

**BOZZE DI STAMPA**

**16 gennaio 2024**

**N. 1 ANNESSO II**

# **SENATO DELLA REPUBBLICA**

**XIX LEGISLATURA**

**Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle  
Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo  
comma, della Costituzione (615, 62 e 273-A)**

## **PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE**

**QP1**

DE CRISTOFARO, CUCCHI, Aurora FLORIDIA, MAGNI

Il Senato,

in sede di esame dell'Atto Senato n. 615-A, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*",

premesso che:

pur con le modifiche apportate al testo governativo originario, quello approvato nella seduta pomeridiana del 21 novembre 2023 dalla Commissione Affari Costituzionali, mantiene pressoché inalterate le gravi criticità già evidenziate dalla grandissima parte degli auditi interventi durante la fase delle audizioni in Commissione. In particolare, nel testo posto all'esame dell'Aula permangono profili di incostituzionalità tali da imporre l'accoglimento della questione pregiudiziale proposta per evidente contrasto con il dettato costituzionale fra gli altri, degli articoli 1, 3, 4, 33, 34, 53, 70, 116, 117, 119 Cost.;

la riforma, avanzata con legge ordinaria e non con il più adeguato strumento della proposta di legge costituzionale in ragione degli strutturali interventi stabiliti, se approvata, comporterebbe un enorme impatto sull'assetto istituzionale e costituzionale dell'Italia, fino a prefigurare il superamento della Costituzione del 1948, delineandone una diversa e alternativa;

preliminarmente, si evidenzia l'incomprensibile ed illogica scelta della maggioranza di respingere la richiesta avanzata da tutte le opposizioni il 10 gennaio u.s. di anteporre nel calendario di Aula il disegno di legge popolare costituzionale (AS 764) presentato al Senato con 106.000 firme e a termini di regolamento già inserito nell'ordine dei lavori. È ovvio che la proposta di modificare la Costituzione (articoli 116.3 e 117) sia da anteporre logicamente all'esame dell'Atto Senato 615, e si sarebbe dovuta quindi esaminare per prima, potendo mutare, nel caso di approvazione, il quadro di riferimento costituzionale. La trattazione dell'Atto Senato 615 che tratta dell'attuazione delle medesime disposizioni costituzionali si sarebbe dovuta considerare solo successivamente; ciò anche nel rispetto della *ratio* sottesa all'art. 74 del Regolamento del Senato di recente innovato, teso a valorizzare le iniziative dei cittadini e le loro proposte;

un'altra preliminare considerazione attiene la pretesa introduzione di disposizioni che innovano in modo così pregnante l'attuale assetto istituzionale attraverso lo strumento della legge ordinaria, sempre modificabile successivamente ed in specie modificabile dalla legge approvativa dell'intesa tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 116.3, che potrebbe quindi volta per volta disporre diversamente. La scelta più opportuna sarebbe stata di certo quella della proposta di legge costituzionale;

la conseguenza più immediata dell'attuazione nei termini previsti dell'autonomia differenziata sarà la cristallizzazione delle differenze esistenti fra i territori, in aperto e evidente contrasto con quanto stabilito dall'articolo 1 della Costituzione laddove è stabilito che "l'Italia sia una e indivisibile", dall'articolo 3 della Costituzione che prescrive il principio di eguaglianza e che impone allo Stato il compito fondamentale di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." L'oggettiva ripercussione dell'entrata in vigore della riforma contenuta nel testo in esame sarà consentire alle regioni più ricche di trattenere più poteri e risorse per garantire i loro cittadini, mentre i territori più fragili, segnatamente quelli del Mezzogiorno e delle aree periferiche o interne, avranno maggiori difficoltà per riassorbire le diseguaglianze e raggiungere i livelli di sviluppo e di benessere sociale della parte del Paese più ricca. Si accrescerebbero quindi in prospettiva diseguaglianze e divari territoriali potenzialmente irreversibili, si aprirebbe la strada alle diseguaglianze nei diritti fondamentali su base territoriale, unico discrimine la residenza delle persone. Il risultato finale sarebbe una torsione dell'interpretazione della nostra Costituzione, pericolosa e inaccettabile, che potrebbe condurre ad una fase di instabilità e di pericolose tensioni tra aree del Paese che nella peggiore delle ipotesi porterebbe a mettere in discussione la stessa unità nazionale;

peraltro, il percorso attivato di definizione formale dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e il lavoro - lodevole - del nominato Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, rischia di rimanere solo

un'esercitazione virtuale, in mancanza delle risorse necessarie per la concreta attuazione dei livelli essenziali territorio per territorio;

entrando nello specifico, il principio di unità e indivisibilità della Repubblica risulta, nel disegno costituzionale, strettamente connesso con gli altri principi costituzionali e, in particolare, con quelli stabiliti dagli articoli precedenti, a partire dall'art. 1 che consacra l'assetto democratico della Repubblica, basato sull'appartenenza della sovranità al popolo (Corte cost., sent. n. 256 del 1989), che si identifica tramite la partecipazione delle autonomie sociali, politiche e territoriali alla vita politica, economica e sociale del paese e la condivisione di quella che è stata definita la «sostanza costituzionale dell'unità», intesa come «unità nel nome di valori omnicondivisi». In questo senso, l'unità nazionale non può prescindere dai compiti che i successivi articoli 2, 3, 4 della Costituzione assegnano alla Repubblica: la garanzia dei diritti inviolabili e l'assolvimento dei doveri inderogabili di solidarietà, la rimozione degli ostacoli all'eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini, il diritto al lavoro. In evidente contraddizione con questi principi, il disegno di legge in esame prevede un novero di materie delegabili che esorbita dai confini segnati dai principi costituzionali summenzionati: la sanità; la scuola; l'università e la ricerca; i beni culturali, l'ambiente e gli ecosistemi; l'organizzazione della giustizia di pace; le politiche attive del lavoro; i trasporti; porti e aeroporti; protezione civile; il governo del territorio; il trattamento dei rifiuti; la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia; il sostegno alle attività produttive; la riorganizzazione degli enti locali, etc. È evidente come il passaggio alle regioni, per la maggior parte di esse, finirebbe per tradursi in un inevitabile aggravamento del divario sociale e territoriale, con una lesione diretta dei principi di eguaglianza, solidarietà, democrazia sostanziale. Sul punto la letteratura scientifica e la reportistica di agenzie indipendenti e associazioni di categoria (Banca d'Italia, sindacati, Confindustria e altri) è copiosa e dettagliatissima eppure non è stata tenuta in alcuna considerazione da parte della maggioranza che esprime il Governo in carica, così come in alcuna considerazione è stata tenuta la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'applicazione uniforme dei diritti fondamentali;

come da più parti osservato, l'art. 116, c. 3 non dà alcuna indicazione circa le ragioni che debbano supportare la richiesta di nuove competenze e/ o il quantum di autonomia possibile e, anzi, la formula è tale da non escludere che ogni singola regione possa richiedere la maggiore autonomia per tutte le materie elencate (e neanche il testo di legge in esame prevede adeguati limiti - materiali, procedurali, temporali - né cautele) tant'è che, nonostante alcune astratte opinioni dottrinali prefiguranti l'inaffidabilità di richieste per più materie, tutte le Regioni finora attivate hanno dimostrato la volontà di ottenere quanta più autonomia possibile, né appaiono efficaci le limitazioni introdotte nell'ambito dei lavori della Commissione, all'articolo 2 del provvedimento in esame poiché demandate esclusivamente alle valutazioni del Presidente del Consiglio;

il disegno di legge in esame condurrebbe pertanto a tre tipologie differenti di autonomia: quella delle Regioni che la domandano (e la ottengono) ai sensi dell'articolo 116, 3 Cost.; quella delle Regioni a statuto speciale e quella prevista della competenza concorrente di cui all'art. 117, 3 c., con l'effetto di una inarrestabile frammentazione della disciplina normativa, con le ovvie conseguenze in termini di inflazione normativa e di incertezza del diritto (si pensi a materie come il governo del territorio), maggiori costi per le imprese e i cittadini (si pensi alla disciplina di porti, aeroporti, autostrade, etc.), inefficacia delle politiche pubbliche, si pensi alle materie che coinvolgono necessariamente lo Stato nazionale, quando non addirittura gli organismi sovranazionali: dall'energia all'ambiente e, più in generale, a tutte quelle che essendo toccate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dalle priorità con lo stesso variamente dichiarate - transizione verde, trasformazione digitale, crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, coesione sociale e territoriale, salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani - esigono, al contrario, la capacità di formulare e implementare politiche nazionali forti e non compatibili con le richieste di ulteriore disgregazione;

altra evidente criticità riguarda la necessità di pre-determinare i LEP (livelli essenziali delle prestazioni), prima di attribuire alle regioni le risorse necessarie per sostenere le loro nuove competenze. Al di là delle evidenti difficoltà per molte delle regioni interessate di assicurare l'effettiva erogazione delle prestazioni, che la prima parte della Costituzione pretende non essenziali o minime, ma uguali per tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di nascita o di residenza, si evidenzia che mentre l'art. 117 della Costituzione attribuisce la determinazione dei Lep, per tutti i diritti sociali e civili, «alla competenza legislativa dello Stato», nel testo oggi in esame si prevede una procedura accelerata che si conclude con l'approvazione di un decreto legislativo. Seppure durante la discussione in Commissione è stato superato l'originale intendimento di ridurre il Parlamento a mero organo consultivo e approvare le intese tramite DPCM, e si è infine giunti alla previsione di un decreto legislativo che concluda l'iter approvativo, si ritiene che il disegno di legge in esame sia comunque violativo delle prerogative e del ruolo che la Costituzione attribuisce al Parlamento;

il ruolo attribuito al Parlamento dal testo in esame è infatti del tutto marginale, sia in merito alla definizione delle Intese con le singole Regioni, sia in relazione alla determinazione dei LEP così come disciplinata dalla Legge di Bilancio 2022 (L. 197/2022, articolo 1, commi dal 791-801), con una procedura amministrativa che si ritiene sia del tutto incompatibile con la riserva di legge che la Costituzione stabilisce in materia;

inoltre per quanto concerne la procedura per definizione dei LEP, non è prevista alcuna predeterminazione politica degli obiettivi di uguaglianza sostanziale cui i LEP sono funzionali e soprattutto non sono previste adeguate procedure vincolate di stanziamento delle risorse aggiuntive necessarie per garantirli. I livelli essenziali delle prestazioni, definiti in questo modo non co-

stituiranno l'insieme dei servizi e degli interventi pubblici necessari ad assicurare - in maniera omogenea e uniforme - i diritti sulla base dei bisogni e a prescindere dalla capacità fiscale di un territorio, ma come detto determineranno una cristallizzazione - se non un incremento - delle disuguaglianze in essere. Un sistema così congegnato - per di più a risorse date e senza spesa aggiuntiva - sarà un moltiplicatore dei divari territoriali e produrrà una riduzione del perimetro pubblico proprio nei territori e negli ambiti in cui è maggiormente decisiva la funzione redistributiva dello Stato. Manca, inoltre, la definizione delle leggi statali di principio e delle norme generali su tutte le materie che non sono riconducibili ai LEP e che non possono essere lasciate alla piena disponibilità delle Regioni. Un sistema di autonomia differenziata compatibile con l'attuale assetto costituzionale e istituzionale dovrebbe invece subordinare le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" al vincolo del rispetto dei principi fondamentali e delle norme generali nazionali inderogabili ed esplicitare le materie - oltre a quelle già citate - insuscettibili di qualsiasi differenziazione;

le disposizioni e i procedimenti definiti dagli attuali articoli 2 e 3 del provvedimento invece sostanziano una palese violazione del disposto costituzionale e pongono in pericolo la garanzia dei diritti, che devono essere definiti dall'organo rappresentativo della volontà popolare e presidiati dal giudice delle leggi, segnando anche un'ulteriore torsione della forma di governo non più centrata sul Parlamento ma sull'Esecutivo e il Presidente del Consiglio. In particolare, la procedura individuata dall'articolo 2 per l'approvazione delle intese è serrata nei tempi e non coinvolge in modo adeguato né la Conferenza Unificata, cui si chiede solo il parere, né il Parlamento, sede della sovranità popolare, cui si demanda la sola facoltà di esprimere un atto di indirizzo non vincolante sugli schemi preliminari di intesa. Il Parlamento potrà solamente respingere o approvare, senza alcuna possibilità di intervenire su punti di merito specifici, l'accordo raggiunto tra Governo e singola Regione, approvando il disegno di legge che la recepisce, senza facoltà emendativa sui contenuti dell'intesa. Si lascia così che sia ridefinita l'attribuzione di competenze legislative, amministrative e regolamentari, riscrivendo nei fatti parte dell'art. 117 della Costituzione, senza il coinvolgimento delle Camere e attribuendo per contro un abnorme potere al Presidente del Consiglio dei Ministri;

quanto alla procedura - riscritta, nel testo posto in esame all'Aula - definita dall'articolo 3 del provvedimento, essa non restituisce dignità al Parlamento ma gli sottrae le proprie nonché specifiche prerogative, stabilite chiaramente dal dettato dell'articolo 70 della Costituzione, che al Parlamento, e non al Governo, attribuisce prioritariamente la funzione legislativa. La previsione che a determinare i LEP sia un decreto legislativo di iniziativa governativa, lungi dallo sconfiggere l'intento di sottrarre spazi e compiti al Parlamento, conferma invece il proposito del provvedimento di spostare l'asse del potere legislativo, fermamente ancorato al Parlamento - a Costituzione vigente - verso una illegittima attribuzione al Governo del potere legislativo;

quanto al tema delle risorse economiche con cui far fronte ai nuovi compiti, ovvero residui fiscali e trasferimenti in base alla spesa storica, valga il riferimento alla sentenza n. 275/2016 della Corte costituzionale, la quale sancisce, che deve essere «la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Il che è quanto dire, innanzitutto, che lo Stato, con il suo bilancio, è chiamato a soddisfare i diritti inviolabili dei cittadini qualunque sia il territorio in cui essi vivono e lavorano. Peraltro, il riferimento alla spesa, come criterio di ripartizione delle risorse, denuncia e conferma le profonde differenze già esistenti - si va da una spesa pro capite di 19 mila euro in Lombardia ai 13.700 in Campania - rendendo evidente la palese illegittimità del criterio prospettato, che, lungi dal promuovere la coesione sociale e territoriale, finirebbe per aggravare le differenze. Con il che si ignora il fatto che i diritti sono, non il frutto di concessioni graziose di chi più ha nei confronti di coloro che versano in differenti condizioni economiche e sociali, ma il necessario corredo della cittadinanza e, ancora, che non sono le regioni ma i cittadini a pagare le tasse in ragione della loro capacità contributiva e non del luogo di residenza, sicché una norma così concepita finisce per violare per ciò solo gli artt. 2 e 53 Cost., a tenore dei quali la solidarietà economica e tributaria opera a livello nazionale, non regionale;

quanto in ultimo, al novero delle materie oggetto di devoluzione, l'articolo 116 Cost. si riferisce ad alcune specifiche competenze o funzioni inerenti alle materie elencate, e non certo di una devoluzione alle Regioni della potestà legislativa esclusiva su intere materie, sottraendola completamente allo Stato. Si ritiene particolarmente grave che fra le materie oggetto di devoluzione non sia stata esclusa l'Istruzione. Chiare ed evidenti le conseguenze negative che deriverebbero all'ordinamento scolastico, finalizzato in primo luogo all'esercizio del diritto all'istruzione degli alunni e alla libertà dell'insegnamento, fondamenti intangibili su cui si costruisce la cittadinanza, la libertà e l'unità del nostro popolo e della nostra comunità. Quanto previsto dal testo in esame del disegno di legge potrebbe radicalmente mutare il quadro, in peggio, della scuola italiana e quindi del nostro Paese. Infatti attraverso le intese regionali si prevede che si possa giungere perfino a far diventare "le norme generali sull'istruzione" - oggi legislazione esclusiva dello Stato - oggetto di legislazione concorrente. Altro non significa "regionalizzare" e quindi differenziare le norme che disciplinano le finalità della scuola e che - al contrario - dovrebbero essere applicabili in tutto il territorio nazionale in modo uniforme riguardanti ad esempio, gli ordinamenti scolastici, le funzioni e dell'organizzazione del sistema educativo, la disciplina dell'organizzazione e del rapporto di lavoro del personale della scuola. Non solo, ma, ancora, le leggi regionali potrebbero disciplinare l'istituzione di ruoli del personale della scuola, la sua consistenza organica, la stipulazione di contratti collettivi regionali, con gravi e devastanti conseguenze sulla tenuta delle finalità nazionali dell'ordinamento scolastico, sul contratto collettivo nazionale e trattamento economico di docenti, Ata e dirigenti scolastici, sulla mobilità territoriale, sulla valenza di

concorsi per il reclutamento a sbarramento regionale. Inoltre la stessa autonomia scolastica costituzionalmente riconosciuta rischia di essere pregiudicata e collocata in ambito subalterno rispetto alle nuove funzioni e poteri regionali e locali. Il tutto in aperto e evidente contrasto con gli articoli 33 e 34 Costituzione che stabiliscono le caratteristiche basilari del sistema scolastico e che alle prescrizioni derivanti da tali articoli si attribuisce "valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale" rappresentando «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra coloro che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)" (Corte cost. sentenza 24 giugno 2009, n. 200). Se è chiaro che la missione principale della scuola sia la costruzione della cittadinanza, la condivisione di valori e il senso di appartenenza, che fondano la convivenza democratica. "La democrazia infatti non è solo una forma di governo ma il sentire condiviso dalla comunità" è altresì pacifico che questo ruolo del sistema di istruzione statale sarebbe inevitabilmente pregiudicato da una scelta regionalistica e territorialistica. Già oggi le Regioni godono di ampie funzioni amministrative: sulla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, sulla programmazione della rete scolastica, sulla suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, sulla determinazione del calendario scolastico, sui contributi alle scuole non statali, sulle iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni attribuite. Oltre queste competenze non si può e non si deve andare. Il diritto all'apprendimento dell'allievo, le finalità dell'istruzione ancorate all'esercizio della cittadinanza italiana, sono diritti dell'individuo/persona/lavoratore-lavoratrice, che devono essere esercitati e garantiti in ogni luogo del nostro Paese in quanto diritti nazionali, non regionalizzabili, ed esigibili a prescindere dai confini territoriali dei governi locali.

Da tutto quanto esposto deriva che, per molteplici profili, la norma asseritamente attuativa della Costituzione si configura incostituzionale sotto molteplici aspetti. Il meccanismo di autonomia differenziata delineato, in assenza di contrappesi e bilanciamenti certi, pone a rischio l'unità della Repubblica.

Tutto ciò premesso,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato 615-A.

---

## QP2

Enrico BORGHI, MUSOLINO, PAITA, FREGOLENT, SBROLLINI, SCALFAROTTO

Il Senato,

in sede di discussione del disegno di legge AS 615-A recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*";

premessi che:

il disegno di legge in esame si propone di dare attuazione all'autonomia differenziata a prescindere dalla risoluzione di problematiche di non poco conto (economiche e di coesione, *in primis*), pure sollevate durante l'esame in sede referente, lasciando ancora irrisolti alcuni importanti nodi relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma;

le disposizioni del disegno di legge non fugano le criticità evidenziate in merito all'impatto che può derivare dall'attuazione del regionalismo differenziato sul piano dell'unità e indivisibilità della Repubblica, tanto sul versante sociale, quanto su quello delle prospettive di crescita, posto che non sono ancora chiari gli effetti dell'attuazione sul piano dell'uniformità dell'indirizzo politico-amministrativo, aprendo a un sostanziale sfaldamento dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento giuridico, che si vedrebbe caratterizzato da regioni a statuto speciali, regioni ordinarie e regioni differenziate che potranno, a loro volta, demandare a livello locale le nuove attribuzioni;

il provvedimento non appronta sufficienti garanzie circa il coinvolgimento del Parlamento nell'attuazione dell'autonomia differenziata, con sostanziale impossibilità dello stesso di intervenire nell'iter (se non in fase preliminare e su un documento provvisorio) anche se lo stesso ha ad oggetto l'esercizio della funzione legislativa e lo spostamento di ingenti risorse finanziarie;

le disposizioni in esame lasciano residuare numerose incertezze circa l'impatto della differenziazione sui conti pubblici, aprendo a pregiudizi concreti per l'armonizzazione del sistema fiscale e tributario;

il meccanismo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni non sembra fornire sufficienti garanzie circa il mantenimento dell'unità "sociale" della Repubblica, dal cui smantellamento deriva un sicuro pregiudizio per il rispetto del principio di solidarietà e di eguaglianza, rispettivamente di cui agli articoli 2 e 3 della nostra Costituzione;

né il principio di equiordinazione tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato di cui all'articolo 114 della Costituzione, nonché quello di sussidiarietà sancito all'articolo 118 della stessa appare adeguatamente rispettato, denunciando un'impostazione incoerente e asistemica della prospettata modalità di attuazione del regionalismo differenziato rispetto alla Carta costituzionale;

al sistema di differenziazione tracciato nel provvedimento faranno eco prassi amministrative e indirizzi giurisdizionali necessariamente diversi e condizionati, con evidenti criticità ove si parli di investimenti che toccano

più regioni e, più in generale, in termini di burocrazia e complessità (in aperto contrasto con le raccomandazione UE sul tema e con gli obiettivi definiti anche a livello del Piano nazionale di ripresa e resilienza;

il previsto sistema di differenziazione, infatti, rischia di pregiudicare la capacità di realizzazione e di mantenimento delle riforme concordate a livello europeo, soprattutto in tema di tutela giurisdizionale e rispetto del principio di affidamento, spesso richiamati dalle raccomandazioni della Commissione europea;

è necessario chiarire il ruolo del Parlamento sia nella fase di definizione dei contenuti dell'intesa, sia in quella di approvazione della stessa, posto che la stessa ha ad oggetto una diversa distribuzione delle funzioni legislative, che la Costituzione attribuisce alle Camere (articolo 70) e che poi declina nell'*an* e nel *quantum* con le Regioni all'articolo 117, ferma la possibilità di differenziazione *ex* articolo 116, terzo comm. La modifica di tale riparto, che riguarda una funzione "che è parlamentare", deve perciò avvenire necessariamente col pieno coinvolgimento del Parlamento, secondo uno schema sostanziale che non è fatto proprio dal disegno di legge in esame;

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'AS 615-A.

---

### QP3

MAIORINO, CATALDI, CASTIELLO, CASTELLONE

Il Senato,

in sede di esame dell'Atto Senato n. 615-A, recante "*Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*",

premesso che:

il testo licenziato dalla Commissione Affari Costituzionali, pur contenendo integrazioni e modificazioni rispetto al disegno di legge governativo originario, presentato in data 23 marzo 2023, mantiene un impianto segnato da criticità rilevanti, emerse e confermate anche durante il ciclo di qualificate audizioni tenutosi presso la Commissione Affari Costituzionali, al punto che si può affermare che, salvo alcuni casi, sono rimasti irrisolti quasi tutti i principali nodi politico-tecnici. Al contrario, cittadini ed imprese hanno bisogno di un quadro normativo certo per programmare le proprie scelte nella vita e nell'attività che svolgono, tenuto conto della delicatezza e del vasto ambito di tematiche che il testo va ad investire;

l'elemento che desta più inquietudine nel disegno di legge in esame è la sua indeterminatezza, tanto che ci si avvia - in modo azzardato - a dare attuazione ad un processo potenzialmente di amplissima portata senza certezza alcuna del quadro ordinamentale e procedurale che lo accompagnerà non

soltanto nella cruciale fase negoziale ed istruttoria ma anche in quella strettamente applicativa. Incertezza - consistente nella mancanza di un quadro articolato e preciso di tutte le risposte legislative, finanziarie ed amministrative da utilizzare in base alle possibili variabili nelle ricadute concrete del meccanismo una volta avviato - che si ripercuoterebbe su scala pluriennale- Logica e ragionevolezza avrebbero voluto che prima di avventurarsi un progetto frettoloso di attuazione si fosse proceduto ad una preventiva verifica dell'applicazione del nuovo Titolo V dopo oltre venti anni dalla sua approvazione, stante anche la giurisprudenza costituzionale accumulatasi sul punto, il contenzioso e le problematiche concrete riscontrate;

L'attuazione dell'autonomia differenziata non può naturalmente prescindere dal rispetto della coesione sociale del Paese ed anzi la solidarietà e l'unità dei diritti fondamentali esigibili dovrebbero essere alla base di qualsiasi passaggio ulteriore, non potendo il nostro paese permettersi il lusso di un'avventura alla cieca che investe la struttura stessa dell'ordinamento repubblicano e la sua capacità di risposta. La temporaneità e reversibilità dell'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbe costituire l'architrave, in un dispositivo prudente, graduale nel tempo e precisamente circoscritto a funzioni puntuali gestibili con certezza, dovevano essere i presupposti attorno ai quali costruire la disciplina attuativa, specificando un sistema di regole efficace e flessibile anche per periodi di eventuale crisi o nel caso di riscontro di problematiche nella fase applicativa e invece, anche dopo le modifiche approvate in Commissione permangono ampi dubbi proprio sulle modalità applicative di questi criteri. La definizione dei principi generali andava pertanto ripensata e riarticolata, mantenendo fermi il ruolo di indirizzo, controllo, correzione e coordinamento da parte dello Stato e del Parlamento in ogni fase, in modo da garantire la indispensabile omogeneità delle politiche pubbliche nei settori socialmente ed economicamente strategici e il miglioramento della qualità dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche. Cosa che non può verificarsi senza un previo e condiviso raccordo operativo e puntualmente definito tra lo Stato - Parlamento compreso - e le Regioni, anche avvalendosi della Conferenza Unificata;

una attuazione efficace dell'autonomia richiederebbe, tra i principi di unità preminenti ed invalicabili, quello di partecipazione - in ogni fase - degli organismi tecnici pubblici più qualificati e, in primis, dei cittadini. Già i negoziati dovrebbero tener conto di questi ultimi, unitamente ai corpi sociali, delle associazioni, delle forze sociali, delle imprese: questa partecipazione - entro precisi schemi normativi - dovrebbe essere assicurata in piena trasparenza per ogni passaggio successivo. La promozione di pratiche ambientalmente sostenibili e di solidarietà interterritoriale dovrebbe parimenti figurare tra gli elementi fondamentali ispiratori della norma in esame. A partire dalla fase iniziale, lo stesso processo di valutazione delle richieste di attribuzione di autonomia differenziata appare logico che venga subordinato alla preventiva approvazione di una legge dello Stato volta a definire la gradualità del processo, le regole di valutazione dell'impatto sulla redistribuzione tra cittadini in

termini fiscali e di servizi, le modalità di intervento dello Stato in caso di necessità per interesse nazionale e le regole comuni volte a prevenire differenziazioni normative sul territorio disfunzionali per la solidarietà tra territori e la coesione socioeconomica nazionale. Una legge dello Stato ad hoc dovrebbe definire le regole della istruttoria preventiva su ciascuna funzione e materia, cui conformare le istanze delle regioni interessate a richiedere l'autonomia, le regole di trasparenza e rendicontazione, le procedure obbligatorie di verifica della spesa e delle prestazioni erogate da tutte le regioni, a tal fine avvalendosi costantemente della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato, della Banca d'Italia, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Ufficio parlamentare di bilancio e di tutti gli altri organismi pubblici competenti nelle specifiche funzioni;

avviare un processo nel quale teoricamente - dal tenore letterale delle formulazioni normative in esame - non è espressamente escluso che tutte le regioni possano richiedere ed eventualmente ottenere simultaneamente non solo singole funzioni bensì l'intero novero di materie, non significa dare attuazione ad un articolo della Costituzione ma negare lo spirito stesso della Costituzione. Stando al testo la Repubblica si potrebbe ritrovare un corpus normativo frammentato tra regioni ordinarie ad autonomia differenziata, regioni ordinarie ad autonomia non differenziata e regioni a statuto speciale per tutte o ciascuna di tali materie. Ne risulterebbe un mosaico incomprensibile ed ingestibile che nulla ha a che vedere con l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, la quale andrebbe invece subordinata alla piena definizione della cornice legislativa statale che determini, oltre ai livelli essenziali delle prestazioni - per i quali deve essere assicurato lo stanziamento di risorse necessario a garantirne l'attuazione in concreto - anche i principi fondamentali per tutte le materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente cui, in ogni caso, nessuna istituzione territoriale può derogare. Le intese andrebbero finalizzate al pieno superamento dei divari territoriali delle prestazioni, con riferimento non a prestazioni teoriche ma a quelle effettivamente godute e garantite su tutto il territorio nazionale, quale condizione preliminare per l'attribuzione di ulteriori funzioni e limite inderogabile per le relative negoziazioni. Nell'ambito della gradualità del processo, in una prima fase, sarebbe stato saggio escludere dal possibile riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia in materie di legislazione esclusiva statale come le norme generali dell'istruzione e alcune delle stesse materie di legislazione concorrente per le quali un'ulteriore devoluzione comporterebbe un rischio di disarticolazione di diritti fondamentali delle persone e dello sviluppo economico unitario del Paese. Parallelamente, la procedura di richieste di funzioni o compiti non associate ai LEP dovrebbe essere avviata solo successivamente all'approvazione di una legge finalizzata a predeterminare i parametri di efficienza, equità, solidarietà e coesione socioeconomica, alla luce dei quali poter valutare limiti e modalità di delegabilità delle stesse, con particolare riferimento al confronto tra i costi e i benefici per la regione richiedente, per le altre regioni e per lo Stato, così da prevenire asimmetrie,

inefficienze e difficoltà regolatorie per i cittadini e le imprese in termini di coordinamento normativo e amministrativo;

la legge dello Stato risulta lo strumento più adatto a definire le modalità di una specifica istruttoria per ciascuna funzione nell'ambito di ciascuna materia, secondo metodologie condivise, trasparenti e validate da organismi tecnici nazionali, al fine di valutare le conseguenze del decentramento rispetto allo status quo per la regione interessata e per il resto del paese nella gestione a livello decentrato - anche in termini di efficienza ed efficacia - nella rapidità e nella qualità dei processi decisionali ai fini della coesione e della solidarietà sociale. Solo in tal modo si possono misurare preventivamente le richieste di accesso alla luce del loro impatto sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Al contrario, il testo non sfrutta il principio di gradualità nell'attribuzione delle funzioni e non è esplicito e dettagliato nel prevedere che vengano svolte verifiche puntuali prima di ogni passaggio successivo. I criteri di accesso delle singole Regioni alle competenze differenziate per ciascuna materia o ambito di materia, andrebbero delineati per via legislativa e sulla base di valutazioni qualificate ed analisi adeguate concedendole purché la modifica dell'attuale riparto di competenze sia motivato dall'interesse nazionale e non solo dagli interessi di una frazione territoriale. Da questo, per organizzare l'intero processo in modo logico e coerente, discende la necessità di procedere per fasi sperimentali, di individuare un numero massimo di ambiti richiedibili all'interno di un novero di materie che si rivelino, sulla base di parametri oggettivi e dell'esperienza del Titolo V meno difficili da gestire a livello sub-statale, evitando in radice che si possa richiedere simultaneamente o persino effettivamente concedere l'intero novero delle stesse. Trascurato appare l'aspetto del necessario coordinamento nazionale delle materie temporaneamente delegabili, come anche il principio fondamentale di non discriminazione nel godimento dei diritti e dei servizi relativi, affermati apparentemente ma poi privati di un concreto presidio legislativo di tutela. Tutti questi aspetti non tengono neppure conto della necessaria cautela che imporrebbe la delicata e controversa materia del Titolo V, già oggetto di numerosa giurisprudenza costituzionale ma anche di proposte di revisione - tuttora pendenti - sia di iniziativa parlamentare che popolare, nella cui ultima categoria va annoverato il disegno di legge n.764 recante proprio una modifica dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, concernente il riconoscimento alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, e modifiche all'articolo 117, commi primo, secondo e terzo, della Costituzione, con l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale e lo spostamento di alcune materie di potestà legislativa concorrente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato;

rispetto al testo governativo originario sarebbe stato saggio e prudente rafforzare il ruolo istruttorio e deliberativo parlamentare e quello consultivo e di verifica degli organismi tecnici statali nella fase iniziale di negoziato tra la Regione e lo Stato, nella fase in cui lo schema di intesa preliminare arriva in Parlamento, nella fase finale in cui il disegno di legge contenente lo schema

di intesa definitivo deve essere esaminato dalle Camere, all'occorrenza in una fase di nuova negoziazione dell'intesa, nella fase attuativa ed eventualmente in quella, cruciale, di tipo correttivo o persino revocatorio. Mancano tuttavia l'indicazione parlamentare degli indirizzi e dei criteri cui la negoziazione dovrà attenersi, la specificazione delle funzioni in cui si articola ogni materia, il vincolo di legge per cui il trasferimento a una o più regioni può riguardare solo specifiche funzioni e non un'intera materia, la limpida e netta previsione della revoca statale a tutela dell'interesse nazionale e dei diritti dei cittadini, un nitido meccanismo volto a prevenire aggravii di spesa o malfunzionamento nella distribuzione o nell'utilizzo delle risorse finanziarie;

nel testo non sono esplicitate linee guida di valutazione degli esiti attesi dalla differenziazione sia per la regione richiedente che per le altre regioni, al fine di evitare disparità tra territori in termini di risorse e strutture o maggiori oneri per i cittadini e le imprese e di garantire maggiore efficienza ed efficacia dei servizi su tutto il territorio nazionale. Nel testo, a fronte dell'introduzione di un articolo sul monitoraggio relativo alle intese, permane la mancanza di una esaustiva disciplina delle procedure di confronto periodico e simmetrico tra i servizi resi dalle regioni ad autonomia differenziata e quelli forniti invece dallo Stato e dalle regioni non differenziate. Non essendo costituzionalmente ragionevole che lo Stato si spogli della propria competenza in intere materie o settori, la norma di attuazione avrebbe dovuto definire i requisiti fondamentali per il mantenimento dei legami solidaristici tra cittadini residenti in regioni differenziate e non differenziate e tra i livelli di governo corrispondenti; l'individuazione degli strumenti di coordinamento tra Stato e regioni e regioni ed enti locali in riferimento alla differenziazione; i meccanismi di commisurazione del potere di spesa e delle fonti di finanziamento e i relativi meccanismi di responsabilizzazione delle amministrazioni interessate; i meccanismi e i requisiti atti a dimostrare, sulla base di affidabili dati ed indicatori economico sociali, i benefici per l'interesse nazionale derivanti dalla differenziazione ed in particolare di misurazione preventiva del miglioramento delle condizioni socio-economiche per le regioni non differenziate derivante dall'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; un rapporto chiaro tra regionalismo differenziato e regionalismo a statuto speciale;

non soltanto la fase negoziale ma la stessa possibilità di richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia manca del presupposto di una dimostrata o dimostrabile maggior efficienza della gestione regionale del pubblico servizio collegato alla funzione di cui si richiede il trasferimento, senza effetti negativi per le altre regioni e per il libero esercizio dei diritti sociali e civili ed economici dei cittadini e delle imprese su tutto il territorio nazionale. In luogo della riduzione delle esistenti disparità regionali, si avrebbe una maggiore deresponsabilizzazione dei decisori delle politiche pubbliche nell'uso delle risorse pubbliche;

il Parlamento si trova marginalizzato non solo nelle fasi deliberative ma anche in quelle informative e conoscitive, cosa ancor più grave alla luce

del fatto che, dopo il trasferimento di funzioni, le leggi votate dalle Camere in quel dato ambito di materie avranno applicazione differente a seconda dello status differenziato o meno della regione. E, all'interno delle stesse regioni differenziate, vi saranno ricadute diverse a seconda del diverso livello di differenziazione ottenuto. Non è dato quindi sapere quale effetto tutto ciò possa avere sui tributi e sulla unità giuridica ed economica della Repubblica. Le intese raggiunte con una singola regione non dovrebbero recare, neppure indirettamente, limiti al dispiegarsi della piena potestà legislativa del Parlamento nazionale e dovrebbero assicurare, ad altro livello, anche la partecipazione delle città metropolitane al processo decisionale ed organizzativo, essendo queste ultime - in termini di popolazione e di grandezze socioeconomiche - aggregati essenziali nelle varie regioni;

anche dopo le modificazioni ed integrazioni apportate in fase istruttoria, resta dubbia la configurazione di un costrutto normativo che realmente rechi un processo razionale, controllato e reversibile, secondo un metodo temporale selettivo, sostenibile e graduale, a garanzia della sua gestibilità e della unitarietà del quadro giuridico in cui cittadini ed imprese si ritroverebbero a vivere ed operare alla fine del processo stesso. La mancanza di elementi conoscitivi e valutativi di assoluto rilievo fa apparire il testo come una sorta di scommessa o salto nel buio che l'Italia non dovrebbe affrontare con incoscienza. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio, la Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 93 della legge 29 dicembre 2022, n.197, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, le Amministrazioni centrali, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti, la Banca d'Italia, la Ragioneria Generale dello Stato avrebbero dovuto avere, nel testo, ben altro ruolo nell'individuazione e verifica delle funzioni fondamentali svolte a livello centrale o locale nell'ambito delle materie rilevanti ai fini dell'autonomia differenziata, così come nei criteri di valutazione degli effetti su tutte le regioni delle diverse modalità di finanziamento delle singole funzioni attribuibili alle regioni e delle conseguenti misure di riequilibrio eventualmente da assumere, nel controllo della qualità dei servizi resi sull'intero territorio nazionale. Le carenze della disciplina generale, dai criteri di valutazione ex ante alle modalità di intervento ex post, pongono rischi concreti in caso di future problematiche;

ne deriva un timore per effetti distorsivi causati da proliferazione di normative differenziate, frammentazione dei centri di responsabilità, intervento e controllo, aumento dei costi, anche indiretti, di adempimento per cittadini ed imprese e difficoltà di coordinamento ed integrazione a livello nazionale. Né si rinvergono criteri di analisi degli effetti sui costi fissi, sul trasferimento eventuale di risorse umane e strumentali verso e tra regioni ad autonomia differenziata, sulla residua efficienza dello Stato e delle amministrazioni delle regioni non differenziate, sull'ammontare delle risorse perequate e sui servizi dei comuni. Così come non convince l'introduzione di misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, che poi non vengono debitamente supportate dagli inve-

stimenti necessari per stimolare l'economia del Paese e per offrire a tutte le Regioni le medesime opportunità di crescita;

ciò pregiudica la consapevolezza dell'esame e comprime alla radice i necessari approfondimenti su decisioni che - una volta prese - assumeranno carattere pluriennale. Se tutti si augurano che i benefici possano essere pluriennali andrebbe però evitato che siano i danni ad essere pluriennali e per ottenere questo sarebbe stato opportuno che la norma risultante dall'esame del Parlamento sull'attuazione dell'autonomia differenziata fosse esaustiva e facesse rinvio ad ulteriori meccanismi legislativi, prevedendo una fase sperimentale tale da far soppesare su base oggettiva i diversi aspetti applicativi, a cominciare da un trattamento non omogeneo di materie e funzioni tra loro assai diversificate, essenziale per evitare confusione tra cittadini ed operatori socioeconomici;

meccanismi temporali più realistici e passaggi procedurali più accurati avrebbero migliorato la qualità delle decisioni e la consapevolezza delle conseguenze che queste possono comportare in tempi e territori differenti. Il disegno di legge avrebbe pertanto dovuto contenere disposizioni atte alla prevenzione dei fenomeni di disomogeneità della regolazione e frammentazione delle competenze amministrative e legislative. A tal fine, in aggiunta al già previsto potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sarebbe stato opportuno garantire la prerogativa della legge dello Stato di intervenire in materie conferite alle regioni in ogni momento quando lo richieda la tutela dell'interesse nazionale, ferma rimanendo la preminente tutela dei principi fondamentali della Costituzione. Si tratta di una prudente formula di flessibilità laddove determinate situazioni in futuro dovessero richiedere un intervento sollecito, che non va lasciata all'incertezza applicativa di un testo che avvia un processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, senza curarsi di disciplinare con attenzione e saggezza un meccanismo che non andrebbe messo incautamente in moto senza sapere come governarlo in concreto in tutte le diverse evenienze possibili;

da quanto esposto deriva che, per molteplici profili, la norma asseritamente attuativa della Costituzione si configura incostituzionale sotto molteplici aspetti. Il meccanismo di autonomia differenziata delineato, in assenza di contrappesi e bilanciamenti certi, è deleterio perché frantuma l'unità della Repubblica. Confonde pericolosamente la differenza - costituzionalmente radicata - tra regioni a statuto ordinario differenziate e regioni a statuto speciale. Una assimilazione delle due fattispecie di fatto che però avrebbe dovuto avere luogo ricorrendo al processo di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost., non essendo sufficiente il ricorso allo strumento legislativo ordinario per alterare in modo così profondo l'equilibrio tra i soggetti di cui all'articolo 114 Cost. La categoria "legislazione concorrente", prevista dall'art. 117 Cost., verrebbe di fatto espunta dal testo costituzionale senza ricorrere alla speciale procedura di revisione della costituzione. Il divario tra Nord e Sud e quello all'interno dei diversi territori, di cui l'art. 119 Cost. imporrebbe la rimozione, per effetto del regionalismo differenziato tende, se possibile, ad inasprirsi, in

violazione del principio perequativo di cui all'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e quindi dello art. 117 Cost. Per ambiti assai delicati quali salute, ambiente ed istruzione, il meccanismo applicativo contenuto nel testo in esame prefigura, come esito finale, la potenziale violazione del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., e del principio di eguaglianza di cui all'articolo 3. Ne risultano lesi il principio di coesione sociale di cui all'art 119, Cost., seppur formalmente richiamato nel testo, e, come detto, gli articoli 9, 32 e 33, che tutelano ambiente, salute e istruzione. Sotto il profilo della sostenibilità, anche finanziaria, del progetto sotteso al disegno di legge, esso potrebbe avere gravi ricadute riducendo le opportunità di crescita del Paese, se lo Stato centrale dovesse perdere parte rilevantissima della propria capacità di intervento, impositiva, redistributiva e di spesa, a vantaggio di una miriade di regioni "sovrane", ciascuna con leggi, funzioni e risorse differenti, pregiudicando, in ultima analisi, la funzione perequativa statale finalizzata alla rimozione degli squilibri economici e sociali imposta dal citato art.119 Cost.. Queste modalità di attuazione del regionalismo differenziato pongono anche gli atti che, a cascata, deriveranno dalla riforma in esame, in rapporto antinomico col dettato costituzionale, sia per quanto concerne il concorso di tutti alla spesa in base alla propria capacità contributiva (art.53 Cost.) sia per il confinamento della attuazione dei LEP a mera promessa, in mancanza delle risorse indispensabili risorse, eludendo l'art. 120 Cost.;

problematiche di assoluta rilevanza, oltre che dagli organismi tecnici auditati, sono state rilevate dai sindacati dei lavoratori e dalle associazioni delle categorie produttive sia in ordine a profili specifici che sull'impianto complessivo. I contesti di crisi nazionale ed internazionale più recenti hanno infatti dimostrato che un potere centrale incisivo in termini di coordinamento ed operatività serve tanto quanto una cornice normativa unitaria e che la frammentazione indebolisce l'Italia di fronte ai suoi competitori internazionali perché polverizza i centri decisionali e le responsabilità, situazione molto pericolosa nei casi di emergenza socioeconomica. Non a caso sul tema si è espresso in prima persona il Governatore della Banca d'Italia in una lettera inviata al presidente del Comitato LEP, con cui mette in guardia sui rischi per il bilancio pubblico o per prestazioni" collegate ai LEP formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere petizioni di principio, il cui contenuto pratico rimane a suo avviso in larga parte indeterminato. Un monito che è giunto dopo le dimissioni date da quattro insigni componenti del Comitato nel luglio del 2023;

in conclusione, quello che si deve rilevare con preoccupazione è che il sistema concepito, declinato in maniera dettagliata solo in alcuni suoi aspetti, appare privo di un quadro normativo di misure altrettanto puntuali da adottare in caso di malfunzionamento dello stesso. Si è di fronte ad una interpretazione dell'articolo 116 e non già alla sola, univoca e possibile forma di attuazione. E, più specificamente, ad un disegno di legge ordinario contenente una opzione attuativa tra le tante, che per vari motivi non sembra in linea con i principi fondamentali del nostro stesso ordinamento costituzionale. Il

testo peraltro non assicura che siano al contempo determinati e debitamente finanziati, quindi concretamente attuabili tutti i LEP attinenti all'esercizio di diritti civili e sociali ai sensi dell'art.117, secondo comma, lett. m) della Costituzione. Particolare incertezza avvolge il futuro di materie quali tutela dell'ambiente e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; tutela della salute; reti di trasporto, energetiche e della comunicazione; commercio e professioni; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In tutti questi campi, come anche in altri, non è chiaro quale possa essere il ruolo futuro del Parlamento e del Governo, quindi dello Stato, che dovrebbe invece poterne mantenere il controllo e la regia a garanzia di tutti i cittadini su tutto il territorio. In mancanza tutti gli elementi essenziali a prefigurare un ordinato e positivo sviluppo del modello di autonomia recato dal testo in esame ed in assenza di correttivi sufficienti applicati nella fase istruttoria, dal disegno di legge appare un quadro di incertezza ordinamentale che l'Italia non può assolutamente permettersi in questa fase;

pertanto delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato 615-A.

#### **QP4**

BOCCIA, GIORGIS, MELONI, PARRINI, NICITA, VALENTE

Il Senato,

in sede di esame del 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 (A.S. 615-A),

premessi che:

dalle numerose audizioni svoltesi dinanzi alla Commissione Affari costituzionali, è emerso un quadro fortemente critico del disegno di legge in esame con specifico riferimento al rispetto del sistema delle fonti, al trasferimento delle funzioni e al relativo finanziamento, alla determinazione dei LEP e al ruolo degli enti locali;

un primo ordine di criticità - sollevato dalla quasi totalità dei costituzionalisti auditi - attiene all'adeguatezza dello strumento legislativo ordinario al fine di dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, fornendo una cornice alle successive leggi di approvazione delle intese. *In primis*, poiché la legge ordinaria può essere modificata o abrogata da qualunque legge ordinaria successiva, ivi compresa la legge di approvazione dell'intesa;

lo strumento adeguato a dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, sarebbe stato una legge costituzionale, così come previsto dal disegno di legge del Gruppo del Partito Democratico, secondo cui il percorso che può condurre all'attribuzione ad alcune Regioni di ulteriori forme e condizioni par-

icolari di autonomia dovrebbe essere disciplinato da una cornice di livello costituzionale, approvata ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione;

considerato che:

l'articolo 2, comma 2, primo periodo, del disegno di legge in esame prevede che "L'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni";

tali disposizioni contrastano con l'articolo 116, terzo comma, e con l'articolo 117, commi secondo e terzo della Costituzione, poiché prevedono il trasferimento alle regioni di intere materie attribuite dalle citate norme costituzionali alla competenza concorrente tra Stato e Regioni e non solo, secondo la *ratio* dell'articolo 116, terzo comma, di ambiti di materie ovvero di singole funzioni "concernenti" le stesse;

l'articolo 116, terzo comma, prevede, infatti - così come la procedura di cui al primo comma - l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia ma, a differenza del primo comma, precisa che esse "concernono" le materie di cui all'articolo 117, terzo comma, e singoli casi di competenza esclusiva e sono dunque da individuare all'interno di esse;

nel caso in cui l'articolo 116, terzo comma, consentisse l'integrale trasferimento di intere materie di competenza concorrente alle Regioni, verrebbe meno uno dei principali criteri distintivi tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario. Si violerebbe perciò il principio che presiede all'ordinamento dell'autonomia regionale previsto dal titolo V e stabilito dallo stesso articolo 116, primo comma, che dovrebbe essere invece cardine e norma pilota nella interpretazione dell'intero articolo 116. Si modificerebbe in forma tacita, graduale e surrettizia l'intero sistema dell'autonomia regionale delineato dal titolo V che prevede un impianto duale tra Regioni a statuto speciale e Regioni a statuto ordinario; il terzo comma diventerebbe una norma dissolutoria di quanto stabilito al primo comma dello stesso articolo 116 con evidente antinomia e necessità di una diversa interpretazione;

considerato inoltre che:

secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), "il trasferimento alle Regioni di competenze quali, ad esempio, le grandi reti di trasporto, i porti e gli aeroporti potrebbe generare, nel caso di interessamento di due o più Regioni o di una minore efficienza nella gestione locale rispetto a quella nazionale, esternalità negative con effetti potenziali sull'intero paese. Peraltro, un'attenzione particolare meriterebbe il fatto che tra le materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata vi è la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, una materia di particolare interesse strategico nazionale e cruciale a fronte delle sfide che si pongono in merito alla transizione energetica. (.) Il trasferimento di funzioni e delle necessarie risorse dovrebbe pertanto essere preceduto da un'analisi da cui emerga un effettivo miglioramento complessivo della gestione pubblica. La stessa Regione che voglia ottenere maggiori competenze in alcune materie dovrebbe, a mon-

te, motivare la richiesta indicando i benefici che ne deriverebbero rispetto alla situazione centralizzata. Il complesso di queste informazioni dovrebbe poi essere reso disponibile al Parlamento per istruire l'eventuale approvazione.";

inoltre, come sottolineato da molti dei soggetti auditi, la possibilità che "le norme generali sull'istruzione", possano essere oggetto di autonomia differenziata appare quantomeno problematica da ipotizzare e rischia, in ogni caso, di dar luogo a una grave e irreversibile frammentazione del sistema scolastico; il venir meno del "carattere nazionale" dell'istruzione e la conseguente regionalizzazione della Scuola rischia di minare, alla radice, le basi del diritto allo studio e di creare un *vulnus* profondo alla stessa identità culturale del Paese; regionalizzare le norme generali sull'istruzione significa, potenzialmente, mutare il volto della Scuola italiana, con inevitabili ripercussioni sui diritti in essa agiti;

tra le altre pronunce, tra cui la sentenza n. 200 del 2009, il giudice costituzionale ha chiarito come si pongano negli «artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative: a) alla istituzione di scuole per tutti gli ordini e gradi (articolo 33, secondo comma, Cost.); b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (articolo 33, terzo comma, Cost.); c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (articolo 33, quarto comma, Cost.); d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (articolo 33, quinto comma, Cost.); e) all'apertura della scuola a tutti (articolo 34, primo comma, Cost.); f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (articolo 34, secondo comma, Cost.); g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (articolo 34, terzo comma, Cost.); h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (articolo 34, quarto comma, Cost.)», aggiungendo che, «dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante - ma ovviamente non tassativa - degli ambiti riconducibili al "concetto" di "norme generali sull'istruzione"»;

con tale ampia descrizione, la Corte intendeva chiarire come il legislatore costituzionale avesse assegnato «alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale», rappresentando «la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. In questo ambito si colloca anche la disciplina relativa alla "autonomia delle istituzioni scolastiche", facenti parte del sistema nazionale di

istruzione, autonomia cui fa espresso riferimento il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione»;

analogamente al comparto istruzione, anche per il sistema universitario si potrà prevedere, a seconda delle diverse regioni, l'assunzione di rilevanti competenze in materia di finanziamenti, programmazione e personale. Il percorso che si vuole intraprendere porterà, inevitabilmente e in poco tempo, alla definitiva disgregazione del già agonizzante "sistema nazionale" universitario, già oggi fin troppo frammentato; infatti, pur nell'ambito dell'autonomia riconosciuta alla ricerca, il rischio sarà quello di accelerare il processo di rafforzamento delle prerogative regolamentari e di drenaggio di risorse dagli atenei meno forti a quelli più forti, che in quest'ultimo decennio ha amplificato le differenze tra gli atenei e indebolito il sistema universitario nel suo complesso;

riguardo la sanità, la maggior parte dei soggetti auditi ha evidenziato come l'autonomia differenziata - così come concepito dal disegno di legge in esame - avrebbe ripercussioni molto negative sul funzionamento del Servizio sanitario nazionale, già fortemente compromesso - come reso di tutta evidenza gestione regionale della pandemia - dall'attuale attuazione del Titolo V; già ora il SSN, pubblico e universale, è oggetto di una "parcellizzazione selvaggia" che ha dimostrato tutti i suoi limiti, creando la "salute diseguale": secondo l'Istat, infatti, al Sud si vive un anno e sette mesi in meno che al Nord, e la mobilità sanitaria riguarda l'11,4 per cento dei ricoverati residenti nel Meridione a fronte del 5,6 per cento dei residenti nel Nord-Italia;

si assiste - già da decenni - a una mobilità sanitaria che, secondo la Corte dei conti, ha "dirottato" in un decennio 14 miliardi di euro dalle Regioni del Sud a quelle del Nord; secondo l'UPB "La mobilità passiva riguarda prestazioni che devono comunque essere coperte dalla Regione di residenza anche se vengono rese da parte dei SSR di altre Regioni. Questo fenomeno, che sarebbe fisiologico se riguardasse limitati casi di prestazioni molto specialistiche, fornite solo da un piccolo numero di strutture sul territorio nazionale, presenta in generale in Italia dimensioni abnormi, in quanto rispecchia anche gli squilibri infrastrutturali e le differenze qualitative nei servizi, che a loro volta possono discendere, oltre che dalle stesse carenze in termini di strutture sanitarie disponibili, da problemi di organizzazione e gestione e/o da carenze, ad esempio, di personale, eventualmente legate anche alle misure di governo della spesa imposte con i piani di rientro.";

rilevato che:

con riferimento al procedimento di approvazione dell'intesa - come delineato dal disegno di legge in discussione - sono state sollevate, dai costituzionalisti e non solo, in modo quasi unanime, critiche sull'insufficiente coinvolgimento del Parlamento nel procedimento, in particolare, sulla legge di approvazione dell'intesa quale legge di mera approvazione, senza possibilità per il Parlamento di emendare e modificare il testo;

il disegno di legge prevede che il Parlamento, in un primo momento, approvi atti di indirizzo sullo "schema" dell'intesa, di cui non è chiarita l'effettiva portata vincolante;

in sede di esame in Commissione, è stata apportata una modifica al procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione per cui "il Presidente del Consiglio dei ministri, ove 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";

la norma introdotta non risolve però il problema: non prevedere per il Parlamento la possibilità di decidere sul contenuto delle intese significa riportare il procedimento di differenziazione dell'autonomia - con tutte le conseguenti implicazioni costituzionali e in materia di effettività dei diritti fondamentali - a una trattativa tra esecutivo nazionale ed esecutivi regionali, con la conseguenza che il Parlamento rischia di essere spogliato della propria potestà legislativa senza possibilità di intervenire, a seguito di una decisione presa a maggioranza;

rilevato inoltre che:

le intese devono intendersi rigorosamente tutte all'interno del sistema di competenze previsto dalla Costituzione per le regioni a statuto ordinario. Grazie alle intese e alla legge ordinaria che le approva, lo Stato può attribuire alle regioni singole funzioni, ma non rinunciare al proprio titolo di competenza concorrente o esclusiva e pertanto deve considerarsi in contrasto con l'articolo 116, comma 3, la possibilità di richiedere intese per l'attribuzione di intere materie;

il procedimento previsto dall'articolo viola le disposizioni degli articoli 70 e 72 della Costituzione sulle modalità di esercizio della funzione legislativa da parte delle Camere e la riserva di regolamento parlamentare stabilita dallo stesso articolo 72 per la ulteriore disciplina della materia;

considerato altresì che:

riguardo al procedimento per la determinazione dei LEP, è sicuramente positiva la modifica introdotta in sede di esame in Commissione - a seguito delle critiche unanimi di tutti i soggetti auditi - per cui i LEP non saranno più determinati da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, ma con decreti legislativi;

peccato che si tratti di un miglioramento "illusorio" visto che i commi 9 e 10 del medesimo articolo 3 prevedono che "nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi (.), ai fini della determinazione dei LEP" continuano ad applicarsi le norme previste dalla legge di bilancio 2023, ovvero il ricorso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (!) e che sia "fatta salva la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard", svolta ai sensi delle suddette norme, alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi;

considerato altresì che:

specifiche preoccupazioni sono state infine espresse dagli enti locali che temono che i processi di differenziazione possano condurre a un nuovo "centralismo regionale" senza, peraltro, prevedere il coinvolgimento degli enti locali (sia nei processi di differenziazione, sia nel procedimento di determinazione dei LEP) riguardo all'impatto del trasferimento di funzioni sulle funzioni fondamentali delle province e dei Comuni;

considerato infine che:

il complessivo impianto del disegno di legge e le concezioni che lo ispirano si fondano su una interpretazione dell'articolo 116, terzo comma, indebitamente estensiva e contrastante con la lettera e lo spirito della norma nel quadro del sistema costituzionale;

delibera,

ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame del disegno di legge n. 615-A.

---