



**Audizione Commissione Affari Costituzionali
Senato della Repubblica**

**DDL “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata
delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo
comma, della Costituzione”
A.S. 615 e collegati**

Roma, 23 maggio 2023

1. Premessa

Nella seduta del 2 marzo scorso della Conferenza Unificata – Stato, Regioni, Autonomie locali - l'UPI ha espresso il proprio parere sul 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", con osservazioni e proposte emendative. Tali proposte sono state parzialmente accolte dal Governo, ma relativamente a profili meramente procedurali.

Pertanto, l'UPI, evidenziando la volontà di non entrare nel merito della decisione politica di attuare o meno le disposizioni dell'art 116 terzo comma, né con riguardo ai tempi di questa, sottopone alla Commissione osservazioni e proposte, criticità ed opportunità, in pieno spirito di collaborazione istituzionale e confidando nell'attenzione del Parlamento.

Con lo stesso intento, considerato che la Commissione Affari Costituzionali del Senato è da mesi al lavoro su disegni di legge di modifica delle norme ordinamentali delle Province, l'UPI ribadisce la massima urgenza di arrivare all'approvazione di una nuova legge sulle Province di modifica della Legge 56/14. Tale processo è infatti da considerarsi prioritario rispetto all'attuazione dell'autonomia differenziata, in quanto propedeutico per una corretta ed equilibrata realizzazione di un sistema di governo territoriale coerente con il dettato costituzionale.

È evidente infatti che, perché l'avvio dei processi di regionalismo differenziato non determini caos sui territori, occorra, innanzitutto, considerare ruolo e funzioni degli enti locali, così che, in una dimensione unitaria, in essi possano essere riconosciuti i caratteri comuni del governo locale, pur nel quadro della differenziazione delle regioni.

In questa prospettiva, per quanto riguarda le Province, appare essenziale procedere ad una nuova e chiara individuazione delle funzioni fondamentali provinciali, assicurando così, uno sviluppo equilibrato in tutto il Paese che passi anche attraverso il rafforzamento istituzionale e la piena valorizzazione del ruolo delle Province, in attuazione dei principi sanciti dagli articoli 5, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali.

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.

Ma i processi di differenziazione regionale devono trovare spazio in una più ampia ottica di sistema, per la quale la differenziazione, pure perseguita, si realizzi 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.

Ma tale ruolo sarà decisivo anche rispetto all’opera di profonda riqualificazione delle scelte legislative e della stessa amministrazione statale, nel momento in cui si afferma un regionalismo differenziato e asimmetrico. Temi che ad oggi sono assenti e quindi non affrontati dal DDL in esame, su cui richiamiamo la piena attenzione del Parlamento.

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.

Per questo il processo di attuazione del regionalismo differenziato deve essere preceduto preliminarmente 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, 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. Anzi, l'autonomia differenziata deve essere l'occasione per ridare nuovo slancio alle autonomie regionali sul versante proprio della legislazione, dell'indirizzo e della programmazione, e non 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.

3. Conclusioni

Il percorso di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, volto al riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, deve essere visto nella sua più rilevante portata autonomistica, che ispira il nostro modello repubblicano.

L'Unione delle Province d'Italia auspica che il disegno di legge in esame contenga 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.

A questo scopo, sottolineando come sia essenziale per l'attuazione dell'autonomia differenziata la preliminare stabilità del sistema di governo dei territori, fortemente compromesso da riforme in profonda controtendenza con il dettato costituzionale, l'UPI ribadisce l'assoluta urgenza di approvare una nuova legge sulle Province che ne chiarisca e potenzi ruolo e funzioni.

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 anche per gli enti locali, costituiscono infatti 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 A.S. 615

Art. 1
(Finalità)

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**”.

MOTIVAZIONE

Il disegno di legge 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 in questo percorso è 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.

Nelle finalità del provvedimento, pertanto, si propone che l'avvio dei processi di autonomia differenziata sia subordinato alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni anche relativamente alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, che rientrano nelle materie che saranno oggetto dei processi di attuazione dell'autonomia differenziata.

Art. 2

(Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione)

Al comma 1, dopo le parole “sentiti gli enti locali” sono aggiunte le parole “**e le loro associazioni di rappresentanza a livello regionale**”.

MOTIVAZIONE

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

Nella prospettiva di costruire un processo condiviso da tutto il sistema delle autonomie locali occorre espressamente prevedere che le associazioni di rappresentanza delle autonomie locali siano coinvolte nell'avvio dei processi di autonomia.

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

Al comma 1, dopo le parole "su tutto il territorio nazionale (LEP)" sono aggiunte le parole "dallo Stato o dalle Regioni e dagli enti locali interessati".

Dopo il comma 3 aggiungere il seguente comma:

"3-bis. In ogni caso, il procedimento di determinazione dei LEP, sulla base dei costi e fabbisogni standard, in attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, deve avvenire nell'ambito di un sistema che assicuri il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, e nell'ambito di uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali."

MOTIVAZIONE

La determinazione dei LEP è un passaggio essenziale per garantire l'unità della Repubblica e non può essere rinviata completamente a normativa secondaria.

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

A garanzia di tutto il sistema delle autonomie locali occorre chiarire quale sia il ruolo della legge statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, che costituiscono il necessario presupposto per l'avvio dei processi di autonomia differenziata.

La legislazione che determina i livelli essenziali delle prestazioni in attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, dovrà essere inserita in un sistema che assicuri il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

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.**"

MOTIVAZIONE

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 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”**.

MOTIVAZIONE

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 8
(Clausole finanziarie)

Al comma 3, sostituire le parole “da destinare” con le parole “**destinate e da destinare agli enti locali e**”.

MOTIVAZIONE

L’avvio dei processi di autonomia differenziata e il trasferimento delle risorse dallo Stato alle istituzioni territoriali interessate non può pregiudicare il livello delle risorse destinate o da destinare alle altre Regioni e agli enti locali per l’esercizio delle loro funzioni.

Pertanto, se i livelli essenziali delle prestazioni comporterà nuovi oneri per le finanze pubbliche, le risorse dovranno essere individuate nel bilancio dello Stato senza sottrarle ai bilanci delle istituzioni territoriali.

Articolo 9

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

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,**”.

MOTIVAZIONE

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

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.