EE.LL.

PREMESSA. CONSIDERAZIONI SUL TESTO

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, deve aspirare e consentire la realizzazione di una Repubblica fondata su equilibri più avanzati ed efficienti, su regole e processi più lineari e semplici, in modo da far avanzare per intero il nostro Paese.

Il nucleo centrale della previsione costituzionale è rappresentato dalla formula "forme e condizioni particolari di autonomia", intorno alla quale si è concentrato il dibattito accademico.

La formula sembra richiamare una sfera di azione diversa da quella propria della competenza legislativa, maggiore o minore non è facile a dirsi, sebbene strettamente riguardante il riparto delle materie rientranti nella competenza legislativa fra Stato e Regione.

In via generale, **la previsione dell'articolo 116 va letta ed attuata in piena sintonia e con riferimento in particolare agli articoli 114, 117, 118 e 119 della nostra Costituzione. E questo implica, per ciò che riguarda i Comuni e le Città metropolitane, il pieno rispetto dell'autonomia e delle prerogative costituzionali di tali enti.**

Il quadro costituzionale entro cui si situa l'articolo oggetto di attuazione deve vedere e proiettare le Regioni, eminentemente quali enti di legislazione e non di gestione, entro le regole fissate dall'articolo 117.

Pertanto, si ritiene che il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia deve esercitarsi prevalentemente o esclusivamente nella sfera della

legislazione, collocandosi in un contesto di indefettibile salvaguardia dei fondamentali principi costituzionali di solidarietà, di unità giuridica ed economica del Paese e in un'ottica di massimo decentramento e rafforzato coordinamento.

In questo contesto, va assicurata la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Il principio di differenziazione va sostanziato e finalizzato all'obiettivo di migliorare i servizi che le diverse istituzioni pubbliche – statali, regionali e locali – offrono ai cittadini e alle imprese, e va calato in una specifica dimensione funzionale: ossia l'attribuzione di nuovi compiti e responsabilità dovrebbe rispecchiare una specifica attitudine funzionale di ciascuna Regione interessata e dovrebbe modulare ambiti di azione propri, secondo le rispettive potenzialità.

In altri termini, l'autonomia differenziata non dovrebbe tradursi o rispondere ad una mera rivendicazione di competenza legislativa, men che meno amministrativa, senza alcun aggancio o fondamento in caratteristiche peculiari e soggettive della Regione proponente.

Dovrebbe, poi, evitare nuove e insostenibili sovrapposizioni di soggetti o organismi e moltiplicazioni di responsabilità sulle medesime materie, ricercando al contrario una chiara individuazione delle responsabilità di ogni livello di governo, in una prospettiva di semplificazione, efficienza, funzionalità e prossimità. In altre parole, **occorre far fare un passo in avanti alla Repubblica, al funzionamento spesso lento e confuso del nostro sistema istituzionale, in una logica di separazione dei compiti, di chiare responsabilità, garantendo un miglioramento dell'azione di coordinamento dello Stato, in tutte le sue articolazioni.**

Certamente, ed è questo un punto fermo ed indefettibile per i Comuni e le Città metropolitane, le forme e condizioni particolari di autonomia non possono ledere i processi in atto di attuazione delle previsioni costituzionali, vedi in particolare l'articolo 119, né intaccare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, come definite dalla legislazione statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, né possono contrastare con l'articolo 118 che fissa la titolarità generale della funzione amministrativa in capo ai Comuni.

Sul piano procedurale va declinata e procedimentalizzata la previsione costituzionale del "sentiti gli enti locali", garantendo a nostro avviso una concertazione binaria sia a livello regionale, sia a livello nazionale nelle sedi della Conferenza unificata, in fase di definizione e di successiva implementazione del processo, e ragionando su previsioni innovative che spingano alla istituzione di una commissione parlamentare ad hoc che accompagni tutto il processo e il suo monitoraggio, integrata con rappresentanti dei Comuni e delle Città metropolitane.

In ordine agli **aspetti maggiormente critici** si fa presente che la cornice legislativa in oggetto di esame sembra delineare quanto segue:

1. L'attuazione del regionalismo differenziato sembra prevalentemente tradursi e privilegiare il conferimento di competenze amministrative e gestionali, piuttosto che le funzioni legislative e programmatiche.
2. Rischio di istituzione di nuovi organismi, agenzie ed enti aventi funzioni gestionali, con ricadute in termini di complessità e complicazioni amministrative per i cittadini e le

imprese, oneri a carico della finanza pubblica con un'accentuazione del ruolo di amministrazione attiva regionale.

3. Rischio di una frammentazione, disomogeneità e non uniformità nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali in materia di livelli essenziali (l. m) e di perequazione (l.e) fra i livelli di governo, che dovrebbero trovare una complessiva attuazione, così da determinare tempi, modalità e fabbisogni finanziari aggiunti di generale applicazione con riferimento a tutti i livelli di governo.

A questi aspetti si aggiunge per quanto attiene ai profili di stretto interesse dei Comuni e delle Città metropolitane, il dato che emerge dal combinato disposto degli articoli 4, a 5 e 6: nel loro insieme che delineano un'attuazione dell'articolo 116 che si presenta non solo e non tanto come attribuzione di competenze legislative, ma come un decentramento amministrativo dallo Stato alla Regione.

Tale configurazione non risulta aderente alla stessa disposizione costituzionale, nonché sembra reintrodurre un principio di parallelismo fra legislazione e amministrazione del tutto superato dalla riforma del titolo V e sembra infine ledere l'articolo 118 della Costituzione che assegna la titolarità generale della funzione amministrativa ai Comuni, salvo sia necessario garantire unitarietà in capo ad altri livelli di governo.

Da questo deriva il rischio di una superfetazione di organismi ed enti di derivazione regionale con una palese sovraccarico amministrativo e gestionale e in contraddizione con un ruolo della Regione squisitamente di legislazione. In particolare, l'art. 6 delinea un ritorno al principio del parallelismo secondo cui la funzione amministrativa segue la competenza legislativa, principio pacificamente superato nella nostra Costituzione, assegnando in ogni caso le funzioni amministrative alla Regione e prevedendo solo in via residuale la facoltà di attribuzione ai Comuni.

Relativamente al secondo comma dell'art. 6, va apprezzato il riconoscimento del vincolo derivante dall'assetto delle funzioni fondamentali degli enti locali, ma va chiarito che si tratta di un vincolo che riguarda le funzioni fondamentali come individuate dalla legge statale ai sensi della lett. p) dell'articolo 117 secondo comma, ed in particolare le funzioni fondamentali elencate dall'articolo 19 del decreto-legge n.95 del 2012 come convertito nella legge n. 135 del 2012.

Il ddl affronta (già nell'art. 4) l'eventualità che sopravvengano ulteriori esigenze di finanziamento rispetto all'attuale dotazione del sistema regionale, suscettibili di superare il vincolo di "invarianza di finanza pubblica", attraverso la ricerca di apposite coperture aggiuntive. Questo inquadramento appare peraltro doveroso, in quanto non sarebbe ragionevole escludere l'insorgenza di fabbisogni aggiuntivi da LEP in un contesto come quello italiano segnato da dualismi molto marcati, che – se visti limitatamente alla scala regionale – evidenziano una netta dicotomia nord/sud.

Tuttavia, è ben chiaro che gli obblighi costituzionali in materia di determinazione dei LEP non possono esaurirsi solo con riferimento al contesto regionale e alle materie direttamente coinvolte dall'attuazione dell'art. 116. La preoccupazione di "non pregiudicare", attraverso il federalismo regionale differenziato, le risorse da destinare alla generalità delle Regioni va a maggior ragione riferita alle rilevanti esigenze di intervento sulla perequazione delle risorse e sulla determinazione dei LEP nel campo dei Comuni.

Peraltro, l'avvio della perequazione regionale ordinaria ha già visto ipotesi tecnica di "fiscalizzazione" di trasferimenti statali alle Regioni (che verrebbero sostituiti con

compartecipazioni regionali senza vincoli di destinazione) che coinvolgerebbero ingenti risorse di spettanza comunale che finanziano funzioni fondamentali comunali in campo sociale e di trasporto locale, per almeno 6 miliardi di euro sui circa 10 complessivi oggetto delle ipotesi di fiscalizzazione.

Un assoluto paradosso, considerando che buona parte degli schemi di riparto di queste risorse sono decisi a livello nazionale e riguardano politiche squisitamente nazionali che vanno garantite e attengono al finanziamento e all'esercizio di funzioni fondamentali coperte da riserva legislativa esclusiva dello Stato.

Immaginare di fiscalizzare a favore delle Regioni fondi statali significherebbe aumentare e cristallizzare per sempre i divari territoriali già esistenti.

Se queste ipotesi trovassero attuazione, il finanziamento di funzioni fondamentali dei Comuni sarà condizionato da scelte regionali di settore e dall'alternativo andamento delle specifiche condizioni finanziarie regionali, in quanto le nuove fonti di entrata delle regioni non avranno alcun vincolo di destinazione. Non vorremmo che le principali "risorse aggiuntive" di cui l'attuazione del federalismo differenziato risultassero da decurtazioni illegittime di fondi inalienabili in quanto parte integrante dell'esercizio di funzioni fondamentali.

Riteniamo, in altri termini, che le fonti di finanziamento di base delle funzioni fondamentali degli enti locali debbano restare ben ancorate alle chiare prescrizioni dell'articolo 119 Cost, comma terzo, che non contempla ovviamente trasferimenti regionali che non possono costituzionalmente finanziare funzioni degli enti locali, se non informa esclusivamente addizionale.

EMENDAMENTI AL TESTO AC 1665

Art. 2

(Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione)

All'articolo 2 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Al comma 1, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente. *“In ogni caso ciascuna Regione acquisisce il parere del rispettivo Consiglio delle autonomie locali di cui all'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione, ovvero, laddove non istituito, dell'ANCI e dell'UPI a livello regionale.”*
- b) Al comma 1, ultimo periodo, le parole *“e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”* sono sostituite dalle seguenti: *“e la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281,”*
- c) Al comma 2, primo periodo, le parole *“e le relative funzioni”* sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento di cui alla lett. a) viene proposto per meglio declinare e dare effettività all'obbligo di "sentire" gli enti locali, previsto dalla Costituzione preliminarmente alla

deliberazione da parte della Regione dell'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

L'emendamento di cui alla lett. b) viene proposto per garantire che prima dell'avvio del negoziato finalizzato all'approvazione dell'intesa l'informativa sia resa, opportunamente per i profili di competenza degli Enti locali, nell'ambito Conferenza Unificata.

L'emendamento di cui alla lett. c) si rende necessario in quanto l'attuazione dell'art. 116 c.3 Cost. riguarda necessariamente ed esclusivamente, secondo il dettato costituzionale, materie o ambiti di materie.

Art. 4.

(Trasferimento delle funzioni)

All'articolo 4 dopo il comma 2, è inserito il seguente:

3. In ogni caso il trasferimento di funzioni in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, non può comportare la costituzione da parte della Regione di nuove agenzie, aziende o enti comunque denominati per l'esercizio delle stesse.

Motivazione

L'emendamento di cui alla lett. b) si rende necessario per scongiurare il rischio che l'attuazione dell'art. 116, c.3 Cost. determini l'istituzione di organismi, agenzie ed enti aventi funzioni gestionali, con ricadute in termini di complessità e complicazioni amministrative per i cittadini e le imprese e con oneri a carico della finanza pubblica, con un'accentuazione del ruolo di amministrazione attiva regionale.

Art. 5

(Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento)

All'articolo 5, comma 1, le parole "L'intesa di cui all'articolo 2 stabilisce" e le parole ", che" sono soppresse.

Motivazione

L'emendamento viene proposto per chiarire che la definizione dei criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse necessarie per l'esercizio da parte della Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è rimessa al DPCM, su proposta della Commissione paritetica Stato - Regione - Autonomie Locali, disciplinata dall'intesa medesima.

Art. 6

(Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali)

All'articolo 6, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Il comma 1 è così sostituito:

“1. Le funzioni amministrative connesse alle materie o ambiti di materie trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite ai Comuni, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, salvo che per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane o Regioni.”

b) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

“3. Ai fini di quanto disposto dal comma 2, qualora le intese riguardino materie o ambiti di materie connesse alle funzioni fondamentali degli enti locali, individuate, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, dall'articolo 19 del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, si procede preliminarmente alla quantificazione dei costi e dei fabbisogni standard e alla eventuale determinazione dei LEP delle relative funzioni.”

Motivazione

L'emendamento, in coerenza con il vigente assetto costituzionale, chiarisce che le funzioni amministrative connesse alle materie o ambiti di materie trasferite alla Regione in attuazione dell'art. 116, c.3 spettano ai Comuni, salvo che sia necessario assicurare l'esercizio unitario da parte di altro livello di governo, in ossequio a quanto stabilito dall'art. 118 Cost.

L'intervento proposto stabilisce inoltre che qualora le intese riguardino materie o ambiti di materie connesse alle funzioni fondamentali degli enti locali, si procede preliminarmente alla quantificazione dei costi e dei fabbisogni standard e alla eventuale determinazione dei LEP delle relative funzioni.

Art. 7

(Durata delle intese e successione di leggi nel tempo. Monitoraggio)

All'articolo 7 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

4. Con accordo in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le modalità operative e i tempi per il costante monitoraggio dell'attuazione delle intese, con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Motivazione

L'emendamento si rende necessario per riportare in sede di Conferenza Unificata il monitoraggio sull'attuazione operativa delle intese.

Relativamente all'Art. 10 (*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*), si chiedono delucidazioni e un chiarimento sui contenuti e sulla portata applicativa dello stesso: non è chiaro infatti l'intervento statale prefigurato, le modalità di realizzazione dello stesso e il tipo di risorse da unificare (si fa infatti riferimento in modo confuso tanto alle finalità di cui al comma terzo dell'art. 119 Cost. quanto al comma quinto dell'art. 119 Cost.).

Deve essere in proposito sottolineato che:

- a) le razionalizzazioni nelle fonti di finanziamento prospettate dall'articolo 9 riguardano esclusivamente risorse a destinazione regionale, vincolate e non, senza coinvolgere fonti di finanziamento statale destinate ai Comuni e agli altri enti locali sia di parte corrente che di parte capitale;
- b) queste iniziative non possono in alcun modo intaccare le esigenze di perequazione, anche attraverso l'imputazione di risorse statali aggiuntive, riguardanti le funzioni fondamentali dei Comuni e i LEP ad esse collegati, anch'esse discendenti dai commi terzo e quinto dell'art. 119 Cost.

Si riporta di seguito una proposta di ridefinizione della norma al fine di assicurarne una maggior efficacia in chiave di armonizzazione dei processi attuativi della Costituzione in materia di perequazione e LEP, sulla base delle considerazioni espresse nel documento Anci:

“Art. 10 - (Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale)

1. Il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, d'intesa con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, costituisce entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge un tavolo di confronto tecnico-politico con la partecipazione dei ministeri interessati, dell'Anci dell'Upi e della Conferenza delle Regioni, al fine di individuare le modalità di attuazione degli articoli 117, lettera m), e dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, con riferimento alle materie o ambiti di materie non coinvolti nell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione e riguardanti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi di competenza degli enti territoriali, anche alla luce delle attuali norme che intervengono a vario titolo su questi argomenti.

2. Il tavolo di confronto presenta, entro i termini di conclusione dei lavori della Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 792, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, uno o più schemi di provvedimenti attuativi sulle materie di cui al comma 1, che sono sottoposti all'esame delle Camere secondo il procedimento di cui all'articolo 3 del presente provvedimento.”

