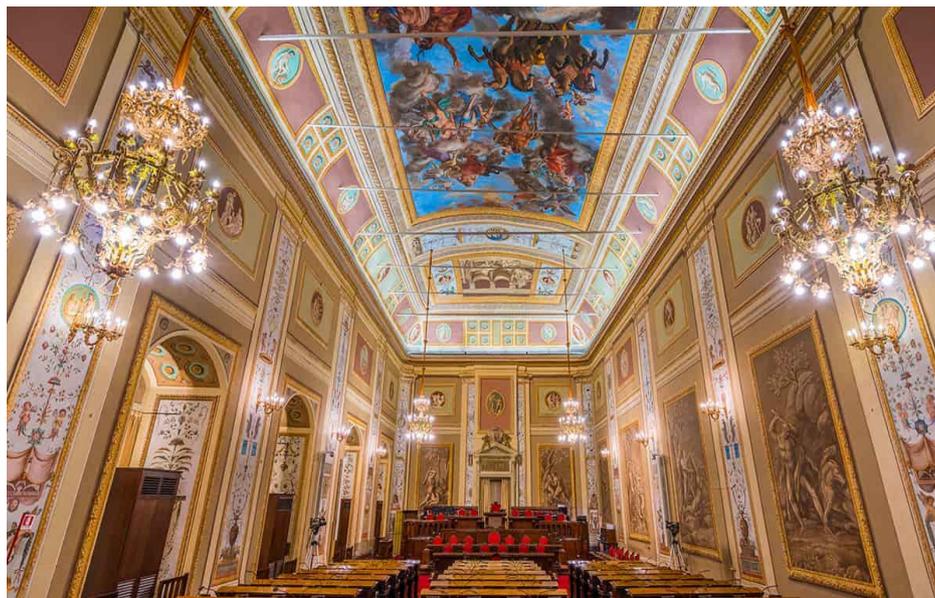




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Documentazione

Ciclo di audizioni sull'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e sulla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP)

Documento n. 5 - 2024

Servizio Studi

Segreteria della Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria e delle proposte di norme di attuazione da parte del Governo regionale

XVIII Legislatura - Settembre 2024



Servizio Studi

Commissione speciale per l'esame dei disegni di legge di modifica dello Statuto, della legge statutaria e delle proposte di norme di attuazione da parte del Governo regionale

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

Audizione del prof. Giuseppe Verde	4
Audizione del prof. Giacomo D'Amico	7
Audizione del prof. Gaetano Armao.....	11
Audizione del prof. Alessandro Morelli	14
Audizione del sen. La Loggia.....	17
Audizione del prof. Giovanni Guzzetta	20

RESOCONTO SOMMARIO SEDUTA N. 6 DEL 5 luglio 2023

1) Audizione del Prof. Giuseppe Verde in ordine all'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

(Presidenza del Presidente On. Mancuso)

Il PRESIDENTE dichiara aperta la seduta e ne introduce i lavori ringraziando il Prof. Verde per la Sua disponibilità ad essere ascoltato dalla Commissione.

Il Prof. VERDE ringrazia per l'invito e sottolinea come l'autonomia rappresenti un valore sociale al quale, però, a suo avviso, sembra che la Sicilia tenga meno che in passato visto che non si è rivitalizzato e aggiornato lo Statuto speciale. Continua affermando come l'autonomia rappresenti, infatti, uno degli elementi di sostanziale democraticità del nostro ordinamento benché le Regioni siano attraversate da un momento di incertezza e auspica che dall'Assemblea regionale siciliana e dalla Commissione Statuto possa ripartire un percorso di rivitalizzazione dell'autonomia siciliana, anche in sinergia con l'Università. In particolare, attraverso la formulazione della proposta di revisione organica dello Statuto che attende da anni di essere riformato.

Venendo al merito dell'oggetto dell'audizione, il Prof. Verde evidenzia come il DDL c.d. Calderoli sia un collegato della legge di stabilità statale dell'anno passato. La legge di stabilità in parola ha anche previsto l'istituzione di un comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) che, a sua volta, è diviso in sottogruppi di lavoro per area tematica.

Sottolinea come quello della determinazione dei LEP sia argomento delicato. Rammenta che per la Sanità questi sono stati determinati e prendono il nome di LEA (livelli essenziali di assistenza) e come alcune leggi settoriali prevedano la determinazione di LEA con riguardo a specifici servizi, ad esempio con riguardo agli asili nido. Ritiene, però, che in generale dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, il tema della definizione dei LEA sia rimasto in un "limbo".

Detto ciò, osserva come che vi siano una serie di profili del disegno di legge sull'attuazione dell'autonomia differenziata che interessano la Sicilia, Evidenzia come la relazione di accompagnamento al DDL rimarchi la necessità di garantire l'unità e indivisibilità della Repubblica con aree del paese che debbono crescere e altre che debbono accelerare. Sottolinea, però, come il DDL voglia dare attuazione al regionalismo differenziato senza allocazione di risorse, pertanto ritiene che l'idea che vi possa essere un intervento in grado di alleviare le sofferenze economico-sociali in cui versano alcuni territori, tra i quali vi è la Sicilia, sia da escludere.

Riferisce, poi, come la definizione dei LEP, ossia delle modalità attraverso le quali erogare determinate prestazioni da parte dei soggetti pubblici che vi sono tenuti, non risolverà le sofferenze in cui versano i suddetti territori. Ritiene, infatti, che si debba guardare ai livelli di partenza di ciascuna area del Paese, sicché in ragione delle sperequazioni esistenti e, quindi, mancanza delle risorse necessarie non si potranno

erogare in concreto quelle prestazioni minime fissate con i LEP. Sostiene, pertanto, che la definizione dei LEP, pure auspicabile, di per sé non potrà essere sufficiente a risollevare determinate aree del Paese in difficoltà.

Con specifico riferimento al finanziamento delle funzioni collegate all'autonomia differenziata, osserva che si sarebbero dovute individuare le risorse prodotte in Costituzione e poi, prevedere quali funzioni erogare sulla base delle risorse a disposizione di ciascun territorio. Sottolinea, invece, come si sia scelto un percorso diverso che guarda al bilancio statale attribuendo alle Regioni tutte le materie che il base all'art. 116, terzo comma, Cost. possono essere oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ossia le materia di competenza esclusiva statale di cui alle lettere n, s e l (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace e tutte le ventitré materie di carattere concorrente), sicché ritiene che, in tal modo, potendo attribuire a tutte le Regioni ordinarie le competenze sulle medesime materie non si realizzerebbe una reale differenziazione tra territori. Mette in evidenza, inoltre, che la sperequazione tra territori con maggiore capacità fiscale e quelli meno ricchi potrà determinare per quelli economicamente avvantaggiati conseguenze molto simili a quanto verificatosi in Alto-Adige. Riferisce, infatti, che a fronte di un *surplus* di risorse derivante dalla compartecipazione al gettito delle imposte statali, l'Alto-Adige, invece di restituire detto *surplus* di risorse allo Stato, ha chiesto che gli venissero assegnate ulteriori funzioni, sicché ora esercita funzioni quasi da stato federale.

Ritiene che anche la Lombardia, quando avrà la possibilità di vedersi assegnare i 7/10 dell'IRPEF potrà finanziare il trasferimento di funzioni ulteriori. Ricorda, poi, come già da sola la materia dell'istruzione, una di quelle da trasferire, rappresenti il 30% del bilancio statale e sottolinea come in un momento di crisi finanziaria mondiale, qualora lo Stato dovesse avere la necessità di riaccentrare funzioni e risorse, questo processo all'inverso sarà difficile da realizzare con un bilancio statale ormai "spezzettato".

Continua, evidenziando che nel DDL c.d. Calderoli si parli di svantaggi derivanti dalla condizione insulare di alcune Regioni e si prevedono delle correlate norme perequative di carattere programmatico ma, sottolinea, che la Sicilia dovrebbe attingere ad altri canali di finanziamento. Tra questi, cita il fondo di solidarietà di cui all'art. 38 dello Statuto che, però, evidenzia come sia venuto sostanzialmente meno in ragione dei fondi perequativi di cui all'art. 119, terzo comma, Cost, che a loro volta, rammenta, sono fermi a causa della mancata attuazione del federalismo fiscale.

Ritiene, pertanto, che la strada da percorrere per la Sicilia sia il trasferimento di risorse senza che questo trasferimento venga accompagnato dal trasferimento di ulteriori funzioni che poi non si riescono a garantire.

Da ultimo, sottolinea come spetti alla politica siciliana dare dei segnali e attivarsi presso la politica nazionale perché l'autonomia differenziata possa realizzarsi in modo diverso dal modello delineato nel DDL c.d. Calderoli, garantendo il principio costituzionale di unità e indivisibilità della Repubblica.

L'On. SAFINA Concorde con quanto rappresentato dal prof. Verde ma sottolinea anche che l'inserimento dell'insularità nell'art. 119 Cost. poteva rappresentare uno stimolo per lo Stato ma invece, rammenta, come l'ultima legge di stabilità nazionale abbia stanziato solo 10 milioni per far fronte agli svantaggi derivanti dalla condizione insulare di Sicilia e Sardegna che sono veramente poca cosa a fronte dei 14 miliardi stanziati per il ponte sullo stretto di Messina.

Il Prof. VERDE, ritiene che si debba prendere atto del fatto che esiste una parte del Paese che vuole maggiore libertà dallo Stato e un'altra, invece, che vuole dipendere da quest'ultimo. Osserva che negli anni passati le politiche poste in essere nell'arco temporale che va dal presidente Alessi al presidente Pier Santi Mattarella erano il frutto di una visione complessiva dello sviluppo della Regione Siciliana. Sottolinea che oggi, ad esempio, la Provincia autonoma di Trento ha deciso di investire fortemente sul capitale umano e, quindi, sulla formazione e, pertanto, accompagna i propri giovani "dall'asilo sino al MASTER" con politiche di assistenza e incentivazione mirate in tal senso.

Il PRESIDENTE chiede al Prof. Verde come vada interpretato l'articolo 10, comma 2, del DDL c.d. Calderoli nella parte in cui prevede che per le autonomie speciali, anche con riferimento all'autonomia differenziata, trovi applicazione la clausola di maggior favore di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Il Prof. VERDE ritiene che sia scontato che alle autonomie speciali si applichino le maggiori forme e condizioni di autonomia che discendono per le Regioni ordinarie dall'attuazione dell'autonomia differenziata.

L'On. SAFINA chiede al Prof. Verde se intraveda profili di illegittimità costituzionale nel DDL c.d. Calderoli.

Il Prof. VERDE ritiene che siano a rischio le prerogative parlamentari, specialmente se si considera la legge di approvazione delle intese come "legge solo in senso formale" e, quindi, non idonea a modificarne il contenuto ma solo ad approvare o meno l'intesa siglata tra lo Stato e la Regione richiedente le ulteriori forme di autonomia. Afferma che il Parlamento nazionale dovrebbe essere in grado di decidere quante materie debbano essere trasferite alla Regione anche modificando l'intesa in sede di approvazione della predetta legge. Invece, quanto alla determinazione dei LEP, pensa che la vera questione problematica non sia tanto il rispetto del principio di legalità ma l'impossibilità dei DPCM di giungere al sindacato della Corte costituzionale in via incidentale o in via principale, pertanto, osserva come la fonte più idonea per individuare i predetti LEP sia rappresentata dal decreto legislativo.

Il PRESIDENTE, ringrazia il Prof. Verde per i numerosi spunti di riflessione offerti alla Commissione.

Non avendo nessun altro chiesto di parlare, il Presidente chiude la seduta.

RESOCONTO SOMMARIO SEDUTA N. 12 DEL 3 OTTOBRE 2023

1) Audizione, del Prof. Giacomo D'Amico in ordine all'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

(Presidenza del Presidente On. Mancuso)

Il PRESIDENTE dichiara aperta la seduta, ringrazia il Prof. D'Amico e sottolinea come la commissione sia interessata ad acquisire un parere di carattere strettamente tecnico in ordine all'attuazione dell'Autonomia differenziata sulla base del DDL Calderoli.

Il Prof. D'AMICO evidenzia che l'analisi che esporrà è priva di pregiudizi trattandosi dell'attuazione, da parte del DDL c.d. Calderoli, di un modello di autonomia contemplato dalla Carta costituzionale che è stato anche oggetto di una proposta di revisione nell'ambito della riforma costituzionale proposta dal Governo presieduto dal Presidente Matteo Renzi. Rammenta come le prime intese per accedere alle ulteriori forme di autonomia contemplate dal terzo comma dell'articolo 116 Cost. riguardino tre Regioni: Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna e che quest'ultima, però, in sede di Conferenza unificata, a marzo, ha votato contro il DDL in parola.

Ciò detto, rammenta come il regionalismo italiano fosse ispirato al modello del "caffè per tutti", ossia un modello uniforme che è ben diverso da quello per così dire "del piatto di formaggio" in cui ciascuna regione ha competenze differenziate sulla base di cataloghi di materie dalle quali poter scegliere quali esercitare. Al modello di regionalismo italiano unitario si affiancava la deroga rappresentata dalle Regioni speciali che, sottolinea, si sono progressivamente appiattite sulle Regioni ordinarie con una certa distinzione tra regioni speciali del sud e del nord Italia. Al riguardo, ricorda come il maggior numero di norme di attuazione degli statuti emanate con riferimento alle Regioni speciali del nord rispetto, ad esempio, alla Sicilia, sia un sintomo di questo differente funzionamento della specialità nelle Regioni settentrionali.

Venendo all'esame del DDL Calderoli, evidenzia che l'attuazione del terzo comma dell'articolo 116 Cost., attraverso la legge in parola, è tesa a superare il modello unico di regionalismo. Sul punto, mette in luce una serie di problematiche. La prima riguarda la scelta del DDL Calderoli di prevedere il trasferimento di interi blocchi di materie tra quelle contemplate dall'articolo 117, attraverso intese approvate con le procedure previste dall'articolo 116 Cost. Sul punto ritiene che già il terzo comma dell'articolo 116 Cost., ove prevede il trasferimento di interi blocchi di materie potrebbe contrastare con i principi espressi nella prima parte della Costituzione. Il secondo problema del DDL ritiene che vada ricercato nella tipologia di funzioni da trasferire, posto che l'articolo 116 Cost. si riferisce solo alle funzioni legislative, mentre il DDL Calderoli fa riferimento anche al trasferimento delle funzioni amministrative. Il terzo problema attiene invece all'applicazione alle Regioni speciali dell'autonomia differenziata. Al riguardo mette in evidenza come la lettera del terzo comma dell'articolo 116 Cost., dove si parla di "altre Regioni", se letta alla luce del primo comma farebbe propendere per una risposta

negativa, mentre il DDL Calderoli, richiamando la clausola di maggior favore di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, applica l'autonomia differenziata alle Regioni speciali. Il quarto problema ritiene che sia la determinazione dei LEP, cui è subordinata l'attuazione dell'autonomia differenziata. Evidenzia, sul punto, che la "determinazione" o "individuazione" non corrisponda necessariamente al loro "finanziamento".

Il quinto aspetto problematico riferisce essere l'assenza nell'articolo 116 Cost. di una legge quadro sull'attuazione dell'autonomia differenziata, ma ritiene che sotto questo profilo il DDL Calderoli non paia problematico perché colma una lacuna del dettato costituzionale che non aveva previsto espressamente una cornice normativa di carattere generale.

Detto ciò, mette in evidenza come, nonostante l'importanza delle problematiche legate al DDL Calderoli, e quindi all'attuazione dell'autonomia differenziata, la seduta della Conferenza Unificata che ha esaminato il testo, svoltasi il 2 marzo 2023, è durata solo 50 minuti, un tempo che ritiene piuttosto limitato per affrontare tematiche di tale portata.

Continua facendo riferimento ad alcuni aspetti puntuali del disegno di legge in parola. In particolare, si sofferma sul frequente ricorso all'interno del disegno di legge a forme di "silenzio-assenso". Evidenzia infatti che vi sono almeno quattro meccanismi di "silenzio", ossia quelli previsti dall'articolo 2, comma 1; dall'articolo 2, comma 5; dall'articolo 3, comma 2, con riferimento al parere che è chiamata ad esprimere la Conferenza unificata e a quello che sono tenute a rendere le Camere sulle intese stipulate tra lo Stato e la Regione richiedente ulteriori forme di autonomia.

Sottolinea come questi meccanismi di "silenzio-assenso" esprimano l'esigenza di superare celermente un eventuale dissenso, ma ritiene che rappresentino un problema a prescindere dal colore politico della maggioranza di turno.

Aggiunge che un altro aspetto del DDL da prendere in considerazione è quello del ruolo del Parlamento, che viene coinvolto nel processo di approvazione delle intese attraverso atti di indirizzo comunque superabili con i predetti meccanismi di "silenzio-assenso", ed è inoltre "costretto" a recepire l'intesa con una modalità "prendere o lasciare", senza avere la possibilità di emendarlo. Ritiene che si tratti di un meccanismo molto simile a quello delle intese con le confessioni religiose acattoliche, di cui all'articolo 8, ultimo comma della Costituzione.

Si sofferma, inoltre, sul ruolo rivestito dalle altre Regioni che giudica "carente". Ritiene infatti che dalla stipula delle intese discendano conseguenze sulla spesa degli enti della finanza pubblica allargata e nonostante ciò il ruolo delle altre Regioni è circoscritto a quello esercitato in sede di Conferenza unificata.

Continua poi soffermandosi sulla determinazione dei LEP. Rammenta come questi debbano essere determinati in relazione alle materie dell'articolo 116 Cost. Evidenzia, però, che vi sono altre materie che, pur non ricadendo tra quelle contemplate dalla predetta norma costituzionale, necessiterebbero della determinazione dei livelli essenziali.

Sul punto riferisce come nella seduta del 2 marzo 2023 della Conferenza unificata il Presidente De Caro abbia fatto notare come la funzione "Scuola" venga assicurata dai comuni e quindi rischia di rimanere fuori dalla determinazione dei LEP e dal relativo finanziamento.

Ricorda che il comma 1 dell'articolo 4 del DDL Calderoli fa riferimento al trasferimento delle funzioni e al relativo finanziamento delle materie per le quali sono stati determinati i LEP; mentre il comma 2 del medesimo articolo, al fine di trasferire e finanziare le

funzioni fuori LEP, fa riferimento alle singole intese stipulate con le Regioni ad autonomia differenziata. Ritiene quindi che ne venga fuori un quadro composito, in base al quale vi sarebbero materie oggetto di trasferimento rispetto ai quali sono determinati i LEP, ossia quelle di cui all'articolo 116 Cost., materie oggetto di trasferimento rispetto alle quali i LEP possono essere determinati e materie che possono essere oggetto di trasferimento alle Regioni richiedenti senza determinazione dei LEP.

L'ultimo punto problematico su cui si sofferma è il criterio della "spesa storica". Riferisce che a riguardo vi sono una serie di pregiudizi ideologici, con la previsione, che afferma di ritenere errata, del "residuo fiscale", ossia la differenza tra il gettito delle imposte prodotto su un determinato territorio e quello che viene effettivamente speso sul medesimo territorio che dovrebbe rimanere, in termini di finanziamento di beni e servizi ulteriori, ai cittadini di quello stesso territorio.

Sottolinea come il criterio della "spesa storica" possa essere "micidiale" per la Sicilia e tutto il Sud Italia, che sarebbero "mortificati" dal suo impiego. Riporta come esempio quello del finanziamento degli asili nido nella Regione Calabria ed Emilia Romagna. Ritiene che basandosi sul criterio della "spesa storica" la sperequazione tra le due realtà regionali prese in considerazione rimarrebbe la medesima.

SAFINA: chiede se il criterio della "spesa storica" abbia un rilievo nella determinazione dei LEP.

Il Prof. D'AMICO: riferisce che il DDL Calderoli fa riferimento al criterio dei "fabbisogni *standard*" e non alla "spesa storica", ma si dichiara ugualmente contrario perché ritiene si tratti di un criterio pericolosissimo e sottolinea come il suo giudizio prescinderebbe al colore politico della riforma.

Riferisce inoltre che costi e "fabbisogni *standard*" saranno determinati da altri organi, ossia la "Cabina di regia" e la "Commissione paritetica" e che quando si determineranno i LEP ritiene che si appurerà che questi hanno un costo insostenibile. Rammenta come il Servizio Studi del Senato della Repubblica, nell'ambito della sua attività di documentazione parlamentare, abbia affermato che il DDL presenta delle criticità, perché pretende di finanziare le nuove competenze attribuite alle Regioni che ne faranno richiesta sottoscrivendo le intese, con il gettito dei tributi erariali, senza considerare che la compartecipazione a detto gettito è condizionata, tra l'altro, dall'andamento del ciclo economico. Rammenta altresì come il Servizio Studi del Senato critichi anche l'articolo 8, comma 1 del DDL che prevede la neutralità finanziaria, e quindi l'invarianza della spesa, per l'applicazione del DDL e delle relative intese che verranno stipulate e ritiene di condividere l'orientamento espresso dal Servizio Studi suddetto per il quale gli effetti onerosi potranno determinarsi anche in fase successiva alla determinazione dei LEP.

IL PRESIDENTE: chiede quale sia per le Regioni speciali, anche alla luce di attuazione dell'autonomia differenziata, il meccanismo più corretto per vedersi attribuire nuove e maggiori forme di autonomia.

Il Prof. D'AMICO: ritiene che la strada da seguire sia quella avviata proprio in questi giorni dagli esecutivi delle Regioni speciali per adeguare i propri statuti, il che comporterebbe finalmente il venir meno dell'operatività della clausola di maggior favore prevista dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Ritiene auspicabile questa iniziativa comune delle Regioni speciali che considera l'unica strada percorribile

per addivenire finalmente all'adeguamento con legge costituzionali degli statuti di autonomia.

Rammenta che l'articolo 10 del DDL Calderoli, al comma 2 continua ad applicare la clausola di maggior favore alle Regioni speciali, che viene interpretata nel senso che anche quest'ultime possano accedere alle intese previste dal terzo comma dell'articolo 116 Cost.

IL PRESIDENTE: ringrazia il Prof. D'Amico per le approfondite riflessioni e ritiene di condividerne, anche se solo per certi aspetti, le preoccupazioni.

SAFINA: propone di acquisire, continuando il ciclo di audizioni sull'autonomia differenziata, una visione più complessiva della tematica, anche al fine di realizzare un documento finale.

IL PRESIDENTE: evidenzia l'importanza di mantenere interlocuzioni con le altre Regioni speciali e, in particolare, con le province autonome di Trento e Bolzano che agiscono trasversalmente indipendentemente dalle appartenenze politiche a vantaggio del riconoscimento di più ampi spazi di autonomia.

IL PRESIDENTE ringrazia il Prof. D'Amico e non avendo altri chiesto di parlare, chiude la seduta.

RESOCONTO SOMMARIO SEDUTA N. 12 DEL 17 ottobre 2023

1) Audizione del prof. Gaetano Armao, in ordine alle iniziative intraprese dalle Regioni speciali e dalle province autonome per l'adeguamento dei rispettivi statuti ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

(Presidenza del Presidente On. Mancuso)

Il PRESIDENTE dichiara aperta la seduta e ringrazia il Prof. Armao per essere venuto in audizione nella qualità di consulente del Presidente della Regione per i rapporti extraregionali. Gli chiede di relazionare in merito alle iniziative intraprese dalle Regioni speciali per procedere all'adeguamento dei rispettivi Statuti chiarendo se dette iniziative siano collegate con l'attuazione dell'Autonomia differenziata delle Regioni ordinarie.

IL PROF. ARMAO sottolinea la complessità della questione delle autonomie speciali in rapporto all'autonomia differenziata. Rammenta come le prime versioni di intese prodotte, mentre era in carica il Governo presieduto dall'On. Gentiloni, prefigurassero già le ambizioni delle Regioni ordinarie intenzionate ad avvalersi del comma 3 dell'articolo 116 Cost. Ricorda, inoltre, come nella scorsa legislatura siano stati svolte indagini conoscitive e approfondimenti sul punto, sia al Parlamento nazionale che qui in Assemblea. Ma poi, com'è noto, l'attuazione dell'autonomia differenziata non si è più concretizzata. Ritiene, invece, che l'unica novità significativa partorita nella scorsa legislatura dal Parlamento nazionale, sia rappresentata dalla riforma costituzionale dell'articolo 119 che impegna lo Stato a rimuovere gli svantaggi dell'insularità, tanto più che l'attuazione dell'articolo 116 presuppone una piena attuazione dell'articolo 119 della Carta costituzionale sui rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni. Da ultimo ricorda, altresì, che alla fine il DDL Calderoli, in corso di esame presso il Parlamento, contiene un riferimento all'insularità per merito del Presidente Cossa, ossia il Presidente della Commissione "insularità" della Regione Sardegna. Sul punto ritiene che la minzione dell'insularità all'interno del DDL Calderoli non rappresenti soltanto un aspetto formale, posto che bisogna tenerne conto in tutti i settori che attengono ai rapporti, specie se finanziari, tra Stato e regioni. Continua sottolineando che al DDL Calderoli sono stati presentati degli emendamenti che riequilibrano alcune scelte di fondo del regionalismo differenziato attraverso dei "significativi" "aggiustamenti". Auspica che la Commissione "Statuto e materia statutaria" dell'ARS valorizzi maggiormente le proprie competenze in tema di insularità, come sta facendo la Regione autonoma Sardegna. Venendo più nel dettaglio alle iniziative portate avanti dalle regioni a Statuto speciale, anche con la collaborazione dei rispettivi Consigli regionali, riferisce che si sta cercando di creare un tavolo di coordinamento tra le regioni speciali e lo Stato per delle proposte di modifiche condivise di tutti gli Statuti speciali. Riferisce altresì che la Sicilia allo stato non partecipa perché il Presidente Schifani vuole coinvolgere il Parlamento siciliano.

L'On. SAFINA chiede se l'iniziativa riguardi solo la parte ordinamentale degli statuti o anche quella finanziaria.

IL PROF. ARMAO riferisce che si parla principalmente delle competenze legislative e amministrative ma di aver proposto al Presidente Schifani anche di intervenire sulle norme finanziarie dello Statuto speciale e sulle sue modalità di attuazione. Sul punto ritiene che, mentre attraverso il meccanismo di cui all'articolo 116, comma 3, Cost, le regioni ordinarie potranno ottenere il trasferimento in blocco di una molteplicità di funzioni, quelle speciali dovranno farlo tramite l'adozione di numerose norme di attuazione dello Statuto che, sottolinea, hanno un *iter* di approvazione molto lungo e complesso.

Ritiene, inoltre, che il meccanismo delle norme di attuazione degli Statuti speciali abbia funzionato per regioni come il Trentino Alto-Adige, che ha più di cento disposizioni attuative o come il Friuli che ha ottenuto norme di attuazione su tematiche importanti come l'energia. Al riguardo sottolinea che la Sicilia, che è la prima regione in termini di contributo al fotovoltaico, invece in tema di energia non ha norme attuative dello Statuto speciale.

L'On. VARRICA: chiede informazioni circa le tempistiche di questo tavolo tecnico delle speciali.

Il Prof. ARMAO riferisce che il tavolo delle speciali è stato appena avviato e che l'iniziativa dovrebbe andare di pari passo con quella delle riforme istituzionali in corso di esame, ossia autonomia differenziata e Premierato.

L'On. SAFINA chiede con quali modalità il Presidente della Regione intende coinvolgere il Parlamento Siciliano.

Il PROF. ARMAO riferisce che vi è un ventaglio di ipotesi ma in ogni caso l'idea è quella di portare avanti un confronto aperto per ottenere la massima convergenza possibile delle forze politiche rappresentate in Assemblea.

L'On. SAFINA chiede chiarimenti sui profili finanziari dei rapporti tra Stato e Regione cui il Prof. Armao ha fatto cenno in precedenza.

Il Prof. ARMAO ricorda che le norme finanziarie di attuazione dello Statuto speciale sono assai vetuste e come vi sia necessità di rivedere le stesse norme statutarie in materia, a cominciare dalla disciplina delle accise. Ritiene però che sia difficile per la Regione Siciliana da sola chiedere di rivedere lo Statuto sulle tematiche finanziarie, diversamente sottolinea come sia una strada più facilmente percorribile quella di proporre modifiche dello Statuto riguardanti, oltre che gli aspetti finanziari, anche le competenze legislative, assieme alle altre regioni speciali, anch'esse interessate al adeguamento dei rispettivi Statuti di autonomia. Aggiunge, inoltre, come vi sia la necessità di superare il principio del parallelismo tra risorse e funzioni trasferite dallo Stato alla Regione evidenziando che già la Corte costituzionale e la Corte dei conti abbiano più volte sostenuto che la Regione Siciliana non dispone delle risorse necessarie per esercitare le funzioni che le sono state sino ad ora trasferite e sottolinea che, nonostante ciò, il MEF continua a voler applicare il suddetto principio per cui si riconoscono nuove risorse solo all'atto del trasferimento di nuove funzioni alla Regione. Da ultimo, ribadisce che occorre invece procedere alla quantificazione dei costi standard avendo riguardo ai costi derivanti dalla condizione insulare della Sicilia.

Il PRESIDENTE ringrazia e si dice molto soddisfatto della volontà di coinvolgere l'Assemblea nel processo di adeguamento degli Statuti speciali ritenendo anche lui che un'iniziativa unitaria di tutte le Regioni speciali possa avere maggiori possibilità di successo.

Il PRESIDENTE non avendo nessun altro chiesto di parlare, il Presidente chiude la seduta.

RESOCONTO SOMMARIO SEDUTA N. 13 DEL 7 novembre 2023

1) Audizione, del Prof. Alessandro Morelli in ordine all'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

(Presidenza del Presidente On. Mancuso)

Il PRESIDENTE dichiara aperta la seduta, ringrazia il Prof. Morelli, rammenta che il Professore è componente della commissione ministeriale di “studio e analisi del sistema delle Conferenze”, sottolinea, poi, come la commissione sia interessata ad acquisire un parere di carattere strettamente tecnico in ordine all'attuazione dell'Autonomia differenziata sulla base del DDL Calderoli in corso di esame da parte delle Camere.

Il Prof. MORELLI evidenzia che le questioni sollevate dal DDL Calderoli di attuazione dell'autonomia differenziata siano molteplici, tra queste ritiene che tra le più rilevanti, oltre a quella dell'impatto dei LEP sulle regioni ordinarie che chiedono di accedere alla differenziazione, vi sia quella dell'applicazione dell'articolo 116, comma 3, alle Regioni speciali. Rammenta come vi siano al riguardo molteplici opinioni tra gli interpreti. Sottolinea che alcuni escludono tale possibilità sulla base del tenore letterale della predetta norma costituzionale. Ricorda, però, come le disposizioni transitorie del DDL Calderoli richiamino la clausola di maggior favore prevista dall'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, prevista al fine di estendere alle Regioni speciali, nelle more dell'adeguamento dei rispettivi Statuti, la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione con riferimento alle parti in cui si prevedono forme di maggiore autonomia. Afferma di condividere la scelta di ricorrere alla clausola di maggior favore ritenendo applicabile l'autonomia differenziata alle Regioni speciali. Ritiene che l'argomento per cui la clausola in parola sia solo transitoria possa essere superato dalla circostanza che comunque produce effetti finché gli Statuti non sono stati adeguati e allo stato questo non è avvenuto. Sottolinea che applicata alle Regioni speciali la previsione di cui al terzo comma dell'articolo 116 Cost, vi sarebbero due ordini di competenze, quelle previste dallo Statuto e quelle oggetto di negoziazione e della stipula dell'intesa approvata dalle Camere. Afferma che la possibilità anche per la Regione Siciliana di accedere al meccanismo delle intese potrebbe essere utile come “sperimentazione”, ossia al fine di verificare se la Regione riesce ad esercitare le competenze legislative e amministrative ulteriori assegnate sulla base dell'intesa, per poi eventualmente recepire dette competenze in sede di adeguamento dello Statuto speciale con le procedure di revisione costituzionale. Un secondo profilo sul quale si sofferma è quello della necessità di una legge di attuazione dell'articolo 116. Ritiene che, benché detta legge ordinaria non sia costituzionalmente necessitata, la sua previsione sia auspicabile al fine di rendere omogeneo il processo di negoziazione delle intese. In ogni caso, sottolinea come l'approvazione o meno del DDL Calderoli condiziona l'avvio del processo di riconoscimento dell'autonomia differenziata.

Per quel che attiene ai profili di criticità, ritiene di dover evidenziare quello dei tempi di

definizione dei LEP, che giudica invero molto stringente, assieme alla mancata attuazione del federalismo fiscale previsto dalla legge delega n. 42 del 2009, nonché l'ulteriore rinvio dell'attuazione dei principi sulla fiscalità regionale che, da ultimo, la legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022, art. 1, comma 788) ha fissato alla data del 2027, o del 2026, nel caso si dovessero realizzare le condizioni previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011 per l'attuazione appunto del federalismo fiscale.

Sottolinea, inoltre, quale profilo di criticità del DDL Calderoli, la previsione della clausola di invarianza finanziaria che ritiene si risolva nel mantenimento del criterio della spesa storica in luogo del passaggio al sistema dei "costi standard". Giudica problematica anche la possibilità che le intese consentano il trasferimento alle Regioni richiedenti delle funzioni riferibili a tutte le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117, auspica piuttosto che la scelta delle materie sia "controllabile e rivedibile".

Quale ulteriore profilo problematico, sottolinea che vi possa essere il rischio di un "neo-centralismo regionale" a discapito degli enti locali là dove l'articolo 6 del DDL Calderoli prevede che le funzioni amministrative trasferite alle Regioni "possano" e non "debbano" essere trasferite ai comuni, profilo che giudica in contrasto con il comma 1 dell'articolo 118 della Costituzione che individua il Comune quale ente cui attribuire, in via generale, l'esercizio della funzione amministrativa.

Più in generale, ritiene che manchi una consapevolezza del ruolo delle Regioni, anche in considerazione del fatto che si sconta una visione "identitaria" per quel che riguarda le Regioni speciali e un'altra "funzionalista" per quel che attiene all'autonomia differenziata.

Da ultimo, evidenzia che l'autonomia differenziata vada esaminata in prospettiva sistemica, ossia avendo presente la forma di stato e la forma di governo ma che in ogni caso ritiene che l'attuazione dell'autonomia differenziata non possa controbilanciare la modifica della forma di governo al quale dichiara di non essere contrario a priori. Evidenzia, piuttosto, che ai fini di un contrappeso rispetto alla modifica della forma di governo tesa a rafforzare il ruolo del Presidente del Consiglio, si debba ragionare di bicameralismo differenziato e di seconda camera delle regioni o delle autonomie territoriali o, quantomeno, della costituzionalizzazione del sistema delle conferenze.

L'On. SAFINA condivide la possibilità che l'autonomia differenziata, quantomeno astrattamente, possa essere applicata alle Regioni speciali ma chiede qualche chiarimento sulla marginalizzazione del ruolo del Parlamento circa l'approvazione delle intese stipulate tra lo Stato e la Regione richiedente evidenziando come le Camere non possano esprimersi sulla scelta delle materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost. da trasferire alla regione.

Il Prof. MORELLI evidenzia come il Parlamento non sia chiamato solo a fare delle leggi, la soluzione prevista dal DDL Calderoli, sottolinea, è quella di una previa approvazione di un atto di indirizzo da parte delle Camere sullo "schema di intesa preliminare" e ritiene come non sia peregrina l'ipotesi che le Camere possano poi bocciare l'intesa se non sono state seguite le indicazioni contenute nell'atto di indirizzo precedentemente approvato.

Il PRESIDENTE evidenzia l'indebolimento del ruolo degli enti locali nell'ambito della riforma in corso di esame e chiedere qualche ulteriore considerazione al riguardo.

Il Prof. MORELLI rammenta come vi fosse chi riteneva i referendum sull'autonomia

differenziata svoltisi in Lombardia e Veneto potessero sopperire alla mancata consultazione degli enti locali e auspica che l'attuazione dell'autonomia differenziata non accresca le tensioni tra gli enti in questione e le Regioni. Sottolinea, poi, come sia di assoluto interesse comprendere come potrebbe attuarsi l'autonomia differenziata nella Regione Siciliana.

L'On SAFINA evidenzia come il DDL Calderoli proceduralizzi il processo per giungere alle intese mettendo tale procedimento nelle "mani" del Governo e ritiene, inoltre, che questa legge spogli il Parlamento della determinazione dei LEP.

Il Prof. MORELLI sottolinea come sarebbe stato opportuno approvare questa legge di attuazione dell'autonomia differenziata con la procedura di approvazione delle leggi costituzionali di cui all'articolo 138 Cost, oppure come sarebbe stato, comunque, preferibile modificare l'articolo 116 della Costituzione prevedendo espressamente il rinvio alla legge ordinaria per l'attuazione dell'autonomia differenziata.

L'On. GIAMBONA riferisce che negli ultimi tempi sembra che l'autonomia differenziata si applichi non impugnando le leggi regionali e chiede se ci sono dei criteri al riguardo.

Il Prof. MORELLI evidenzia come la scelta di impugnare sia una decisione politica e che comunque vi è la possibilità che la legge regionale giunga ugualmente alla cognizione della Corte costituzionale in via incidentale, Sul punto sottolinea anche che vi sono regioni "massacrate" con le impugnative da parte del Governo e altre "graziate".

Il PRESIDENTE chiede di esprimere qualche considerazione sull'adeguamento degli Statuti speciali atteso ormai da tempo.

Il Prof. MORELLI ritiene che sarebbe opportuno che sul punto le Regioni speciali facessero rete, anche se evidenzia che le differenze tra di loro sono realmente notevoli. Con riguardo allo Statuto Siciliano, sottolinea come il suo adeguamento sarebbe assolutamente necessario e che nell'ambito dell'adeguamento degli statuti si possano immaginare anche soluzioni nuove per quel che riguarda il meccanismo dell'impugnazione delle leggi delle Regioni speciali.

IL PRESIDENTE ringrazia il Prof. Morelli e non avendo altri chiesto di parlare, chiude la seduta.

RESOCONTO SOMMARIO SEDUTA N. 20 DEL 7 maggio 2024

- 1) Audizione, con riferimento ai profili di carattere finanziario dei rapporti tra lo Stato e la Regione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva concernente "Ricognizione degli ambiti di materie e dei settori dell'Amministrazione regionale e locale che necessitano dell'adozione di norme di attuazione dello Statuto speciale";
- 2) Audizione in ordine all'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

(Presidenza del Presidente On. Mancuso)

IL PRESIDENTE dichiara aperta la seduta e ringrazia il Sen. Enrico La Loggia per la sua presenza. Rammenta come la Commissione abbia avviato un'indagine conoscitiva sulle norme di attuazione dello Statuto speciale che necessitano ancora di essere emanate decidendo di dedicarsi, in primo luogo, alle disposizioni di carattere finanziario, in particolare la mancata attuazione dell'articolo 37 dello Statuto di cui la commissione si è già occupata. Riferisce che nell'ambito della suddetta indagine si colloca l'Audizione del Sen. La Loggia, anche in ragione della sua esperienza istituzionale quale Ministro per gli affari regionali.

IL Sen. LA LOGGIA ringrazia il Presidente e i membri della Commissione per l'invito e rammenta come si occupi dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana, con particolare riferimento all'attuazione degli articoli 37 e 38 dello Statuto, dal lontano 2003, quando, dopo un serrato confronto con il Ministro Tremonti e il Presidente Berlusconi, rammenta di aver ottenuto per la Sicilia un contributo di tre miliardi. Sottolinea, poi, che con il contributo di solidarietà cui la Sicilia avrebbe diritto, ex articolo 38 dello Statuto speciale, potrebbero finanziarsi importanti infrastrutture pubbliche utili a colmare il divario infrastrutturale tra la Sicilia e le Regioni del nord Italia. Sul piano prettamente giuridico, evidenzia come lo Statuto sia una disposizione pattizia, che pone sullo stesso piano di rapporti lo Stato e la Regione Siciliana e come l'articolo 37 e, più in generale, i profili finanziari ivi disciplinati, rappresentano una disciplina speciale che deroga, quindi, all'articolo 81 e 119 Cost. Ricorda, inoltre, come lo Statuto speciale della Regione siciliana sia stato convertito, dall'Assemblea costituente, con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ossia è la legge n. 2 della Repubblica Italiana dopo la n. 1 che è la Carta costituzionale.

Ripercorre poi la genesi delle norme finanziarie dello Statuto speciale che, secondo quanto gli raccontarono il padre, l'On. Giuseppe La Loggia e l'On. Alessi, fu oggetto di dispute con De Gasperi e Vanoni. Riferisce che il giovane Giuseppe La Loggia fu inviato a Roma a discuterne con Luigi Sturzo che, convintosi, chiamò immediatamente De Gasperi per spiegargli la bontà delle previsioni finanziarie che si volevano inserire nello Statuto e che, alla fine della telefonata disse a De Gasperi "Alcide non Ti chiamo più su questo argomento". De Gasperi chiamò poi Vanoni che così si convinse ad avallare le previsioni finanziarie dello Statuto speciale siciliano.

Detto ciò, nell'ambito di una generale ricognizione delle più recenti vicende che hanno interessato in modo specifico l'attuazione dell'articolo 37 dello Statuto, rammenta come

nel 2005 si sia giunti all'approvazione del decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 il quale dispone che le spettanze fiscali relative al reddito prodotto dagli stabilimenti e impianti siti nella Regione, fino ad oggi percepite dallo Stato, siano ritrasferite alla Regione e prevede, altresì, che "simmetricamente sono trasferite alla Regione competenze previste dallo Statuto fino ad ora esercitate dallo Stato". Con riguardo alla norma di attuazione in parola, riferisce di essersi recato nel 2005 alle ore 21,30 al Ministero dell'Economia e di aver richiesto di parlare con il Ministro Tremonti che, racconta, arrivò infuriato dopo una mezz'ora, si sedette e scrisse la norma di attuazione dell'articolo 37 dello Statuto che, nottetempo, fu inviata alla commissione paritetica e il pomeriggio successivo approvata in Consiglio dei Ministri.

Ricorda, altresì, che la parte del decreto relativa al simmetrico trasferimento delle funzioni dallo Stato alla Regione è stata interpretata dalla Corte nel 2008 nel senso che ci si debba riferire alle sole funzioni di riscossione del tributo, mentre i dirigenti del MEF interpretano la disposizione diversamente, tanto che in una riunione del 2008 al Ministero hanno dichiarato, ad onta dei siciliani, di non voler aderire all'interpretazione della Consulta. Nel 2009, ricorda, la Camera ha approvato delle mozioni per impegnare il Governo della Repubblica a dare attuazione all'articolo 37 e al d.lgs. n. 241 del 2005 secondo l'interpretazione datane dal giudice delle leggi ma, ribadisce, a quelle mozioni non si è dato alcun seguito.

Ritiene che il trasferimento delle funzioni e delle competenze avvenga sempre a svantaggio della Sicilia, in questo caso la Regione deve farsi carico della sola riscossione del tributo e non di funzioni ulteriori come sostiene il MEF.

Riferisce che nella scorsa legislatura aveva sottoposto la questione all'allora Presidente dell'Assemblea regionale On. Micciché affinché l'ARS approvasse una mozione per impegnare il Governo regionale ad occuparsi del problema dell'attuazione dell'articolo 37. Una mozione in tal senso ritiene che non possa che essere condivisa da tutti. Sottolinea, inoltre, che oltre ad approvare una mozione che impegni il Governo della Regione, l'Assemblea potrebbe rivolgersi direttamente al Parlamento nazionale. Rammenta di un precedente del 1958 in cui un documento proposto da suo Nonno fu sottoscritto e approvato da tutta l'Assemblea e fu poi inviato a Roma.

Evidenzia che nel frangente storico attuale nel quale si sta discutendo di autonomia differenziata delle Regioni ordinarie, che di per sé giudica non essere una riforma negativa, sia anche il momento per una concreta attuazione delle disposizioni statutarie relative ai rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana. Al riguardo, ritiene che quella dell'attuazione dell'articolo 37 sia una questione che va posta autonomamente rispetto al complessivo assetto dei rapporti finanziari Stato/Regione in considerazione della sentenza della Corte costituzionale del 2008 e rammenta come l'on. Figuccia abbia presentato una mozione in tal senso per l'approvazione da parte dell'Aula.

IL PRESIDENTE dichiara di concordare con i contenuti della mozione presentata dall'On. Figuccia e di volerla sottoscrivere.

GLI On.li SAFINA, LOMBARDO, GIAMBONA dichiarano di voler sottoscrivere anch'essi la mozione e ne auspicano un pronto esame da parte dell'Aula.

IL PRESIDENTE passa al secondo punto all'ordine del giorno e chiede al Sen. La Loggia delucidazioni sull'attività del comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) di cui è un autorevole componente e, più in generale, gli chiede di esprimere le sue considerazioni sui profili finanziari della riforma concernente

l'autonomia differenziata.

Il Sen. LA LOGGIA riferisce che i lavori del comitato allo stato sono sospesi ma dovrebbero riprendere a breve e di aver dato la propria disponibilità per continuare a farne parte ancora. Evidenzia come, però, all'interno del comitato non vi sia unanimità di vedute essendovi componenti schiacciati sulle posizioni della Lega e altri, come lui, con posizioni assolutamente indipendenti da qualunque visione di parte.

Ritiene che il DDL Calderoli sia tecnicamente problematico non potendosi, a finanza invariata, attuare i LEP e trasferire alle Regioni le funzioni restanti. Occorre per entrambi i profili recuperare le risorse e questo, a suo avviso, rimane un nodo irrisolto della riforma. Riferisce, altresì, che il Ministro Calderoli gli avrebbe detto, su sua sollecitazione, che il costo dell'autonomia differenziata si aggirerebbe sui cento miliardi di euro che il Ministro pensa di poter recuperare dai fondi europei. Giudica però questa operazione infattibile. Sottolinea che fino a quando gli abitanti di un piccolo comune come Sutera non avranno gli stessi LEP di chi abita in Via Montenapoleone a Milano l'autonomia differenziata non si potrà realizzare.

IL PRESIDENTE ringrazia il Sen. La Loggia e non avendo altri chiesto di parlare, chiude la seduta.

RESOCONTO SOMMARIO SEDUTA N. 23 DEL 30 luglio 2024

1) Audizione, del Prof. Giovanni Guzzetta in ordine all'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie e alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP).

(Presidenza del Presidente On. Mancuso)

Il PRESIDENTE dichiara aperta la seduta, ringrazia il Prof. Guzzetta, che vivendo a Roma è collegato in modalità da remoto, rammentando come già dal dibattito dottrinario sull'attuazione dell'autonomia differenziata sia emerso che la Sua sia una posizione un po' diversa e, quindi, anche per questo motivo, è parso utile alla Commissione acquisire le sue considerazioni sull'argomento. Dichiara, poi, che la Commissione è intenzionata a raccogliere in un libricino i risultati delle audizioni sin qui svolte sul tema. Cede poi la parola al Professore per acquisire un parere di carattere strettamente tecnico in ordine all'attuazione dell'Autonomia differenziata sulla base dei contenuti della legge n. 86 del 26 giugno 2024.

Il Prof. GUZZETTA ringrazia e si dichiara particolarmente onorato di essere stato chiamato in audizione presso una commissione dell'Assemblea regionale siciliana. Sottolinea la complessità della tematica e rammenta che è vigente da più di 23 anni una norma costituzionale, ossia l'articolo 116, comma 3 e ora la legge n. 86 del 2024, che è la cosiddetta legge Calderoli che però non disciplina direttamente l'autonomia differenziata delle regioni ordinarie ma il quadro normativo di riferimento e le condizioni per la concessione dell'autonomia differenziata alle regioni richiedenti. Ricorda che in passato erano già stati fatti tentativi di dare attuazione all'articolo 116, comma 3, Cost. da parte di governi e maggioranze di diverso colore politico.

In particolare, rammenta che nella scorsa legislatura ci fu un disegno di legge d'iniziativa Boccia dopo che il medesimo On. Boccia era stato ministro degli Affari regionali, ossia Atto Camera 3155 depositato l'8 giugno 2021, in cui, afferma, molte delle questioni che interessano il dibattito attuale sull'autonomia differenziata erano state in parte già affrontate. Ricorda, altresì, che vi era stato un tentativo di attuazione del 116 da parte della Ministra Gelmini, però, non tramutatosi in un disegno di legge.

Passando all'esame della legge n. 86 del 2024, riferisce che questa si occupa di vari profili. Rammenta innanzitutto che ci sono delle parti della legge che in qualche modo prescindono dalla realizzazione dell'autonomia finanziata e affrontano temi che, ritiene, avrebbero "potuto e dovuto", essere affrontati nei 23 anni trascorsi dall'approvazione del nuovo Titolo V, parte II, Cost.

Il primo tema noto a tutti, ricorda, è quello della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che è un obbligo del legislatore che prescinde dalla realizzazione o meno di ipotesi di autonomia differenziata, posto che i livelli essenziali delle prestazioni, riferisce, dovrebbero essere garantiti comunque anche a legislazione vigente. Rammenta, inoltre, che sotto il profilo della determinazione dei LEP, il disegno di legge affronta la questione con un doppio sistema, uno a regime, che è la determinazione dei livelli essenziali di

prestazioni attraverso decreto legislativo e che consente anche la modifica degli investimenti e delle destinazioni finanziarie per i LEP e un regime transitorio, disciplinato dall'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, ossia fino all'adozione di decreti del Presidente del Consiglio, però a legislazione invariata e quindi, ritiene, con funzione essenzialmente ricognitiva dell'esistente. Al riguardo, ricorda che per questo è stata istituita una commissione istruttoria presieduta dal Prof. Cassese, proprio sulla ricognizione della legislazione vigente, in tema di livelli essenziali e allo stato è in corso l'attività della "Commissione fabbisogni standard", che dovrebbe poi preparare degli schemi di decreto per l'adozione. Ritiene, quindi che già questo sia un disegno piuttosto articolato e complesso.

Continua sottolineando che un secondo aspetto disciplinato dalla legge n. 86 del 2024 riguarda la procedura per il raggiungimento delle intese, che è una procedura particolarmente articolata che, a differenza di quanto previsto dal disegno di legge Boccia, afferma di trovare molto più dettagliata. Ritiene, infatti, che il precedente disegno di legge presentato dall'On. Boccia fosse più scarno nella definizione del procedimento e del coinvolgimento dei vari organi, a cominciare dal Parlamento e dalla conferenza permanente, per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome. Sul piano della procedura, sottolinea che il titolare della competenza a negoziare è, come sempre avviene. Anche con le confessioni acattoliche, è il Governo e come il Governo, sulla base dell'articolo 2 della legge n. 86, abbia una serie di poteri anche al fine di limitare l'oggetto del negoziato per la stipula dell'intesa e rammenta, inoltre, come il Governo goda della fiducia della Sua maggioranza parlamentare. Evidenzia, poi, che la legge n. 86 delinea non solo una procedura che è articolata in vari passaggi, per addivenire alla stipula delle intese ma anche una disciplina sul regime di vigenza dell'intesa e anche sulla scadenza dell'intesa. Sotto questo profilo evidenzia che vi sono tutta una serie di norme di garanzia, nel senso che l'intesa può essere fatta cessare se si determinano una serie di condizioni di cui all'articolo 7 della legge della legge n. 86 di cui si tratta.

Continua soffermandosi sul quarto profilo, che giudica essere molto delicato, ossia il trasferimento delle funzioni. Ricorda che l'articolo 116 Cost. parla genericamente di speciali condizioni per l'autonomia, il che comprende sia le funzioni di rango legislativo, sia le funzioni di tipo amministrativo e sia il trasferimento di beni e personale. Ricorda che il trasferimento, ai sensi dell'articolo 4 della legge, deve avvenire secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese. La legge prevede che la copertura delle funzioni che sono trasferite avvenga attraverso la partecipazione a quote di tributi erariali, quindi definisce le modalità di finanziamento e poi prevede un sistema di monitoraggio che, ritiene, eviti la possibilità da parte delle regioni di incamerare il cosiddetto residuo fiscale. Ritiene, quindi, che nel disegno della legge le funzioni vengono per così dire "quotate". Riferisce, infatti, che il costo delle funzioni viene quotato e che la compartecipazione delle regioni ai tributi erariali corrisponde o comunque il gettito della partecipazione dovrebbe corrispondere, alla quotazione del costo delle funzioni con operazioni di compensazione che vengono effettuate nel caso in cui ci sia un gettito maggiore o minore rispetto alla copertura dell'esercizio delle predette funzioni.

Detto questo, sottolinea come la legge n. 86 preveda due cautele che giudica fondamentali. Rinviene la prima di queste cautele nella circostanza che il legislatore si fa carico della garanzia che le regioni che non accedano all'autonomia differenziata non subiscano nessun "tipo di contraccolpo". Rammenta, infatti, che per le regioni che non siano parte delle intese è garantita l'invarianza finanziaria, nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo quinto e sesto

comma.

Ricorda, anche, che le intese non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse destinate a ciascuna delle regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. Afferma, pertanto, che da questo punto di vista vi sarebbe una "garanzia assoluta" per le regioni che non accedono all'autonomia differenziata. Continua sul punto, evidenziando come, a sua volta, l'articolo 10 della legge n. 86 del 2024 preveda tutta una serie di misure di tipo perequativo e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, in attuazione dell'articolo 119, anche così come recentemente modificato e, quindi, anche con riferimento alle regioni insulari e alle misure che lo Stato deve adottare per ridurre gli svantaggi derivanti dall'insularità.

Ultimata l'illustrazione delle parti più significative della legge n. 86 di attuazione dell'autonomia differenziata, sottolinea come il dibattito sul punto si sia tutto concentrato sulle preoccupazioni relative agli squilibri finanziari. Sulla base della Sua interpretazione della legge, ritiene, però, che il tema non sia questo, perché vi sarebbero misure di compensazione e di garanzia come quelle da ultimo illustrate, soprattutto giudica positivamente la garanzia dell'invarianza finanziaria e la circostanza non si possano pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse destinate a ciascuna regione.

Afferma, quindi da ultimo, come la caratteristica di questa legge di attuazione dell'autonomia differenziata sia quella di consentire alle regioni che siano in condizione di farlo, di procedere a un'organizzazione della gestione di queste funzioni che, più che dar loro un vantaggio economico, dia loro una maggiore efficienza e consenta quindi poi di elaborare delle buone pratiche che possono eventualmente essere anche imitate da altre regioni. Ritiene che non vi siano, allo stato, delle disposizioni che consentano un incremento ingiustificato di finanziamenti alle regioni stipulanti l'intesa. Sottolinea che l'incremento di finanziamenti è legato all'esercizio di funzioni che sono aggiuntive rispetto a quelle normalmente esercitate e considera molto positivo che il legislatore abbia deciso di assicurare quei livelli essenziali di prestazioni in tutte le materie nelle quali si ritiene che debbano esserci, perché sono materie, afferma, legate al riconoscimento dei diritti civili e sociali, ai sensi della lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

L'On. SAFINA chiede di svolgere delle considerazioni e degli approfondimenti su tre profili. Il primo è quello dell'assenza di una previsione costituzionale che richiedesse l'adozione di una legge quadro come quella di cui si discute. Il secondo riguarda il coinvolgimento del Parlamento che giudica comunque insufficiente potendosi quest'ultimo limitare ad approvare o meno l'intesa negoziata tra il Governo e la regione. Il terzo aspetto che ritiene meriti qualche ulteriore considerazione è quello del riconoscimento dei LEP. Sul punto rammenta, infatti, che ci sono tutta una serie di materie che possono trasferirsi in assenza sostanzialmente della definizione dei LEP.

Fa riferimento ad alcune obiezioni del ministro Tajani, per esempio, in materia di commercio estero. Rammenta che il commercio estero, a livello di trattative per la stipula di intese di livello internazionale sono oggi governate dal Ministero degli esteri e invece, ritiene, che possa determinarsi lo "spacchettamento" di quelle che sono le scelte di politica economica con un grave danno per le regioni che hanno un tessuto produttivo ed economico più debole. Afferma, pertanto, che per condurre trattative commerciali sia necessaria la centralità dello Stato.

Quanto poi ai profili finanziari e all'invarianza dei trasferimenti, sui quali si dice molto

scettico, rammenta che la Sicilia, per esempio, già svolge tutta una serie di funzioni per conto dello Stato e rispetto a queste funzioni, ricorda come il Ministero dell'economia non abbia mai determinato il costo standard delle prestazioni per adeguare i trasferimenti. Ritiene che quindi si ponga un problema di notevole portata, perché dove lo Stato è debitore di alcune Regioni, in particolare della Regione Siciliana, non si interviene per normare sul punto in modo da risolvere le questioni finanziarie rimaste insolute e si decide invece di disciplinare come ampliare l'autonomia delle altre regioni.

Il Prof. GUZZETTA, non ritiene che l'articolo 116 stabilisca un obbligo costituzionale di prevedere una legge di procedura per addivenire alle intese. Cita, al riguardo, il caso delle intese con le confessioni acattoliche per le quali una procedura non è disciplinata. Afferma che una legge che disciplini la procedura sia più garantista del ruolo delle Camere.

Sottolinea che questa procedura sia una procedura che garantisce di più il Parlamento perché quest'ultimo è molto coinvolto nella fase preliminare e ha un potere di indirizzo rispetto al quale il Governo deve motivare le ragioni per cui intende discostarsi dagli indirizzi impartiti dalle Camere. Il Parlamento, ritiene, non ha solo un potere di "prendere o lasciare" in fase di approvazione con legge dell'intesa, ma appunto entra pienamente nel merito del suo contenuto. Sottolinea, poi, che vengono consultati altri organi perché, appunto la vicenda che riguarda l'autonomia differenziata coinvolge non solo il rapporto tra lo Stato e la singola regione, ma coinvolge anche il sistema regionale nel suo complesso e pertanto viene previsto il coinvolgimento della conferenza permanente e nella conferenza permanente vi sono tutte le regioni rappresentate. Evidenzia, inoltre, che quella italiana è una forma di governo parlamentare in cui il governo è in costante relazione con la sua maggioranza parlamentare. Ritiene, poi, importante porre l'attenzione sui poteri del Parlamento anche sulla vita dell'intesa. Rammenta, infatti, che se durante la vita dell'intesa, per ragioni politiche o per ragioni di minaccia all'unità politica economica è necessario, lo Stato unilateralmente, ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 84, può recedere all'intesa con una votazione a maggioranza assoluta del Parlamento, così come qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale conseguenti alla mancata osservanza, direttamente o indirettamente imputabile alla regione, sulla base del monitoraggio, dell'obbligo di garantire i LEP, sempre l'articolo 7 della legge n. 86 prevede che le Camere, con votazione a maggioranza assoluta, possano disporre la cessazione integrale o parziale delle intese.

Quindi ribadisce, che le intese, essendo accordi, sono sempre revocabili dalle parti e, in particolare, dallo Stato. Quanto alla questione dei profili finanziari, ritiene che l'esempio relativo ai crediti della Regione Siciliana nei riguardi dello Stato dimostri che non c'è bisogno dell'autonomia differenziata perché si determinino in situazioni di squilibrio, e ritiene quindi che sia un argomento neutro rispetto all'autonomia differenziata, nel senso che se c'è un problema di adempimento dello Stato, è un problema che c'è oggi, a prescindere dal fatto che si sia realizzata l'autonomia di cui al terzo comma dell'articolo 116 Cost..

Per quanto riguarda il trasferimento delle funzioni, ritiene che l'invarianza debba permanere, nel senso che le regioni non si possono avvantaggiare delle economie che riescono a realizzare attraverso una migliore organizzazione delle funzioni. Afferma che questo è un aspetto cruciale della riforma che non è stato abbastanza messo in evidenza, ossia che le regioni che accedono all'autonomia, se esercitano con maggiore efficienza le proprie funzioni determinando risparmi, non possono avvalersi per intero del gettito così

come previsto, ma quel gettito, cioè quella compartecipazione, ritiene debba modificarsi in funzione del risparmio conseguito. Ritiene, pertanto, che il guadagno per la Regione sia non in termini finanziari ma in termini di efficienza e che la copertura finanziaria sia sempre allineata al fabbisogno per l'esercizio delle funzioni trasferite. Sottolinea, sul punto, che troppo spesso si fa riferimento al residuo fiscale. Rammenta che il residuo fiscale è quello che invece è stato appena previsto dall'intesa che è stata stipulata dai socialisti catalani in Spagna. Riferisce che per sostenere il governo, questi hanno chiesto un'autonomia differenziata che prevede che il 100 per 100 del gettito dei tributi raccolti in Catalogna resti alla Catalogna.

Per quel che attiene all'interpretazione della materia commercio con l'estero, ritiene che l'autonomia differenziata non possa mai ridondare in soluzioni che compromettano il potere estero dello Stato, non trattandosi di una materia rientrante nei LEP. Ritiene, inoltre, che la tutela dei livelli essenziali vada esaminata a prescindere dall'ente, Stato o regione, titolare della competenza su una determinata materia. La tutela, ribadisce, va garantita in modo eguale sull'intero territorio nazionale. Rammenta che già le regioni si fanno carico di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni con riferimento alla Sanità e non possono, come dice la Corte costituzionale, finanziare ulteriori funzioni se non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni. Tornando al commercio con l'estero, rammenta che è una materia rientrante nel secondo comma dell'articolo 117, quindi competenza esclusiva statale ed è disciplinata dalla legislazione vigente, per cui ritiene che al riguardo l'attuazione dell'autonomia differenziata non debba destare preoccupazioni.

Il PRESIDENTE chiede di formulare delle considerazioni sulla possibilità per le Regioni speciali di accedere alle intese, alla luce della disciplina recata dall'articolo 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024.

Il Prof. GUZZETTA ritiene che si tratti di una questione ancora aperta che merita di essere approfondita. Rammenta che ci sono due elementi di carattere formale che farebbero propendere per una risposta negativa. La prima riguarda il dato testuale dell'articolo 116 Cost. che con il suo terzo comma parrebbe riferirsi a Regioni "altre" rispetto alle speciali di cui al primo comma della medesima norma. In secondo luogo, ricorda come l'autonomia delle regioni speciali si basi su Statuti approvati e modificati con legge costituzionale. Ritiene, in ogni caso, che sul punto la Costituzione possa aver lasciato delle strade aperte, magari con argomenti che debbono meglio essere approfonditi.

L'On. GIUFFRIDA dichiara di essere confortato dalle parole del Prof. Guzzetta in ordine alla portata del disegno di legge di attuazione dell'autonomia differenziata e afferma di essere grandemente soddisfatto dalla circostanza che si vuole finalmente superare il criterio della spesa storica. Chiede poi qualche approfondimento rispetto alla compatibilità della legge n. 86 con l'articolo 3 della Costituzione

Il Prof. GUZZETTA afferma che l'articolo 3 è inserito nel contesto di una costituzione che prevede la differenziazione e lo stesso articolo 3 è interpretato dalla Corte costituzionale, nel senso in cui tutte le Corti costituzionali lo interpretano, ossia "trattamento uguale per situazioni uguali e trattamento diseguale per situazioni diseguali". Ritiene che nel momento in cui l'ordinamento, pur all'interno del principio di unità della Repubblica, prevede forme e condizioni di autonomia, alcune delle quali

speciali, come per esempio quella siciliana o quella trentina e da ultimo prevede un ulteriore regime possibile di differenziazione, secondo una logica di regionalismo che definisce competitivo, la differenziazione è *in re ipsa*. Il problema, continua, è capire fino a che punto può arrivare la differenziazione, e su questo, afferma, il legislatore costituzionale ha messo un chiaro paletto nel momento in cui ha identificato i livelli essenziali. Si tratta, ribadisce, di una condizione in cui l'articolo 3 si applica interamente, nel senso che i livelli essenziali devono essere garantiti a tutti su tutto il territorio nazionale e in modo omogeneo. Per il resto, ritiene che sia nella differenziazione che si realizza la diversità di trattamento. Rammenta che spesso si trova davanti alla Corte costituzionale a dovere discutere in udienza e difendere le regioni. In particolare, la Regione Valle D'Aosta e riferisce che l'avvocatura dello Stato cita sempre l'articolo 3 come argomento ulteriore a favore dell'impugnativa statale ma, chiarisce, la differenziazione è voluta, è insita nell'autonomia. Ribadisce che per definizione c'è una differenziazione nel momento in cui l'ordinamento contempla l'autonomia speciale, con la possibilità di esercitare una potestà legislativa anche primaria in certe materie. Per cui, ritiene che il riconoscimento dell'autonomia differenziata non contraddica il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 Cost.

IL PRESIDENTE ringrazia il Prof. Guzzetta e non avendo altri chiesto di parlare, chiude la seduta.