

# CAMERA DEI DEPUTATI

## I COMMISSIONE

(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

\*\*\*\*\*

### AUDIZIONE DELL'8 APRILE 2024

sul d.d.l. n. 1665/24

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

## MEMORIA

**Pier Luigi Portaluri**

*Ordinario di Diritto amministrativo  
nel Dipartimento di Scienze giuridiche  
dell'Università del Salento –*

*Componente il Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie  
per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP)*

Ringrazio per l'invito la I Commissione e per essa il suo Presidente, l'on.le Nazario Pagano; per la cortesia della presenza costante, come già in Senato, rivolgo un grato saluto anche al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sen. Roberto Calderoli.

1.- Nella mia audizione al Senato del 6 giugno 2023 ho sostenuto la necessità di prevedere una clausola di *garanzia* a tutela della coesione e della solidarietà sociale.

Ho preso atto con soddisfazione che essa è poi stata opportunamente introdotta mediante un emendamento, senza con ciò delineare una clausola “vampiro”, cioè una clausola di *supremazia*. L'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del testo licenziato dal Senato recita infatti: «*In ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere*».

2.- In quanto componente del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), ritengo apprezzabile che nel d.d.l. 1665 – *ma in linea di principio* – i LEP stendano, *ex art. 4, comma 1, primo periodo*, una rete di garanzie, stabilendosi la *previetà* della loro determinazione rispetto all'avvio delle intese: «*Il trasferimento delle funzioni, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all'articolo 3, può essere effettuato, secondo le*

*modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese, soltanto dopo la determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.».*

Si noti, qui, la regola per cui il trasferimento delle funzioni non deve comportare maggiori oneri finanziari, pena l'impossibilità di avviare il relativo procedimento o, in alternativa, l'applicazione della disposizione racchiusa nel secondo periodo (sempre dell'art. 4, comma 1): *«Qualora dalla determinazione dei LEP di cui al primo periodo derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'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, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio, nel rispetto dell'articolo 9 della presente legge e della lettera d) del comma 793 dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197.».*

Si può in somma ipotizzare, ragionando in termini concreti ex art. 4, comma 1, che la clausola d'invarianza (di cui al primo periodo) o di previo finanziamento (secondo periodo) renderanno disagevole – se non proprio impossibile – il trasferimento delle funzioni nelle materie LEP. O comunque lo dilazioneranno nel tempo. Che sarà prevedibilmente ancora più lungo se si pensa al termine (peraltro chiaramente ordinatorio) previsto dall'art. 3, comma 1, secondo cui *«Ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP), il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.».*

Né incide su questa sorta di moratoria (almeno) biennale l'art. 3, comma 9: *«Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo, ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801-bis, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.».* Quei commi contengono solo disposizioni procedurali: il richiamo in esame ha semplicemente il senso di autorizzare la prosecuzione di quell'attività determinativa dei LEP che fosse stata già intrapresa sulla base delle disposizioni stesse. Nulla di sostanziale.

3.- Per delimitare il campo delle materie LEP è intervenuto un emendamento senatoriale che le enumera, recependo le conclusioni del CLEP. È l'art. 3, comma 3: *«Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.».*

La sommatoria già di queste quattordici materie – pur non trasferibili integralmente e nella loro totalità (palese sarebbe l'aggiramento dell'art. 138 Cost.; peraltro l'art. 116, comma 3, Cost., usa il sintagma «*concernenti* le materie», che è chiaramente un *minus* rispetto alle singole materie) – genera una “massa” di funzioni dall'enorme portata: si pensi solo a istruzione, sanità, reti di trasporto ed energia (quest'ultima col freudianissimo *lapsus* dell'aggettivo «nazionale», tralatizio poiché presente già nell'art. 117 Cost.). L'impatto sull'assetto previsto dalla Costituzione, sia pure nella versione derivante dall'improvvida riforma del 2001, rischia di portare fuori asse il sistema.

Mi sfugge allora il senso del disegno: perché prevedere – in un'esperienza di normazione che vuole attuare la previsione costituzionale dell'autonomia differenziata – un rinvio sostanzialmente *sine die* per un “volume” così imponente di materie (meglio, funzioni interne alle materie)?

4.- In quanto non presidiate dai LEP, restano le altre nove materie, da cui è possibile “estrarre” funzioni devolvibili immediatamente dopo l'approvazione dell'intesa Stato-Regione: l'art. 4, comma 2, del d.d.l. stabilisce infatti che «*Il trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie diversi da quelli di cui al comma 1, con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, può essere effettuato, secondo le modalità, le procedure e i tempi indicati nelle singole intese, nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente, dalla data di entrata in vigore della presente legge.*».

Elenchiamo, per comodità, queste nove materie “non LEP”: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; organizzazione della giustizia di pace.

Segnalo, sul punto, il *dossier* del 25 marzo scorso formato dalla Fondazione Mezzogiorno (consultabile, mentre scrivo, all'indirizzo [https://www.fondazionemezzogiorno.it/wp-content/uploads/2024/03/Quaderni\\_-\\_Autonomia-Differenziata.-A-che-punto-siamo-25-marzo-2024-.pdf](https://www.fondazionemezzogiorno.it/wp-content/uploads/2024/03/Quaderni_-_Autonomia-Differenziata.-A-che-punto-siamo-25-marzo-2024-.pdf)) che quantifica in 184 le funzioni di competenza statale racchiuse oggi in queste nove materie: dunque trasferibili subito. Fra queste, mi limito a evidenziare l'ordinamento delle professioni; l'adozione di direttive e indirizzi per lo svolgimento, in forma coordinata, delle attività di protezione civile, al fine di assicurarne l'unitarietà nel rispetto delle peculiarità dei territori; il complesso delle funzioni in materia di gestione del personale di magistratura onoraria.

5.- Uno sguardo d'insieme al funzionamento di questa rete vede un modello che però non è cronologicamente bifasico, come sembrerebbe potersi desumere dai commi 1 e 2 dell'art. 4, ma *trifasico*.

Il procedimento finalizzato all'intesa fra Stato e singola Regione deve infatti essere avviato attenendosi, nella sostanza dello schema normativo, a questa successione, che è anche temporale:

- 1) *già dopo l'approvazione del d.d.l.*, per le funzioni inerenti a materie non garantite da LEP (cfr. art. 4, comma 2);

- 2) *soltanto dopo la determinazione dei livelli essenziali*, per le funzioni concernenti materie LEP per le quali non sono richieste maggiori risorse rispetto alla spesa storica: operano qui *LEP di mera funzione*, come per esempio gli standard urbanistici nel governo del territorio (cfr. art. 4, comma 1, primo periodo);
- 3) *soltanto dopo l'individuazione (anche) di idonea copertura finanziaria*, per le funzioni in materie LEP che generano maggiori oneri per la finanza pubblica: si tratta dei *LEP di spesa* (cfr. art. 4, comma 1, secondo periodo).

Se si condivide questa interpretazione “triadizzante” dell’art. 4, ne viene che un processo devolutivo, il quale dovrebbe essere connotato da unità di tempo (onde garantire altrettale unità di azione), conosce invece una frammentazione in tre segmenti distinti, fra loro peraltro divisi da iati temporali poco o punto predeterminabili. Tutto ciò non sembra giovare all’efficienza complessiva e alla compattezza di governo in un singolo, specifico sistema regionale differenziato.

Ancora.

Mi pare che questo assetto *inverta* il senso *vettoriale* e la funzione dei LEP, che sono ontologicamente strumento per superare le differenze territoriali (da cui la loro priorità e pregiudizialità rispetto all’avvio dell’intesa).

Mi spiego. Se non già il vangelo laico dell’art. 3, almeno il titolo V del nostro Libro è pervaso da uno spirito – *utopico* sin che si vuole – di eguagliamento fra le persone, di lotta contro le disparità.

Il d.d.l. in esame non è, almeno in apertura, affatto discorde: pur richiamando (ovviamente) il principio autonomistico, l’art. 1 evoca subito (cfr. comma 1) l’«*unità nazionale*», «*giuridica ed economica*»; poi il «*principio solidaristico*»; ancora, quelli di «*coesione economica, sociale e territoriale*» nonché di «*indivisibilità*»; dichiara, infine, di voler «*rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio*».

E il comma 2 *individua con chiarezza nei LEP* lo strumento per realizzare questi obiettivi, con ciò stabilendo anche una precisa gerarchia crono-assiologica: i livelli essenziali sono la precondizione, il presupposto di ogni fatto devolutivo, precedendo dunque i processi di differenziazione. Non trovo altro senso possibile: «*L’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione [...] dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali [...] che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall’articolo 119 della Costituzione. Tali livelli indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.*».

Se è così, se cioè i LEP sono il *prius* dei processi devolutivi e del relativo finanziamento, la scansione *temporale* delineata dall'art. 4 mi sembra ritmata a cadenza – appunto – invertita.

In disparte – lo ripetiamo – la (ir)razionalità complessiva del modello a tre stadî ivi racchiuso, la disposizione prevede il trasferimento *anzitutto* di funzioni concernenti materie (le nove del comma 2 di quell'art. 4) dove non vi sono LEP: *dove, cioè, non sono per definizione ravvisabili, neppure in astratto, divari o diseguaglianze da colmare*. Qui la devoluzione si risolve semplicemente in una modifica – condivisibile o meno nel merito, non importa – della figura soggettiva pubblica chiamato a disimpegnare quelle funzioni, senza che alle spalle di quello “spostamento” d'assetto organizzativo urga un qualsiasi assillo perequativo.

Possono esser trasferite *poi* – in base al primo periodo dell'art. 4, comma 1 – quelle funzioni presidiate sì da LEP, ma *di mera funzione* (se si vuole usare il sintagma adoperato più sopra). La situazione è abbastanza simile a quella vista appena sopra. Ne differisce per una sorta di attenzione guardinga che correda quella *translatio imperii*, affinché la Regione non traligni dal (continuare a) garantire – una volta individuati – gli “ereditati” standard quanti-qualitativi già assicurati dal livello statale. Ciò che per noi conta: come nel caso delle funzioni non LEP, non vi sono dislivelli da colmare, ma soglie *lato sensu* prestazionali da perpetuare. Nessun interesse pubblico – diverso e ulteriore da quelli ravvisabili (in ipotesi) nello spostamento in sé della figura gestoria – preme e chiama al soddisfacimento *rapido*.

Ben diverso, rispetto ai primi due, il terzo e ultimo caso (di cui al secondo periodo dell'art. 4, comma 1). Non è più questione di semplice trasferimento competenziale (“libero” che sia, *ex art. 4, comma 2*; o invece guarentiggiato da LEP di mera funzione, *ex art. 4, comma 1, primo periodo*): qui vi sono invece sperequazioni che devono essere colmate *mediante azioni pubbliche finanziariamente riallocative e redistributive* (*ex art. 119 Cost.*). Interventi non soltanto necessari, ma anche – si converrà – *urgenti*, se e finché il tema dei divari territoriali, e del loro superamento in chiave solidaristica, resterà valore condiviso e obbiettivo presente nell'agenda politica del Paese. Nonostante ciò, nel disegno della disposizione in commento questi cruciali LEP *di spesa* “possono attendere”: mi pare che in questo modo si sancisca, sia pur per implicito, un principio di segno opposto a quello che si legge nell'esordio del d.d.l., cioè nell'ampia arcata normativa dell'art. 1.

6. E a proposito di archi.

Affinché non cagionino perniciosi distanziamenti socio-territoriali, o addirittura fratture violative del principio di unità e indivisibilità, i processi devolutivi richiedono per definizione efficaci strumenti di *compensazione* – cioè di raccordo “orizzontale” e “verticale” – fra le istanze regionali e il centro.

L'immagine del ponte mi pare render bene il concetto: lo strutturano due semiarchi, con le loro spinte nello stesso tempo *contrapposte e in equilibrio*.

L'art. 117, comma 2, lett. *m*) – da leggere sempre nel quadro dell'art. 119 – da una parte; e l'art. 116, comma 3, dall'altra, assolvono a questo scopo. Lasciar prevalere l'uno o

l'altro dei due comporterebbe il crollo funzionale del manufatto normativo: avremmo la vanificazione, rispettivamente, o dell'autonomia differenziata ovvero dell'unità solidale, entrambi valori-obiettivo che fondano pariteticamente l'edificio del d.d.l. 1665.

Quanto è coerente questo assetto d'apice del d.d.l. con la primazialità solo tendenziale, di principio, che i LEP assumono nelle norme successive del d.d.l. stesso?

Non è un caso – sia detto non solo per inciso – che il Ministro per gli affari regionali abbia commendevolmente prorogato di un anno l'attività del CLEP onde assicurare «ulteriori approfondimenti relativi alle materie *diverse* da quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»; e che all'interno del Comitato un Sottogruppo apposito – l'11° – stia da tempo lavorando proprio per individuare LEP anche nelle materie *estranee* all'autonomia differenziata.

7. Se il d.d.l. non subirà variazioni emendative, il compito riequilibrante – fortemente intriso di politicità – spetterà al Presidente del Consiglio dei Ministri, cui il d.d.l. stesso affida infatti un ruolo di grande risalto.

Mi limito qui a censire le disposizioni da cui derivare complessivamente un potere siffatto.

Anzitutto, il comma 1 dell'art. 2 (rubricato «*Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione*»): l'atto di iniziativa relativo alla richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è trasmesso al Presidente del Consiglio, il quale acquisisce la valutazione dei Ministri competenti per materia e del Ministro dell'economia e delle finanze *anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie* da assegnare ai sensi dell'art. 14, l. 5 maggio 2009, n. 42. Il quale, a sua volta, precisa che con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più Regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, *in conformità all'art. 119*.

Il richiamo *integrale* all'art. 119 conferma la possibilità di inserire nel negoziato per l'intesa anche gli aspetti – davvero determinanti – circa la quota di riparto relativo alle compartecipazioni e alle trattenute concernenti il gettito dei tributi (erariali e locali) maturato nel territorio regionale.

Sempre il comma 1 dell'art. 2 stabilisce che per l'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei Ministri «*tiene conto del quadro finanziario della Regione*»: nella sua opportuna indeterminatezza, la disposizione ben si presta a essere il fondamento largo di manovre perequative connotate da flussi finanziari in entrata o in uscita.

Due ulteriori disposizioni, pur non direttamente riguardanti gli aspetti in esame, sembrano poter svolgere un ruolo sinergico almeno satellitare.

Viene, in primo luogo, il comma 2 dell'art. 2, secondo cui il Presidente del Consiglio dei Ministri può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa «*al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie*»: anche qui

l'indeterminatezza della previsione – che però contiene un obiettivo di scopo abbastanza preciso – può risultare funzionale ad azioni pubbliche volte al riequilibrio di divari territoriali.

Tutto questo – venendo così alla seconda disposizione, il comma 5 dell'art. 2 – tanto più se si tengono in considerazione gli ampi spazi di “trattativa” e “sinallagmatici” di cui il Presidente del Consiglio è attributario, sino al punto di poter avviare – valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli indirizzi parlamentari – un nuovo negoziato.

Il d.d.l. restituisce in somma l'immagine di un Presidente del Consiglio titolare di poteri paciscenti così ampi e incisivi da poter essere agevolmente funzionalizzati anche a specifiche politiche di riequilibrio perequativo.