

AUTONOMIA DIFFERENZIATA

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

.....
Senatore Antonio De Poli

ADP



Nota sulla redazione



Nella mattina del 19 giugno 2024 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva il disegno di legge recante Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, già approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024.

Il provvedimento fa seguito ad un'ampia discussione sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che si è svolta già a partire dalla XVII legislatura, dopo le iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017.

La legge dovrà ora essere promulgata dal Presidente della Repubblica ed entrerà in vigore dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.



Premessa



Sin dal suo insediamento, il Governo attualmente ha attribuito rilievo al tema dell'autonomia differenziata, cioè all'esigenza di dare attuazione alle previsioni dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione come riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001.

Tale disposizione costituzionale prevede che, con legge dello Stato, possano essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta **particolari forme e condizioni di autonomia** in 23 materie espressamente individuate.

Nelle valutazioni dell'esecutivo, il tema dell'autonomia differenziata – o regionalismo asimmetrico – è connesso sia agli aspetti del pluralismo istituzionale e territoriale italiano, sia al soddisfacimento e alla tutela dei diritti dei cittadini.

Su queste basi, il processo di attuazione del regionalismo differenziato è stato avviato attraverso:

il procedimento di determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che riguardano i diritti civili e sociali da tutelare per tutti i cittadini e da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale;

la presentazione alle Camere di un disegno di legge per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Finalità della legge



La legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata disciplina i principi generali e le modalità procedurali per l'attribuzione alle Regioni ordinarie di ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia, in attuazione del decentramento amministrativo e per favorire una distribuzione di competenze a livello territoriale pienamente rispondente ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'autonomia differenziata sarà possibile in relazione a 23 materie espressamente individuate dalla Costituzione, tra cui istruzione, tutela della salute, governo del territorio, energie, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, tutela dell'ambiente, beni culturali e altre.



Intese fra Stato e Regioni



Il disegno di legge disciplina il procedimento di approvazione delle intese che la Costituzione richiede per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

La richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avverrà su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e secondo le regole previste dal proprio statuto.

Tale richiesta sarà poi trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che entro 60 giorni dovrà avviare un negoziato con la Regione finalizzato all'approvazione di un'intesa, che può riguardare una o più materie o ambiti di materie, con le relative funzioni.

Dall'intesa preliminare all'intesa definitiva



Lo schema di intesa preliminare, negoziato tra Stato e Regione e corredato da una relazione tecnica con riferimento al quadro finanziario dovrà essere approvato dal Consiglio dei ministri. Sullo schema di intesa preliminare è prevista l'acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Dopo l'espressione del parere della Conferenza unificata, lo schema di intesa sarà trasmesso alle Camere per l'esame da parte degli organi parlamentari competenti (generalmente le commissioni parlamentari competenti per materia), ai quali spetta l'adozione di atti di indirizzo, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

Valutato il parere della Conferenza unificata, insieme agli atti di indirizzo espressi dalle Camere, verrà predisposto lo schema di intesa definitivo, da sottoporre alla Regione interessata per la consultazione degli enti locali e la successiva approvazione.

L'intesa definitiva, dopo l'approvazione del Consiglio dei ministri, sarà sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Presidente della Giunta regionale. L'intesa sarà dunque adottata con legge da parte delle Camere.

Durata delle intese



L'intesa tra lo Stato e la Regione per l'esercizio dei nuovi livelli di autonomia indicherà la propria durata, non superiore a dieci anni.

Ciascuna intesa indicherà, in un apposito allegato, quali leggi dello Stato non si applicheranno più nel territorio della Regione durante il periodo della sua efficacia a seguito dell'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa stessa.

Durante la sua esecuzione, l'intesa potrà essere modificata o revocata, secondo le modalità indicate dalla legge e coinvolgendo le Camere. Le intese potranno essere revocate anche qualora le regioni interessate non siano in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Alla sua scadenza naturale l'intesa potrà essere rinnovata per un uguale periodo di tempo, salvo che la Regione o lo Stato intendano modificarla o revocarla, sulla base del monitoraggio periodico e di nuove valutazioni.

LEP – Livelli essenziali delle prestazioni



Per l'attribuzione alle regioni delle funzioni relative alle nuove forme di autonomia, la legge prevede la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) riguardano i diritti civili e sociali da tutelare per tutti i cittadini e da garantire in modo uniforme ed equo sull'intero territorio nazionale.

In base alla Costituzione (art. 117, secondo comma, lett. m), la determinazione dei LEP deve avvenire con legge dello Stato.

A questo scopo la legge di bilancio per l'anno 2023 ha istituito una Cabina di regia presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio, composta dai ministri competenti e assistita da una Segreteria tecnica.

Il lavoro della cabina di regia è supportato da un Comitato tecnico-scientifico per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), per le esigenze di studio e approfondimento tecnico delle questioni più complesse. La determinazione dei LEP è necessaria anche al fine della realizzazione del federalismo fiscale.

Delega al Governo per la determinazione dei LEP

La legge prevede che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sia compiuta dal Governo attraverso l'adozione di uno o più decreti legislativi. La legge definisce inoltre le materie o ambiti di materie di riferimento per la determinazione dei LEP:

1. norme generali sull'istruzione;
2. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
3. tutela e sicurezza del lavoro;
4. istruzione;
5. ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
6. tutela della salute;
7. alimentazione;
8. ordinamento sportivo;
9. governo del territorio;
10. porti e aeroporti civili;
11. grandi reti di trasporto e di navigazione;
12. ordinamento della comunicazione;
13. produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
14. valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.



Monitoraggio e aggiornamento dei LEP

I decreti legislativi di determinazione dei LEP definiscono anche le procedure e le modalità operative per monitorare che i livelli essenziali delle prestazioni siano effettivamente garantiti in tutte le regioni, con un impiego efficiente di risorse.

Per le regioni che hanno sottoscritto le intese, l'attività di monitoraggio sarà svolta da una Commissione paritetica, che riferisce annualmente alla Conferenza unificata.

La Conferenza unificata rappresenta la sede in cui le Regioni, gli enti territoriali e locali sono chiamati a esprimersi su tematiche di interesse comune e ad assumere le deliberazioni che la legge preveda a riguardo.

Gli esiti del monitoraggio saranno illustrati alle Camere attraverso una relazione annuale del Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

I LEP potranno essere aggiornati periodicamente, coerentemente con la necessità di tenere conto dei mutamenti socioeconomici e tecnologici.



Trasferimento delle funzioni amministrative richieste per l'esercizio dell'autonomia

Le funzioni amministrative trasferite alla Regione a seguito dell'intesa per l'esercizio delle nuove forme di autonomia in via generale saranno attribuite ai comuni, che costituiscono il livello di governo più vicino ai cittadini.

A questa previsione si farà eccezione soltanto qualora, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'esercizio unitario delle funzioni possa essere assicurato soltanto da altri enti locali o territoriali (province, città metropolitane o Regione).

I comuni riceveranno contestualmente anche le necessarie risorse umane, finanziarie e strumentali per farvi fronte.



Commissione paritetica Stato – Regione – Autonomie locali

È prevista l'istituzione di una Commissione paritetica Stato – Regione – Autonomie locali, con il compito di contribuire all'individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie che saranno necessarie alla Regione interessata per l'esercizio delle nuove forme e condizioni di autonomia richieste. La Commissione sarà composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, da un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e uno per ciascuna delle amministrazioni competenti. Per la Regione siederanno in Commissione rappresentanti regionali individuati per materia, un rappresentante dell'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) e un rappresentante dell'UPI (Unione delle Province d'Italia). Nei casi in cui si debba procedere all'individuazione delle risorse umane, la Commissione dovrà sentire anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. La Commissione paritetica, per quanto attiene al monitoraggio dell'intesa, si occuperà della valutazione annuale degli oneri finanziari che per ciascuna Regione interessata derivano dall'attuazione dei nuovi livelli di autonomia, secondo gli obiettivi di finanza pubblica e garantendo l'equilibrio di bilancio. Nell'esercizio di questa funzione, riferirà alla Commissione unificata e alle Camere. Il finanziamento delle nuove forme di autonomia sarà attuato anche prevedendo la compartecipazione della regione alle risorse derivanti da uno o più tributi statali. Una verifica annuale sarà compiuta anche dalla Corte dei Conti.



Autonomia di entrata delle Regioni

Portando a compimento le riforme avviate con la legge costituzionale n. 3/2001, il legislatore sta intervenendo anche sul tema dell'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

In questa prospettiva il funzionamento delle regioni a statuto ordinario potrà essere garantito attraverso:

- l'istituzione di tributi propri;
- il gettito derivante dalla rideterminazione dell'addizionale regionale IRPEF;
- la compartecipazione regionale all'IVA;
- i trasferimenti per finalità perequative.

L'attuazione del federalismo fiscale regionale rientra inoltre tra le riforme del PNRR definite abilitanti, ovvero funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese.

Il suo completamento è previsto entro il 2027.



Misure per la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale



Per garantire l'unità nazionale, la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici e sociali e il perseguimento delle finalità indicate dalla Costituzione, anche nei territori delle regioni che non concludono le intese, lo Stato continua a promuovere l'esercizio effettivo dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti dallo Stato e dalle amministrazioni regionali in relazione ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali degli enti locali, individuando le risorse destinabili a questo scopo.

La legge elenca dunque una serie di fonti, non esclusive, di risorse destinabili agli scopi indicati, e in particolare:

- 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, 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. Resta comunque ferma la disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC);

Misure per la promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale



- • • • •
- b) l'unificazione delle risorse di parte corrente e la semplificazione delle relative procedure amministrative;
- c) interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati a eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale e a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità;
- d) l'individuazione delle misure che concorrano a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, promuovendo il diritto alla mobilità e alla continuità territoriale per tutte le isole, le forme di fiscalità di sviluppo, la perequazione infrastrutturale e la tutela degli ecosistemi nell'ambito delle risorse compatibili con i saldi di finanza pubblica.

Le attività già avviate da alcune Regioni

Pur in assenza di una cornice normativa di dettaglio, diverse regioni hanno avviato a partire dal 2017 iniziative per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto sono quelle che si trovano nello stato più avanzato del processo.

Queste tre regioni hanno sottoscritto distinti accordi preliminari con il Governo pro tempore il 28 febbraio 2018, alla fine della XVII legislatura, e hanno proseguito i negoziati anche nella legislatura successiva.

In Lombardia e in Veneto, il 22 ottobre 2017 si sono svolti contestualmente due distinti referendum consultivi regionali a seguito dei quali il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato una risoluzione per chiedere l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia (7 novembre 2017), mentre il Consiglio regionale del Veneto ha deliberato una proposta di legge statale di iniziativa regionale per gli stessi fini (15 novembre 2017).



Le attività già avviate da alcune Regioni

All'inizio della XVIII legislatura sono ripresi i negoziati e le tre regioni che avevano stipulato gli accordi preliminari hanno manifestato al Governo l'intenzione di ampliare il novero delle materie da trasferire.

Successivamente, l'impostazione seguita dal Governo in relazione al regionalismo a geometria variabile è cambiata ed è emersa la necessità di elaborare una legge quadro entro cui inserire le intese.

La legge ora prevede che le attività già sottoposte al Governo da parte di alcune regioni proseguano secondo la procedura prevista dal provvedimento in esame e, in particolare, seguendo la strada dell'approvazione delle intese formali.



Scuola di Formazione Politica

Senatore Antonio De Poli



Palazzo Madama - 00186 Roma - Tel. 06 67062210

E-mail: antonio.depoli@senato.it

Segreteria Padova: Casella postale, 1 35010

Limena (PD) - Uff.: +39 3917553872

E-mail: depoli.antonio@gmail.com



antoniodepoli

www.antoniodepoli.it