



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore MARTELLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 OTTOBRE 2022

Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata
di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione prevede che con legge dello Stato possano essere attribuite alle regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie indicate dal comma medesimo e nel rispetto di principi previsti dall'articolo 119 della Carta costituzionale.

Nel corso del 2017 alcune regioni hanno presentato richieste di attribuzione di ulteriori competenze in cui è emersa la necessità che il Parlamento fornisca al Governo e alle regioni un quadro di riferimento unitario e coerente all'atto di avvio del processo di differenziazione di funzioni fra le diverse regioni, anche al fine di superare le criticità manifestatesi nel corso della precedente legislatura.

La discussione di merito sulle funzioni attribuibili e le difficoltà incontrate, così come le esigenze emerse in materia di indipendenza energetica del Paese, hanno messo in evidenza la necessità di rileggere e rivedere alcune previsioni contenute all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. In particolare, la previsione che attribuisce alle competenze concorrenti la « produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia » appare, alla luce della crisi che stiamo vivendo, una previsione che non consente al Paese di operare con la necessaria tempestività per garantire un approvvigionamento e una messa in sicurezza del nostro sistema energetico. La stessa discussione riguardo alla collocazione dei rigassificatori, così come quella che in precedenza aveva riguardato l'approdo del gasdotto TAP, richiamano ad un diverso riparto di competenze.

Così come sembrano apparire superate le previsioni che annoverano fra le materie concorrenti funzioni come le « grandi reti di trasporto e di navigazione », e quelle riguardanti le « casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito fondiario e agrario a carattere regionale » che le mutate legislazioni nazionali ed europee rendono in parte superate.

Si tratta di materie, anche ai fini di una corretta applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che il nuovo Parlamento sarà chiamato ad affrontare all'interno di una revisione costituzionale che meglio definisca i confini tra le competenze dello Stato e quelle delle regioni.

La discussione che ha caratterizzato la legislatura appena trascorsa in materia di attribuzione di ulteriori competenze alle regioni che ne facciano richiesta ha messo altresì in evidenza l'impraticabilità delle richieste avanzate da alcune regioni, fondate sulla trattenuta dei 9/10 dei tributi riscossi a livello regionale, così come la contestuale attribuzione di quelle che a livello popolare sono state raccontate come le 23 spettanti.

L'autonomia differenziata, come insegna anche la storia delle regioni a statuto speciale, non può essere considerata un fine in sé, quasi si trattasse di realizzare una statualità propria della regione richiedente, ma come un processo in cui sperimentare il miglioramento delle politiche pubbliche in un quadro di sussidiarietà che non intacchi l'unità nazionale.

In questo senso le regioni sono chiamate a misurarsi, assieme allo Stato, con l'esercizio di funzioni in grado di cambiare in positivo la vita dei cittadini, materie su cui più facilmente anche le comunità interessate

sono in grado di valutare gli effetti e costituire eventuali modelli da estendere.

Competenze, quali quelle in materia di politiche attive del lavoro, di integrazione fra politiche attive e politiche passive, di organizzazione delle fondazioni ITS, di realizzazione di un sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, di governo del territorio funzionale alla rigenerazione urbana e alla prevenzione del rischio sismico, che le regioni possono gestire adattandole proficuamente ai diversi sistemi d'impresa che caratterizzano i nostri territori.

Si tratta di affrontare dunque la sfida in modo progressivo, senza fughe nell'ideologismo delle piccole repubbliche, a partire dal conferimento di quelle competenze che meglio possono essere esercitate a livello territoriale; una sfida, anche nella costruzione di modelli di *governance*, che possono costituire modelli anche per tutte le altre regioni a statuto ordinario.

L'articolo 1 del presente disegno di legge stabilisce gli obiettivi per l'attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, prevedendo:

a) che l'attribuzione di competenze alle regioni avvenga nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, sentiti gli enti locali e tenuto conto delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

b) che l'attribuzione di competenze, nel caso in cui le richieste riguardino materie che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione possano essere attribuite alle regioni richiedenti solo dopo la definizione dei LEP;

c) che il finanziamento delle funzioni attribuite a seguito di intesa avvenga in termini di compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in coerenza con i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m), della legge 5 maggio 2009, n. 42, che stabiliscono nel superamento del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno *standard* il principio di riferimento;

d) che le funzioni concernenti le competenze legislative non correlate all'esercizio di funzioni amministrative e al corrispondente trasferimento di risorse finanziarie decorrano dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa;

e) che le funzioni concernenti le competenze correlate all'esercizio di funzioni amministrative decorrano dalla data di entrata in vigore del decreto di trasferimento delle risorse;

f) che spetta allo Stato di stabilire, con disposizioni di rango primario, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della regione a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, con contestuale adozione di analoghe misure per le altre regioni a statuto ordinario;

g) che le norme statali vigenti nelle materie attribuite alle regioni dall'intesa cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore delle norme oggetto della nuova disciplina legislativa regionale;

h) che lo Stato e la regione sottopongano a verifica l'intesa entro il termine del decimo anno dall'entrata in vigore della legge e che comunque Stato e regione possano assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa.

L'articolo 2 stabilisce le modalità dell'iniziativa regionale e la procedura di approvazione, sia nella fase di avvio dell'iniziativa in cui è prevista la partecipazione del Con-

siglio delle autonomie locali, chiamate a esprimere il proprio parere, ancorché non vincolante, sia nella fase di approvazione del testo dello schema di intesa.

L'articolo 3 reca le norme procedurali che disciplinano la stipula e l'approvazione delle intese, distinguendo a tal fine i criteri che attengono allo schema preliminare di intesa rispetto a quelli relativi allo schema di intesa definitivo.

In particolare, il comma 1 dell'articolo regola il procedimento preliminare alla sottoscrizione dell'intesa, prevedendo una prima fase governativa, cui segue una seconda fase presso le Camere. Si stabilisce a tal fine che, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (o, se delegato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie), lo schema preliminare di intesa sia sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri e che lo schema medesimo venga sottoscritto con il Presidente della regione interessata.

Effettuata la sottoscrizione interviene la fase parlamentare, nella quale si prevede, al comma 2, che lo schema preliminare di intesa sia trasmesso alle Camere per le conseguenti deliberazioni da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia, si esprime entro trenta giorni dalla trasmissione dello schema.

Le deliberazioni parlamentari, ai sensi del comma 3, andranno trasmesse al Governo e alla regione interessata per le rispettive valutazioni, ai fini della definizione dello schema definitivo dell'intesa. Acquisite le deliberazioni parlamentari lo schema definitivo di intesa è sottoposto all'approvazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o, se delegato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Nel caso in cui l'intesa definitiva non sia conforme alle indicazioni espresse dal Parlamento, il Governo invia alle Camere una relazione dettagliata conte-

nente le valutazioni della mancata conformità.

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, il Presidente del Consiglio - o se delegato, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie - è autorizzato a sottoscrivere l'intesa definitiva con il Presidente della regione interessata ed entro i successivi trenta giorni, come previsto dal comma 4, delibera la presentazione alle Camere del disegno di legge di approvazione dell'intesa.

Il procedimento individuato, con il preventivo coinvolgimento delle Camere nella valutazione del preliminare dello schema di disegno di legge di approvazione dell'intesa, consente di conoscere anticipatamente le indicazioni del Parlamento, di cui viene valorizzato il ruolo sostanziale, al di là della forma in cui esso si esprime.

L'articolo 4 stabilisce che qualora la richiesta di attribuzione riguardi materie inerenti i LEP, l'intesa sia subordinata alla preventiva definizione dei predetti livelli essenziali, stabilendo che questi dovranno essere individuati entro e non oltre un anno dalla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 5 affronta il delicatissimo nodo delle risorse umane, strumentali e finanziarie che devono accompagnare il trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni, stabilendo, al comma 1: *a)* il rispetto del principio di equilibrio dei bilanci pubblici, affermato all'articolo 97 della Costituzione; *b)* la tendenziale neutralità finanziaria e il rispetto degli equilibri della finanza pubblica; *c)* l'integrale copertura delle funzioni attribuite, ai sensi dell'articolo 119, della Costituzione; *d)* il periodico aggiornamento del quadro finanziario in rapporto all'evoluzione del quadro macro economico, nel rispetto della neutralità finanziaria.

Il comma 2 stabilisce che la puntuale determinazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, da sottoporre all'esame del Governo e delle Camere, sia effettuata dalla

Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, integrata da due membri designati dalla regione richiedente nonché da un rappresentante indicato dai Ministeri competenti per materia. La necessità di determinare preventivamente la spesa e il livello dei servizi sostenuti dallo Stato in tutte le regioni, sia di quelli a carattere permanente, sia dei fabbisogni *standard* da assegnare per il finanziamento delle singole competenze da conferire alle regioni richiedenti, così come l'individuazione dei LEP, suggerisce che sia attribuita alla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, a cui in questi anni è stata demandata la determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, province e regioni, il compito di individuare le risorse da assegnare in sede di intesa. Viene stabilito inoltre che le risorse finanziarie siano attribuite in termini di compartecipazione al gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale.

Il comma 3 stabilisce che l'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per l'eser-

cizio delle funzioni viene determinato in termini di fabbisogno *standard*, da determinare entro un anno, e che in via transitoria, fino alla definizione dei fabbisogni *standard*, le risorse siano attribuite alla regione con riferimento alla spesa permanente sostenuta dallo Stato per l'erogazione delle corrispondenti funzioni.

L'articolo 6, comma 1, stabilisce le modalità delle verifiche e del monitoraggio che lo Stato e la stessa regione possono attivare su specifici profili o settori di attività.

Il comma 2 stabilisce che è demandato alla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, integrata come indicato all'articolo 5, comma 2, unitamente all'Ufficio parlamentare di bilancio di cui all'articolo 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, procedere annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi all'autonomia differenziata.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle regioni di forme e condizioni particolari di autonomia)

1. Lo Stato, in osservanza alle disposizioni di cui agli articoli 3, 5, 81, 114, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nella sottoscrizione delle intese di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, si conforma alle seguenti previsioni:

a) rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, sentiti gli enti locali e tenuto conto delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione;

b) rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e degli obiettivi di servizio ad essi correlati. A tal fine le funzioni relative a materie concernenti i LEP possono essere attribuite alle regioni richiedenti solo dopo la definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio medesimi;

c) finanziamento delle funzioni attribuite a seguito di intesa, in termini di compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché in coerenza con i principi e i

criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 2, lettera *m*), della legge 5 maggio 2009, n. 42, che stabiliscono l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione;

d) decorrenza delle funzioni concernenti le competenze legislative non correlate all'esercizio di funzioni amministrative e al corrispondente trasferimento di risorse finanziarie dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa;

e) decorrenza delle funzioni concernenti le competenze correlate all'esercizio di funzioni amministrative dalla data di entrata in vigore del decreto di trasferimento delle risorse;

f) previsione, secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, della facoltà dello Stato di stabilire, con disposizioni di rango primario, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della regione a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica, con contestuale adozione di analoghe misure per le altre regioni a statuto ordinario;

g) previsione che le norme statali vigenti nelle materie attribuite alle regioni dall'intesa, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali adottate sulle materie attribuite e che, in apposito allegato all'intesa, siano indicate le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia con l'entrata in vigore delle norme oggetto della nuova disciplina legislativa regionale;

h) previsione che lo Stato e la regione sottopongano a verifica l'intesa almeno entro il termine del decimo anno dalla data di entrata in vigore della legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia o nel più breve termine fissato dall'intesa stessa, che stabilisce altresì le modalità di revisione da attuare comunque ogni qualvolta siano modificati o aggiornati i LEP. Lo Stato e la regione possono comunque assumere in qualsiasi momento l'iniziativa per la revisione dell'intesa, da definire ai sensi del presente articolo.

Art. 2.

(Iniziativa regionale)

1. L'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, rispondenti a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo, è deliberato dalla regione con le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia organizzativa, sentito il Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, quarto comma, della Costituzione.

2. La regione trasmette l'atto di iniziativa, unitamente al parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali, al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ai sensi dell'articolo 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

3. La procedura di approvazione di cui al comma 1 si applica anche all'approvazione del testo dello schema di intesa, così come modificato sulla base delle determinazioni assunte dalle Camere ai sensi dell'articolo 3.

4. Sono fatti salvi gli atti di iniziativa delle regioni presentati al Governo prima della data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 3.

(Procedimento di approvazione dell'intesa)

1. Lo schema preliminare di intesa è predisposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, su iniziativa della regione interessata, secondo le modalità di cui agli articoli 1 e 2. Lo schema preliminare di intesa, deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è sottoscritto dal Presidente del Consiglio dei ministri o, se delegato, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dal Presidente della regione interessata.

2. Lo schema preliminare di intesa di cui al comma 1 è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per le questioni regionali. La Commissione, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia, si esprime entro trenta giorni dalla trasmissione dello schema preliminare di intesa.

3. Il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali è trasmesso, ai fini della definizione dello schema definitivo di intesa, al Governo e alla regione interessata per le rispettive valutazioni. Detto schema è approvato dalla regione secondo la procedura di cui all'articolo 2 e deliberato dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie; qualora l'intesa definitiva non sia conforme al parere parlamentare, il Governo, prima della sua sottoscrizione, invia alle Camere una relazione contenente dettagliata motivazione delle ragioni per cui ha ritenuto di non conformarsi al parere. L'intesa definitiva, deliberata ai sensi dei commi 1 e 2 e del presente comma, è sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri o, se delegato, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dal Presidente della regione interessata.

4. Entro trenta giorni dalla sottoscrizione, l'intesa è trasmessa alle Camere sotto forma di disegno di legge di ratifica, che, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, deve essere approvato a maggioranza assoluta.

Art. 4.

(Livelli essenziali delle prestazioni)

1. Qualora la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia riguardi materie in cui vigono disposizioni legislative statali che richiamano i LEP ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, l'intesa è subordinata alla preventiva definizione dei predetti LEP, da determinare comunque entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

(Profili e risorse finanziarie)

1. L'intesa di cui all'articolo 3, in armonia con l'articolo 119 della Costituzione, conforma il trasferimento delle competenze e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie:

a) al principio di equilibrio dei bilanci pubblici anche ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione;

b) alla tendenziale neutralità degli effetti finanziari rispetto agli equilibri della finanza pubblica;

c) all'integrale copertura delle funzioni pubbliche attribuite;

d) al criterio del periodico aggiornamento del quadro finanziario, con cadenza almeno triennale, in relazione all'evoluzione dello scenario macroeconomico ai fini della

neutralità rispetto agli equilibri di finanza pubblica.

2. Le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sono determinate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, di cui articolo 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, allo scopo integrata con due membri designati dalla regione richiedente e di volta in volta da un rappresentante dei Ministeri competenti, in termini di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale, come stabilito dall'articolo 119, secondo comma, della Costituzione.

3. Nelle more della definizione dei fabbisogni *standard*, che la Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* di cui al comma 2 determina entro un anno dalla sottoscrizione dell'intesa e che costituiscono a regime il termine di riferimento, la compartecipazione dei tributi erariali maturati nel territorio della regione deve assicurare la copertura degli oneri determinati, con riferimento alla spesa a carattere permanente sostenuta dalle amministrazioni statali per l'erogazione delle corrispondenti funzioni trasferite o assegnate.

Art. 6.

(Verifiche e monitoraggio)

1. Lo Stato, per il tramite della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, può disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa. A tal fine il Presidente del Consiglio dei ministri o, se delegato, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie concordano con il Presidente della regione le modalità operative. La medesima facoltà di disporre verifiche è riconosciuta alla regione.

2. La Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, di cui articolo 1, comma 29,

della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come integrata ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della presente legge, unitamente all'Ufficio parlamentare di bilancio di cui all'articolo 16 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, procede alla valutazione biennale degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi all'autonomia differenziata, anche ai fini dell'adeguamento dei profili finanziari delle intese e della neutralità finanziaria rispetto agli equilibri di finanza pubblica.