



## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie (CALDEROLI)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 2023**

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

*Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento*

## INDICE

|                                                       |             |    |
|-------------------------------------------------------|-------------|----|
| Relazione .....                                       | <i>Pag.</i> | 3  |
| Relazione tecnica .....                               | »           | 10 |
| Analisi tecnico-normativa .....                       | »           | 15 |
| Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ..... | »           | 23 |
| Disegno di legge .....                                | »           | 29 |

ONOREVOLI SENATORI. – In base all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, trascorsi ormai oltre ventuno anni dalla riforma del 2001 del titolo V della parte seconda della Costituzione, con legge dello Stato possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta forme e condizioni particolari di autonomia nelle 23 materie richiamate dallo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il tema dell’autonomia differenziata, o regionalismo asimmetrico, è per altro verso connesso sia agli aspetti del pluralismo istituzionale e territoriale italiano, sia al soddisfacimento e alla tutela dei diritti dei cittadini.

Sotto il primo profilo, costituisce fondamento l’articolo 5 della Costituzione, che riconosce l’autonomia territoriale come principio fondamentale della Repubblica e promuove il decentramento amministrativo quale base di un’ottimale distribuzione delle funzioni, a garanzia di libertà, democrazia, efficacia dell’azione di governo ed efficienza nell’utilizzo delle risorse, che costituisce, tra l’altro, un’esigenza posta dagli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Dal secondo angolo visuale, l’autonomia differenziata può rappresentare una svolta rispetto ai vincoli che attualmente impediscono il pieno soddisfacimento dei diritti a livello territoriale e la valorizzazione delle potenzialità proprie delle autonomie territoriali.

Tuttavia, l’attuazione del dettato costituzionale finora è rimasta sulla carta, in quanto il dibattito politico sul regionalismo differenziato che va avanti almeno da tre legislature – attraversate, rispettivamente, da crisi economico-finanziaria, pandemia e in-

fine dalla crisi energetica causata dalla guerra – non è ancora giunto a conclusione.

Il presente disegno di legge è quindi volto a « dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse Regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale », come ha sottolineato il Presidente del Consiglio dei ministri nelle dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento il 25 ottobre 2022.

In merito alla coesione, le unità politiche territoriali che compongono la Repubblica, sebbene molto diverse tra loro secondo la gran parte degli indicatori statistici rilevanti (lungo linee di frattura che non si esauriscono nella dicotomia Nord-Sud), sono e sempre più saranno fortemente interdipendenti. Perciò è frequente il rischio che il rallentamento di talune realtà colpisca anche quelle che potrebbero avere un ruolo di « traino »: da questo punto di vista, ne risulta un « *vulnus* » anche al principio di coesione.

Pertanto, con l’autonomia differenziata non si vuole dividere il Paese, né favorire Regioni che già viaggiano a velocità diversa rispetto alle aree più deboli dell’Italia. L’auspicio è che tutti aumentino la velocità: sia le aree del Paese che con l’autonomia possono accelerare sia quelle che finalmente possono crescere. A tal fine, il fondo di perequazione previsto dall’articolo 119, terzo comma, della Costituzione, dovrà essere utilizzato anche dalle Regioni che non fanno richiesta dell’autonomia differenziata. In questo modo cresce l’Italia.

In questa prospettiva, fin dagli inizi dell’attività dell’Esecutivo in carica, è stato av-

viato un proficuo confronto sia con le Regioni interessate che con la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

È maturata quindi la decisione di avviare il percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attraverso le due direttrici: *a*) del procedimento di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione; *b*) della presentazione di un disegno di legge alle Camere per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Per quanto riguarda la determinazione dei LEP nelle materie che possono essere oggetto di autonomia differenziata, la legge di bilancio per l'anno 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha istituito una Cabina di regia, composta da tutti i Ministri competenti. Questa dovrà provvedere a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni a statuto ordinario, con successiva individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa. Successivamente saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui alla citata disposizione costituzionale, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*. Al termine di tale *iter*, entro un anno, la Cabina di regia predisporrà uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recanti, anche distintamente tra le

23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*.

Quanto al presente disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, esso costituisce un provvedimento collegato alla manovra di bilancio per il triennio 2023-2025, come si evince dalle risoluzioni parlamentari approvate a conclusione dell'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) per il predetto periodo di riferimento.

Dal punto di vista metodologico, la strada del disegno di legge di attuazione è in linea con alcune scelte già operate in precedenza da altri Governi tra il 2017 e il 2019, con particolare riferimento ai Governi Gentiloni e Conte II.

La soluzione di una legge generale di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, pur non essendo prevista espressamente dalla Costituzione, persegue più facilmente due obiettivi primari: un più ordinato e coordinato processo di attuazione; un più ampio coinvolgimento delle Camere.

Il presente disegno di legge, infatti, da un lato, individua i principi per l'attribuzione di funzioni alle Regioni che abbiano chiesto l'accesso a forme e condizioni particolari di autonomia per una o più materie richiamate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e delle connesse risorse umane, strumentali e finanziarie; dall'altro, definisce le modalità procedurali di approvazione, modifica e cessazione di efficacia delle intese fra lo Stato e la singola Regione, assicurando il coinvolgimento del Parlamento su un tema così rilevante.

Sul presente disegno di legge, all'esito di un primo lavoro istruttorio con il coinvolgimento preventivo della Conferenza delle regioni e delle province autonome, la Conferenza unificata in data 2 marzo 2023 ha espresso il proprio parere, a seguito del quale sono state accolte alcune osservazioni di ANCI e UPI volte nel complesso ad as-

sicurare un ulteriore ruolo e coinvolgimento degli enti locali.

Per altro verso, il testo in esame ha come filo conduttore l'esigenza di condividere con il Parlamento le decisioni più importanti per rendere effettivo il regionalismo asimmetrico. Tale esigenza si manifesta già nella stessa scelta di affidare a una legge ordinaria del Parlamento il compito di attuare in via generale le disposizioni costituzionali sull'autonomia differenziata. In tal modo, le iniziative che ciascuna Regione interessata vorrà di volta in volta sottoporre al Governo e al Parlamento saranno accompagnate dagli adempimenti che il legislatore avrà ritenuto necessari.

Sempre sul ruolo del Parlamento, a fronte del testo costituzionale che si limita a fare riferimento alla sola legge di approvazione di un'intesa già conclusa, l'idea di fondo è quella di valorizzare il coinvolgimento delle Camere fin dalla fase preliminare degli schemi di intesa, i quali saranno esaminati da parte dei competenti organi parlamentari, che potranno esprimersi con atti di indirizzo entro sessanta giorni, secondo i regolamenti di ciascuna Camera.

Il sistema, perciò, è delineato in modo tale che, quando il testo del disegno di legge di approvazione dell'intesa verrà presentato alle Camere, queste avranno già avuto modo di svolgere un esame attento e adeguato, pronunciandosi sullo schema di intesa preliminare, consentendo al Governo e alle Regioni che sottoscrivono l'intesa di conoscere anticipatamente le indicazioni del Parlamento, di cui viene riconosciuto il ruolo sostanziale. Inoltre, a seguito del predetto parere della Conferenza unificata, il disegno di legge è stato integrato dalla previsione espressa che le Regioni, anche prima della conclusione dell'intesa definitiva, debbano consultare gli enti locali.

Il ruolo del Parlamento può avere conseguenze rilevanti anche per porre fine all'as-

setto attuale, talora problematico, delle funzioni amministrative.

Quanto al finanziamento dell'autonomia differenziata, si rinvia a una Commissione paritetica Stato-Regione il compito di individuare le risorse necessarie per l'autonomia differenziata. Nel progetto si è reso necessario adottare soluzioni (quale, ad esempio, la compartecipazione a tributi erariali) che siano commisurate alla maggiore spesa che le Regioni interessate dovranno sostenere.

Più in particolare, il disegno di legge consta di 10 articoli.

L'articolo 1 indica le finalità della legge. Essa definisce i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché gli aspetti procedurali delle intese tra lo Stato e una Regione. L'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei LEP.

In recepimento del parere della Conferenza unificata, è stato precisato al comma 1 che la distribuzione delle competenze deve essere ispirata anche al principio di adeguatezza, oltre a quelli, già previsti, di sussidiarietà e differenziazione.

L'articolo 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione. L'atto di iniziativa relativo all'autonomia differenziata per una o più materie o ambiti di materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione richiedente, previo parere degli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. Quindi è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita la valutazione dei Ministri

competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze entro i successivi trenta giorni, avvia il negoziato con la Regione interessata. Lo schema di intesa preliminare tra Stato e Regione, corredato di relazione tecnica, è approvato dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata. Lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso per il parere alla Conferenza unificata che deve pronunciarsi entro trenta giorni; trascorso tale termine viene comunque trasmesso alle Camere, per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, i quali potranno esprimersi con atti di indirizzo entro sessanta giorni, secondo i rispettivi regolamenti. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutati i pareri della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo dei competenti organi parlamentari, e comunque decorso il termine di sessanta giorni, predispose lo schema di intesa definitivo che è poi trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali (il riferimento espresso alla consultazione degli enti locali sullo schema definitivo è stato inserito, come già sottolineato, a seguito del citato parere della Conferenza unificata). Il medesimo schema di intesa definitivo, corredato di relazione tecnica, è deliberato dal Consiglio dei ministri e alla relativa seduta partecipa il Presidente della Giunta regionale. Dopo l'approvazione dell'intesa, sottoscritta sia dal Presidente del Consiglio dei ministri che dal Presidente della Giunta regionale, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata. Il predetto disegno di legge è subito trasmesso

alle Camere per la deliberazione ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L'articolo 3 contiene le disposizioni relative alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, secondo le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l'anno 2023).

La determinazione dei LEP è demandata a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che, a conclusione del relativo *iter*, dovranno essere predisposti dalla Cabina di regia e deliberati dal Consiglio dei ministri. Sugli schemi di ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dovranno essere acquisiti l'intesa della Conferenza unificata e il parere delle Camere – che dovrà essere reso entro quarantacinque giorni – prima della relativa deliberazione da parte del Consiglio dei ministri. Spetta alla legge indicare le materie o gli ambiti di materie LEP.

È opportuno precisare che, per quanto riguarda la definizione dei LEP in materia di tutela della salute, resta fermo il quadro normativo relativo ai livelli essenziali di assistenza (LEA), già disciplinati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017. Restano altresì ferme le procedure di aggiornamento dei LEA disciplinate dall'articolo 1, commi 554 e seguenti, della legge n. 208 del 2015, nonché il sistema di monitoraggio vigente nel settore sanitario, come già convenuto nelle intese Stato-Regioni di settore e conseguenti normative di riferimento.

Per altro verso, 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, subordinatamente alla cor-

rispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP. Il riferimento agli enti locali in questa fase è stato previsto a seguito del citato parere della Conferenza unificata sul disegno di legge in esame.

L'articolo 4, con disposizioni riferite all'intero territorio nazionale, al comma 1, stabilisce i principi per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP: tale trasferimento può avvenire, in via generale, solo dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard*. Nel caso in cui la determinazione dei LEP determini nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento di funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio. Il comma 2 prevede che il trasferimento delle funzioni non riferibili ai LEP, 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 legge in commento.

L'articolo 5 reca disposizioni di principio sull'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Tali risorse sono determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione, composta da 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 interessata, dai corrispondenti rappresentanti regionali. Il finanziamento delle funzioni attribuite, le cui modalità sono definite dall'intesa, avviene attraverso compartecipazioni al

gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

L'articolo 6 prevede che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possano essere attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane dalla stessa Regione, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, insieme con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Restano ferme le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse, nei termini di cui alla normativa vigente.

L'articolo 7 del disegno di legge, innanzitutto, riguarda la durata delle intese, che dovrà essere individuata in ciascuna di esse, comunque non superiore a dieci anni. Si prevede, inoltre, che, con le medesime modalità previste per il loro perfezionamento, le intese possano essere modificate. Ciascuna intesa può prevedere, poi, i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere. Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salva diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

Ciascuna intesa dovrà, poi, individuare i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie richiamate all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oggetto di intesa approvata, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa. L'individuazione espressa è diretta ad agevolare la conoscibilità delle disposizioni applicabili nella fase transitoria.

È poi rimessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, al Ministero dell'economia e delle finanze o alla Regione la possibilità di disporre, anche congiuntamente, 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, a tal fine concordandone le modalità operative.

La Commissione paritetica Stato-Regione deve procedere 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 adeguata informativa sugli esiti della valutazione degli oneri finanziari; tale previsione è stata introdotta sulla base delle richieste degli enti locali, riportate nel predetto parere della Conferenza unificata. Infine, ai sensi del comma 6, le disposizioni statali successive alla data di entrata in vigore delle leggi di approvazione di intese sono tenute a osservare le competenze legislative e l'assegnazione delle funzioni amministrative nonché le ulteriori disposizioni contenute nelle intese.

L'articolo 8 contiene le clausole finanziarie. In particolare, stabilisce che dall'applicazione della legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 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, e degli equilibri di bilancio.

Per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, sono garantiti l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione, concernenti, rispettivamente, la perequazione ordinaria e gli interventi speciali.

Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

L'articolo 9 prevede misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

In particolare, stabilisce che, ai fini della 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 all'articolo 119, quinto e sesto comma, della Costituzione, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato, dalle amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili, anche mediante: a) 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 e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destina-



zione ove previsti nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della legge; *b*) l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative; *c*) l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, da individuare attraverso gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio di cui all'articolo 7, comma 2, lettere *a*), *d*) ed *f*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Sulla base del parere della Conferenza unificata sul presente disegno di legge, è stata introdotta una disposizione che stabilisce l'obbligo per il Governo di informare la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, circa le attività poste in essere a fini perequativi, dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, secondo quanto stabilito dal comma 1 dello stesso articolo 9.

L'articolo 10 reca, infine, le disposizioni transitorie e finali. In particolare, prevede che prosegua il corso degli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione prima dell'entrata in vigore della legge di attuazione dell'autonomia differenziata. Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, si ribadisce l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, nel senso che, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, anche le suddette Regioni a statuto speciale e Province autonome possono concludere intese per acquisire nuove competenze nelle materie indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Si prevede altresì una clausola di salvaguardia per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

## RELAZIONE TECNICA

**Provvedimento:** Schema di disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”

**Amministrazione proponente:** Ministro per gli affari regionali e le autonomie

Il disegno di legge consta di 10 articoli. Precisamente:

- l'**articolo 1** indica le finalità della legge, la quale definisce i principi per l’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché gli aspetti procedurali delle intese tra lo Stato e una Regione. L’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei LEP.

Dall’articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, a maggior ragione in considerazione del suo contenuto di natura teleologica;

- l'**articolo 2** disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione.

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

- l'**articolo 3**, commi 1 e 2, contiene disposizioni di carattere ordinamentale relative alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, rinviando alle disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per l’anno 2023), tra le quali in particolare quella di cui al comma 793, lettera d). Tale ultima disposizione dispone che la cabina di Regia determina gli eventuali LEP, relativi alle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dell’articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e, comunque, nell’ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente.

Il comma 3 dello stesso articolo 3 dispone poi 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 – in accoglimento di proposte contenute nel parere espresso dalla Conferenza unificata nella seduta del 2 marzo 2023 sul disegno di legge in esame - gli enti locali interessati sono tenuti all’osservanza di tali livelli essenziali, subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP. Conseguentemente, 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;

- l'**articolo 4**, comma 1, con disposizioni naturalmente riferite all'intero territorio nazionale, stabilisce i principi per il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, attinenti a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP: tale trasferimento può avvenire, in via generale, solo dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. Al riguardo, si rappresenta 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 DPCM 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 coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

Il comma 2 contiene una clausola di garanzia, disponendo che il trasferimento delle funzioni non riferibili ai LEP, con le relative risorse, 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 della entrata in vigore della legge in commento e, quindi, nel rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 8;

- l'**articolo 5** reca disposizioni di principio.

Il comma 1 riguarda l'attribuzione da parte di una Commissione paritetica delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, dalle quali non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al comma 2 si specifica che il finanziamento delle funzioni attribuite, le cui modalità sono definite dall'intesa, avviene attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione; anche a tale comma non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

- l'**articolo 6** prevede che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, possano essere attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane dalla stessa Regione, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, insieme con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, ferme restando le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse, nei termini di cui alla normativa vigente.



La disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 7** reca disposizioni riguardanti la durata delle intese, nonché la fase di relativo monitoraggio. In particolare, in aderenza al parere espresso dalla Conferenza unificata del 2 marzo 2023, quest'ultima riceverà annualmente un'informativa da parte di ciascuna Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, del disegno di legge stesso, in ordine agli esiti della valutazione ad essa spettante degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni legate all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio e coerentemente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Alle previsioni in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 8** contiene le clausole finanziarie, specificando al comma 1 che l'attuazione del disegno di legge proposto e di ciascuna intesa che dovesse essere approvata, con la relativa legge, in sua attuazione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Quanto previsto potrà essere riscontrato nel procedimento di attuazione delle singole intese, trattandosi di una disposizione volta ad orientare le future attività negoziali nonché il futuro legislatore. In particolare, 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 all'operare congiunto con contestuali disposizioni di risparmio. È astrattamente possibile, invece, che si generino oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica per effetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e dei relativi costi e fabbisogni standard. Premesso che si tratta di un processo che, per un verso, precede le singole iniziative di accesso ad assetti di autonomia differenziata e le trascende sul piano degli obiettivi, che sono più generali (con particolare riferimento al "pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni" esplicitato dall'articolo 1, comma 2, dell'intervento normativo); e che, per altro verso, esso è toccato solo in misura molto limitata dal disegno di legge proposto, in quanto già quasi completamente disciplinato, sul piano procedimentale, dalle citate disposizioni della legge di bilancio per l'anno 2023, s'intendono pienamente applicabili all'esigenza di finanziamento di tali 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 di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, fermo restando il rispetto degli equilibri di bilancio. Per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, è garantita l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, commi terzo, quinto e sesto, della Costituzione, concernenti, rispettivamente, la perequazione ordinaria e gli interventi speciali. Si tratta di disposizione che non comporta di per sé alcuna previsione di risorse aggiuntive. La norma precisa, infine, che le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.



Anch'essa non è suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri;

- l'**articolo 9** prevede, al comma 1, misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione della solidarietà sociale di carattere programmatico e dell'insularità. A seguito del parere della Conferenza unificata, si prevede che il Governo informi la medesima Conferenza, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, circa le attività poste in essere a fini perequativi, dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, indicati dal comma 1 dello stesso articolo 9.

Dalle disposizioni di tale articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

- l'**articolo 10** reca, infine, le disposizioni transitorie e finali, che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.





Ministero  
de ll'Economia e delle F inanze  
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

**VERIFICA DELLA RELAZIONE TECNICA**

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha avuto esito Positivo.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Firmato digitalmente

*Prof. M. M. M. M. M.*



**Amministrazione proponente:** Ministro per gli affari regionali e le autonomie

**Titolo:** “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”

**Referente dell’amministrazione proponente:** Settore Legislativo

## PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

### **1) Obiettivi e necessità dell’intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.**

L’intervento normativo delinea il procedimento da seguire per l’adozione (e susseguenti interlocuzioni procedurali con le Camere) delle intese con le Regioni a statuto ordinario per l’accesso alle forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che dispone espressamente soltanto in ordine alla successiva approvazione, con legge, a maggioranza assoluta delle due Camere. L’intervento si estende, inoltre, da una parte al tema della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, già previsto quale condizione preliminare dall’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023), la cui disciplina è completata dall’intervento normativo proposto; dall’altra parte, al processo di trasferimento delle funzioni oggetto delle intese e delle connesse risorse umane, strumentali e finanziarie.

L’adozione di una disciplina unitaria e organica è necessaria alla luce tanto del ricordato silenzio serbato dalle disposizioni costituzionali, quanto dall’esigenza di assicurare che i procedimenti attinenti a ciascuna singola Regione siano omogenei e coordinati. Tale esigenza risulta ancora più compiuta al termine del parere della Conferenza unificata del 2 marzo 2023.

L’intervento normativo si inquadra nell’alveo del programma di Governo, come attestato dalla corrispondenza con le dichiarazioni programmatiche del Governo Meloni pronunciate e depositate in Parlamento il 25 ottobre 2022, nella parte in cui esprimono il fermo proposito di “*dare seguito al processo virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale*”.

A tali ultimi obiettivi contribuiscono, in modo particolare, le disposizioni dell’articolo 9 dell’intervento normativo proposto, in materia di misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

### **2) Analisi del quadro normativo nazionale.**

Il contenuto specifico dell’intervento normativo, attinente al procedimento applicabile ai fini della determinazione delle intese con le singole regioni, interviene su un quadro normativo nazionale sostanzialmente assente.

In ordine, invece, agli altri profili ricordati al punto 1) (previa determinazione dei LEP e percorsi per il trasferimento delle funzioni e connesse risorse), il quadro normativo nazionale assunto a riferimento include la legge 5 maggio 2009, n. 42 (*“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”*), e le relative disposizioni di attuazione delle numerose deleghe legislative ivi contenute, con particolare riferimento a quelle dei decreti legislativi 6 maggio 2011, n. 68 (*“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”*) e 31 maggio 2011, n. 88 (*“Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*), soprattutto con riguardo, rispettivamente, agli articoli 5 e 9 dell’intervento proposto.

Inoltre, nella parte in cui conferma che l’apertura dei percorsi per la stipulazione delle intese presuppone la determinazione dei LEP nelle materie indicate dall’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, secondo l’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, e completa la citata disciplina, l’intervento normativo rende possibile un’alterazione degli atti già vigenti cui risulta affidata, in talune materie, la determinazione dei LEP. Per quanto riguarda la definizione dei LEP in materia di tutela della salute, resta fermo il quadro normativo relativo ai livelli essenziali di assistenza – LEA, già disciplinati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 nonché dal D.P.C.M. 12 gennaio 2017. Restano altresì ferme le procedure di aggiornamento dei LEA disciplinate dall’articolo 1, comma 554 e seguenti, della legge n. 208/2015, nonché il sistema di monitoraggio vigente nel settore sanitario, come già convenuto nelle Intese Stato-Regioni di settore e conseguenti normative di riferimento.

Sotto ulteriori ma connessi profili, il testo fa più volte riferimento, confermandone con chiarezza la validità e l’applicabilità, alle disposizioni sulle coperture finanziarie e relativa documentazione istruttoria (ai sensi della legge 31 dicembre 2009, n. 196, spec. articolo 17).

Infine, nella parte in cui dettaglia il processo antecedente al deposito in Parlamento dei disegni di legge di recepimento delle intese ai fini dell’approvazione costituzionalmente prevista, l’intervento normativo fa riferimento all’istituto del parere da assumersi nella sede della Conferenza unificata, ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, unendovi un richiamo ai susseguenti atti di indirizzo espressi dai competenti organi parlamentari, alla cui autonomia pertiene l’individuazione delle forme e dei modi. Sulla successiva determinazione definitiva della singola Regione è lasciata all’autonomia statutaria della stessa l’individuazione di modalità e forme dell’approvazione del relativo schema, prevedendosi soltanto che sia assicurata la consultazione degli enti locali, secondo apposita modificazione applicata a seguito del parere reso dalla Conferenza unificata il 2 marzo 2023.

### **3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.**

L’intervento normativo proposto non reca novelle a testi normativi già appartenenti all’ordinamento giuridico, né provoca effetti di abrogazione tacita o implicita. Si segnala soltanto l’articolo 3, comma 2, che completa con il parere parlamentare la procedura per la preliminare determinazione dei LEP, per il resto già delineata dalle disposizioni di cui all’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Spetta alla legge indicare le materie o ambiti di materie LEP.

### **4) Analisi della compatibilità dell’intervento con i principi costituzionali.**



L'intervento normativo proposto è specificamente volto a costruire percorsi costanti e organici attorno ai processi di accesso all'autonomia differenziata di cui alle citate disposizioni costituzionali dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ivi introdotta con la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e sede di un'importante espressione del principio autonomistico fissato fin dal 1948 all'articolo 5 della Costituzione medesima, in ogni caso attestandosi sui soli segmenti della complessa procedura esulanti dalla sfera di competenza riservata all'autonomia regolamentare del Parlamento ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione. L'articolo 2, ai commi 4 e 5, dell'intervento proposto evoca in modo generale il coinvolgimento delle Camere, attraverso gli atti di indirizzo espressi dai competenti organi parlamentari, in ordine allo schema di intesa su cui siano arrivati a convergere il Governo e la singola Regione interessata, contemperando nella previsione di un termine di sessanta giorni le coesistenti esigenze di adeguato coinvolgimento parlamentare già nella fase che precede la stipulazione dell'intesa (oltre che in quella di esame parlamentare della stessa ai fini dell'eventuale approvazione, lasciata all'autonomia delle Camere) e di speditezza dell'*iter* di stipulazione. Comunque, accanto a questa forma di riconoscimento dell'autonomia parlamentare in ordine a forme e modi del coinvolgimento già in fase antecedente all'esame parlamentare del disegno di legge, la norma prefigura, a sostegno della sostanza delle indicazioni provenienti da parte parlamentare, una riapertura, a cura del Governo, del negoziato con la Regione interessata, prima della deliberazione definitiva del Consiglio dei ministri e sottoscrizione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Giunta regionale.

La disciplina specificamente dettata dall'intervento proposto inverte le determinazioni finalistiche asserite fin dall'esordio (articolo 1, comma 1), che si focalizza espressamente sul *"rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo"* sottesi all'articolo 5 della Costituzione e sull'esigenza di *"favorire la semplificazione delle procedure, l'accelerazione procedimentale, la sburocratizzazione, la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà e differenziazione"*, rispettivamente sostenuti dall'articolo 97 della Costituzione, in tema di buon andamento dell'attività amministrativa, ed evocati già dall'articolo 118 della Costituzione, con riferimento alla distribuzione della generalità delle funzioni amministrative, tipologia di funzioni pubbliche costituente la gran parte dell'oggetto su cui le Regioni interessate possono pervenire, nelle materie previste, a forme e condizioni particolari di autonomia. Sono richiamati anche i fondamentali obiettivi costituzionalmente fissati in termini generali per l'ordinamento finanziario territoriale, quali la promozione dello sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali, la promozione dell'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali e quello di più recente introduzione nel testo dell'articolo 119 della Costituzione (legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2), il riconoscimento dell'insularità.

##### **5) Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.**

La compatibilità dell'intervento con le competenze regionali è piena e assoluta proprio perché esso si pone lo scopo specifico (e predispone un quadro giuridico idoneo al raggiungimento di tale scopo) di consentire e rendere equilibrato e organico l'accesso di ogni Regione interessata ad assetti di autonomia differenziata. In particolare, è espressamente mantenuta salva, nei limiti di quanto vi compete secondo la Costituzione stessa, l'autonomia

statutaria delle Regioni ai fini della definizione della posizione da rappresentare alla controparte dell'intesa, il Governo.

Gli enti locali, come esplicitato dallo stesso articolo 6 dell'intervento proposto, potranno senz'altro veder alterate le proprie concrete sfere di attribuzioni a valle delle determinazioni delle singole Regioni in ordine alle nuove funzioni ricevute in attuazione dell'intesa approvata, nel rispetto comunque dei principi che danno corpo all'autonomia loro attribuita dall'articolo 114 della Costituzione e, in ogni caso, ferma restando la determinazione delle funzioni fondamentali spettante alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Con riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, è espressamente previsto (articolo 10) un richiamo alle disposizioni transitorie di cui all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a norma del quale le disposizioni della medesima riforma costituzionale trovano applicazione anche alle predette Autonomie soltanto nella misura in cui risultino ampliative dell'autonomia loro assicurata dai rispettivi Statuti.

Si precisa che la scelta (articolo 2, comma 4, dell'intervento normativo) di sottoporre ogni schema preliminare di intesa alla Conferenza unificata per l'espressione del parere, subito prima del predetto coinvolgimento delle Camere, è volta ad assicurare la maggior possibile condivisione in sede multilaterale, con riferimento all'intero quadro delle Autonomie territoriali, di un percorso pure concepito dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione in termini di bilateralità (Governo-singola Regione): previsioni finalizzate ad assicurare anche per via procedurale che le singole iniziative di accesso ad approdi di autonomia differenziata non si ripercuotano in termini di impatto negativo sul resto del sistema delle Autonomie territoriali, sul piano dell'assetto delle competenze come su quello dei diritti civili e sociali comunque coinvolti. Tale esigenza risulta ulteriormente accentuata in considerazione delle modificazioni apportate all'*iter* di approvazione dell'intesa in accoglimento di alcune proposte avanzate nell'ambito del parere della Conferenza unificata del 2 marzo 2023.

#### **6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.**

L'intervento normativo, delineando successivi, eventuali percorsi procedurali in tal senso, non procede direttamente all'allocazione di funzioni amministrative statali in capo a enti territoriali territorialmente sottordinati, per cui non vengono direttamente in rilievo i criteri in merito previsti dall'articolo 118 della Costituzione. Questi ultimi sono, nondimeno, espressamente richiamati tanto dal citato articolo 1, comma 1, quanto dal citato articolo 6 (relativo alla possibilità, per le Regioni accedute alle forme e condizioni particolari di autonomia stabilite dalla rispettiva intesa approvata con legge, di attribuire ai rispettivi Enti locali le funzioni amministrative loro trasferite dallo Stato in attuazione delle intese), con un livello di completezza e organicità ancora maggiore in esito al parere della Conferenza unificata del 2 marzo 2023.

#### **7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.**

Nella parte in cui (richiama e completa la più volte citata legge di bilancio per il 2023 nella parte che) detta la disciplina di determinazione dei LEP, l'intervento proposto prevede

l'utilizzo di uno schema procedurale culminante nello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che coniuga le esigenze di agilità e flessibilità con quelle di adeguata condivisione anche tra livelli territoriali di governo delle determinazioni in ordine al genuino contenuto dei diritti civili e sociali comunque toccati dalle procedure in parola e, del resto, assume a paradigma il processo già da tempo applicato per la determinazione dei citati LEA in ambito sanitario (da ultimo disciplinato dall'articolo 1, comma 554, della citata legge 28 dicembre 2015, n. 208) proprio per l'idoneità ad aprire il proprio *iter* a coinvolgimenti istituzionali della dovuta pregnanza.

#### **8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'*iter*.**

Risultano attualmente presentati i progetti di legge A.S. 62 Boccia e A.S. 273 Martella, entrambi per l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione, mentre A.S. 542 Martella, A.C. 277 Morassut e A.C. 921 Provenzano recano, tra l'altro, modificazioni al medesimo.

#### **9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.**

La disposizione costituzionale, non avendo avuto mai applicazione compiuta (segnalandosi soltanto l'avvio dell'*iter* per come disciplinato dal solo articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con le bozze di intesa sottoscritte tra il Governo e ciascuna delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto il 28 febbraio 2018), non ha avuto occasione di suscitare il consolidamento di indicazioni giurisprudenziali.

In merito ai collaterali ma centrali profili ricordati al punto 1) (previa determinazione dei LEP e percorsi per il trasferimento delle funzioni e connesse risorse), si segnala la piena conformità del procedimento già delineato dalla più volte citata legge di bilancio per il 2023 (e completata dall'articolo 3 dell'intervento proposto) alla consolidata giurisprudenza costituzionale sull'intensità della partecipazione formalizzata (in intesa) delle Autonomie territoriali in ordine ai processi giuridici di determinazione dei LEP, con particolare riferimento alla materia maggiormente oggetto di attenzioni nella prassi (assistenza sanitaria: v. sentenze nn. 88 del 2003, 134 del 2006 e 98 del 2007 della Corte costituzionale), da ritenersi applicabile in relazione alla generalità delle numerose e ampie materie di interesse dell'intervento normativo (quelle indicate dallo stesso articolo 116, terzo comma, della Costituzione).

## **PARTE II.**

### **CONTESTO NORMATIVO EUROPEO E INTERNAZIONALE**

#### **10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.**

Non si ravvisano profili di contatto tra la disciplina, essenzialmente procedurale, contenuta nell'intervento normativo proposto e l'ordinamento europeo, che è, invece, fortemente rilevante, sul piano dei contenuti, in merito alla gran parte delle numerose e ampie materie su cui le intese per l'autonomia differenziata possono vertere.

La disciplina procedurale tracciata dall'intervento normativo è da ritenersi idonea ad assicurare che le determinazioni che saranno caso per caso assunte ai fini della definizione di nuovi assetti nella distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli territoriali di

governo non pongano in discussione la necessaria conformità delle stesse ai principi e alle regole dell'ordinamento europeo.

L'intervento normativo proposto presenta una pronunciata ed esplicita coerenza generale con il principio di sussidiarietà c.d. verticale, di derivazione europea, tanto con riferimento alle specifiche scelte di redistribuzione delle funzioni che ciascuna intesa è chiamata a inverare, quanto negli aspetti che vi si accompagnano (es. la successiva riallocazione a livello locale per mano della singola Regione, in attuazione dell'intesa approvata).

**11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non si ravvisano elementi di interesse.

**12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.**

Non si ravvisano profili di contatto tra la disciplina, essenzialmente procedurale, contenuta nell'intervento normativo proposto e gli obblighi internazionali.

**13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.**

Non si ravvisano elementi di interesse.

**14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.**

Non si ravvisano elementi di interesse.

**15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.**

In materia di autonomia differenziata, il caso di maggiore interesse è rappresentato dall'ordinamento spagnolo, nel quale un catalogo di competenze esclusive dello Stato centrale e un catalogo di competenze proprie di tutti gli enti territoriali del primo livello periferico (*Comunidades autónomas*) convivono con la possibilità, per ciascuna singola *Comunidad*, di assumere competenze nelle ulteriori materie, mediante una fonte (legge statutaria) che presenta significative analogie rispetto a quella di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (legge da approvarsi a maggioranza assoluta del Parlamento nazionale), mentre maggiori differenze possono sussistere tra il generale percorso tracciato dalla Costituzione italiana e le predette leggi statutarie (a cui, al di là della fase di sua prima applicazione, la Costituzione spagnola rimette la definizione della parte dell'*iter* che precede l'esame del progetto di legge organica da parte del Parlamento nazionale). Importanti analogie si rilevano anche nella centralità, in sede attuativa, soprattutto con riferimento al tema delle risorse per l'esercizio delle funzioni di nuova acquisizione, attribuita a organismi collaborativi bilaterali, che si combinano con istanze di condivisione multilaterale specialmente dopo il parere reso dalla Conferenza unificata del 2 marzo 2023.

**PARTE III.****ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO****1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.**

Il testo non presenta definizioni normative, con la parziale eccezione di quella che attiene al più volte ricordato elemento presupposto della previa determinazione dei LEP, i quali sono definiti ma nei termini comunque già introdotti nell'ordinamento giuridico dal più volte ricordato articolo 1, comma 791, della legge n. 197/2022 (v. articolo 1, comma 2, del disegno di legge).

**2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.**

Il testo si conforma alle regole di *drafting* e soddisfa l'esigenza di rendere chiari e certi i contenuti normativi a cui si fa richiamo mediante i riferimenti normativi, anche con l'ausilio di elementi esplicativi posti a complemento di ciascun riferimento in senso stretto.

**3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.**

Il testo non contiene novelle legislative.

**4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.**

Il testo non contiene effetti abrogativi impliciti. Si segnala soltanto l'articolo 3, comma 2, che completa con il parere parlamentare la procedura per la preliminare determinazione dei LEP per il resto già delineata dalle disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

**5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.**

Nella parte in cui (completando la disciplina di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che è transitoria) prefigura uno specifico episodio, organico e di importanti dimensioni, di determinazione di LEP eventualmente già dettati in passato, l'intervento normativo proposto opera in deroga alla disciplina prevista per ciascun singolo settore.

**6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.**

La verifica ha dato esito negativo.

**7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.**

La già vigente disciplina in tema di (ri)determinazione dei LEP, che l'intervento proposto si limita a richiamare e completare (v. articolo 3, commi 1 e 2), confermandola quale prodromo necessario di ogni iniziativa per l'autonomia differenziata, prevede lo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nel cui *iter* di approvazione l'intervento proposto (al pari delle ripetute disposizioni della legge di bilancio per l'anno 2023 già vigenti, quindi opportunamente non alterate dal disegno di legge proposto) sono previsti termini di cui è stata vagliata la congruità, nella prospettiva del miglior temperamento tra ampiezza e profondità della condivisione tra i vari attori istituzionali coinvolti e speditezza dell'*iter* complessivo.

Ciò vale anche per i termini previsti all'interno del segmento procedurale che precede la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa stipulata; il susseguente *iter legis* propriamente detto, con le modalità e gli eventuali termini a cui possa essere assoggettato, ridonda nella sfera intangibile dell'autonomia (regolamentare) delle Camere.

**8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.**

Il coinvolgimento dell'ISTAT, così come di altri organismi quali la Commissione tecnica per i fabbisogni standard di cui all'articolo 1, comma 29-bis, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, Società Soluzioni per il sistema economico - SOSE Spa, la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni, nonché dell'apposita Segreteria tecnica posta a supporto della Cabina di regia ivi *ad hoc* istituita, destinata ad avvalersi di ogni possibile sistema informativo e di rielaborazione statistica dei dati economici e finanziari pertinenti, è contemplato dalle più volte ripetute disposizioni della legge di bilancio per il 2023, che il disegno di legge proposto, condividendole, si limita a richiamare e non alterare.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

**Provvedimento:** Schema di disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”

**Amministrazione competente:** Ministro per gli affari regionali e le autonomie

**Referente dell’amministrazione competente:** Settore legislativo

**SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI:**

L’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dall’articolo 2, comma 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sancisce che, nelle materie in esso richiamate, con legge dello Stato è possibile procedere all’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta, fermo restando il rispetto dei principi stabiliti dall’articolo 119 della Costituzione. Il medesimo comma, inoltre, specifica la procedura per l’approvazione della legge, la quale deve avvenire a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera sulla base di un’intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

L’attuazione di tale disposizione ha, tuttavia, presentato delle criticità a causa della mancanza di un quadro unitario di riferimento, in grado di assicurare, in caso di avvio del processo di differenziazione delle competenze fra Regioni, il rispetto degli obiettivi di autonomia e decentramento che si collocano alla base della citata norma costituzionale e dei principi di unità ed indivisibilità della Repubblica di cui all’articolo 5 della Costituzione.

In questo contesto, dunque, si colloca l’intervento normativo proposto, che, allo scopo di dare attuazione alle citate disposizioni dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si propone di definire in modo coerente gli obiettivi e le previsioni a cui lo Stato deve attenersi in sede di elaborazione delle intese con le singole Regioni interessate.

Il testo è il risultato di un lungo confronto e processo istruttorio, che, a partire dal contributo fornito dalle tre Regioni (Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto) che per prime, già nel 2017, hanno avanzato formalmente compiute richieste di accesso ad assetti di autonomia differenziata, ha poi visto il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali, tra cui le altre Regioni e la Conferenza delle Regioni.

**Sezione 1 – CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

L’articolo 116, terzo comma, della Costituzione demanda ad una c.d. legge rinforzata l’introduzione nell’ordinamento giuridico di ciascuna intesa fra Stato e Regioni, recante l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario che ne abbiano fatto richiesta, ma non fornisce ulteriori indicazioni su aspetti come il procedimento, preliminare e successivo, la definizione del contesto generale nel quale operare (es. previa determinazione dei LEP) e i corollari in fatto di concreto trasferimento delle funzioni. Il disegno di legge intende, quindi, farsi carico di tali esigenze, delineando nel dettaglio la procedura finalizzata a dare attuazione alle richieste di autonomia differenziata presentate da alcune Regioni, muovendosi in ogni caso nell’ambito dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dalla Costituzione. In questa ottica, come accennato, l’intervento normativo proposto subordina l’attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni a statuto ordinario alla previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che, in base all’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al servizio della cui determinazione è già stata prevista, dall’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023), la

costituzione di un'apposita Cabina di regia.

La prospettiva seguita è quella di una legge di attuazione che, fissando un procedimento organico, orientato alla condivisione tra i diversi attori coinvolti e le variegate esigenze istituzionali e di politiche pubbliche rispettivamente rappresentate, sia destinata a essere costantemente seguita per ogni iniziativa regionale per l'accesso all'autonomia differenziata.

Nella perdurante inattuazione di tali processi, il pluralismo territoriale italiano è rimasto finora esposto a criticità di ordine sostanziale che attengono alla collocazione del regionalismo differenziato nell'economia complessiva della riforma del Titolo V, nel quadro dell'articolo 5 della Costituzione, che fissa un modello di Stato unitario, ma anche aperto alle istanze dell'autonomia territoriale e del "più ampio decentramento amministrativo", evidentemente accolto quale strumento per il "buon andamento dell'amministrazione" di cui all'art. 97 della Costituzione.

In sostanza, la ricordata inerzia attuativa ha finora impedito che fossero messe a frutto le opportunità dischiuse dalla differenziazione tra un territorio e l'altro nell'attribuzione e nell'esercizio delle funzioni pubbliche: il sistema delle autonomie è rimasto attestato su un assetto statico del tutto omogeneo, pur in presenza di inclinazioni amministrative e di condizioni di contesto non altrettanto omogenee, come costantemente rivelato dalla generalità degli indicatori statistici. Soprattutto, l'assunzione di forme e condizioni particolari di autonomia per determinate funzioni da parte di determinate regioni rispetto alle altre, se accompagnata, nelle amministrazioni territoriali interessate, dalle necessarie capacità di programmazione, organizzazione ed espletamento delle funzioni e dei servizi di interesse, promette di liberare maggiormente le possibilità di sviluppo economico, sociale, civile e culturale di tali territori: simili sviluppi si traducono in vantaggi destinati anche alle altre parti del territorio nazionale.

Pertanto, trattenere su assetti istituzionali omogenei anche le autonomie territoriali che, con gli opportuni interventi e connesse contrappesi, sarebbero capaci di trainare ancora di più lo sviluppo dell'intero Paese finisce per limitarne i livelli di sviluppo, senza per questo riuscire a superare i significativi divari territoriali tradizionali e ancora presenti. Al tempo stesso, vanno accompagnati gli sviluppi nel segno dell'asimmetria con la predisposizione di strumenti capaci di garantire, tanto ai cittadini delle regioni che vi accedano, quanto a quelli delle altre, che nessun diritto civile o sociale subisca lesioni capaci di attingerne i livelli essenziali. Ciò costituisce non soltanto l'evocato "contrappeso" rispetto alle iniziative di accesso all'autonomia differenziata, a vantaggio del progressivo consolidamento degli assetti sul piano dei diritti ovunque assicurati, ma costituisce anche strumento al servizio dello sviluppo socio-economico, che non procede disgiunto dalla coesione.

## **Sezione 2 – OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

Lo schema di disegno di legge persegue la finalità generale di stabilire gli obiettivi e le procedure a cui lo Stato deve conformarsi nella sottoscrizione delle intese con le Regioni a statuto ordinario per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia in base all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, indivisibilità, autonomia e decentramento amministrativo.

Nello specifico, nel richiamo (e completamento procedurale) alle riportate disposizioni della legge di bilancio per il 2023 si prefigura la previa determinazione, d'intesa con la Conferenza unificata, dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) riguardanti i diritti civili e sociali, che, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e dei relativi costi e fabbisogni standard, ponendo tale determinazione come condizione cui subordinare l'attribuzione di ulteriori competenze alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta. Nella medesima ottica, il provvedimento delinea nel dettaglio il percorso procedurale che dovrà accompagnare l'approvazione dell'intesa tra Stato e Regione, evidenziando la



necessità di acquisire sullo schema di intesa preliminare sia una valutazione collegiale del Consiglio dei ministri, così da consentire ad ogni articolazione ministeriale di esprimere le necessarie valutazioni in ordine alle funzioni amministrative fino ad allora intestate allo Stato, sia gli atti di indirizzo espressi dai competenti organi parlamentari sulla base di quanto stabilito dai rispettivi Regolamenti, con ciò ribadendo il cruciale ruolo del Parlamento nell'attuazione della riforma, oltre al parere della Conferenza unificata.

## 2.2 Indicatori e valori di riferimento

Gli indicatori da utilizzarsi per valutare l'effettività e gli impatti dell'intervento normativo proposto sono costituiti:

- dal rispetto delle fasi procedurali individuate per la definizione delle intese, in relazione all'attivazione formale della procedura stessa;
- dal rispetto delle disposizioni specificamente adottate in merito alla previa determinazione dei LEP (i cui esiti non dovranno essere posti in discussione dalle modifiche che l'ordinamento giuridico subirà ad opera dell'approvazione delle singole intese, di cui, anzi, dovranno costituire ulteriore strumento) e al trasferimento del corredo di risorse umane, strumentali e finanziarie al seguito delle funzioni riallocate;
- dall'adeguatezza (e dall'effettiva osservanza) dello specifico modello di finanziamento a regime che sarà prescelto da ciascuna intesa, nell'alveo delle modalità prefigurate dall'articolo 5, comma 2, che (nel rimettere alle stesse intese concluse fra Stato e Regione la fissazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite, in modo da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, in coerenza con l'articolo 119, quarto comma, della Costituzione) richiama il versatile strumento delle compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale (del tutto armonico ed equilibrato nell'ambito degli strumenti annoverati dall'articolo 119 della Costituzione), da commisurarsi, nel gettito complessivo, ai costi delle funzioni da finanziare calcolati secondo il criterio del fabbisogno *standard* laddove tali funzioni riguardino materie o ambiti di materie interessati dai LEP.

## Sezione 3 – OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Un intervento normativo volto ad attuare la disposizione costituzionale più volte richiamata e ad essere osservata nello svolgimento dei singoli percorsi pattizi per l'accesso a regimi di autonomia differenziata è stato ritenuto necessario allo scopo di assicurare organicità ed equilibrio tra le diverse iniziative, e dunque ad arricchire l'approccio bilaterale Governo-Regione prefigurato dalla specifica disposizione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con adeguamenti procedurali che riconoscessero la giusta importanza al più ampio contesto costituzionale in cui essa si situa, a partire dal ruolo del Parlamento.

L'alternativa sarebbe consistita in un'"opzione zero", ma avrebbe esposto l'istituto giuridico in esame a maggiori rischi di persistente inattuazione. Anche per la determinazione dei LEP, le varie interlocuzioni condotte (v. oltre) hanno condotto a ritenere che l'inerzia registrata (pressoché assoluta, con la parziale eccezione della materia sanitaria) a far data dalla riforma costituzionale del 2001 costituisca sufficiente attestazione della necessità dell'intervento organico proposto.

Il disegno di legge, nel delineare i processi oggetto dell'intervento proposto, prende in considerazione i vincoli costituzionali rilevanti (quali quelli in tema di copertura finanziaria delle spese, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di finanze regionali, di leale collaborazione) e contiene le disposizioni effettivamente necessarie a rendere ad un tempo condiviso, ponderato e spedito il percorso decisionale. I passaggi preliminari a tali percorsi (*in primis*, la previa determinazione dei LEP) hanno comportato taluni adeguamenti organizzativi già predisposti con disposizioni già entrate in vigore (legge di bilancio per l'anno 2023).

## **Sezione 4 – COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Gli impatti economici per i destinatari dell'intervento sono valutabili soltanto in relazione a ciascun assetto di autonomia differenziata che sarà tratteggiato da ogni intesa approvata, non direttamente in relazione agli aspetti estrinseci disciplinati dall'intervento qui proposto (la linea procedimentale da percorrere per raggiungerlo; gli *iter* delineati per la previa determinazione dei LEP e per l'individuazione e il trasferimento delle funzioni e delle connesse risorse; il modello di finanziamento a regime delle funzioni di nuova acquisizione).

Quanto osservato vale, simmetricamente, anche per gli impatti di ordine sociale.

Su entrambi i fronti, declinabili in relazione a ogni categoria di possibili destinatari (cittadini, imprese, pubbliche amministrazioni), l'intervento normativo è predisposto, negli snodi in cui articola gli *iter* che delinea, in modo da favorire il raggiungimento, caso per caso, di assetti sempre massimamente rispettosi dei principi di coesione nazionale e sociale ed effettiva garanzia di adeguati livelli di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in modo che l'incremento del livello generale di autonomia che ciascuna Regione richiedente otterrà non si accompagni alla riduzione dell'autonomia effettivamente spettante agli altri enti territoriali e dei presupposti per l'espletamento delle funzioni pubbliche ad essi spettanti, bensì esclusivamente nella liberazione di spazi per lo sviluppo economico, sociale, culturale e civile, con beneficio dunque non limitato alla singola realtà territoriale direttamente interessata.

L'impatto che le procedure menzionate avrà sulle amministrazioni coinvolte nella conduzione dei vari percorsi istituzionali è da ritenersi percepibile già a prescindere dagli esiti delle singole iniziative pattizie. La sola riarticolazione amministrativa appositamente predisposta in merito è dettata piuttosto dalle citate disposizioni della legge di bilancio e ivi opportunamente organizzata e finanziata.

Quanto, infine, all'impatto ambientale, va considerato che allo stesso modo il rilievo conseguente potrà essere apprezzato soltanto caso per caso, nella consapevolezza che le questioni ambientali risulteranno rilevanti in via generale, non soltanto in relazione alle intese che dovessero focalizzarsi sulle materie di riferimento (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione).

### **4.2 Impatti specifici**

#### **A. Effetti sulle PMI (Test PMI)**

Allo stato non sussistono specifici effetti da segnalare, verificabili in tempi ravvicinati.

In ogni caso, si rappresenta che tra le finalità perseguite dall'intervento normativo figurano la semplificazione normativa, destinata in futuro a comportare effetti anche sulle procedure in cui in cui risultano coinvolte le PMI, e la liberazione di risorse ed energie per lo sviluppo economico, sociale, culturale e civile, di cui le PMI possono ritenersi indubbiamente destinate ad essere coinvolte.

#### **B. Effetti sulla concorrenza**

Non sussistono specifici effetti da segnalare: come il già richiamato impatto ambientale, essi potranno essere apprezzati soltanto caso per caso, anche in questo caso già dovendosi procedere tenendo conto che le questioni di concorrenza potrebbero risultare rilevanti in ogni materia o ambito di materia interessato dalle singole intese approvate.

#### **C. Oneri informativi**

Non sono previsti oneri informativi a carico dei cittadini.

#### **D. Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.**

Non si introducono livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti.

#### **4.3 Motivazione dell'opzione preferita**

L'assetto veicolato dall'intervento normativo proposto è stato prescelto a valle della comparazione tra le possibili scelte alternative (evitare di legiferare in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; intervenire con disposizioni più scarse; intervenire con disposizioni più pervasive), essendosi ritenuto che esso costituisca quello più idoneo a conciliare le diverse esigenze.

### **Sezione 5 – MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

#### **5.1 Attuazione**

L'attuazione delle disposizioni, affidata alle parti che sottoscrivono l'intesa, è seguita dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, oltre che per le parti di rispettiva competenza, dal Ministero dell'economia e delle finanze per la generalità delle materie possibili e quelle specificamente coinvolte in ragione delle materie caso per caso di interesse regionale, oltre che dalle stesse amministrazioni regionali, nonché quelle locali, ai fini della valutazione dell'opportunità di riallocare a livello locale, secondo il principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative di nuova acquisizione regionale per via pattizia.

#### **5.2 Monitoraggio**

Lo schema di disegno di legge prevede che le intese sottoscritte fra lo Stato e le singole Regioni abbiano in ogni caso una durata non superiore a dieci anni. È fatta salva la possibilità per ciascuna delle parti contraenti di richiedere la revisione o la cessazione dell'efficacia dell'intesa, sulla base delle modalità indicate dall'articolo 2 del disegno di legge. È, inoltre, specificato che, qualora al momento del verificarsi del termine di scadenza non risultino differenti volontà **espresse** dallo Stato o dalla Regione, manifestate almeno dodici mesi prima della scadenza stessa, l'intesa si intende tacitamente rinnovata per la medesima durata.

S'intende che ciascuna delle predette possibili evoluzioni dipenderà dalle considerazioni che i competenti organi politici centrali e periferici svolgeranno anche sulla base della valutazione delle politiche pubbliche che saranno progettate e implementate sotto l'egida dei nuovi assetti amministrativi.

### **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Nelle fasi preliminari di predisposizione del disegno di legge si è proceduto, con prosecuzione anche nel corso dell'*iter* in svolgimento all'indomani della deliberazione preliminare da parte del Consiglio dei ministri del 2 febbraio 2023, ha avuto luogo una serie ininterrotta di approfondite interlocuzioni con molteplici soggetti, quali la quasi totalità delle singole Regioni e Province autonome, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, le rappresentanze delle Autonomie locali, nonché Confindustria.

All'esito di tali consultazioni, sono emerse importanti convergenze sulle scelte più pregnanti su cui si fonda l'impianto generale del disegno di legge. Ne sono risultate, nel testo normativo, la delimitazione di un quadro essenzialmente procedurale e la predisposizione di contesti e meccanismi capaci di mantenere salde le necessarie garanzie per i principi, innanzitutto costituzionali, entro cui l'autonomia differenziata si muove, quali il rigoroso rispetto dell'autonomia organizzativa e

statutaria delle singole Regioni e comunque delle Autonomie coinvolte, la scelta di non porre vincoli e limiti che non fossero già esplicitati dalle pertinenti disposizioni costituzionali, la perequazione finanziaria e la coesione territoriale e sociale, l'equità socio-economica e la solidarietà, nonché il riconoscimento dell'insularità, introdotto nell'articolo 119 della Costituzione in tempi molto recenti (legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2).

In particolare, si sottolinea come il coinvolgimento delle rappresentanze del sistema delle imprese, articolatosi in più riprese, risponda a un'esigenza di primaria importanza nell'economia complessiva del disegno di legge, che si propone, in ultima analisi, di creare i presupposti giuridico-istituzionali perché si liberino risorse e potenzialità nei territori interessati, in modo che il maggior livello di autonomia possa contribuire a generare sviluppo economico, sociale e civile, a beneficio dell'intero sistema-Paese.

Cornice di ogni contenuto del testo normativo è il più attento rispetto dei vincoli di bilancio, in più punti ribadito, affiancato dall'inserimento dei processi in un quadro di accurata condivisione quantomeno informativa, in sede bilaterale e multilaterale, di ogni passaggio, in funzione di un'adeguata ponderazione di ogni scelta e in ossequio al principio costituzionale di leale collaborazione.

Soprattutto quest'ultimo aspetto risulta ulteriormente accentuato grazie alle modificazioni accolte tra quelle contenute nel parere reso dalla Conferenza unificata del 2 marzo 2023.

#### **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Nel percorso di valutazione sono stati svolti i necessari approfondimenti con il supporto di esperti della materia.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. La presente legge, nel rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione delle procedure, l'accelerazione procedimentale, la sburocra-tizzazione, la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, 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, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione.

2. 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 che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, 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, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per as-

sicurare 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.

Art. 2.

*(Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione)*

1. L'atto d'iniziativa relativo all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'atto è trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, acquisita entro trenta 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, avvia il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa di cui al presente articolo. Decorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato.

2. L'atto o gli atti d'iniziativa di ciascuna Regione possono riguardare una o più materie o ambiti di materie.

3. Lo schema di intesa preliminare negoziato tra Stato e Regione, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini di cui all'articolo 8, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Alla riunione del Consiglio

dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

4. Lo schema di intesa preliminare di cui al comma 3 è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere, da rendere entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Dopo che il parere è stato reso dalla Conferenza unificata e comunque decorso il relativo termine, lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo di cui al comma 4 e comunque una volta decorso il termine di sessanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario. Lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali. Entro trenta giorni dalla data della comunicazione dell'approvazione da parte della Regione, lo schema di intesa definitivo, corredato di una relazione tecnica redatta ai sensi dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, anche ai fini del rispetto dell'articolo 8, comma 1, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è deliberato dal Consiglio dei ministri.

6. Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, delibera un disegno di legge di approvazione

dell'intesa, che vi è allegata. Alla seduta del Consiglio dei ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata.

7. L'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, è immediatamente sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale.

8. Il disegno di legge di cui al comma 6, cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

### Art. 3.

*(Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione)*

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, 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* sono 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.

2. 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 è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere. Il parere è reso entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione dello schema di decreto. Il Presidente del Consiglio dei ministri, valutato 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, adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

3. 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 subordinatamente alla corrispondente revisione delle risorse relative ai suddetti LEP secondo le modalità di cui all'articolo 5.

#### Art. 4.

##### *(Trasferimento delle funzioni)*

1. 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, 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*. Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo 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 coerenti con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

2. 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.

## Art. 5.

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

1. Le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'intesa di cui all'articolo 2. Fanno 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.

2. L'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso partecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

## Art. 6.

*(Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali)*

1. Le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie.

2. 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.

Art. 7.

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

1. L'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione indica la propria durata, comunque non superiore a dieci anni. Con le medesime modalità previste nell'articolo 2, su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, l'intesa può essere modificata. L'intesa può prevedere inoltre i casi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere.

2. Alla scadenza del termine di durata, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della Regione, manifestata almeno dodici mesi prima della scadenza.

3. Ciascuna intesa individua i casi in cui le disposizioni statali vigenti nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, oggetto di intesa con una Regione, approvata con legge, continuano ad applicarsi nei relativi territori della Regione fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali disciplinanti gli ambiti oggetto dell'intesa.

4. 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.

5. La Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede 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 adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

6. 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.

#### Art. 8.

##### *(Clausole finanziarie)*

1. Dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 4, 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, e degli equilibri di bilancio.

3. Sono garantiti l'invarianza finanziaria, in relazione alle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni.

## Art. 9.

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

1. Ai fini della 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 all'articolo 119, quinto e sesto comma, della Costituzione, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, lo Stato, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuove l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali e locali 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 Costituzione, previa ricognizione delle risorse allo scopo destinabili, anche attraverso:

*a)* 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 e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, semplificando e uniformando le procedure di accesso, di destinazione territoriale, di spesa e di rendicontazione, al fine di garantire un utilizzo più razionale, efficace ed efficiente delle risorse disponibili, e salvaguardando, al contempo, gli specifici vincoli di destinazione, ove previsti, nonché la programmazione già in corso alla data di entrata in vigore della presente disposizione. Resta comunque ferma la disciplina prevista dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88;

b) l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative;

c) l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale da individuare mediante gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio di cui all'articolo 7, comma 2, lettere a), d) ed f), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

2. Il Governo informa la Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, circa le attività poste in essere ai sensi del comma 1 del presente articolo.

#### Art. 10.

##### *(Disposizioni transitorie e finali)*

1. L'esame degli 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, prosegue secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge.

2. Nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, si applica l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

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



€ 4,00