



ORDINE DEL GIORNO

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

IL CONSIGLIO REGIONALE

PREMESSO che:

il processo, che vede oggi, come punto di arrivo l’approvazione in Parlamento del disegno di legge sull’Autonomia differenziata, va avanti da circa un ventennio e pertanto corre l’obbligo di passare in rassegna i principali atti normativi che si sono susseguiti negli anni:

- con le riforme degli anni ‘90, cosiddette “Bassanini”, inizia ad imporsi, tra le forze politiche, un modello di decentramento amministrativo di tipo federalista, in cui il potere politico è ripartito tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali;
- la Legge costituzionale n.3/2001,(di riforma del Titolo V), costituzionalizza i principi federalisti, riconoscendo una completa autonomia di entrata e di spesa alle Regioni e agli Enti locali;
- la Legge n.42/2009 delega il Governo ad emanare i decreti legislativi in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione;
- con il Decreto Legislativo n. 68/2011, “*Disposizioni in materia d'autonomia di entrata delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*”, si interviene sulla fiscalità regionale e provinciale attribuendo, in relazione alla soppressione dei trasferimenti in favore dei predetti enti, tributi e potestà fiscali;
- con la Legge n. 56/2014 (cd. “Riforma Delrio”), si è riformato il sistema degli enti locali, attraverso la ridefinizione del sistema delle Province, la disciplina delle Città metropolitane e quella relativa alla fusione e Unione dei Comuni. Inoltre, le Province e le Città metropolitane vengono denominate “enti territoriali di vasta area”; la legge si accompagnava al progetto di riforma costituzionale che prevedeva la soppressione delle Province quali enti costituzionalmente non necessari. Venuto meno il progetto di revisione costituzionale, all’esito del referendum del 4 dicembre 2016, si è aperto il dibattito sull’opportunità di un nuovo intervento legislativo;

CONSIDERATO che:

- nel 2017, le Regioni Lombardia e Veneto hanno indetto un referendum consultivo territoriale, con esiti positivi, finalizzato a dare il più ampio mandato alle rispettive

- Giunte regionali di aprire il negoziato con il Governo, allo scopo di ottenere maggiori margini e condizioni di autonomia;
- la Regione Emilia Romagna sempre nel 2017, ha dato il via al percorso di maggiore autonomia con l'approvazione di un documento in Giunta regionale, finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Successivamente, nel 2022, in una seduta dell'Assemblea legislativa, dedicata all'autonomia differenziata, la Regione ha chiesto l'approvazione della legge-quadro da parte del Parlamento, in merito alla definizione dei LEP;
 - nel 2018, il Governo a guida PD (Gentiloni) ha sottoscritto con le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, (che già avevano avviato il percorso per il riconoscimento delle forme di autonomia differenziata), tre distinti accordi preliminari in cui sono stati individuati i principi generali, le metodologie e un primo elenco di materie in vista della definizione dell'intesa;
 - sempre nel 2018, durante il "Governo Conte", le tre Regioni hanno richiesto di ampliare le materie su cui era stato richiesto il trasferimento delle competenze. In seguito, tutte le altre Regioni d'Italia, ad eccezione dell'Abruzzo, hanno manifestato la volontà di avviare l'iter per l'ottenimento dell'autonomia differenziata, compresa la Regione Molise, che nel 2019, ha prodotto un primo atto attraverso una mozione portata all'attenzione dell'Assemblea Legislativa;
 - nel 2019, nel confronto tra il Governo e le Regioni, si è posto l'accento sulle modalità di coinvolgimento degli enti locali, sul ruolo del Parlamento e sull'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge riferito alle intese e alle materie da attribuire. Inoltre si è discusso se il trasferimento delle competenze dovesse avvenire previa definizione dei costi standard e, ove previsti, dei livelli essenziali di prestazione, o sulla base della spesa storica;
 - successivamente, nell'ambito del Governo "Conte II", è prevalso l'orientamento a far precedere la stipula delle intese dall'approvazione di una legge-quadro che definisca le modalità di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, una linea poi confermata anche dal "Governo Draghi", che ha dato l'impulso all'istituzione di una Commissione di studio, supporto e consulenza in materia di autonomia differenziata, propedeutica all'estensione della legge. Infatti, nei lavori della Commissione si è ulteriormente lavorato alla definizione del testo del disegno di legge-quadro, tuttavia, non presentato al termine della Legislatura;
 - con l'insediamento del nuovo Governo a guida FDI (Meloni), il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie ha fin da subito ripreso il tema dell'autonomia, con un testo maturato grazie all'intesa raggiunta a dicembre 2022 tra lo stesso Ministro e la Conferenza delle Regioni: la legge-quadro S.615. Tale disegno di legge si è limitato ad aggiornare il percorso che si è sviluppato nel passato e si proponeva di semplificare le procedure, accelerare e sburocratizzare i procedimenti, per una distribuzione delle competenze che meglio si conformasse ai principi di sussidiarietà e differenziazione;
 - nel luglio del 2022 è stato approvato, all'unanimità, il documento conclusivo prodotto dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Un lungo lavoro intrapreso tra marzo 2019 e marzo 2021, sviluppato dopo un'attenta indagine

- conoscitiva che ha visto coinvolti rappresentanti del Governo, rappresentanti degli enti territoriali, nonché studiosi ed esperti della materia;
- la Commissione parlamentare di studio ha prodotto un documento conclusivo di lavoro dove si rileva che *"risulta necessario dal punto di vista politico procedere all'approvazione di una legge-quadro che disciplini il procedimento di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*. Lo stesso documento aggiunge che *"è necessario compiere uno sforzo per giungere alla completa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie concernenti l'esercizio dei diritti civili e sociali"*. Inoltre, il documento propone che *"per le materie LEP, la definizione di questi ultimi dovrebbe avvenire in tempi certi, ad esempio entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge-quadro"*. *"Rimane da approfondire - prosegue il documento - quali possano essere le soluzioni alternative transitorie per consentire l'avvio del regionalismo differenziato in caso di ritardi nella predisposizione dei LEP. Si tratta di un tema complesso sul quale la Commissione non ritiene di esprimere un proprio indirizzo in questa fase. Esso però dovrà essere necessariamente affrontato nell'ambito dell'esame parlamentare della legge-quadro. Tra le ipotesi emerse nel corso dell'indagine vi è quella di procedere al trasferimento di funzioni anche nelle materie LEP, in attesa e in parallelo all'individuazione dei LEP, con invarianza di spesa storica, assumendo come riferimento i valori medi pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse funzioni. La priorità deve comunque essere assegnata ad una rapida definizione dei LEP."* A tal fine, il documento prospetta *"in parallelo all'approvazione della legge-quadro, a un'autonoma previsione legislativa di modifica dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011, in modo da conferire una delega legislativa al Governo in materia, con termini ridotti e criteri ben definiti; la delega potrebbe consentire di coinvolgere il sistema delle autonomie territoriali nella fase di predisposizione degli schemi di decreto legislativo; inoltre la legge delega potrebbe prevedere il parere parlamentare da parte delle commissioni bicamerali per le questioni regionali e per il federalismo fiscale, oltre che da parte delle commissioni permanenti di Camera e Senato; si potrebbero anche prevedere informative periodiche alle medesime commissioni sullo stato di avanzamento della predisposizione dei LEP; la delega dovrebbe anche riguardare, una volta definiti i LEP, la predisposizione dei conseguenti fabbisogni e dei costi standard"*;
 - con riferimento a tale ultimo aspetto, e più in generale agli aspetti finanziari connessi con l'attuazione del regionalismo differenziato, si segnala che la pubblicazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, relativa alla spesa statale regionalizzata dell'anno 2020 (ottobre 2022) fornisce una ripartizione per Regioni e Province autonome della spesa statale che risulta regionalizzabile (circa 273,6 miliardi su 693,8 miliardi complessivi). Di questa spesa, all'Emilia-Romagna sono destinati circa 16 miliardi (il 6 per cento del totale della spesa regionalizzabile), alla Lombardia sono destinati circa 34 miliardi (il 12,4 per cento), al Veneto circa 18 miliardi (il 6,5 per cento). In proposito, merita ricordare che gli esperti auditi dal gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, istituito dal Dipartimento per gli affari regionali durante il "Governo Draghi", hanno segnalato che il trasferimento del personale della scuola coinvolgerebbe un volume di spesa di 4,6 miliardi per la Lombardia e di 2,3 miliardi per il Veneto. Il trasferimento di molte altre funzioni (come beni culturali, TPL,

- incentivi alle attività produttive, asili nido), invece, "apparirebbe facilmente affrontabile, stante la scarsa incidenza delle risorse necessarie sul bilancio statale e sui bilanci regionali" (relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato);
- più in generale, la Corte dei conti, nell'audizione del giugno 2021 di fronte al gruppo di lavoro istituito dal Dipartimento affari regionali durante il "Governo Draghi", ha segnalato che: *"l'ipotesi di approvare una "legge-quadro" - che definisca, in via generale, i criteri e le modalità di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - può rappresentare un passaggio necessario al fine di stabilire un quadro unitario per l'introduzione del regionalismo differenziato (...) la "legge-quadro nel regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, deve esprimere una disciplina generale che dovrebbe essere in grado di tracciare un percorso condiviso per le stesse intese e potrebbe anche fornire indicazioni utili a delimitare la possibile area di devoluzione delle materie"*. La Corte dei conti ha anche ricordato che *"la questione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata non può essere presa in considerazione al di fuori del contesto attuativo del federalismo fiscale"*;
 - in materia, *"il decreto legislativo n. 68/2011 ha posto le basi per un modello di finanziamento che prevede la copertura integrale della differenza tra le entrate e le spese standardizzate per le funzioni fondamentali (sanità, assistenza e istruzione). I livelli essenziali delle prestazioni (LEP), cui corrispondono i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, devono essere definiti dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale (...) una condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale è la definizione dei livelli di spesa appropriati distinguendo tra spese LEP (fondate sui fabbisogni standard) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale) (...) per realizzare la definizione dei LEP possono essere prese in considerazione le prassi delle regioni più virtuose, e quindi si potranno determinare i costi delle prestazioni inerenti"*. La Corte dei conti osserva infine che *"va in ogni caso considerato che l'ordinamento regionale è incardinato in un sistema che permane in parte accentrato, il quale non prevede in questa fase - legata al primo avvio del "federalismo differenziato" - un ridisegno delle strutture amministrative centrali che tenga conto degli eventuali cambiamenti provocati dal trasferimento di funzioni in atto dalle stesse esercitate. L'attribuzione di ulteriori spazi di autonomia solo ad alcune regioni finirebbe per generare relazioni a loro volta "differenziate", tra regioni e singoli ministeri e solo su specifici settori di intervento. È evidente che questo rende necessaria l'istituzione di nuove forme e modalità di coordinamento anche per le strutture statali che, senza la ridefinizione di un'adeguata cornice, "perderebbero" funzioni, spazi d'azione e risorse finanziarie in modo asimmetrico e disfunzionale"*;
 - il collegamento tra autonomia differenziata e completamento del federalismo fiscale è richiamato anche nell'audizione della Corte dei conti del 4 maggio 2022 di fronte alla Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, laddove si segnala che: *"Nell'ultimo decennio, tra gli interventi più significativi per Regioni ed Enti locali vi è certamente l'introduzione della contabilità armonizzata (d.lgs. n. 118/2011) e i relativi provvedimenti connessi al federalismo municipale (d.lgs. n. 23/2011), regionale e provinciale (d.lgs. n. 68/2011), fino al cosiddetto federalismo demaniale (d.lgs. n.*

85/2010). Un posto a parte viene ricoperto dalle disposizioni legate all'introduzione dei fabbisogni "standard" degli enti locali (d.lgs. n. 216/2010) e quelle sulla imposta municipale propria dei Comuni (D.L n. 201/2011 e ss.). In ultimo, tralasciando le disposizioni riferite alla sola Capitale e quelle riguardanti le misure per favorire l'inclusione e la coesione sociale, vi sono i percorsi di autonomia differenziata avviati da alcune Regioni a statuto ordinario (legge n. 147/2013) che dovrebbero trovare attuazione - attraverso l'emanazione di una legge-quadro, in grado di disciplinare in maniera omogenea le modalità per sviluppare le prerogative di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione - sulla base delle istanze provenienti da alcune Regioni del Nord (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna), ma di interesse anche per Regioni di altre aree geografiche. Il percorso di attuazione del federalismo fiscale è graduale sia nell'ammontare delle risorse perequate che nel processo di definizione dei fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, ma è necessario che venga completato per superare definitivamente il tradizionale criterio della spesa storica che genera inefficienza";

EVIDENZIATO che:

- il 19 febbraio del 2019, il Consiglio regionale del Molise, ha approvato una mozione (oggetto 295 e 296, con successiva deliberazione n. 62), a maggioranza dei voti, avente ad oggetto: "Articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Regionalismo differenziato. Indirizzo del Consiglio Regionale del Molise". Nella mozione si impegnava il Presidente della Regione Molise a:
 - "rivolgersi al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei Ministri ed alla Conferenza delle Regioni per far sì che il Governo porti avanti un accordo tra le regioni in cui vi siano almeno: - la fissazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, lettera m) della Costituzione), con particolare riguardo alle infrastrutture fisiche e digitali; - la previsione che il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle regioni sia ancorato esclusivamente ad obiettivi fabbisogni territoriali escludendo ogni riferimento ad indicatori di ricchezza; - i principi di coesione e solidarietà tra le regioni con la salvaguardia dei trasferimenti finanziari a fini perequativi;
 - a promuovere, presso il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Consiglio dei Ministri e la Conferenza delle Regioni: - un'adeguata ripresa della legge n. 42/09, ivi inclusa la definizione dei costi standard, e del principio di cui all'articolo 9, lettera g), comma 3, secondo cui la ripartizione del fondo perequativo tiene conto, per le regioni con popolazione al di sotto di una soglia da individuare con i decreti legislativi (...) del fattore della dimensione demografica in relazione inversa alla dimensione demografica stessa; - una conseguente ridefinizione concreta degli aspetti più problematici del complessivo sistema di finanza decentrata, che potrebbe assicurare un effettivo rafforzamento dell'autonomia regionale nel rispetto del principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse, così come elaborato dalla giustizia costituzionale. Tutto improntato ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e garanzia di unitarietà del sistema;

- a promuovere presso la Conferenza delle Regioni un accordo con il Governo volto a favorire un sistema per la gestione delle forme di autonomia regionale ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione;
- a far sì che il Governo nazionale subordini ogni tipo di intesa che preveda trasferimenti di poteri e risorse ad altre regioni alla preventiva definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, lettera m, della Costituzione);
- inoltre, nella stessa mozione si impegnava il Presidente del Consiglio regionale *“ad assicurare il necessario coinvolgimento delle autonomie locali, nonché a favorire una Conferenza degli Uffici di presidenza dei Consigli regionali di Campania, Basilicata, Abruzzo, Calabria e Puglia al fine di perseguire eventuali convergenze tra le Regioni del Meridione”*;

RITENUTO che:

- il percorso per l'autonomia differenziata rispecchia i principi dell'articolo 5 della Costituzione, che recita: *“la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*;
- i principi sanciti dall'art. 5 della Costituzione guidano l'interpretazione dei contenuti dell'autonomia differenziata a norma dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, il quale prevede che si debba partire da un'istanza della Regione interessata, volta ad individuare le funzioni e le materie di cui si chiede l'attribuzione;
- il Governo, al fine di procedere all'attuazione dell'autonomia differenziata e portare finalmente a compimento la riforma costituzionale del Titolo V (n.3/2001), sta procedendo alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e alla presentazione alle Camere di un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione;
- per quanto riguarda la determinazione dei LEP nelle materie che possono essere oggetto di autonomia differenziata, si rammenta, più in particolare, che la legge di bilancio per l'anno 2023 (legge 29 dicembre 2022, n. 197, articolo 1, commi da 791 a 801) ha istituito, a tal fine, una Cabina di regia, composta da tutti i Ministri competenti, assistita da una segreteria tecnica, collocata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- la Cabina di regia provvede a una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni ordinarie, con successiva individuazione delle materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. La ricognizione si estende alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa. Successivamente, saranno determinati i livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard nelle materie. Al termine di tale iter la Cabina di regia predisporrà uno o più decreti del Presidente del Consiglio

dei Ministri recanti, anche distintamente tra le 23 materie, la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard;

- nel marzo del 2023, si insediava il Comitato Tecnico Scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni – CLEP – (istituito con DPCM 23 Marzo 2023). Presieduto dal prof. Sabino Cassese e costituito da 61 esperti (53 uomini e 8 donne) nel campo amministrativo e accademico, del diritto costituzionale, europeo ed internazionale, dell'economia e della matematica;
- il 30 ottobre 2023, il CLEP ha presentato il rapporto in cui ha cercato di costruire un quadro unitario e completo, anche sulla base di quelli già definiti dalla normativa esistente, dei LEP per le 23 materie trasferibili in maniera differenziata alle Regioni. Questa è stata l'occasione per riattivare un percorso che è stato solo parzialmente attuato e rinviato più volte, come previsto dalla legge delega n. 42/2009 in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e dal D.Lgs. n. 68/2011. Il mandato del Comitato LEP riguarda le materie che prevedono un meccanismo di differenziazione, mentre la legislazione succitata si riferiva a tutte le materie di competenza regionale. Non ci si può esimere dal constatare che i LEP debbano essere definiti in maniera unitaria, facendo riferimento anche alle cd materie residuali regionali, fortemente rilevanti su tutto il territorio nazionale per garantire diritti civili e sociali;
- il rapporto ha evidenziato che una volta fatta la ricognizione dei LEP presenti nelle funzioni aggiuntive e in quelle residuali è possibile che emergano dei vincoli finanziari alla copertura completa dei fabbisogni legati ai loro costi standard, se non coperti dalla capacità fiscale regionale, attraverso trasferimenti perequativi il cui meccanismo è ancora tutto da definire. È quindi ragionevole pensare che nei primi anni, dovendo garantire gli equilibri di bilancio, si potranno soddisfare i LEP solo in modo parziale, attraverso l'approccio "top down", secondo cui non si parte dai fabbisogni per determinare i finanziamenti, ma dalle risorse attualmente stanziati e evidenziate nella ricognizione che saranno ripartite *pro quota* e potranno arrivare al finanziamento completo dei LEP solo nel medio – lungo periodo;
- Infine, con D.L. n. 215 del 30/12/2023 all'art. 15 si proroga fino al 31 dicembre 2024 il termine finale previsto per la predisposizione da parte della Cabina di Regia di uno o più D.P.C.M. per la individuazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard e di un anno la possibilità di nominare un Commissario nel caso in cui la predetta Cabina di regia non concluda le proprie attività nei termini stabiliti;

PRESO ATTO che:

- il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro degli Affari Regionali e le Autonomie, ha approvato il 2 febbraio 2023 il disegno di legge che reca "Disposizioni per l'attuazione della autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione";
- in questo quadro, il 23 marzo 2023, il Governo ha presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge A.S. n. 615;
- in seguito il disegno di legge è passato al vaglio della Commissione competente. Dopo un lungo esame della proposta, caratterizzato da circa 90 emendamenti approvati, la Commissione ha concluso, in data 18 gennaio 2024, l'esame e definito il provvedimento;

- il 23 gennaio 2024, il Senato ha approvato il Disegno di Legge collegato alla manovra sull'attuazione dell'Autonomia Differenziata;
- il DDL, n.1665 è attualmente al vaglio della Camera dei Deputati per la definitiva approvazione;
- Il 14 febbraio 2024 si è riunita la I Commissione permanente (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni), che ha avviato la discussione del Disegno di Legge approvato dal Senato;

Tutto ciò premesso e considerato,

IMPEGNA

il Presidente della Giunta ed il Presidente del Consiglio regionale a promuovere l'istituzione di una Commissione speciale regionale (art. 29, comma 2, Statuto regionale) di studio, supporto, consulenza e analisi sul tema "autonomia differenziata delle regioni a Statuto Ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", finalizzata a sostenere l'azione propositiva del Presidente della Regione Molise in tutte le fasi attuative.