Percorso di attuazione dell'AUTONOMIA DIFFERENZIATA
(art. 116, terzo comma, della Costituzione)
Scheda tecnica

NORMATIVA VIGENTE di riferimento

Costituzione della Repubblica (in particolare: art. 5, art. 116, terzo comma, art. 117 e 119)
Legge delega 42/2009 Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione
Dlgs 68/2011 Disposizione 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
Legge di Bilancio 2023 (L. n. 197/2022, in particolare art. 1, commi 791-801)

La **Legge di Bilancio 2023** disciplina, ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), con le modalità indicate dalla normativa stessa, cui si subordina il conferimento di ulteriori e particolari forme di autonomia nelle materie ad essi riferibili (*comma 791*).
La norma istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri una Cabina di Regia per la determinazione dei LEP cui partecipano i Ministri competenti per materia, oltre al MEF, al Ministero per gli Affari Regionali e le autonomie, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, la Conferenza Regioni, l'Upi e l'Anci (*comma 792*).
La Cabina di Regia, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della norma (quindi entro il 30 giugno 2023), effettua la ricognizione delle funzioni esercitate da Stato e Regioni nelle materie riferibili all'art. 116, terzo comma, una ricognizione della spesa storica sostenuta dallo Stato per ciascuna materia in ciascuna regione, individua le materie o gli ambiti riferiti ai LEP, determina, nell'ambito degli stanziamenti a legislazione vigente, i LEP sulla base delle ipotesi tecniche della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) (*comma 793*).
La CTFS, sulla base della ricognizione effettuata trasmette alla Cabina di regia le ipotesi tecniche su determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nelle materie in oggetto (*comma 794*).
La Cabina di Regia entro successivi 6 mesi (30 dicembre 2023) predispone schemi di Dpcm con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard (*comma 795*).
Su ciascuno schema di Dpcm è acquisita intesa della Conferenza unificata (*comma 796*).
In caso di mancato rispetto dei tempi indicati (12 mesi) da parte della Cabina di regia, il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina un Commissario per il completamento delle attività (*comma 797*).
A supporto dell'attività della Cabina di regia è istituita presso il Dipartimenti per gli Affari Regionali una segreteria tecnica *(commi 799 - 801)*

Le disposizioni previste dalla Legge di Bilancio, dovute alla volontà di imprimere un'accelerazione al processo di attuazione dell'autonomia differenziata non sono in alcun modo idonee alla definizione e determinazione dei LEP a effettiva garanzia dei diritti fondamentali.

1) *Affidare ad una cabina di regia la determinazione dei LEP, infatti, nega la necessaria predeterminazione politica di ciò che deve essere assicurato ed esclude lo stesso Parlamento*

facendo così venir meno la riserva di legge che la Costituzione indica e che è stata più volte richiamata da sentenze della Corte Costituzionale.

2) *Non si prevede alcuna risorse aggiuntiva, trasformando di fatto la determinazione dei LEP da ciò che deve essere garantito per rendere esigibili i diritti sociali in modo uniforme su tutto il territorio, alla fotografia dell'esistente che cristallizza divari e disuguaglianze, eludendo la necessità di individuare gli standard qualitativi e quantitativi, i requisiti strutturali e organizzativi, e la predisposizione dei controlli che devono essere osservati da tutte le Regioni al fine della loro reale esigibilità.*

Nel mese di marzo, infine, il Ministro Calderoli ha annunciato la costituzione di un Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (CLEP), composto da 61 esperti, prevalentemente giuristi ed economisti. Il Comitato, non è espressamente previsto dalla norma, dovrebbe supportare la Cabina di Regia.

DISEGNO DI LEGGE Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a Statuto Ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione **(cd. "Ddl Calderoli") A.S. 615**

Il disegno di legge è stato depositato al Senato dove, una volta incardinato nelle commissioni competenti, inizierà l'iter di approvazione previsto per i ddl collegati alla legge di bilancio.
Una volta approvato, divenuta legge ordinaria, sarà la cornice normativa entro cui le procedure di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, potranno svolgersi.

COSA PREVEDE

Articolo 1 – Finalità
Indica la specifica finalità della norma concernente la definizione dei principi da rispettare e le modalità da seguire per dare attuazione all'articolo 116, terzo comma della Costituzione, attraverso l'approvazione di intese tra Stato e Regione. In coerenza con quanto già previsto dalla norma vigente (legge di Bilancio 2023), subordina l'attribuzione di funzioni relative a materie riferibili ai diritti civili e sociali alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), individuati come nucleo invalicabile per garantire diritti e per favorire un'equa allocazione delle risorse.

L'articolo oltre a definire principi e finalità generali della norma, richiama il subordine dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma – limitatamente alle materie concernenti diritti civili e sociali riconducibili a LEP – all'attuazione di quanto previsto dalla legge di bilancio 2023. Sono ovviamente escluse tutte le funzioni e materie non collegate alla determinazione di Livelli Essenziali delle prestazioni e che richiederebbero, invece, la prioritaria definizione di leggi di principio non derogabili cui, invece, la disposizione non fa alcun riferimento.

Articolo 2 – Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione
Definisce la procedura per l'approvazione delle intese. L'atto di iniziativa spetta alla Regione e può concernere una o più materie o ambiti di materie, che lo trasmette al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie che acquisisce entro 30 giorni la valutazione dei ministri competenti per materia e del Ministro dell'Economia e delle finanze, ed avvia il negoziato con la Regione richiedente. Trascorsi i 30 giorni, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero degli Affari Regionali approva uno schema preliminare di intesa negoziato con la Regione, corredato di relazione tecnica che viene trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione di un parere entro 30 giorni, trascorsi i quali, lo schema è trasmesso alle Camere per l'esame dei competenti organi parlamentari che si esprimono con atti di indirizzo entro 60 giorni. Successivamente, il Presidente del Consiglio valuta i pareri di Commissione Unificata e gli atti di

indirizzo delle Camere, predispone lo schema di intesa definitivo, se necessario dopo ulteriore negoziato con al Regione interessata, e lo trasmette alla Regione per l'approvazione. Entro 30 giorni dall'atto di approvazione della Regione, lo schema di intesa è deliberato dal Consiglio dei Ministri e allegato a un disegno di legge approvato dal CdM e quindi trasmesso alla Camere per la deliberazione finale a maggioranza assoluta.

La procedura individuata dalla norma è serrata nei tempi e non coinvolge in modo adeguato il Parlamento, sede della sovranità popolare, cui si demanda la sola facoltà di esprimere un atto di indirizzo non vincolante sugli schemi preliminari di intesa e di respingere o approvare in blocco l'accordo raggiunto tra Governo e singola Regione. Si lascia così che sia ridefinita l'attribuzione di competenze legislative, amministrative e regolamentari, riscrivendo nei fatti parte dell'art. 117 della Costituzione, senza il coinvolgimento delle Camere.

Articolo 3 – Determinazione dei Lep ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.
L'articolo, in conformità a quanto previsto dall'art. 1, richiama la necessaria determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, così come determinata dai commi 791-801 della legge di bilancio 2023 n. 197/2022. La disposizione prevede un'innovazione rispetto alla norma vigente in base alla quale le Camere, dopo l'intesa in Conferenza Unificata individuata dalla procedura (comma 796 L.197/2022), esprimono un parere entro 45 giorni sugli schemi di Dpcm predisposti dal Governo, parere che attualmente non è previsto. L'articolo prevede, infine, che in caso siano successivamente determinati ulteriori LEP in materie oggetto di intesa, la Regione interessata debba osservarne il rispetto.

Si conferma, quindi, la procedura inaccettabile prevista dalla legge di bilancio 2023 con l'unica integrazione concernente la possibilità che le Camere esprimano un parare sui DPCM prima della loro deliberazione finale.

Articolo 4 – Trasferimento delle funzioni
Si prevede che il trasferimento di funzioni e relative risorse (umane, strumentali e finanziarie) concernenti materie riferibili ai LEP sia effettuato solo dopo la loro determinazione e dei relativi costi e fabbisogni standard, e che, qualora dalla loro determinazione derivino maggiori oneri a carico della finanza pubblica si proceda al trasferimento solo dopo l'adozione di provvedimenti legislativi che stanziano le risorse corrispondenti. Si rimanda, inoltre, alle singole intese per determinare modalità, procedure e tempi per il trasferimento di funzioni relative ad altre materie e delle relative risorse.

Queste disposizioni sono conseguenti le precedenti disposizioni. Da notare che la, ipoteticamente corretta, precisazione che nel caso in cui la determinazione dei LEP comporti maggiori oneri per la finanza pubblica, si proceda a trasferire le relative funzioni solo dopo lo stanziamento delle risorse necessarie, appare poco coerente con il richiamo alla procedura individuata nell'art. 3 che rimanda alla Legge di Bilancio 2023 in cui è prevista la determinazione dei LEP a risorse date.

Articolo 5 – Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetti di conferimento
Si prevede che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano determinate da una Commissione Paritetica Stato-Regione disciplinata dall'intesa stessa cui è rinviata l'individuazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi o entrate maturate sul territorio regionale.

Lasciare ad una commissione paritetica composta dalla sola Regione interessata, l'individuazione delle risorse da trasferire pone più di qualche interrogativo sull'equilibrio che si potrebbe raggiungere con tutte le altre Regioni. Ulteriore elemento di criticità è il ricorso alla compartecipazione per l'individuazione dei finanziamenti delle competenze decentrate che farebbe venire meno il principio solidaristico e perequativo richiamato dall'art. 119 della Costituzione, nel rispetto del quale deve essere attuata la stessa autonomia differenziata.

Articolo 6 – Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali

Prevede che le Regioni possano trasferire le funzioni amministrative ottenute in attuazione dell'art. 116 terzo comma, a Comuni, Province e Città Metropolitane, con le relative risorse, in conformità all'art. 118 della Costituzione.

Articolo 7 – Durata delle Intese e successione di leggi nel tempo. Monitoraggio

Si prevede che le intese abbiano durata non superiore a 10 anni, che siano tacitamente rinnovate per uguale periodo, salvo diversa volontà espressa da Stato o Regione almeno 12 mesi prima della scadenza, e che possano essere modificate con modalità analoghe a quelle adottate per la loro approvazione e che possano cessare anzitempo su iniziativa dello Stato o della Regione, con deliberazione delle Camere. Il Governo o la Regione interessata possono disporre verifiche su profili o settori di attività oggetto di intesa con riferimento alla garanzia dei LEP, mentre alla Commissione paritetica compete la valutazione annuale della compatibilità finanziaria e degli oneri derivanti.

La durata delle intese e la loro modificazione è quindi vincolata alla volontà della Regione interessata, a prescindere dagli impatti che esse potranno avere sugli altri territori, salvo la possibilità di porvi termine secondo modalità da definire con ciascuna intesa e da deliberare con voto delle Camere. Il monitoraggio sul LEP nelle Regioni che procedono a intesa è indubbiamente necessario, ma lo sarebbe altrettanto monitorare quanto avviene nelle altre regioni in merito al loro rispetto, considerato che li si vuole determinare a risorse invariate con evidenti conseguenze in termini di uniformità per i territori in maggiori difficoltà.

Articolo 8 - Clausole finanziarie

L'articolo prevede che dalle intese non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e dispone che il finanziamento dei LEP sia attuato sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto della normativa concernente la copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio. Il comma 3 prevede invarianza finanziaria per le Regioni che non sottoscrivono intesa.

Si prevede che dal provvedimento e dalle intese non derivino nuovi oneri per la finanza pubblica e che il finanziamento dei LEP debba avvenire nel rispetto della normativa sulla copertura della di contabilità e finanza pubblica e degli equilibri di bilancio. Il nodo di assoluta criticità rimane che i LEP – che devono essere garantiti in tutte le Regioni - non possono essere determinati e finanziati a risorse date, come previsto da Legge Bilancio 2023 e confermato da questo provvedimento, perché senza risorse aggiuntive non si potrà assicurarne il rispetto in tutti quei territori che oggi sono lontani dal garantire esigibilità dei diritti sociali attraverso gli interventi e le prestazioni necessarie.

Articolo 9 – Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale

L'articolo assume un generico impegno dello Stato a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, la rimozione degli squilibri economici attraverso tipologie di interventi,

dall'unificazione di fonti di finanziamento a generici interventi speciali di conto capitale da individuare. Sempre senza prevedere risorse aggiuntive.

L'articolo assume impegni generici finalizzati a contrastare i divari, ma sempre in un quadro che non individua risorse o modalità perequative idonee. Sembra più una dichiarazione di principio di facciata che una disposizione normativa attuabile.

Articolo 10 – Disposizioni transitorie e finali

Si prevede che l'esame di atti di iniziativa delle Regioni già avviato con il Governo prima dell'entrata in vigore della presente legge, prosegua secondo quanto disposto dalla norma in oggetto. Si estende a questi provvedimenti la clausola di "maggior favore" per le Regioni a Statuto Speciale, prevista anche in occasione della riforma del 2001, e si fa salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione.

La volontà di far salvi i percorsi già avviati e gli atti di iniziativa delle Regioni su cui è già stato avviato un confronto, potrebbe essere un elemento di ulteriore accelerazione – una volta approvata la legge quadro – nel percorso di definizione delle intese che, quindi, potrebbe tenere conto di quanto già formalizzato in passato dalle differenti Regioni, in particolare da Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. L'estensione dell'art. 10 L. cost. 3/2001 è discutibile in quanto la procedura 116, terzo comma non determina una maggiore autonomia riconosciuta in modo uniforme per tutte le regioni a statuto ordinario cui quelle a statuto speciale possano automaticamente uniformarsi a loro volta, ma – appunto – una autonomia differenziata limitata ad alcune regioni e nei termini in cui ne è fatta richiesta. Il potere sostitutivo esercitabile dal Governo per garantire l'unità economica e sociale del Paese è previsto dall'art. 120 della Costituzione che rimane ovviamente vigente.

BREVI CONSIDERAZIONI

I TEMPI

I tempi delineati dai due provvedimenti, quello VIGENTE (legge di bilancio) e quello depositato (ddl Calderoli) sono STRETTI. L'iter delineato dalla legge di Bilancio per la determinazione dei LEP termina **entro la fine del 2023.**

La tempistica delineata dal ddl Calderoli per la stipula delle intese (poco più di 5 mesi -150gg), potrebbe portare alla medesima scadenza SE il ddl fosse approvato entro l'estate.

NB: L'attuazione del federalismo fiscale, come impostato da L. 42/2009 e D.lgs 68/2011 è stato rinviato al 2027 ("regionalismo simmetrico")

PROBLEMI specifici che derivano dalle norme descritte per come sono scritte

1) **Il Parlamento diventa spettatore** sia per le Intese sia per la determinazione dei LEP negando la riserva di legge che la Costituzione gli attribuisce.

2) Non si prevede la predeterminazione politica degli obiettivi di giustizia sociale al cui conseguimento i LEP sono funzionali e non ci sono gli stanziamenti di risorse aggiuntive necessarie. SI avrà quindi una **CRISTALLIZZAZIONE dei DIVARI E delle DISUGUAGLIANZE esistenti.**
   I **LEP,** invece, devono essere l'insieme delle prestazioni pubbliche che concorrono a garantire e rendere esigibile i diritti civili e sociali, la loro determinazione concerne la qualità e la

quantità delle prestazioni e dei servizi che devono essere uniformi su tutto il territorio. La loro individuazione precede lo stanziamento di risorse idonee al loro finanziamento.

3) L'assenza di collegamento con attuazione dell'art. 119 della Costituzione e con la necessità - prima di dare attuazione al 116 -, di realizzare un sistema di **PEREQUAZIONE** delle risorse tra territori conforme al principio che deve essere garantita una corrispondenza tra risorse attribuite e fabbisogni da soddisfare (a garanzia dei LEP e di ogni funzione attribuita), a prescindere dalla capacità fiscale di un territorio.
   La previsione di un sistema di **COMPARTECIPAZIONE** al gettito per finanziare le risorse devolute, inoltre, nega proprio il principio solidaristico della perequazione. Con la compartecipazione non si potrà prevedere la rideterminazione delle risorse da attribuire in ragione della variazione dei LEP e del gettito del territorio.

4) **Non tutto è riconducibile a LEP**… Manca la subordinazione dell'autonomia ai vincoli normativi nazionali che dovrebbero definire la cornice unitaria di principi non derogabili, a partire da quelli concernenti il sistema di istruzione e la contrattazione collettiva nazionale.

Questioni di carattere generale sull'attuazione dell'art. 116, terzo comma.

Parlare di maggiore o minore autonomia a una o più Regioni su una o più materie ci interroga su quale **rapporto tra Stato, Regioni e Autonomie locali** si vuole stabilire, su quale ruolo debba avere ciascun livello istituzionale nel quadro unitario della Repubblica e su quale relazione debba sussistere tra Regioni a Statuto Ordinario e Regioni a Statuto Speciale.

Devolvere ulteriori e particolari forme di autonomia comporta il concreto rischio di avere **21 legislazioni differenti** sulle stesse funzioni e di generare, quindi, una complessità regolamentare e amministrativa esponenziale per l'intero sistema sociale ed economico (cittadini, lavoratori, imprese) conseguente al fatto che in ogni territorio cambia la normativa di riferimento.

Una diversa attribuzione di competenze e conseguentemente delle risorse per esercitarle produrrebbe effetti sulla **politica di bilancio** e sul sistema fiscale complessivo.

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA – così come il PRESIDENZIALISMO – è espressione di un'idea di **modello sociale** che nega i principi costituzionali di uguaglianza e solidarietà e, in questi termini, avrà conseguenze drammatiche sulla vita materiale delle persone, a partire dal riconoscimento dei loro diritti (alla salute, alla scuola, al lavoro, alla mobilità…), e sull'intero sistema economico e produttivo.

Aprile 2023