

III COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari esteri e comunitari)

S O M M A R I O

COMITATO PERMANENTE SULLA POLITICA ESTERA PER L'INDO-PACIFICO.

INDAGINE CONOSCITIVA:

Sulle tematiche relative alla proiezione dell'Italia e dei Paesi europei nell'Indo-pacifico.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'*Atlantic Council's Global China Hub* (Svolgimento e conclusione) 65

Audizione, in videoconferenza, di Céline Pajon, ricercatrice dell'Istituto francese delle relazioni internazionali (IFRI) (Svolgimento e conclusione) 66

SEDE CONSULTIVA:

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. C. 1665 Governo, approvato dal Senato (Parere alla I Commissione) (*Esame e conclusione – Parere favorevole*) 66

ALLEGATO 1 (Parere approvato dalla Commissione) 72

ALLEGATO 2 (Proposta di parere alternativo presentata dal gruppo PD-IDP) 73

ALLEGATO 3 (Proposta di parere alternativo presentata dal gruppo M5S) 78

RISOLUZIONI:

7-00214 Formentini: Sulla creazione di un nuovo corridoio infrastrutturale India-Medio Oriente-Europa (Imec) (*Discussione e rinvio*) 70

COMITATO PERMANENTE SULLA POLITICA ESTERA PER L'INDO-PACIFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

Mercoledì 24 aprile 2024. — Presidenza del presidente Paolo FORMENTINI.

La seduta comincia alle 8.30.

Sulle tematiche relative alla proiezione dell'Italia e dei Paesi europei nell'Indo-pacifico.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti dell'*Atlantic Council's Global China Hub*.

(Svolgimento e conclusione).

Paolo FORMENTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Kaush ARHA, *rappresentante dell'Atlantic Council's Global China Hub*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni Simone BILLI (LEGA), Deborah BERGAMINI (FI-PPE) e Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD-IDP), entrambe in videoconferenza, e Paolo FORMENTINI (LEGA), *presidente*.

Kaush ARHA, *rappresentante dell'Atlantic Council's Global China Hub*, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

Audizione, in videoconferenza, di Céline Pajon, ricercatrice dell'Istituto francese delle relazioni internazionali (IFRI).

(Svolgimento e conclusione).

Paolo FORMENTINI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati. Introduce, quindi, l'audizione.

Céline PAJON, *ricercatrice dell'Istituto francese delle relazioni internazionali (IFRI)*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva.

Intervengono, quindi, per porre quesiti e formulare osservazioni Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD-IDP), in videoconferenza, Simone BILLI (LEGA), Elisabetta GARDINI (FDI), Naike GRUPPIONI (IV-CRE) e Paolo FORMENTINI (LEGA), *presidente*.

Céline PAJON, *ricercatrice dell'Istituto francese delle relazioni internazionali (IFRI)*, risponde ai quesiti posti e fornisce ulteriori precisazioni.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 24 aprile 2024. — Presidenza del presidente Giulio TREMONTI. — Inter-

viene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Giorgio Silli.

La seduta comincia alle 10.05.

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

C. 1665 Governo, approvato dal Senato.

(Parere alla I Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Giulio TREMONTI, *presidente*, dà conto delle sostituzioni.

Paolo FORMENTINI (LEGA), *relatore*, in premessa, segnala che il provvedimento – già approvato dal Senato – si compone di undici articoli, che riassume brevemente.

L'articolo 1, comma 1 illustra le finalità, ovvero la definizione dei principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole regioni. Nel corso dell'esame in prima lettura al Senato le finalità perseguite sono state ulteriormente specificate e integrate, inserendo fra le medesime il riferimento al rispetto dell'unità nazionale ed alla finalità di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nonché il riferimento al rispetto dei principi di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all'insularità.

Rileva che il successivo comma 2 stabilisce che l'attribuzione di funzioni, con riguardo a materie riferibili ai diritti civili e sociali – che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale – è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, primo comma, lettera *m*), della Costituzione, e nel

rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, sanciti dall'articolo 119 della Costituzione.

Osserva che l'articolo 2 disciplina il procedimento di approvazione delle intese tra Stato e regione, prevedendo che sia la regione, sentiti gli enti locali e nelle forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, a deliberare la richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Al termine del procedimento, il Consiglio dei Ministri delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa – della quale quest'ultima costituisce un allegato – che viene trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione: pertanto, trattandosi di una legge rinforzata, è previsto che ciascuna Camera la approvi a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Fa presente che l'articolo 3 delinea la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La procedura ruota intorno al potere del Governo di adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore del disegno di legge in esame, uno o più decreti legislativi, i cui schemi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materie, nonché di quelle competenti per i profili finanziari.

Sottolinea che l'articolo demanda a tali decreti legislativi, inoltre, la determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia, in ciascuna regione, della erogazione dei LEP, che devono poi essere periodicamente aggiornati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sui cui relativi schemi sono acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Nelle more dell'entrata in vigore dei suddetti decreti legislativi, si continuano ad applicare le disposizioni previste dalla legge di bilancio 2023, che ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia incaricata di predisporre uno o più schemi di decreto

del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati i LEP e i correlati costi e fabbisogni *standard*.

Precisa che non tutte le materie di legislazione concorrente sono state incluse tra le materie o gli ambiti di materie rispetto alle quali deve procedersi alla determinazione dei LEP. Per quanto concerne le materie di specifica competenza della nostra Commissione, rimangono esclusi dall'opera di determinazione dei LEP i rapporti internazionali e con l'Unione europea e il commercio con l'estero. Menziona, altresì, che è fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

Evidenzia che l'articolo 4 stabilisce i principi per il trasferimento delle funzioni, che può avvenire soltanto dopo la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* e nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio. Qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, è previsto che possa procedersi al trasferimento delle funzioni solo dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie, volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese.

Rileva che l'articolo 5 disciplina l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-regione-autonomie locali, con il compito di formulare proposte per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della regione delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia oggetto di conferimento. Inoltre, indica come fonte di finanziamento delle funzioni conferite la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale mentre per l'individuazione dei tributi e per la disciplina specifica rinvia all'intesa.

Osserva che l'articolo 6 prevede che le funzioni trasferite alla regione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a comuni, province e città metropolitane dalla medesima re-

gione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione.

Evidenzia che l'articolo 7 disciplina la durata delle intese, durata che ciascuna di esse dovrà individuare, comunque, in un periodo non superiore a dieci anni; l'eventuale rinnovo deve essere comunicato almeno dodici mesi prima della scadenza.

Sottolinea che l'articolo 8 prevede una valutazione annuale da parte della Commissione paritetica degli oneri per la regione derivanti dall'esercizio delle funzioni trasferite, i cui esiti sono riferiti alla Conferenza unificata e alle Camere; stabilisce, altresì, che la Commissione paritetica debba provvedere annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra fabbisogni di spesa e andamento del gettito dei tributi oggetto di compartecipazione. Inoltre, è previsto Cortei dei conti riferisca annualmente alle Camere sui controlli effettuati in merito alla congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Precisato che l'articolo 9 introduce una clausola di invarianza finanziaria, segnala che l'articolo 10 introduce misure perequative e di promozione della coesione e della solidarietà sociale.

L'articolo 11, infine, reca le disposizioni transitorie e finali, prevedendo che gli atti di iniziativa delle regioni in materia di autonomia differenziata già presentati al Governo vengono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni del provvedimento e che le norme del presente provvedimento anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Conclude rilevando che gli aspetti di competenza della Commissione Affari esteri sono estremamente limitati, essendo salvaguardato, come già detto, il rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, sanciti dall'articolo 119 della Costituzione

Alla luce delle considerazioni svolte, presenta una proposta di parere favorevole sul provvedimento in esame (*vedi allegato 1*).

Vincenzo AMENDOLA (PD-IDP) avvertendo che il gruppo del Partito Democratico ha presentato una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 2*), stigmatizza l'eccessiva compressione dei tempi di esame del provvedimento, che rischia di aggravare i profondi divari tra Nord e Sud del Paese nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali. Riconoscendo che la stessa riforma del Titolo V, promossa nel 2001 da una maggioranza di centrosinistra, ha evidenziato diverse criticità, rileva che gli stessi Presidenti di centrodestra delle regioni meridionali hanno espresso riserve sul progetto di riforma.

A suo avviso, l'approvazione del provvedimento in esame è frutto di un compromesso al ribasso tra la Lega – unico vero *sponsor* dell'autonomia differenziata in seno alla maggioranza – e Fratelli d'Italia, che intende concludere la prima lettura della riforma del premierato prima delle prossime elezioni europee di giugno.

Sul piano delle competenze della III Commissione, osserva che devolvere alle regioni le funzioni di sostegno alla internazionalizzazione delle imprese rischia di nuocere alla promozione del nostro *export*, da sempre punto di forza dell'economia italiana. Ricordando che in alcuni Statuti regionali, il regionalismo è indicato come meccanismo per salvaguardare l'unità nazionale e superare i divari Nord-Sud, ribadisce che il proprio partito intende condurre, anche in Aula, un'opposizione dura ed intransigente sul provvedimento.

Nicola FRATOIANNI (AVS), preannunciando il voto contrario del proprio gruppo sulla proposta di parere del relatore ed il voto favorevole sulla proposta alternativa del Partito Democratico, si associa alle considerazioni del collega Amendola e ribadisce che la riforma in esame rischia di spaccare il Paese in fase storica in cui le dinamiche geopolitiche richiedono, al contrario, a promuovere forme di integrazione sovranazionale. In un Paese nel quale la stessa aspettativa di vita varia drammaticamente a seconda della regione nella quale si vive, il Governo dovrebbe assumere l'impegno prioritario di ridurre le disuguaglianze anziché aggravarle. Anche sul piano

del metodo, stigmatizza la lesione delle prerogative del Parlamento e la totale assenza di dialogo con i partiti di maggioranza, confermata dal fatto che, in sede referente, i relatori hanno espresso un parere contrario, in blocco, su tutte le prossime emendative presentate dalle opposizioni.

Ribadisce, inoltre, che la corsia preferenziale riservata al disegno di legge in esame è conseguenza di uno scambio politico tra Lega e Fratelli d'Italia, che vogliono presentarsi alle prossime elezioni europee sventolando, rispettivamente, il vessillo dell'autonomia differenziata e del premierato. Rilevando che materie così delicate non dovrebbero essere oggetto di compromessi al ribasso, preannuncia che il proprio gruppo intende ricorrere a tutti gli strumenti previsti dal Regolamento della Camera per impedire l'approvazione del provvedimento.

Infine, si dichiara disponibile a confrontarsi sui temi del regionalismo e dell'autonomia, a cui non è pregiudizialmente contrario, ma nell'ambito di un dibattito approfondito e scevro da strumentalizzazioni elettorali.

Riccardo RICCIARDI (M5S), avvertendo che il gruppo del Movimento 5 Stelle ha presentato una proposta alternativa di parere (*vedi allegato 3*) e preannunciando il voto contrario sulla proposta di parere del relatore, sottolinea che il processo di decentramento delle competenze verso i poteri regionali e locali ha già prodotto evidenti disfunzioni, dal momento che l'attribuzione di nuove responsabilità non è stata accompagnata dall'assegnazione di adeguate risorse finanziarie, specialmente ai comuni. Con la riforma in esame si rischia seriamente di aggravare queste criticità, in particolare nel settore sanitario. Del resto, in anni recenti la pandemia ha dimostrato l'inefficienza di un sistema frammentato ed incapace di offrire servizi efficienti ed uniformi su tutto il territorio nazionale.

Associandosi alle riserve già espresse dai colleghi, aggiunge che l'attribuzione alle regioni del potere di stipulare accordi commerciali rappresenta una evidente anomalia in un contesto globale basato su grandi

blocchi economici, integrati su scala sovranazionale.

Laura BOLDRINI (PD-IDP), associandosi alle critiche sulla totale indisponibilità della maggioranza a dialogare sulle questioni poste dall'opposizione, ribadisce il rischio che l'autonomia differenziata aggravi le già profonde disparità territoriali e sociali che affliggono l'Italia. A suo avviso, inoltre, il progetto di riforma indebolisce l'Italia come sistema Paese, così come la riforma del premierato ridimensiona il ruolo delle due Istituzioni più importanti, ovvero la Presidenza della Repubblica ed il Parlamento. Ribadendo che si tratta, a tutti gli effetti, di un patto scellerato all'interno della maggioranza ai danni del Paese, rileva che la devoluzione delle competenze in materia di commercio estero rischia di pregiudicare l'afflusso di investimenti stranieri in Italia e di minare la competitività delle imprese italiane all'estero.

Sollecita infine i colleghi di maggioranza a riflettere sugli appelli che provengono dai Presidenti delle regioni meridionali, indipendentemente dalla loro appartenenza politica, e rileva la necessità di mobilitare l'opinione pubblica su tutti i danni che l'autonomia differenziata, in combinato disposto con il premierato, può produrre sulla tenuta del Paese.

Paolo FORMENTINI (LEGA) si duole che taluni esponenti della sinistra rinnehino la riforma in senso federalista promossa nel 2001: in tal modo, cancellano una parte importante della propria tradizione politica, da sempre sensibile alle istanze autonomiste, nonché l'eredità storica dei federalisti del Risorgimento. A suo avviso, occorre riconoscere che l'Italia è costituita da diverse identità, che la riforma in esame intende valorizzare, introducendo le necessarie misure perequative per ridurre le eventuali disuguaglianze.

Giuseppe PROVENZANO (PD-IDP) replicando al relatore, evidenzia che la Lega, una volta archiviata la secessione, si è intestata la battaglia dell'autonomia differenziata: tuttavia, in un Paese come l'Italia,

segnato da un evidente « divario di cittadinanza », il primo obiettivo da conseguire dovrebbe essere l'uniforme erogazione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale. Al contrario, il provvedimento in esame introduce una nuova forma di centralismo regionale, che stravolge il disegno dei padri costituenti. Tra le altre cose, mina il principio dell'interesse nazionale, solo a parole sbandierato dalle forze di maggioranza. Accantonando lo « Stato minimo » a suo tempo sostenuto da diversi partiti di Centro-Destra, si prospetta la nascita di una sorta di « Stato Arlecchino », in cui conviverebbero regioni a statuto ordinario, regioni a statuto speciale e regioni ad autonomia differenziata, a deterioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione di governo e della crescita complessiva del Paese.

Associandosi alle riserve espresse sulla riforma del titolo V della Costituzione, ribadisce che il progetto di autonomia risulta anacronistico in una fase storica in cui si auspica maggiore integrazione europea, quantomeno nei settori strategici. Auspica, dunque, un supplemento di riflessione della maggioranza, appellandosi alle sensibilità dei colleghi che non condividono gli obiettivi della riforma, e che dovrebbero avere l'onestà intellettuale di ammetterlo.

Il sottosegretario Giorgio SILLI, sottolineando la legittimità dei compromessi politici raggiunti in seno alla maggioranza, ritiene stimolanti alcuni spunti offerti dai colleghi di opposizione, in particolare dalla deputata Boldrini, che ha posto la questione di un eventuale indebolimento del sistema-Paese: al riguardo, ricorda che diversi membri del G7 e del G20 hanno una forma di Stato federale ovvero sono strutturati sulla base di una forte autonomia regionale. Associandosi alle considerazioni del relatore Formentini, ribadisce il pieno impegno del Governo a garantire l'attuazione equa ed efficace della riforma.

Giulio TREMONTI, *presidente*, ricorda che già all'Assemblea costituente, su proposta di Calamandrei, era stata inserita l'ipotesi d'una ulteriore devoluzione di fun-

zioni alle regioni. Peraltro, osserva che la sovrapposizione tra la cosiddetta « riforma Bassanini » e la riforma del titolo V della Costituzione – approvata, tra l'altro, con ristretto margine di voti in Parlamento – ha prodotto evidenti discrasie e contraddizioni, che devono essere affrontate e risolte con un nuovo impianto normativo, più organico e strutturato.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore, risultando conseguentemente precluse le proposte alternative di parere sottoscritte, rispettivamente, dai deputati Amendola e Riccardo Ricciardi

La seduta termina alle 10.50.

RISOLUZIONI

Mercoledì 24 aprile 2024. — Presidenza del vicepresidente Paolo FORMENTINI. — Interviene il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale, Giorgio Silli.

La seduta comincia alle 14.35.

7-00214 Formentini: Sulla creazione di un nuovo corridoio infrastrutturale India-Medio Oriente-Europa (Imec).

(Discussione e rinvio).

La Commissione inizia la discussione della risoluzione.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, in qualità di primo firmatario, illustra la risoluzione in titolo.

Emanuele LOPERFIDO (FDI) sottolinea il pieno sostegno del proprio Gruppo all'atto di indirizzo in esame, sottoscritto dal capogruppo, onorevole Calovini.

Patrizia MARROCCO (FI-PPE) conferma l'appoggio di Forza Italia, sanito dalla firma del deputato Orsini.

Franco TIRELLI (NM(N-C-U-I)-M), a sua volta, ribadisce il sostegno della propria componente politica.

Lia QUARTAPELLE PROCOPIO (PD-IDP), ringraziando il collega Formentini per l'iniziativa assunta e convenendo sull'opportunità di un impegno più incisivo dell'Italia nella regione dell'Indo-pacifico, si riserva di approfondire taluni dettagli della risoluzione prima di esprimere una valutazione definitiva. In particolare, ritiene utile che il Governo fornisca alcuni chiarimenti sul ruolo svolto dagli inviati speciali fin qui designati, dato che l'atto di indirizzo in esame suggerisce l'istituzione di una nuova figura incaricata di seguire lo sviluppo del progetto Imec.

Il sottosegretario Giorgio SILLI, esprimendo un parere complessivamente positivo sulla risoluzione, concorda sulla opportunità di ulteriori approfondimenti, anche nell'ambito indicato dalla deputata Quartapelle.

Vincenzo AMENDOLA (PD-IDP) chiede chiarimenti circa l'assenza dell'Oman nell'elenco dei paesi interessati dall'opera infrastrutturale.

Paolo FORMENTINI, *presidente*, si riserva di approfondire il tema posto dal collega Amendola. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito della discussione ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.45.

ALLEGATO 1

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. C. 1665 Governo, approvato dal Senato.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La III Commissione (Affari esteri e comunitari),

esaminato, per le parti di competenza, il disegno di legge C. 1665, d'iniziativa del Governo, già approvato dal Senato, recante « Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione »;

evidenziato che il provvedimento ha lo scopo di definire i principi generali per l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, nonché le relative modalità procedurali di approvazione delle intese tra lo Stato e le singole regioni, nel rispetto dell'unità nazionale e

dei principi di coesione economica, sociale e territoriale;

preso atto che l'attribuzione di funzioni, con riguardo a materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, primo comma, lettera *m*), della Costituzione;

valutato che tra le materie escluse dall'opera di determinazione dei LEP figurano i rapporti internazionali e con l'Unione europea, nonché il commercio con l'estero,

esprime

PARERE FAVOREVOLE.

ALLEGATO 2

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. C. 1665 Governo, approvato dal Senato.

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO
PRESENTATA DAL GRUPPO PD-IDP**

La III Commissione,

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.C. 1665),

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 da un 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 particolari 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 modificherebbe in forma ta-

cita, 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), nell'audizione durante l'esame del provvedimento al Senato, « 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 monte, 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 ad una grave ed 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 re-

sidenti 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, si limiti ad approvare atti di indirizzo sullo « schema » dell'intesa, di cui non è chiarita l'effettiva portata vincolante, mentre non viene mai prevista per il Parlamento la possibilità effettiva di decidere sul contenuto delle intese, relegando così 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, che rischia di spogliare il Parlamento della propria potestà legislativa;

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:

nonostante il procedimento per la determinazione dei LEP sia ora stato rimesso all'adozione di decreti legislativi, desta grande preoccupazione il permanere della previsione dello stesso articolo 3 che ai commi 9 e 10 stabilisce che « nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi (...), ai fini della determinazione dei LEP » continuino 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'im-

patto del trasferimento di funzioni sulle funzioni fondamentali delle province e dei comuni;

considerato altresì che:

l'articolo 116, comma 3, della Costituzione prevede che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite ad altre regioni solo nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione, che a sua volta pone una norma cardine nel nostro ordinamento per l'attuazione di un regionalismo solidale, ricavabile dalla previsione della perequazione rivolta ai territori con minore capacità fiscale, mentre al comma 5 stabilisce che lo Stato deve destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;

come sottolineato da numerosi professori durante le audizioni, il disegno di legge in esame, al contrario, passa dalla concezione di un regionalismo solidale e cooperativo a declinazioni meramente competitive dello stesso;

in particolare è emerso un quadro fortemente critico del disegno di legge in esame con specifico riferimento al finanziamento delle funzioni che dovrebbero essere trasferite: esso prevede, infatti, una clausola di invarianza finanziaria all'articolo 9, comma 1, dove viene espressamente stabilito che « dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica »;

la stessa clausola di neutralità finanziaria pare poi smentita da un inciso dello stesso articolo 4, comma 1, in cui si dice che eventuali « maggiori oneri a carico della finanza pubblica » potranno condizionare il trasferimento delle funzioni allo stanziamento delle risorse necessarie;

particolarmente problematica sotto il profilo costituzionale è poi la previsione dell'articolo 5 del provvedimento laddove

prevede che quote di compartecipazione al gettito di tributi erariali vengano definite nelle intese, senza dettare però alcun criterio sull'ammontare di queste quote di compartecipazione ai tributi erariali che dovranno essere garantite dalle regioni differenziate, e che serviranno a finanziare le funzioni ad esse affidate;

l'affidamento alla negoziazione tra Stato e regioni di scelte tributarie potenzialmente decisive sul bilancio dello Stato, appare un'opzione non solo rischiosa e irragionevole, ma anche lesiva degli articoli 3 e 81 della Costituzione;

la previsione dell'articolo 5, comma 2, appare poi del tutto incoerente con quella del successivo articolo 9, comma 3 laddove prevede che «le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a cia-

scuna delle altre regioni », una clausola di salvaguardia questa irrealizzabile senza una previa determinazione della quota di compartecipazione al gettito erariale che dovrà essere corrisposta dalle singole regioni differenziate;

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:

esprime

PARERE CONTRARIO.

Amendola.

ALLEGATO 3

Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. C. 1665 Governo, approvato dal Senato.

**PROPOSTA DI PARERE ALTERNATIVO
PRESENTATA DAL GRUPPO M5S**

La III Commissione,

esaminato, per i profili di competenza, l'A.C. 1665, 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 in esame, modificato rispetto al disegno di legge governativo originariamente presentato il 23 marzo 2023, mantiene un impianto segnato da criticità rilevanti, emerse e confermate durante il ciclo di qualificate audizioni tenutosi presso la Commissione Affari Costituzionali che, salvo alcuni casi, hanno rilevato la permanenza di quasi tutti i principali nodi politico-tecnici;

si può affermare che il disegno di legge in esame è caratterizzato dall'elemento dell'indeterminatezza. In tal senso, dunque, ci si appresta 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. Logica e ragionevolezza avrebbero richiesto una preventiva verifica dell'applicazione del nuovo Titolo V dopo oltre venti anni dalla sua approvazione, stante anche la giurisprudenza costituzionale succedutasi sul punto, il contenzioso e le problematiche concrete riscontrate;

premesso, altresì, che:

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. 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;

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;

considerato che:

il 1° febbraio scorso, l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), in audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, ha sottolineato come la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per le materie escluse non impedisca comunque che possano essere richieste forme e condizioni di particolare autonomia con riferimento alle stesse materie. In tal senso, è stata rimarcata la necessità di tutelare l'imprescindibile esigenza del rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, nonché garantire la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, in fase di definizione delle intese;

valutato che:

in merito al commercio con l'estero è necessario approfondire la tipologia di poteri interessati dal suo decentramento. In particolare, se possa paventarsi la possibilità di un potere di stipula di accordi internazionali e, in tal caso, come possa ritenersi compatibile con il principio dell'esclusiva riserva statale nelle relazioni internazionali e con l'Unione europea con cui

la giurisprudenza costituzionale ha vietare il riconoscimento di una qualsiasi competenza regionale;

talune materie, come appunto i rapporti internazionali e il commercio con l'estero, considerati gli impegni internazionali, devono rientrare in una prospettiva inderogabilmente unitaria, incompatibile con la regionalizzazione dell'autonomia differenziata;

tenuto conto che:

negli anni la competenza sovranazionale dell'Unione europea ha portato all'armonizzazione in molte materie e, oltre all'omogeneità normativa, ha prodotto in tal senso un maggiore peso geopolitico. Considerata l'attuale instabilità e la fluidità dello scenario internazionale, le scelte dettate dal disegno di legge in esame appaiono non condivisibili e azzardate,

esprime

PARERE CONTRARIO.

Riccardo Ricciardi.