

Le Regioni e l'autonomia differenziata

27 aprile 2024

E' all'ordine del giorno dell'Assemblea della Camera, il 29 aprile 2024, la discussione generale sul disegno di legge d'iniziativa governativa, collegato alla manovra di finanza pubblica, sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, già approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024 ([A.C. 1665](#)) .

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

Per approfondimenti si veda il [dossier](#) a cura dei Servizi studi parlamentari.

Il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Il disegno di legge [A.C. 1665](#) reca disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. In particolare, il provvedimento, già approvato dal Senato che ha apportato al disegno di legge iniziale presentato dal Governo consistenti modifiche, provvede alla definizione dei principi generali per l'attribuzione alle regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, e per la modifica e la revoca delle stesse, nonché delle modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione, nel rispetto delle prerogative e dei regolamenti parlamentari.

L'esame, in sede referente, del disegno di legge è stato avviato il 14 febbraio 2024 presso la Commissione Affari costituzionali. È stato svolto un ciclo di audizioni informali che si è concluso nella seduta del 10 aprile.

La Commissione ha concluso l'esame in sede referente nella seduta del 27 aprile 2024, conferendo ai relatori il mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul provvedimento, nel testo identico a quello trasmesso dal Senato.

Le finalità del provvedimento

Il provvedimento si compone di 11 articoli. In premessa, sono individuate le **finalità dell'intervento legislativo** (articolo 1), tra cui si richiamano: il rispetto dell'unità nazionale e il fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio; il rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia; l'attuazione del principio di decentramento amministrativo; il fine di favorire la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione.

Inoltre, si stabilisce in principio che l'**attribuzione** di funzioni relative alle ulteriori forme di autonomia, con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita **subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** di cui all'articolo 117, primo comma, lettera m), della Costituzione (LEP), ivi inclusi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali, e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi i predetti diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale.

Le intese tra Stato e regione per il riconoscimento dell'autonomia

Il disegno di legge disciplina il **procedimento di approvazione delle "intese"** (articolo 2), che la Costituzione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, richiede per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In proposito, si stabilisce che l'atto di **iniziativa** sia preso dalla regione interessata, sentiti gli enti locali, secondo le modalità previste nell'ambito della propria autonomia statutaria. L'iniziativa di ciascuna regione può riguardare la richiesta di autonomia in una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni. Segue il negoziato tra il Governo e la regione per la definizione di uno schema di intesa preliminare.

Più in dettaglio, la richiesta deve essere trasmessa al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il quale, acquisita la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia, ed in ogni caso entro i successivi sessanta giorni, avvia il negoziato con la Regione richiedente. Con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, il negoziato è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia e, ai fini del suo avvio, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie debbono tenere conto del quadro finanziario della Regione interessata. Prima di avviare il negoziato le Camere devono essere informate dal Governo dell'atto di iniziativa.

Lo **schema d'intesa preliminare** tra Stato e regione, corredato di una relazione tecnica, è approvato dal Consiglio dei ministri: sullo stesso deve essere acquisito il parere della Conferenza unificata da rendere entro sessanta giorni. Trascorso tale termine, lo schema preliminare viene comunque trasmesso alle Camere **per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari**: questi si esprimono al riguardo "**con atti di indirizzo**", secondo i rispettivi regolamenti, entro novanta giorni (anziché sessanta, come originariamente previsto) dalla data di trasmissione dello schema di intesa preliminare, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

Alla luce del parere e degli atti di indirizzo, il Presidente del Consiglio o il Ministro predispongono lo **schema di intesa definitivo**, ove necessario al termine di un ulteriore eventuale negoziato e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni. Nel corso dell'esame al Senato è stato aggiunto che, **laddove il Presidente del Consiglio dei ministri ritenga di non conformarsi**, in tutto o in parte, agli atti di indirizzo, **riferisce alle Camere con apposita relazione**, nella quale fornisce **adeguata motivazione** della scelta effettuata.

Per le fasi successive, si prevede l'approvazione dell'intesa definitiva da parte della regione, assicurando la consultazione degli enti locali interessati, e la deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dell'intesa definitiva e del disegno di legge di approvazione dell'intesa che è allegata al disegno di legge. Alla seduta del Consiglio dei Ministri per l'esame dello schema di disegno di legge e dello schema di intesa definitivo partecipa il Presidente della Giunta regionale interessata. Il **disegno di legge di approvazione dell'intesa** e la medesima **intesa allegata** sono immediatamente **trasmessi alle Camere** per la **deliberazione**, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale configura quella in questione come una **legge rinforzata**, prescrivendo che ciascuna Camera la approvi a **maggioranza assoluta** dei rispettivi **componenti**.

Le intese devono anche indicare la loro **durata** (articolo 7), che non può comunque essere superiore a dieci anni. Alla scadenza del termine, l'intesa si intende rinnovata per un uguale periodo, salvo diversa volontà dello Stato o della regione, manifestata almeno un anno prima della scadenza. Ciascuna intesa individua, in un apposito allegato, le disposizioni di legge statale che cessano di avere efficacia, nel territorio regionale, con l'entrata in vigore delle leggi regionali attuative dell'intesa.

Con le medesime modalità previste per la loro conclusione, le intese possono essere modificate su iniziativa dello Stato o della Regione interessata, anche sulla base di atti di indirizzo adottati dalle Camere secondo i rispettivi Regolamenti. Ciascuna intesa potrà inoltre prevedere 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. Inoltre, a seguito di una modifica introdotta dal Senato, la cessazione dell'intesa può essere sempre deliberata – sempre con legge a maggioranza assoluta delle Camere – in caso di esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione, dell'obbligo di garantire i LEP.

Individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e autonomia differenziata

L'attribuzione alle Regioni ordinarie delle 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. Il principio, già sancito nella legge di bilancio 2023 (commi 791-801-bis della legge n. 197 del 2022), è ribadito nel disegno di legge, che a tal fine, come modificato nel corso dell'esame al Senato (articolo 3), contiene una **delega al Governo** ad adottare, entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento, uno o più decreti legislativi **per l'individuazione dei LEP**, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dalla legge di bilancio 2023, i cui schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del **parere** da parte **delle Commissioni parlamentari** competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro il termine di 45 giorni.

Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. Le Commissioni possono esprimersi sulle osservazioni del Governo entro venti giorni dall'assegnazione di queste ultime; decorso tale ultimo termine, il decreto legislativo può essere comunque emanato.

Il disegno di legge individua altresì le materie o ambiti di materie - tra quelle suscettibili di attribuzione alle Regioni in attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. - in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione dei LEP. Il disegno di legge demanda a tali decreti legislativi anche la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei LEP, in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché della congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Si fa salvo, in ogni caso, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il quale prevede che il Governo possa sostituirsi a determinate condizioni a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni. Sull'esito delle procedure di monitoraggio, il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie trasmette una relazione annuale alle Camere.

Si prevede, altresì, l'**aggiornamento periodico dei LEP** con d.P.C.m., in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, anche al fine di tenere conto della necessità di adeguamenti tecnici conseguenti al mutamento del contesto socioeconomico o dell'evoluzione della tecnologia.

L'aggiornamento è demandato a decreti del presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.m.) sui cui relativi schemi sono acquisiti i pareri della Conferenza unificata, nonché delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari (entro trenta giorni).

Nelle **more** dell'entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, il ddl prevede che continuino ad applicarsi, ai fini della determinazione dei LEP nelle materie suscettibili di autonomia differenziata, le citate **disposizioni** previste dalla **legge di bilancio 2023** (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*).

Principi applicabili al trasferimento delle funzioni

Il disegno di legge prevede che il **trasferimento** delle funzioni attinenti a materie o ad ambiti di **materie riferibili ai LEP** (art. 4), con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può avvenire, soltanto successivamente alla determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 3), **nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio**. Qualora dalla determinazione dei LEP dovessero derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, al trasferimento delle funzioni si potrà procedere soltanto successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle necessarie risorse finanziarie.

Per le funzioni relative a materie o ambiti di **materie diverse** da quelle riferibili ai LEP, il trasferimento può essere effettuato **nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente**.

Le funzioni trasferite alla Regione 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 (art. 6).

Per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento si dispone l'istituzione

di una **Commissione paritetica Stato–Regione-Autonomie locali**, che ha il compito di formulare proposte in merito. I **criteri di determinazione di tali beni e risorse**, così come le **modalità di finanziamento** delle funzioni dovranno essere **definiti nell'ambito dell'intesa** tra Stato e Regione disciplinata dall'articolo 2 del disegno di legge. Il finanziamento dovrà, comunque, essere basato sulla **compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali** (articolo 5). Alla Commissione sono attribuiti anche compiti di monitoraggio: in particolare, questa procede 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.

Spetta invece alla **Corte dei Conti** riferire annualmente alle Camere sui controlli effettuati, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo differenziato rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione (articolo 8).

Disposizioni finanziarie e finali

Sotto il profilo finanziario, il disegno di legge (articolo 9) reca la **clausola di invarianza finanziaria** con riferimento all'attuazione del medesimo ddl e di ciascuna intesa che ne derivi. Dispone che il finanziamento dei LEP sulla base dei relativi costi e fabbisogni standard è attuato nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio, nonché garantisce, per le singole Regioni che non siano parte delle intese, l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione. Al contempo, il provvedimento stabilisce che lo Stato adotti **misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale** individuando anche alcune **fonti per le relative risorse**, precisando che trova comunque **applicazione la normativa** volta ad assicurare **l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario** attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali, anche nel quadro dell'attuazione della *milestone* del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) relativa alla Riforma del quadro fiscale subnazionale (articolo 10).

Il provvedimento (articolo 11) prevede infine che la legge trovi applicazione nei confronti delle regioni che abbiano già avviato il negoziato per il riconoscimento dell'autonomia differenziata, nonché che si applichi anche alle **regioni a statuto speciale e le province autonome** ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V, che riconosce a tali enti territoriali forme di maggiore autonomia previste da tale legge.

L'iter al Senato

Il provvedimento trae origine da un disegno di legge di iniziativa governativa ([A.S. 615](#)), collegato alla legge di bilancio per gli anni 2023-2025, il cui esame in sede referente presso la I Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica è iniziato il 3 maggio 2023, dove sono stati abbinati altri due progetti di legge di iniziativa parlamentare e una petizione popolare. Tra i mesi di maggio e giugno si è svolta una intensa attività conoscitiva attraverso lo svolgimento di [audizioni informali](#) . Il 6 giugno 2023 la medesima Commissione ha adottato il disegno di legge del Governo come testo base per il proseguimento dell'esame. Il 6 luglio è stato fissato il termine per la presentazione degli [emendamenti](#) . Il 3 agosto sono iniziate le votazioni sugli ordini del giorno e a seguire l'esame degli emendamenti che si è concluso il 21 novembre, con il conferimento ai relatori del mandato a riferire favorevolmente all'Assemblea sul disegno di legge, comprensivo delle modifiche approvate nel corso della sede referente. L'Assemblea del Senato, che ha avviato l'esame nella seduta del 10 gennaio, dopo avere respinto una questione pregiudiziale e l'ordine del giorno di non passaggio agli articoli, ha approvato alcuni ulteriori emendamenti al testo della Commissione e approvato il disegno di legge in prima lettura nella seduta del 23 gennaio 2024.

Focus

[Il processo di attuazione dell'autonomia differenziata nelle precedenti legislature](#)

https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_4996.html

[L'art. 116, terzo comma, della Costituzione](#)

https://temi.camera.it/leg19/post/19_pl18_4995.html