



NOTA SU DISEGNO DI LEGGE “ **DISPOSIZIONI PER L’ATTUAZIONE DELL’AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO**”.

1 marzo 2023

PREMESSA

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

Siamo in presenza di un’iniziativa legislativa del Governo di grande rilevanza riguardante l’attuazione di una disposizione costituzionale, introdotta nel 2001, che introduce un modello di Regione diverso dalla dicotomia tradizionale regionalismo ordinario/regionalismo speciale.

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

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

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

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

Pertanto, si ritiene che il conferimento di forme e condizioni particolari di autonomia deve esercitarsi prevalentemente o esclusivamente nella sfera della legislazione, collocandosi in un contesto di indefettibile salvaguardia dei fondamentali principi costituzionali di solidarietà, di unità giuridica ed economica del Paese e in un’ottica di massimo decentramento e rafforzato coordinamento.

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

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

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

Dovrebbe, poi, evitare nuove e insostenibili sovrapposizioni di soggetti o organismi e moltiplicazioni di responsabilità sulle medesime materie, ricercando al contrario una chiara individuazione delle responsabilità di ogni livello di governo, in una prospettiva di semplificazione, funzionalità e prossimità.

In altre parole, occorre far fare un passo in avanti alla Repubblica, al funzionamento spesso lento e confuso del nostro sistema istituzionale, in una logica di separazione dei compiti, di chiare responsabilità, garantendo un miglioramento dell'azione di coordinamento dello Stato, in tutte le sue articolazioni.

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

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

Sulla base di questo inquadramento generale, dalla lettura del testo del disegno di legge si rilevano i seguenti punti critici:

1. in ordine al metodo, il testo risulta sottoposto all'esame delle Associazioni dopo un lungo confronto condotto dal Governo con le sole Regioni, con una evidente difficoltà a valutarlo nel merito essendo il frutto di una negoziazione.
2. Ridotto coinvolgimento degli enti locali nelle varie fasi di attuazione del processo regolato dal testo.
3. L'attuazione del regionalismo differenziato sembra prevalentemente tradursi e privilegiare il conferimento di competenze amministrative e gestionali, piuttosto che le funzioni legislative e programmatorie.

4. Rischio di istituzione di organismi, agenzie ed enti aventi funzioni gestionali, con ricadute in termini di complessità e complicazioni amministrative per i cittadini e le imprese, oneri a carico della finanza pubblica con un'accentuazione del ruolo di amministrazione attiva regionale.
5. Rischio di una frammentazione, disomogeneità e non uniformità nell'attuazione delle prescrizioni costituzionali in materia di livelli essenziali (l. m) e di perequazione (l.e) come sanciti dall'articolo 117, secondo comma, fra i livelli di governo, che dovrebbero trovare una complessiva attuazione, così da determinare tempi, modalità e fabbisogni finanziari aggiunti di generale applicazione con riferimento a tutti i livelli di governo.

Se questa è la cornice generale, i principi e le finalità che, secondo i Sindaci, l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione deve rispettare e perseguire, l'analisi dello schema del disegno di legge trasmesso dal Governo consente di evidenziare quanto segue.

ANALISI DELL'ARTICOLATO

Il testo del disegno di legge è stato trasmesso in sede di Conferenza unificata per il relativo parere. Non si può sottacere la circostanza che il testo è stato lungamente oggetto di trattativa e confronto fra il Governo e le Regioni. Pertanto, sul piano del metodo adottato sin qui dal Governo, si può manifestare qualche perplessità in ordine all'assenza dei rappresentanti dei Comuni e delle Città metropolitane in sede di confronto preliminare.

Detto questo, il nostro auspicio è che si potrà da ora avere un pieno ed esauriente approfondimento anche ai fini di un recepimento delle istanze provenienti dai Comuni, in sede di confronto preliminare prima della trasmissione in Parlamento, come è avvenuto per le Regioni.

Il testo disciplina la procedura per giungere all'approvazione delle intese e detta alcune disposizioni di merito.

L'articolo 1 – FINALITA'

Nell'elencare le finalità generali che ispirano l'autonomia differenziata, circoscrive il perimetro proprio del disegno di legge stabilendo che "definisce i principi generali per l'attribuzione alle regioni..., nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese..".

Fissa poi una condizione preliminare che deve necessariamente anticipare l'attribuzione di funzioni nelle materie riferibili ai diritti civili e sociali, ossia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale. I Lep sono individuati come *"la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale...per favorire una equa ed efficiente allocazione delle risorse ed il superamento dei divari territoriali"*

CONSIDERAZIONI

Certamente questo è un punto politico molto importante: il legislatore statale si obbliga a dare attuazione e a disciplinare una materia rientrante nella propria competenza legislativa esclusiva (articolo 117, secondo comma, l.m) che vuole la fissazione di contenuti di merito che sostanziano le garanzie e i diritti civili e sociali dei cittadini italiani.

La fissazione di una chiara propedeuticità fra attuazione autonomia differenziata e determinazione dei LEP con norma statale non sembra trovare poi successiva traduzione nelle regole procedurali, laddove non si specifica che sino a quando non è approvata la norma non si può avviare il percorso per la definizione dell'intesa, ma ci si limita a precisare nell'articolo 4 che il trasferimento delle funzioni concernenti materie riferibili ai Lep può essere effettuato solo dopo la sua determinazione ed inoltre all'articolo 10 si dispone che gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo già oggetto di confronto congiunto proseguono il loro iter .

L'articolo 2 – PROCEDURA PER L'APPROVAZIONE DELL'INTESA

Si disciplina la procedura che regola l'iniziativa della Regione. Su questa iniziativa la Regione acquisisce il parere degli enti locali prima della trasmissione al Governo.

Successivamente si avvia il confronto con il Governo per la definizione dello schema di intesa preliminare che comunque deve concludersi entro un termine per il passaggio preliminare in Consiglio dei Ministri.

Dopo il passaggio in Consiglio dei Ministri, lo schema preliminare è trasmesso alla Conferenza unificata per il parere che va reso entro 30 giorni.

Conclusa questa fase, lo schema di intesa preliminare è trasmesso alle Camere che si esprimono con atti di indirizzo, entro 60 giorni.

Il Governo, acquisiti gli atti, predispose lo schema di intesa definitivo che viene trasmesso alla Regione, che lo approva secondo le modalità stabilite dal proprio statuto.

Dopo l'approvazione da parte della Regione, il Consiglio dei Ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa che viene trasmesso alle Camere per l'approvazione a maggioranza assoluta.

CONSIDERAZIONI E RICHIESTE

Tale disposizione è integralmente di carattere procedurale.

A tal proposito si ritiene opportuno chiedere una migliore declinazione del "sentiti gli enti locali", specificando il passaggio in Consiglio delle autonomie locali, organismo di raccordo costituzionalmente previsto, o in assenza la richiesta di parere alle Anci e Upi regionali.

Sarebbe poi opportuno prevedere il passaggio consultivo non solo nella fase di predisposizione della proposta di intesa da parte della Regione, ma anche nella fase successiva e finale di adozione sul testo di intesa definitivo, che potrebbe aver subito significative modifiche rispetto all'originario.

L'articolo 3 – DETERMINAZIONE DEI LEP AI FINI DELL'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.

Si stabilisce la procedura e le modalità assegnando alla fonte DPCM il compito di definire i Lep, su cui è prevista l'intesa in Conferenza unificata.

La norma prevede che le materia o ambiti di materie su cui operare la determinazione dei lep sono indicati "con legge".

CONSIDERAZIONI

Questo è uno dei punti generali più critici del testo, con l'assegnazione ad una fonte normativa secondaria il compito di determinare e disciplinare i LEP.

Si evidenzia anche che sembra sussistere una possibile contraddizione fra quanto previsto al comma 1 che rimette ad una legge l'individuazione delle materie su cui determinare i Lep e quanto previsto dal comma 793 l. c) legge di bilancio che assegna questo compito alla Cabina di regia.

L'articolo 4 – TRASFERIMENTO DELLE FUNZIONI

La norma precisa ciò che già ha fissato nell'articolo 1, ossia che il trasferimento di funzioni con relative risorse umane, finanziarie e strumentali riguardanti materie riferibili ai Lep può essere effettuato solo dopo la determinazione dei medesimi Lep. La norma considera anche l'ipotesi che dalla determinazione dei Lep possano derivare ulteriori necessità di finanziamento statale, nel qual caso il trasferimento di tali funzioni potrà avvenire solo dopo l'entrata in vigore delle leggi che stanziavano le relative risorse.

CONSIDERAZIONI E RICHIESTE

Tale disposizione unitamente ai successivi (articoli 5 e 6) delinea un'attuazione dell'articolo 116 che si presenta non solo e non tanto come attribuzione di competenze legislative, ma come un decentramento amministrativo dallo Stato alla Regione.

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

Da questo deriva il rischio di una superfetazione di organismi ed enti di derivazione regionale con un palese sovraccarico amministrativo e gestionale e in contraddizione con un ruolo della Regione squisitamente di legislazione.

L'articolo 5- Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento.

Tale disposizione istituisce una Commissione paritetica fra Stato e Regione con il compito di determinare le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio delle funzioni oggetto dell'intesa. Si prevede che le modalità di finanziamento delle funzioni sono regolate dall'intesa.

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Come già detto per l'articolo 4, si evidenzia che il modello che si propone si sostanzia di un trasferimento di competenze amministrative.

Si sottolinea l'assenza dei rappresentanti degli enti locali nella Commissione paritetica ed infine si stigmatizza la previsione secondo cui le modalità di finanziamento sono regolate dall'intesa.

L'articolo 6- ULTERIORI ATTRIBUZIONI DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE AGLI ENTI LOCALI

Tale disposizione prevede che le competenze amministrative trasferite alla Regioni possono essere attribuite agli enti locali.

Fissa poi un vincolo generale riguardante la salvaguardia delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province dalla legge statale.

CONSIDERAZIONI E RICHIESTE

Il primo comma conferma quanto detto in ordine agli articoli 4 e 5, evidenziando profili di criticità.

Si delinea un ritorno al principio del parallelismo secondo cui la funzione amministrativa segue la competenza legislativa, principio pacificamente superato nella nostra Costituzione.

In particolare, sembra violarsi quanto disposto dall'articolo 118 della Costituzione secondo cui la titolarità della funzione amministrative spetta ai Comuni, salvo che sia necessario assicurare l'esercizio unitario da parte di altro livello di governo.

La norma in questione non tiene conto del principio costituzionale, assegnando in ogni caso le funzioni amministrative alla Regione e prevedendo solo in via residuale la facoltà di attribuzione ai Comuni. A questo si aggiunge, che l'eventuale decentramento amministrativo interviene in un assetto consolidato che impedirebbe al legislatore statale di superare quanto disposto dall'articolo 118 della Costituzione, tramite l'intesa. Pertanto, ciò escluderebbe la possibilità di assegnare direttamente alla Regione funzioni amministrative, anche se attualmente sono esercitate dall'amministrazione centrale.

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

L'articolo 7- DURATA DELLE INTESE E SUCCESSIONI DELLE LEGGI NEL TEMPO.

Tale norma disciplina le modalità e le procedure di modifica e revisione delle intese e il relativo monitoraggio nell'ambito della Commissione paritetica.

L'articolo 8- Clausole finanziarie.

La norma si limita a stabilire che il ddl non comporta oneri a carico della finanza pubblica.

Vengono comunque fatti salvi i fabbisogni finanziari aggiuntivi derivanti dalla determinazione dei Lep con un generico richiamo al rispetto degli equilibri di bilancio.

Infine, stabilisce che l'attuazione del 116 garantisce l'invarianza finanziaria per le regioni che non sottoscrivono intese.

CONSIDERAZIONI

Tale disposizione in verità va letta tenendo conto delle disposizioni precedenti che appunto regolano trasferimenti di risorse e determinazione dei Lep.

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

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

Lo stato di attuazione della perequazione delle risorse degli enti territoriali, secondo il modello del riformato Titolo V Cost e sulla base dei decreti attuativi di oltre un decennio fa, è fortemente lacunoso e asimmetrico:

- *nel caso delle Regioni, salvo il caso peculiare della Sanità, si è finora prorogato ogni termine via via previsto per la perequazione delle risorse correnti e per la revisione delle fonti di finanziamento (d.lgs. 68/2011). L'inserimento dell'obiettivo di attuazione del d.lgs. 68 è stato ora inserito tra le riforme del PNRR con un percorso parallelo a quello indicato nel ddl di attuazione dell'art. 116 e nei commi 791 e ss. della legge di bilancio;*
- *la perequazione delle risorse degli enti locali, invece, ha visto un avvio molto marcato nel caso dei Comuni, attraverso un dispositivo di riequilibrio in prevalenza "orizzontale" cioè con un passaggio di risorse da enti più dotati a enti meno dotati di risorse di base. Tra il 2015 e il 2018 il travaso di risorse annuale è stato di oltre 200 mln. di euro.*

Negli ultimi anni è stato modificato il percorso di avvicinamento alla perequazione integrale ed è stato possibile abbattere le perdite (senza pregiudicare i vantaggi dei Comuni meno dotati), attraverso l'utilizzo di parte delle risorse riassegnate dallo Stato al comparto per effetto della tardiva e progressiva "restituzione" del taglio di 560 mln. dovuto al dl 66/2014. Nel 2023 queste risorse non sono sufficienti per 36 mln., problema che sta bloccando la condivisione del decreto di assegnazione del Fondo di solidarietà 2023. Dal 2025 al 2030, con il venir meno delle assegnazioni da dl 66, la perequazione richiederà ben 600 mln. di euro, senza che sia attualmente previsto alcun sostegno verticale da parte dello Stato.

Non pare ragionevole che un provvedimento così importante nella revisione degli assetti ordinamentali ipotichi altri percorsi di riordino quali la perequazione e la definizione dei LEP riguardanti gli enti locali, di analogo rilievo costituzionale.

Il recente finanziamento di alcuni importanti servizi locali, tra cui gli asili nido comunali, comporta ingenti spese aggiuntive e costituisce un metodo di finanziamento vincolato per il raggiungimento di un livello essenziale (il 33% di bambini 0-3 anni frequentanti i nidi), forse difendibile nel breve periodo, ma certamente non previsto dall'articolo 119 Cost e non incidente sugli squilibri strutturali più generali che tuttora caratterizzano i Comuni e gli enti locali.

Merita una menzione a questo proposito, la situazione delle Città metropolitane, il cui sbilancio in termini di fabbisogni e capacità fiscali standard è già stato quantificato in oltre 300 mln. di euro dalla CTFS, coperto molto parzialmente e nell'arco di un decennio con finanziamenti statali integrativi.

Il federalismo differenziato regionale, inoltre, riguarderà con ogni probabilità materie di legislazione concorrente quali i servizi scolastici e di trasporto pubblico locale che registrano forti commistioni tra compiti di diversi livelli di governo. I LEP devono individuare anche in questi casi livelli di servizio orientati al soddisfacimento dei bisogni essenziali dei cittadini, senza riguardo all'istituzione pubblica preposta a questa o quella quota di servizi, la cui armonizzazione spetterà ad eventuali revisioni o razionalizzazione dell'ordinamento.

Nel caso della scuola, come è noto, gli enti locali svolgono importanti funzioni qualificate come "fondamentali" in materia di edilizia scolastica, comprese le manutenzioni ordinarie e straordinarie, oltre che a servizi accessori essenziali come le mense, il trasporto e il sostegno extra-didattico agli studenti con disabilità. Appare evidente l'illogicità di individuare LEP scolastici senza coinvolgere direttamente questi servizi e funzioni attualmente tipicamente locali.

Nel caso del TPL, la cui gestione che coinvolge una minoranza di Comuni di media e grande dimensione, è nota la contraddizione tra funzioni locali oggetto di valutazione ai fini dei fabbisogni standard comunali, di natura esclusivamente corrente (in coerenza con tutto l'impianto della perequazione comunale) e funzioni regionali nello stesso settore che coinvolgono invece per quanto riguarda i processi di perequazione e di determinazione dei LEP soltanto la dotazione di impianti e attrezzature. In questo campo ulteriori complicazioni possono derivare dai processi perequativi che si prospettano sul Fondo TPL, con l'aggiunta dell'avvio in queste settimane della determinazione dei cd LAS ("livelli adeguati di servizio"). Anche in questo caso, non può immaginarsi un LEP che non registri in modo unitario e convincente il livello di prestazione offerto dall'intero sistema dei trasporti pubblici, con l'eventualità di dovere far fronte a fabbisogni finanziari aggiuntivi opportunamente articolati.

In questa materia l'Anci sostiene da tempo – e a maggior ragione ora in relazione alla determinazione dei LEP – l'esigenza di considerare i fabbisogni delle città che esercitano le funzioni di fornitura dei servizi TPL, anche al fine di salvaguardare un ambito decisivo del servizio stesso – quello dei centri urbani maggiori e medi – che deve essere sottratto al rischio di penalizzazione per effetto di scelte politico-allocative delle rispettive Regioni.

Più in generale, una segmentazione degli interventi normativi in materia di determinazione dei LEP ostacola, fino al rischio di drastico indebolimento, la capacità dello Stato di ottemperare agli obblighi di determinazione di tutti i LEP costituzionalmente inquadrati con l'articolo 117 Cost e di attuazione costituzionalmente coerente dei processi di perequazione che determinano anch'essi l'esigenza di una equilibrata e robusta dotazione di risorse. La definizione di tutti gli ambiti in gioco in materia di LEP e perequazione delle risorse permetterebbe di programmare in un arco pluriennale il ventaglio di interventi che lo Stato si appresta ad affrontare, così da evitare il rischio che gli aspetti oggi non direttamente coinvolti dall'attuazione del federalismo differenziato regionale risultino sottovalutati o siano lasciati ad un indefinito futuro.

L'articolo 9- MISURE PEREQUATIVE E DI PROMOZIONE DELLO SVILUPPO ECONOMICO, DELLA COESIONE E DELLA SOLIDARIETA' SOCIALE.

Tale disposizione riguarda una tematica estranea all'attuazione dell'articolo 116, il cui inquadramento in questo provvedimento appare di difficile comprensione.

CONSIDERAZIONE E PROPOSTA

Le problematiche evocate dall'art. 9 dovrebbero trovare apposita e sollecita collocazione in un provvedimento normativo di più ampio respiro, dedicato all'attuazione della perequazione territoriale con particolare riferimento alle previsioni del quinto comma dell'art. 119 Cost.