



CONFERENZA UNIFICATA

Punto 2 ODG

Parere ai sensi dell'art. 9, comma 2, Dlgs 281/1997

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

L’UPI esprime parere nei termini indicati nel presente documento, contenente osservazioni ed emendamenti al testo.

Roma, 2 marzo 2023

1. Premessa

Il Consiglio dei Ministri del 2 febbraio 2023 ha approvato in via preliminare il disegno di legge sull'autonomia differenziata **“Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”**, che sarà sottoposto al parere della Conferenza unificata nei prossimi giorni.

Il Governo Meloni è il quinto esecutivo consecutivo (Gentiloni, Conte I, Conte II, Draghi e Meloni) ad essersi cimentato con l'attuazione di questa opportunità che la Costituzione offre per far fronte alle richieste di “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” da parte delle singole Regioni.

La risposta, positiva o negativa, a queste richieste è di carattere prettamente politico ed è affidata, dalla Costituzione, all'intesa fra Governo e Regione e all'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le camere, che ovviamente “possono”, non certo “devono” concedere la maggiore autonomia.

Con questa ferma convinzione il parere fornito dall'Unione delle Province d'Italia non entra nel merito della decisione politica di attuare o meno le disposizioni dell'art 116 terzo comma, ma produce osservazioni e proposte, criticità ed opportunità derivanti dalla scelta di attuarlo.

Semmai in questa sede, forse in maniera tardiva rispetto ad un iter iniziato due legislature fa, ci si potrebbe interrogare rispetto all'opportunità, davanti alla richiesta di maggiore autonomia da parte della maggioranza delle Regioni a statuto ordinario (non più le sole Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), se non sarebbe più efficace e forse, visto il processo complesso proposto dal Governo, più celere, una revisione organica in chiave autonomista delle competenze legislative statali, concorrenti e regionali definite dall'articolo 117 della Costituzione, abbinata a una forte devoluzione, con norme ordinarie, di ulteriori competenze amministrative a Enti Locali e Regioni, seguendo il principio di sussidiarietà verticale previsto dalla nostra Costituzione all'art. 118.

Con questo spirito l'Unione delle Province d'Italia, nella **“Piattaforma programmatica delle Province”** per la XIX legislatura, ha sottolineato l'urgenza di una riforma complessiva della disciplina delle Province in attuazione dei principi di autonomia di cui agli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali.

Nel documento si evidenzia che **“nella prospettiva dell'avvio dei processi di regionalismo differenziato, la chiara individuazione in capo alle Province di funzioni di area vasta e a supporto dei Comuni del territorio permette lo sviluppo equilibrato delle autonomie in tutto il Paese nel rispetto dell'unità nazionale e a garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. L'attuazione dell'articolo 116 comma 3 deve infatti coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie**

territoriali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, con piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale."

L'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione deve essere pertanto un'occasione per **riaprire un più ampio processo di decentramento e di valorizzazione delle autonomie locali, in attuazione dell'articolo 5 della Costituzione**, dopo una lunga stagione emergenziale che ha portato ad un forte accentramento delle funzioni amministrative.

Il riconoscimento di nuovi e rilevanti compiti anche alle Regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione delle competenze tra lo Stato e le singole autonomie regionali, deve consentire ai diversi territori di configurare in chiave propria i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rafforzato rapporto di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella "autonomia" trova la sua più tipica espressione.

La più immediata percezione che si ha delle prospettive del regionalismo differenziato sembra risolversi prevalentemente in una stretta considerazione degli effetti di "potenziamento", soprattutto amministrativo, delle Regioni interessate dal processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, ma in una dimensione che appare tutta rivolta al solo dato regionale.

Ciò è senza dubbio il fondamento stesso della previsione costituzionale per quanto attiene alla competenza legislativa.

Allo stesso tempo, però, una lettura organica dell'impianto autonomistico che informa la Repubblica, deve **inserire i processi di differenziazione regionale in una più ampia ottica di sistema**, per la quale la differenziazione, pure perseguita, si realizza nel contesto di una **piena conferma del carattere unitario della Repubblica e nel rafforzamento degli strumenti solidaristici tra territori**.

Con l'avvio dei processi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, il legislatore statale sarà chiamato ad esercitare pienamente, più di quanto non sia finora avvenuto, il proprio ruolo di garante dei caratteri dell'unità repubblicana, soprattutto per quanto riguarda il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti, attraverso la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni**.

A tale riguardo deve innanzitutto essere ribadito il ruolo decisivo che il legislatore statale sarà chiamato ad assumere, anche attraverso un'opera di **profonda riqualificazione delle scelte legislative e della stessa amministrazione statale**, nel momento in cui si afferma un regionalismo differenziato e asimmetrico.

2. Valorizzare le autonomie locali in attuazione dell'articolo 5 della Costituzione

La differenziazione su base regionale non può che presupporre, da parte del legislatore statale, sempre in chiave di garanzia dell'unità del sistema autonomistico, **l'esplicita conferma dei profili ordinamentali di Comuni, Province e Città metropolitane e dell'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p), della Costituzione**, oggi riconosciute agli enti locali.

Allo stesso tempo, **il processo di attuazione del regionalismo differenziato dovrà essere accompagnato da un ripensamento estensivo da parte del legislatore statale delle funzioni fondamentali da riconoscere agli enti locali**, tale da garantire un adeguato assetto delle funzioni di amministrazione, con il riconoscimento delle risorse finanziarie necessarie per esercitarle attraverso i fabbisogni standard e la capacità fiscale.

Anche le Regioni saranno chiamate a interpretare la rinnovata dimensione delle competenze legislative in una prospettiva che punti ad un pieno e rispondente sviluppo del principio autonomistico e che deve vedere, sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, la piena attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Se così non fosse, le soluzioni di un regionalismo differenziato finirebbero col tradursi in un potenziato accentramento regionale, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, sopraffatta da una ipertrofia amministrativa, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali, volti ad affermare un sistema di governo territoriale in cui la cura concreta degli interessi pubblici deve trovare prioritaria soddisfazione proprio al livello locale, comunale e provinciale, dell'amministrazione.

Le stesse Regioni, proprio a fronte di maggiori poteri legislativi, non dovrebbero venire meno al compito prioritario che la stessa Costituzione loro affida, in particolare con l'art. 118, comma 2, nel contribuire decisamente a **"dare le gambe" alla amministrazione, che deve essere soprattutto amministrazione locale**.

L'autonomia differenziata può in tal senso costituire una formidabile occasione per **ridare nuovo slancio alle autonomie regionali sul versante proprio della legislazione, dell'indirizzo e della programmazione** e, in ragione proprio della differenziazione regionale, un nuovo e rispondente assetto delle competenze amministrative sul territorio.

Proprio l'ampliamento del ruolo regionale in chiave differenziata, non potrà che comportare una profonda opera di riorganizzazione amministrativa delle Regioni, un processo che dovrà coinvolgere pienamente tutto il sistema degli enti locali, Province, Comuni e Città metropolitane.

Gli enti locali diventano così partecipi, a fianco delle Regioni, di quel rafforzamento istituzionale del complesso delle istanze territoriali, che proprio la norma costituzionale dell'art. 116, comma 3, ha previsto in modo innovativo nel 2001.

3. Lo schema di DDL

Nel testo dello schema di disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri in via preliminare si individua un **percorso articolato per l'avvio dei processi di autonomia differenziata** che parte dalla **necessità di determinare i livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** attraverso un forte coinvolgimento delle autonomie territoriali.

Per le autonomie locali una questione prioritaria è anche l'individuazione delle funzioni fondamentali da riconoscere agli enti locali in connessione con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Ciò permette di legare strettamente il riconoscimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alla piena attuazione anche dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione previsti dall'articolo 118 della Costituzione.

Nel merito dell'articolato si segnalano i seguenti **punti di interesse per le Province che si auspica possano essere approfonditi nel confronto con le autonomie territoriali in Conferenza unificata.**

Articolo 1 (Finalità)

Nelle finalità del provvedimento, tra i principi che il processo di decentramento dovrà seguire sono richiamati la sussidiarietà e la differenziazione. In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione occorrerebbe richiamare altresì anche il **principio di adeguatezza.**

L'avvio dei processi di autonomia differenziata dovrà inoltre essere subordinato alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relativamente alle **funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**, che rientrano nelle materie che saranno oggetto dei processi di attuazione dell'autonomia differenziata.

Articolo 2 (Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regioni)

L'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede il coinvolgimento degli enti locali nell'iniziativa per l'avvio dei processi di autonomia differenziata.

In questa prospettiva occorre espressamente prevedere **un coinvolgimento delle associazioni regionali delle autonomie locali.**

Articolo 3 (Determinazione dei LEP)

La determinazione dei LEP è un passaggio essenziale per garantire l'unità della Repubblica e non può essere rinviata completamente a normativa secondaria. Occorre pertanto **chiarire il ruolo della legge statale nella indicazione delle materie o degli ambiti di materie** che, nella prospettiva della differenziazione, saranno oggetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni non riguarda solo le Regioni ma anche gli enti locali che sono titolari ed esercitano funzioni fondamentali nelle materie oggetto del provvedimento.

Articolo 5 (Commissioni paritetiche Stato – Regione)

L'attuazione dei processi di autonomia differenziata con le singole Regioni deve prevedere percorsi specifici rispetto a ciò che avviene nelle relazioni tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale, di cui all'articolo 116, commi 1 e 2 della Costituzione.

Il processo di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento dovrebbe **coinvolgere non solo lo Stato e la Regione interessata ma anche rappresentanti delle associazioni delle autonomie locali**.

Articolo 6 (Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali)

Nello schema di ddl è chiarito che **il processo di attuazione dell'articolo 116, comma 3, non mette in discussione le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane né le risorse umane, strumentali e finanziarie ad esse connesse**.

Apprezzando questa scelta, si ritiene che l'avvio dei processi di autonomia differenziata debba consentire di **riprendere un percorso di valorizzazione di tutte le autonomie locali**.

In questa prospettiva, nel processo di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, **lo Stato potrà riconoscere ulteriori funzioni fondamentali in capo a Comuni, Province e Città metropolitane, per promuovere l'autonomia e il più ampio decentramento, nel quadro dell'unità e indivisibilità della Repubblica, in attuazione dell'articolo 5 della Costituzione**.

L'attribuzione di funzioni ulteriori, non fondamentali, dalle Regioni alle autonomie locali non può essere configurata come una mera possibilità. In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione **le Regioni sono tenute ad attribuire a Comuni, Province e Città metropolitane le funzioni amministrative** che non necessitano di un esercizio unitario a livello regionale, contestualmente alle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

Articolo 9 (Misure perequative)

Le misure perequative previste nell'articolo 9 devono riguardare esclusivamente **gli interventi speciali** per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale **previsti nell'articolo 119, comma 5, della Costituzione.**

Occorre chiarire nel titolo che la disposizione riguarda **questi interventi**, che **devono operare nel quadro coerente dell'attuazione di tutto l'articolo 119 della Costituzione**, e non solo dei commi 3 e 5 di quest'articolo.

Lo stretto legame con la programmazione delle politiche di coesione e di bilancio con i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali, richiamato dalla norma, impone **un forte coinvolgimento delle rappresentanze delle autonomie territoriali nell'ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.**

4. Conclusioni

La ripresa del dibattito per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, volto al riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, deve essere vista nella sua più rilevante portata autonomistica, che ispira il nostro modello repubblicano.

L'Unione delle Province d'Italia auspica che il disegno di legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, offra la cornice necessaria per riprendere un percorso di valorizzazione di tutte le autonomie locali, superando la legislazione di emergenza degli ultimi anni, che ha portato ad un accentramento dell'amministrazione a livello statale e regionale.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, la allocazione al livello locale delle ulteriori funzioni di amministrazione in attuazione dell'art. 118 Cost e il rispetto dell'autonomia di entrata e di spesa prevista nell'articolo 119 della Costituzione, costituiscono le premesse necessarie per lo sviluppo dei percorsi di differenziazione a livello regionale, in coerente attuazione del principio di autonomia previsto nell'articolo 5 della Costituzione.

EMENDAMENTI

Art. 1 **(Finalità)**

Al comma 1, le parole “e differenziazione” sono sostituite dalle parole “**differenziazione ed adeguatezza**”.

Al comma 2, dopo le parole “lettera m), della Costituzione” sono aggiunte le parole “, **ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane**”.

Art. 2 **(Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione)**

Al comma 2, dopo le parole “autonomia statutaria” sono aggiunte le parole “**e comunque con il coinvolgimento delle associazioni regionali delle autonome locali**”.

Articolo 3 **(Determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione)**

Al comma 3 le parole “la Regione interessata è tenuta” sono sostituite dalle parole “**le Regioni e gli enti locali interessati sono tenuti**”.

Art. 5 **(Principi relativi all’attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali corrispondenti alle funzioni oggetto di conferimento)**

Al Comma 1 sostituire le parole “Commissione paritetica Stato-Regione” con le parole “**Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali**”.

Di conseguenza alla fine del comma 1, inserire il seguente periodo: “**Alla Commissione partecipano inoltre due rappresentanti indicati dall’ANCI e dall’UPI.**”

Articolo 6

(Ulteriore attribuzione di funzioni amministrative ad enti locali)

Prima del comma 1, inserire il seguente comma **“0. In attuazione degli articoli 5 e 117, comma 2, lett. p) della Costituzione, lo Stato individua ulteriori funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, nelle materie o negli ambiti di materie oggetto dell’attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”**.

Al comma 1, le parole **“possono essere attribuite”** sono sostituite con le parole **“sono attribuite in attuazione dell’art. 118, commi 1 e 2 della Costituzione”**.

Articolo 9

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

Alla Rubrica aggiungere alla fine le seguenti parole: **“, in attuazione dell’articolo 119, quinto comma, della Costituzione”**.

Al comma 1, le parole **“in attuazione dell’articolo 119, commi terzo e quinto”** sono sostituite dalle parole **“previo accordo con le autonomie territoriali presso la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione,”**.