

XIX legislatura

A.S. 615:

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

BOZZA PROVVISORIA NON VERIFICATA

Maggio 2023

n. 52



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2023). Nota di lettura, «A.S. 615: "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"». NL52, maggio 2023, Senato della Repubblica, XIX legislatura

INDICE

Articolo 1 (<i>Finalità</i>)	1
Articolo 2 (<i>Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione</i>)	1
Articolo 3 (<i>Determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione</i>)	2
Articolo 4 (<i>Trasferimento delle funzioni</i>)	3
Articolo 5 (<i>Principi relativi all'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento</i>)	4
Articolo 6 (<i>Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali</i>)	5
Articolo 7 (<i>Durata delle intese e successione di leggi nel tempo. Monitoraggio</i>)	6
Articolo 8 (<i>Clausole finanziarie</i>)	7
Articolo 9 (<i>Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale</i>)	10
Articolo 10 (<i>Disposizioni transitorie e finali</i>)	11

Articolo 1 **(Finalità)**

Il comma 1 sinteticamente chiarisce che il contenuto del presente disegno di legge 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.

Il comma 2 stabilisce che 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 (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. I LEP 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 assicurare 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.

La RT nel descrivere il contenuto della norma, afferma che dalla stessa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, a maggior ragione in considerazione del suo contenuto di natura teleologica.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare.

Articolo 2 ***(Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione)***

La norma illustra il procedimento mediante il quale vengono approvate le intese fra lo Stato e la Regione interessata all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

In particolare, si prevede che l'atto d'iniziativa sia 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. Decorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avvia comunque il negoziato.

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

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, è approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie ed 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.

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 degli organi parlamentari 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'invarianza finanziaria di cui all'articolo 8, comma 1, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, è deliberato dal Consiglio dei ministri.

Con lo schema di intesa definitivo, il Consiglio dei ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa, che vi è allegata ed è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La RT afferma che si tratta di una norma a carattere ordinamentale, dalla quale non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, atteso il carattere ordinamentale della norma, non si hanno osservazioni da formulare.

Articolo 3

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

Il comma 1 stabilisce che, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP concernenti i diritti civili e sociali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale 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.

Il comma 2 prevede che 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.

Il comma 3 dispone 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 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.

La RT afferma che i commi 1 e 2 contengono 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 stabilisce 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.

In merito al comma 3, la RT sottolinea 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, per la RT 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.

Al riguardo, si rinvia a quanto osservato al successivo articolo 8.

Articolo 4 ***(Trasferimento delle funzioni)***

Il comma 1 dispone che il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, 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 derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, il trasferimento delle funzioni è subordinato 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.

Il comma 2 stabilisce 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 del presente disegno di legge.

La RT in merito al comma 1 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. Si 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.

Con riferimento al comma 2 la RT sottolinea che la disposizione contiene una clausola di garanzia, prevedendo 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.

Al riguardo, si rinvia a quanto osservato al successivo articolo 8.

Articolo 5

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

Il comma 1 dispone che 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.

Il comma 2 prevede che l'intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni 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.

La RT sottolinea che la norma reca disposizioni di principio e che 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.

In merito al comma 2 che prevede il finanziamento delle funzioni attribuite, le cui modalità sono definite dall'intesa, 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, la RT afferma che anche per tale comma non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, in merito alla Commissione paritetica Stato-Regione andrebbe chiarito se per i suoi componenti è esclusa la corresponsione di qualsiasi indennità, diaria, gettone di presenza o altro emolumento comunque denominato e se per il suo funzionamento si possa fare fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente.

Inoltre, pur premesso che la norma reca disposizioni di principio, con riferimento alle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi, si segnalano, in linea generale, alcune criticità che potrebbero derivare dall'utilizzo delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale:

- nel caso di un consistente numero di funzioni oggetto di trasferimento potrebbe profilarsi l'eventualità di una incapienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali¹;
- le regioni più povere ovvero quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel territorio regionale potrebbero avere maggiori difficoltà ad acquisire le funzioni aggiuntive;
- le risorse attribuite mediante compartecipazione sono influenzate dal gettito del tributo erariale che a sua volta dipende dal ciclo economico che caratterizza in un dato momento il Paese. In una fase avversa dell'economia è lecito aspettarsi una riduzione del gettito del tributo erariale e una riduzione delle risorse da compartecipazione in assenza di una sua rideterminazione;
- la compartecipazione sui gettiti dei tributi erariali limita i margini di manovra delle regioni rispetto agli effetti determinati dalle politiche di intervento del governo centrale sui medesimi tributi, salvo poter ricorrere ai propri spazi di autonomia tributaria. In altre parole, con le compartecipazioni le regioni non hanno quel margine di manovrabilità tipico dei tributi propri in quanto è assente la potestà di variazione dell'aliquota stabilita dallo Stato.

Articolo 6

(Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali)

La norma stabilisce che 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, ferme restando 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.

La RT afferma che la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, pur se la norma prevede che le funzioni amministrative in esame siano trasferite dalla Regione agli enti territoriali di minori dimensioni, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, si segnala, in linea di principio, che tale attribuzione potrebbe far venir meno il conseguimento di economie di scala

¹ A titolo esemplificativo si segnala che a legislazione vigente la funzione sanità delle regioni prevede una compartecipazione del 70,14 per cento dell'IVA come determinata in riferimento all'anno 2020 dal DPCM 10 dicembre 2021.

dovuto alla presenza dei costi fissi indivisibili legati all'erogazione dei servizi la cui incidenza aumenta al diminuire della popolazione. Andrebbe dunque assicurato che tale ulteriore attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali avvenga in assenza di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dei bilanci dei predetti enti territoriali.

Articolo 7

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

Il comma 1 dispone che l'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione indichi la propria durata che, comunque, non può essere 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.

Il comma 2 stabilisce che 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.

Il comma 3 specifica che 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.

Il comma 4 individua le istituzioni² che possono 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.

Il comma 5 attribuisce alla Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, il compito di 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 degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.

Il comma 6 stabilisce che 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.

La RT chiarisce che la norma in esame 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.

² La Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, il Ministero dell'economia e delle finanze, la Regione.

Per la RT, alle previsioni in esame non conseguono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, andrebbe assicurato che alle attività di verifica e monitoraggio su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei LEP, si possa provvedere nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente e senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

Circa le attività cui è chiamata a svolgere la Commissione paritetica, si rinvia a quanto osservato all'articolo 5.

Articolo 8 **(Clausole finanziarie)**

La norma introduce una apposita clausola di invarianza finanziaria stabilendo che dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si dispone che, 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.

Si prevede la garanzia dell'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 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.

La RT afferma che la disposizione contiene le clausole finanziarie, specificando 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.

Per la RT 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 2023³, la RT evidenzia che 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 la RT la disposizione che prevede per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa, la garanzia dell'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, non comporta di per sé alcuna previsione di risorse aggiuntive. Analogamente, secondo la RT, la previsione 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.

Al riguardo, nel prendere atto di quanto affermato dalla RT e premesso che dal presente provvedimento non discendono direttamente oneri a carico della finanza pubblica si segnala che tali effetti onerosi, come evidenziato dalla RT, potranno concretizzarsi al momento della determinazione dei relativi livelli essenziali delle

³ La legge di bilancio 2023 (commi 791-801 della legge n. 197 del 2022) ha delineato un procedimento per l'approvazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. L'attribuzione alle Regioni ordinarie di tali ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost., è stata espressamente subordinata alla previa determinazione dei relativi LEP, la cui opera di definizione si configura, pertanto, quale passaggio necessario affinché si possa procedere alla stipula delle intese tra lo Stato e le singole Regioni per la realizzazione della loro autonomia differenziata. A tal fine la legge di bilancio 2023 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri coinvolti nel percorso di realizzazione dei LEP per i profili di competenza, dai Ministri competenti nelle materie volta per volta chiamate in causa, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI. Sono stabiliti, altresì, i compiti e gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata a conseguire, nonché le tempistiche di svolgimento delle attività ad essa affidate, le procedure di realizzazione di tali attività e le forme e modalità di interazione con le amministrazioni competenti nelle materie coinvolte e con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Si prevede, in particolare, che la Cabina di regia, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio 2023, effettui, per ciascuna delle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost.: una ricognizione della normativa statale vigente; una ricognizione della spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio; l'individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai LEP; la determinazione dei LEP sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Successivamente, entro sei mesi dalla conclusione di tali attività, la Cabina di regia è tenuta a predisporre uno o più schemi di D.P.C.M. con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie suscettibili di autonomia differenziata. Ciascun D.P.C.M. è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Sullo schema di decreto è inoltre acquisita l'intesa della Conferenza unificata. Per l'ipotesi in cui la Cabina di regia non riesca a concludere le proprie attività nei termini stabiliti, si prevede la nomina di un Commissario, per il completamento delle attività non perfezionate. Sulla base dell'istruttoria e delle proposte del Commissario, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie propone l'adozione di uno o più schemi di D.P.C.M., conformemente alla procedura sopra richiamata. La legge di bilancio 2023 ha istituito, infine, una Segreteria tecnica presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, quale struttura di supporto alla Cabina di regia per la determinazione dei LEP.

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).

Ulteriori effetti onerosi potrebbero inoltre derivare nella fase successiva alla determinazione dei LEP, in sede di verifica su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché in sede di monitoraggio degli stessi.

Altra circostanza che potrebbe far emergere profili onerosi discende dall'attribuzione alla Commissione paritetica del compito di 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.

L'articolo 5 individua quale forma di copertura degli oneri connessi al trasferimento delle funzioni previste dalle intese una o più compartecipazione ai tributi erariali, senza peraltro indicare quali e per gli ulteriori ed eventuali oneri che dovessero manifestarsi si limita a rinviare all'articolo 17 della legge di contabilità inerente alla copertura finanziaria delle leggi e al rispetto degli equilibri di bilancio.

Uno specifico chiarimento andrebbe, in particolare, fornito relativamente alle modalità con cui le intese, non potendo pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, dovranno conciliare questa condizione con quella di trasferire alle Regioni differenziate le funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, senza compromettere la sostenibilità finanziaria della misura. In altre parole, come si riuscirà a garantire la compatibilità di un eventuale aumento di gettito fiscale delle regioni differenziate rispetto alla legislazione vigente, per effetto del trasferimento delle funzioni, con la necessità di conservare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali presso le altre regioni. Analogo chiarimento di sostenibilità della misura andrebbe fornito non solo al momento della transizione delle funzioni ma anche nel corso degli anni successivi, specificando quali saranno gli strumenti da approntare al fine di evitare interventi a carico del bilancio statale.

Si segnala tra l'altro che se in presenza di un massiccio trasferimento di funzioni riferibili ai LEP e nell'impossibilità di ridurre la spesa per i LEP nelle altre regioni non differenziate, si verificasse l'insorgenza di oneri aggiuntivi da coprire debitamente, le voci di spesa su cui lo Stato potrebbe agire per individuare possibili risparmi, da utilizzare a copertura, dovrebbero essere in numero inferiore rispetto a quelle precedenti al trasferimento. Tra l'altro le funzioni rimanenti in capo allo Stato saranno prevalentemente quelle di competenza esclusiva elencate al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, i cui margini di riduzione andrebbero attentamente valutati e chiariti.

Articolo 9

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

La norma prevede che lo Stato, anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese, in attuazione dell'articolo 119, commi terzo e quinto, della Costituzione, promuova 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 del Fondo per lo sviluppo e la coesione di cui all'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.

Il Governo informa la Conferenza unificata circa le attività poste in essere ai sensi del presente articolo.

La RT afferma che la disposizione prevede 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.

Per la RT dalla disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, pur se la norma appare assumere un carattere programmatico e ricognitivo, andrebbe assicurato che dalla ricognizione delle risorse da destinare a misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, non si determinino effetti sui saldi di finanza pubblica differenti rispetto a quelli già scontati a legislazione vigente.

Articolo 10 *(Disposizioni transitorie e finali)*

La norma stabilisce che 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.

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 che prevede, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, che le disposizioni si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite.

Infine, viene fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

La RT afferma che la norma reca le disposizioni transitorie e finali, che non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Al riguardo, non si hanno osservazioni da formulare.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Mar 2023 [Nota di lettura n. 41](#)
A.S. 605: “Conversione in legge del decreto-legge 17 marzo 2023, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di emissioni e circolazione di determinati strumenti finanziari in forma digitale e di semplificazione della sperimentazione FinTech”
- " [Elementi di documentazione n. 2](#)
Il bilancio dello Stato 2023-2025. Una analisi delle spese per missioni e programmi
- " [Nota di lettura n. 42](#)
A.S. 632: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 marzo 2023, n. 16, recante disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina” (Approvato dalla Camera dei deputati)
- Apr 2023 [Nota di lettura n. 43](#)
A.S. 636: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 febbraio 2023, n. 11, recante misure urgenti in materia di cessione dei crediti di cui all'articolo 121 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77” (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Documentazione di finanza pubblica n. 9](#)
Documento di economia e finanza 2023 (**Doc. LVII, n. 1**)
- " [Nota di lettura n. 45](#)
A.S. 660: “Conversione in legge del decreto-legge 14 aprile 2023, n. 39, recante disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche”
- " [Nota di lettura n. 44](#)
Attuazione della direttiva (UE) 2021/1187 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) (**Atto del Governo n. 38**)
- " [Nota di lettura n. 46](#)
Schema di decreto ministeriale concernente modifiche al regolamento di cui al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca 22 ottobre 2004, n. 270, recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei (**Atto del Governo n. 40**)
- Mag 2023 [Nota di lettura n. 47](#)
A.S. 571: “Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, nonché disposizioni di semplificazione delle relative procedure”
- " [Nota di lettura n. 48](#)
A.S. 614: “Istituzione del Museo della Shoah in Roma”
- " [Nota di lettura n. 49](#)
Schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente regolamento di modifica del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 11 novembre 2005, n. 255, recante unificazione strutturale della Giunta centrale per gli studi storici e degli Istituti storici (**Atto del Governo n. 41**)
- “ [Nota di lettura 50](#)
Regolamento recante approvazione delle modifiche allo statuto dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (**Atto del Governo n. 43**)