



AUDIZIONE

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Affari Costituzionali

**Ddl 615 e abb. “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle
Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della
Costituzione”**

Roma, 25 maggio 2023

CONFRONTO CON IL GOVERNO SUL DDL

I due ddl in esame, Atti Senato n.615, d'iniziativa governativa, e n. 273, d'iniziativa parlamentare, riguardanti l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione contengono regole e procedure per l'attuazione di una disposizione costituzionale, introdotta nel 2001, che introduce un modello di Regione diverso dalla dicotomia tradizionale regionalismo ordinario/regionalismo speciale.

Con riferimento al processo di concertazione e consultazione posto in essere dal Governo si evidenzia quanto segue:

- lo schema di disegno di legge d'iniziativa governativa è giunto all'esame della Conferenza unificata dopo un lungo confronto fra Governo e Regioni. Pertanto in rodine al metodo ANCI ha sottolineato la difficoltà ad una valutazione nel merito alla luce del lungo confronto e negoziazione già intercorsa fra Governo e Regioni;
- in sede di Conferenza unificata, ANCI ha proposto un documento e puntuali proposte emendative, esprimendo parere nei termini indicati nelle proposte di modifica avanzate. In relazione al confronto, il Governo ha accolto solo pochi emendamenti relativi agli aspetti procedurali e non di merito;
- la posizione contenuta nel Documento di seguito riportato è stata deliberata dal Comitato Direttivo dell'ANCI il 1° marzo scorso.

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.

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

La formula sembra richiamare una sfera di azione diversa da 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.

In via generale, la previsione dell'articolo 116 va 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 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, men che meno amministrativa, 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, efficienza, 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.

I DDL IN ESAME

Fatto il dovuto inquadramento generale del tema dell'autonomia differenziata e dei principi cardine all'interno del quale, a nostro avviso, deve opportunamente essere collocato, di seguito si formulano una serie di considerazioni di carattere più puntuale sui DDL in esame.

- **DDL n. 615 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"**

Sul presente disegno di legge d’iniziativa governativa l’ANCI ha espresso parere in Conferenza unificata in data 2 marzo 2023, in esito al quale sono state accolte, in modo parziale, solo pochissime delle osservazioni formulate, relativamente ad aspetti di carattere procedurale volti a garantire maggiore coinvolgimento degli EE.LL.

In seguito al passaggio in Conferenza Unificata, è stato infatti previsto che:

- 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 (art.2, c.5);
- in sede di monitoraggio, la Commissione paritetica fornisce alla Conferenza Unificata adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari connessi all’attuazione dell’intesa (art. 7, c. 5);
- il Governo informa la Conferenza Unificata circa le attività poste in essere ai sensi del c. 1 dell’art. 9 recante Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale (art. 9, c. 2).

Permangono dunque sostanzialmente i punti critici del testo del DDL già evidenziati in sede di passaggio in Conferenza Unificata, ossia:

1. In ordine ai profili procedurali, permane un ridotto coinvolgimento degli enti locali nelle varie fasi di attuazione del processo regolato dal testo.
2. L’attuazione del regionalismo differenziato sembra prevalentemente tradursi e privilegiare il conferimento di competenze amministrative e gestionali, piuttosto che le funzioni legislative e programmatiche.
3. Rischio di istituzione di nuovi 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.
4. 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) 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.

Nello specifico, analizzando l’articolato, si ribadisce quanto segue in riferimento, in particolare, alle previsioni di cui a:

- **Articolo 1:** fissa 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.

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. 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*”.

La fissazione di una chiara propedeuticità fra attuazione autonomia differenziata e determinazione dei LEP con norma statale non sembra trovare poi chiara 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 e poi 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.

- **Articolo 2:** definisce la procedura per l'approvazione dell'intesa: si ritiene opportuno definire 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.
- **Articolo 3:** stabilisce la procedura e le modalità di determinazione dei LEP 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".

Questo è uno dei punti generali più critici del testo: 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 lett. c), legge di bilancio 2023, che assegna questo compito alla Cabina di regia.

- **Articolo 4, articolo 5 e articolo 6: nel loro insieme, gli art. 4, 5 e 6 delineano 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 una palese sovraccarico amministrativo e gestionale e in contraddizione con un ruolo della Regione squisitamente di legislazione. In particolare, l'art. 6 delinea un ritorno al principio del parallelismo secondo cui la funzione amministrativa segue la competenza legislativa, principio pacificamente superato nella nostra Costituzione, assegnando in ogni caso le funzioni amministrative alla Regione e prevedendo solo in via residuale la facoltà di attribuzione ai Comuni.

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 lett. 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.

- **Articolo 8:** definisce le clausole finanziarie e va letto 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 dei Comuni.

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 dei Comuni ha visto un avvio molto marcato, 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. Dal 2023 la perequazione richiederà oltre 600 mln. di euro, allo stato assenti in mancanza di un fondo perequativo verticale, come sancisce la Costituzione.

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

Il federalismo differenziato regionale 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-allocaive 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.**

EMENDAMENTI AL TESTO AS 615

Art. 2

(Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione)

All'articolo 2, sono apportate le seguenti modifiche:

- a) al comma 1, dopo il primo periodo è aggiunto il seguente. *“In ogni caso ciascuna Regione acquisisce il parere del rispettivo Consiglio delle autonomie locali di cui all’art. 123, ultimo comma, della Costituzione, ovvero, laddove non istituito, dell’ANCI e dell’UPI a livello regionale.”.*

Art. 4

(Trasferimento delle funzioni)

All'articolo 4, dopo il comma 2, è inserito il seguente:

3. *In ogni caso il trasferimento di funzioni in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, non può comportare la costituzione da parte della Regione di nuove agenzie, aziende o enti comunque denominati per l’esercizio delle stesse.*

Art. 5

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

Al comma 1, aggiungere in fine le parole “, oltre ad un rappresentante dell’Anci e un rappresentante dell’UPI”

Art. 6

(Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali)

All'articolo 6, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) il comma 1 è così sostituito:

“1. Le funzioni amministrative connesse alle materie o ambiti di materie trasferite alla Regione in attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione sono attribuite ai Comuni, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e in conformità all’articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie, salvo che per assicurarne l’esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane o Regioni.”

- b) dopo il comma 2 è aggiunto il seguente:

“3. Ai fini di quanto disposto dal comma 2, qualora le intese riguardino materie o ambiti di materie connesse alle funzioni fondamentali degli enti locali, individuate, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, dall’articolo 19 del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012,

n. 135, si procede preliminarmente alla quantificazione dei costi e dei fabbisogni standard e alla eventuale determinazione dei LEP delle relative funzioni.”

Art. 7

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

All'articolo 7 sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 4 è sostituito dal seguente:

4. Con accordo in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono definite le modalità operative e i tempi per il costante monitoraggio dell'attuazione delle intese, con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Relativamente all'Art. 9 (*Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale*), si chiedono delucidazioni e un chiarimento sui contenuti e sulla portata applicativa dello stesso: non è chiaro infatti l'intervento statale prefigurato, le modalità di realizzazione dello stesso e il tipo di risorse da unificare (si fa infatti riferimento in modo confuso tanto alle finalità di cui al comma terzo dell'art. 119 Cost. quanto al comma quinto dell'art. 119 Cost.).

Deve essere in proposito sottolineato che:

- a) le razionalizzazioni nelle fonti di finanziamento prospettate dall'articolo 9 riguardano esclusivamente risorse a destinazione regionale, vincolate e non, senza coinvolgere fonti di finanziamento statale destinate ai Comuni e agli altri enti locali sia di parte corrente che di parte capitale;
- b) queste iniziative non possono in alcun modo intaccare le esigenze di perequazione, anche attraverso l'imputazione di risorse statali aggiuntive, riguardanti le funzioni fondamentali dei Comuni e i LEP ad esse collegati, anch'esse discendenti dai commi terzo e quinto dell'art. 119 Cost.

Si riporta di seguito una proposta di ridefinizione della norma al fine di assicurarne una maggior efficacia in chiave di armonizzazione dei processi attuativi della Costituzione in materia di perequazione e LEP, sulla base delle considerazioni espresse nel documento Anci:

“Art. 9 - (Misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale)

1. Il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, d'intesa con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, costituisce entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge un tavolo di confronto tecnico-politico con la partecipazione dei ministeri interessati, dell'Anci dell'Upi e della Conferenza delle Regioni, al fine di individuare le modalità di attuazione degli articoli 117, lettera m), e dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, con riferimento alle materie o ambiti di materie non coinvolti nell'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione e riguardanti la determinazione dei livelli

essenziali delle prestazioni per i servizi di competenza degli enti territoriali, anche alla luce delle attuali norme che intervengono a vario titolo su questi argomenti.

2. Il tavolo di confronto presenta, entro i termini di conclusione dei lavori della Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 792, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, uno o più schemi di provvedimenti attuativi sulle materie di cui al comma 1, che sono sottoposti all'esame delle Camere secondo il procedimento di cui all'articolo 3 del presente provvedimento.”

▪ **Il DDL n. 273 “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”**

Il DDL n. 273 definisce in maniera molto generale e con livello di dettaglio minimo la cornice procedurale, obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle regioni di forme e condizioni particolari di autonomia.

In particolare, dal punto di vista sostanziale, il testo all'art. 1 stabilisce i principi di carattere generale cui lo stato deve conformarsi nella sottoscrizione delle intese di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Si ritiene positivo il richiamo al rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione, e il richiamo alle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane definite dalla legislazione statale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.

Relativamente alla **definizione dei LEP** la lett. b) del c.1 e il successivo art. 4 stabiliscono una propedeuticità della definizione dei LEP, prevedendo che *“le funzioni relative a materie concernenti i LEP possono essere attribuite alle regioni richiedenti solo dopo la definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio medesimi*. Non sono disciplinate le modalità di definizione dei LEP ma esclusivamente la tempistica (entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge).

In relazione a tale previsione, si ribadisce quanto già precedentemente evidenziato in ordine ai rischi di una segmentazione degli interventi normativi in materia di determinazione dei LEP: gli obblighi costituzionali in materia di determinazione dei LEP infatti non possono esaurirsi solo con riferimento al contesto regionale e alle materie direttamente coinvolte dall'attuazione dell'art. 116.

In ordine poi alla **tipologia di funzioni oggetto di trasferimento** in attuazione dell'art. 116, c. 3, le lett. d) ed e) dell'art. 1 - ove si definisce la decorrenza delle funzioni - sembrano delineare un'attuazione dell'articolo 116 che si presenta non solo esclusivamente come attribuzione di competenze legislative, ma anche come un decentramento amministrativo dallo Stato alla Regione. Si ribadiscono dunque le criticità già evidenziate in ordine al fatto che una attuazione dell'art. 116 che si traduca in un decentramento amministrativo dallo Stato alle Regioni violi l'art. 118 della stessa Cost. e implica il rischio di una proliferazione di ulteriori organismi ed enti di carattere gestionale.

Relativamente al **finanziamento delle funzioni**, l'art. 5 prevede espressamente che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e

condizioni particolari di autonomia sono determinate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard in termini di compartecipazione al gettito di tributi erariali maturati nel territorio regionale, come stabilito dall'articolo 119, secondo comma, della Costituzione.

Nelle more della definizione dei fabbisogni standard, (entro un anno dalla sottoscrizione dell'intesa) e che costituiscono a regime il termine di riferimento, la compartecipazione dei tributi erariali maturati nel territorio della regione deve assicurare la copertura degli oneri determinati, con riferimento alla spesa a carattere permanente sostenuta dalle amministrazioni statali per l'erogazione delle corrispondenti funzioni trasferite o assegnate. Ciò rischia evidentemente una cristallizzazione della spesa storica nelle more della definizione dei fabbisogni, intaccando i percorsi di attuazione dell'art. 119 Cost.

Dal punto di vista **procedurale**, gli art. 2 e 3 sembrano prevedere un maggior livello di coinvolgimento delle autonomie locali nel procedimento di definizione e attuazione delle intese.

All'art. 2 (Iniziativa regionale) si ritiene positiva la precisazione per cui le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia regionale oggetto di richiesta ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, devono essere *“rispondenti a specificità proprie della regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e al suo sviluppo”*; e si evidenzia positivamente la procedimentalizzazione del *“sentiti gli enti locali”*, attraverso la previsione dell'obbligo di sentire il Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, quarto comma, della Costituzione in fase di iniziativa regionale e in fase di definitiva approvazione del testo dello schema di intesa. Occorre tuttavia prevedere che ove non istituiti i Cal, siano sentiti Anci e Upi regionali.

Relativamente all'art. 3 (Procedimento di approvazione dell'intesa), si evidenzia l'assoluta mancanza di coinvolgimento delle autonomie locali in fase di definizione dell'intesa, nella sede opportuna, attraverso il passaggio dello schema di intesa preliminare in Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per l'espressione del parere.

Si ritiene invece positivo nell'ottica di restituire centralità al Parlamento, qualora l'intesa definitiva non sia conforme al parere parlamentare, la previsione dell'obbligo per il Governo, prima della sua sottoscrizione, invia alle Camere una relazione contenente dettagliata motivazione delle ragioni per cui ha ritenuto di non conformarsi al parere.