



---

Giunte e Commissioni

**RESOCONTO SOMMARIO**

n. 159

Resoconti

Allegati

**GIUNTE E COMMISSIONI**

Sedute di martedì 31 ottobre 2023

## I N D I C E

### Giunte

Regolamento:

*Plenaria* (\*)

### Commissioni permanenti

3<sup>a</sup> - Affari esteri e difesa:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 3

5<sup>a</sup> - Programmazione economica, bilancio:

*Plenaria* . . . . . » 14

*Ufficio di Presidenza (Riunione n. 51)* . . . . . » 23

### Commissioni e altri organismi bicamerali

Commissione parlamentare per le questioni regionali:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 24

### Commissioni bicamerali di inchiesta

Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere:

*Plenaria* . . . . . *Pag.* 43

*Ufficio di Presidenza* . . . . . » 44

---

(\*) Il riassunto dei lavori della Giunta per il Regolamento verrà pubblicato in un separato fascicolo di supplemento del presente 159° Resoconto delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del 31 ottobre 2023.

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Azione-Italia Viva-RenewEurope: Az-IV-RE; Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-Nci-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-Patt, Campobase, Sud Chiama Nord): Aut (SVP-Patt, Cb, SCN); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.

**3<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE****(Affari esteri e difesa)**

Martedì 31 ottobre 2023

**Plenaria****51<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza della Presidente*  
CRAXI

*Intervengono il sottosegretario di Stato per gli affari esteri e la cooperazione internazionale Silli e il sottosegretario di Stato per la difesa Perego Di Cremona.*

*La seduta inizia alle ore 14,05.*

**IN SEDE REFERENTE**

**(861) *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di sede tra la Repubblica italiana e l'Ufficio europeo per il sostegno all'asilo relativo allo stabilimento di un ufficio operativo in Roma, fatto a Roma il 22 novembre 2017, con Dichiarazione interpretativa congiunta fatta a Roma il 1° luglio 2021 e a La Valletta il 13 luglio 2021***

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 ottobre.

Il presidente Stefania CRAXI informa che è pervenuto il parere non ostativo della Commissione bilancio.

Nessun chiedendo di intervenire, previa verifica del numero legale, il PRESIDENTE pone, quindi, in votazione il mandato al relatore Delrio a riferire all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge in titolo, con richiesta di autorizzazione a svolgere una relazione orale.

La Commissione approva.

**(862) *Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sullo spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, con allegati, fatto a Bruxelles il 15 novembre 2021***

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 ottobre.

Il presidente Stefania CRAXI informa che è pervenuto il parere non ostativo della Commissione bilancio.

Nessun chiedendo di intervenire, previa verifica del numero legale, il PRESIDENTE pone, quindi, in votazione il mandato al relatore Menia a riferire all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge in titolo, con richiesta di autorizzazione a svolgere una relazione orale.

La Commissione approva.

*(872) Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sullo spazio aereo comune tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, firmato a Kiev il 12 ottobre 2021*, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito e conclusione dell'esame)

Prosegue l'esame, sospeso nella seduta del 4 ottobre.

Il presidente Stefania CRAXI informa che è pervenuto il parere non ostativo della Commissione bilancio.

Nessun chiedendo di intervenire, previa verifica del numero legale, il PRESIDENTE pone, quindi, in votazione il mandato al relatore Alfieri a riferire all'Assemblea per l'approvazione del disegno di legge in titolo, nel testo approvato dalla Camera dei deputati, con richiesta di autorizzazione a svolgere una relazione orale.

La Commissione approva.

*IN SEDE CONSULTIVA*

*(912) Conversione in legge del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, recante misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*

(Parere alla 5<sup>a</sup> Commissione. Esame. Parere favorevole)

Il senatore DREOSTO (*LSP-PSd'Az*), relatore, illustra il provvedimento in titolo, rilevando che il decreto-legge in esame, composto da 24 articoli, reca misure in materia di pensioni e di rinnovo dei contratti pubblici (Capo I, articoli da 1 a 8), in favore di enti territoriali (Capo II, articoli 9 e 10), in materie di investimenti e sport (Capo III, articoli da 11 a 16), e in materia di lavoro, istruzione e sicurezza (Capo IV, articoli da 17 a 22).

I profili di interesse per la Commissione si rinvergono principalmente in relazione agli articoli 15 e 21.

L'articolo 15, in particolare, al fine di accelerare la realizzazione di programmi di ammodernamento e rinnovamento destinati alla difesa nazionale, autorizza il rifinanziamento per 326 milioni di euro, per l'esercizio finanziario 2023, della spesa per programmi del settore aeronautico, prevista dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 266 del 1997, recante interventi urgenti per l'economia. Come si legge nella relazione che accompagna il provvedimento, la misura è finalizzata a garantire un qualificato livello della presenza italiana nei programmi aeronautici di elevato contenuto tecnologico, connessi alle esigenze della difesa aerea nazionale e realizzati nel contesto dell'Unione europea.

L'articolo 21, che reca misure in materia di immigrazione, sicurezza e per la prosecuzione delle attività emergenziali connesse alla crisi ucraina, al comma 9 autorizza la spesa di 180 milioni di euro per il 2023, per la prosecuzione delle attività connesse allo stato di emergenza dichiarato in Italia innanzi all'insorgere della crisi ucraina per l'esigenza di assicurare soccorso e assistenza, nel territorio nazionale, alla popolazione ucraina. Il successivo comma 10 autorizza una spesa di 2,2 milioni di euro per l'anno 2024 per l'invio di militari dell'Arma dei Carabinieri – a norma dell'articolo 158 del Codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010 – a tutela degli uffici all'estero maggiormente esposti e del relativo personale in servizio.

La misura, in particolare, proroga, per il 2024, le ventiquattro posizioni aggiuntive nel contingente dell'Arma dei Carabinieri da inviare con compiti di protezione e scorta presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari maggiormente esposti a seguito dell'aggressione russa in Ucraina, a Kiev, a Chişinău, a Varsavia, a Bratislava, a Mosca, a San Pietroburgo, e nelle sedi operanti presso le capitali dei Paesi baltici. Il successivo comma 11 dispone la copertura dei relativi oneri, mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2023-2025, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » del Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

Dà infine, conto di un conferente schema di parere favorevole (pubblicato in allegato).

Il PRESIDENTE apre la discussione generale.

Il senatore DELRIO (*PD-IDP*) chiede delucidazioni sulla tipologia di interventi che si andranno a finanziare, soprattutto alla luce di quanto statuito *ex* articolo 15 del provvedimento in esame.

A tale riguardo, il sottosegretario PEREGO DI CREMAGO tiene a sottolineare che il rifinanziamento pari a 326 milioni di euro, previsto in questo articolo, non deve essere inteso come uno stanziamento *ex novo*, bensì una mera redistribuzione di cassa, il cui relativo ammontare è pre-

levato da un fondo, già precostituito, concernente programmi del settore aeronautico. Conclude, confermando che ci si trova di fronte, peraltro, ad una procedura finanziaria attuata in assoluta continuità con analoghi aggiustamenti contabili realizzati da precedenti governi.

Replica, quindi, il senatore DELRIO (*PD-IDP*), il quale non ritiene del tutto convincenti le argomentazioni testé addotte dal rappresentante del Governo, in quanto, a suo avviso, con la disposizione normativa in titolo, si è in presenza di una decisione politica che risulterà aderente a quanto affermato dal sottosegretario solamente se, nelle previsioni di spesa dei prossimi anni, il Governo apporterà riduzioni di bilancio pari esattamente a quanto oggi, con l'attuale testo, ha inteso finanziare, ossia 326 milioni di euro. Tale somma, pertanto, deve essere considerata, allo stato attuale, non una mera partita finanziaria o una anticipazione di spesa, quanto uno stanziamento aggiuntivo.

Il sottosegretario PEREGO DI CREMNAGO ribadisce che i fondi di cui stiamo parlando sono già stati allocati nella programmazione finanziaria del Governo e che la prassi impiegata in tale frangente ricalca quella già utilizzata in passato, volta ad aggiornare, anno per anno, i vari capitoli di spesa dedicati ad ammodernare lo strumento militare nazionale, esigenza, quest'ultima, del tutto prioritaria alla luce dei più recenti e drammatici accadimenti bellici intervenuti in Europa.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il PRESIDENTE, previa verifica del prescritto numero di senatori, pone, quindi, in votazione lo schema di parere favorevole, che risulta approvato.

#### *SULLA PUBBLICAZIONE DEI DOCUMENTI ACQUISITI NEL CORSO DELLE AUDIZIONI*

Il PRESIDENTE comunica che la documentazione fatta pervenire dagli auditi in relazione alle audizioni informali sull'Affare assegnato n. 53 (La centralità del Mediterraneo nelle priorità politiche, economiche, sociali e di sicurezza dell'Italia nel quadro dell'appartenenza all'Unione europea e alla NATO) sarà resa disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione, al pari dell'ulteriore documentazione che sarà depositata in occasione delle successive audizioni.

La Commissione prende atto.

#### *SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

**Comunicazioni del Presidente sulle missioni svolte in Albania dal 17 al 19 aprile e a New York e Washington dal 18 al 23 settembre**

Il presidente Stefania CRAXI dà conto delle recenti missioni ufficiali, le cui relazioni sono pubblicate in allegato, svolte in Albania, dal 17 al 19 aprile 2023, e a New York e Washington, dal 18 al 23 settembre 2023.

*La seduta termina alle ore 14,20.*

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SUL DISEGNO DI LEGGE N. 912**

La Commissione Affari esteri e Difesa,

esaminato il disegno di legge in titolo per gli aspetti di propria competenza;

valutate le disposizioni di cui all'articolo 15, relative al rifinanziamento della spesa per programmi aeronautici di elevato contenuto tecnologico, connessi alle esigenze della difesa aerea nazionale e realizzati nel contesto dell'Unione europea;

apprezzate altresì le disposizioni di cui all'articolo 21, commi 9, 10 e 11, volte ad autorizzare le spese per la prosecuzione delle attività connesse allo stato di emergenza dichiarato in Italia per l'esigenza di assicurare soccorso e assistenza, nel territorio nazionale, alla popolazione ucraina, e per la proroga, anche per l'anno 2024, delle ventiquattro posizioni aggiuntive nel contingente dell'Arma dei Carabinieri da inviare con compiti di protezione e scorta presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari maggiormente esposti a seguito dell'aggressione russa in Ucraina;

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole.

## **Relazione sulla missione di una delegazione della Commissione affari esteri e difesa del Senato in Albania**

**(17-19 aprile 2023)**

Una delegazione della Commissione affari esteri e difesa, composta dal presidente senatore Stefania Craxi, e dal senatore Spagnolli, si è recata in Albania dal 17 al 19 aprile 2023. La missione si è svolta nel contesto del rinnovato interesse italiano per la regione balcanica. I cordiali incontri hanno avuto luogo nel quadro delle storiche relazioni politiche, economiche e culturali tra i due paesi rafforzate dal ruolo di primo piano dell'Italia per l'adesione dell'Albania all'Unione europea e a sostegno di tutte le iniziative di dialogo in Kosovo e del raggiungimento della pace, prosperità e sicurezza in tutta la regione Balcanica. La crisi determinata dalla guerra in Ucraina ha ridato centralità ai Balcani occidentali, riavviato il processo di allargamento e d'integrazione regionale, anche attraverso iniziative come *Open Balkan* di cui fanno parte la Serbia, l'Albania e la Macedonia del nord con l'obiettivo dell'integrazione economica della regione dei Balcani e ad imitazione delle quattro libertà del mercato unico europeo.

Il trasferimento in Albania, è stato effettuato su un velivolo ATR 72 del Reparto Aeronavale della Guardia di Finanza. Durante il volo la delegazione ha avuto occasione di approfondire le attività di vigilanza, a contrasto dei traffici illeciti e della criminalità organizzata, svolte dal Reparto lungo la costa nazionale e in acque internazionali, utilizzando sensori di bordo che possono individuare e identificare obiettivi sensibili, monitorare i comportamenti, acquisire fonti di prova e guidare l'intervento di unità navali e di pattuglie a terra.

A Durazzo, presso la Caserma che ospita gli uffici del Nucleo di Frontiera Marittima, la delegazione ha incontrato i finanzieri italiani che cooperano con il Ministero degli interni albanese per il contrasto dei traffici illegali e svolgono attività di formazione ed operazioni umanitarie a favore della popolazione albanese.

La giornata si è conclusa con un incontro presso la Sala operativa dell'*Interinstitutional Maritime operational Center* (IMOC), un organismo che ha il compito di garantire la sorveglianza dello spazio marittimo albanese.

Martedì 18 aprile la delegazione ha incontrato la Presidente del Parlamento della Repubblica d'Albania, on. Lindita Nikolla. Nel cordiale incontro il presidente Craxi ha sottolineato la lunga amicizia tra i due paesi e il rinnovato impegno dell'Italia verso i Balcani, sottolineando la gravità dei cambiamenti determinati dalla guerra in Ucraina che si proiettano



verso uno scontro geopolitico. Il quadro d'instabilità – ha sostenuto il presidente Craxi – impone ai paesi europei di accelerare la difesa comune sulla base di valori e principi condivisi. In risposta la presidente Nikolla ha sottolineato i legami storici, economici e culturali tra Italia e Albania e le ininterrotte relazioni anche nel periodo del totalitarismo. L'Italia – ha affermato – ha dimostrato un'amicizia disinteressata di cui l'Albania sarà sempre grata e i solidi rapporti di amicizia sono testimoniati anche dal numeroso gruppo di amicizia parlamentare Albania-Italia, composto da più di 50 membri.

Apprezzamenti sinceri per la storica amicizia sono stati espressi anche dalla presidente della Commissione affari esteri del Parlamento della Repubblica d'Albania, on. Mimi Kodheli, che ha sottolineato come la crisi della sicurezza determinata dalla guerra in Ucraina potrà essere superata solo se i paesi europei sapranno affrontarla uniti. Al riguardo ha stigmatizzato la lunga attesa imposta all'Albania per l'avvio del processo di adesione all'Unione europea e sollecitato l'Italia ad essere più presente in alcuni settori strategici, come l'interscambio nei settori della sicurezza e della difesa, e nel processo di pace in Kosovo, dove un'influenza russa potrebbe aumentare la destabilizzazione dell'area balcanica. La Kodheli ha ribadito che il Kosovo deve far parte del Consiglio d'Europa e al riguardo ha ringraziato l'Italia per l'impegno svolto nel corso della sua presidenza (2021/22). In chiusura ha sostenuto l'opportunità di una maggiore protezione a favore della minoranza linguistica della comunità degli Alboresi in sud d'Italia che testimonia i legami storici tra i due paesi.

Nell'incontro con la Commissione per la Sicurezza della Repubblica d'Albania, presieduta dall'on. Nasip Naco, si è parlato della condivisione d'interessi per la difesa dall'immigrazione illegale e dalla criminalità organizzata, così come per un buon rapporto bilaterale nell'ambito del consesso dell'Alleanza atlantica. I flussi provenienti dal Mediterraneo preoccupano molto l'Albania che ha adottato a contrasto dell'immigrazione illegale particolarmente severe. Il presidente Craxi ha ribadito la rilevanza strategica dei Balcani per l'Italia sottolineando che il conflitto in Ucraina ha cambiato lo scenario geopolitico ed è stato un brusco risveglio per l'Europa che non ha compreso le mire imperialistiche della Russia. A quanto accaduto, ha continuato il presidente Craxi, si può rispondere solo con un'accelerazione del processo d'integrazione, difendendo i valori comuni e mettendo la difesa e la sicurezza al centro delle agende politiche.

La Vice Ministra degli affari esteri e dell'integrazione in Unione europea ha sottolineato che la crisi in Ucraina ha riportato l'attenzione sui Balcani, ma l'Albania è sempre stata nella scia dell'Unione europea, dare una speranza d'integrazione anche ad altri paesi dei Balcani occidentali consentirà di affrontare al meglio le sfide che attendono in futuro. L'Albania è finalmente nella fase operativa dell'adesione e desidera sfruttare al meglio l'anno di lavoro prima delle elezioni del Parlamento europeo nel giugno del 2024.

Mercoledì 19 aprile si è svolto l'incontro con il Ministro della difesa, Niko Peleshi, in un'ottica di eccellente collaborazione tra i due pa-

esi nel campo della difesa che vede a partire dal 2010 un partenariato strategico nell'ambito del processo euro atlantico. La collaborazione si è concretizzata durante le missioni in Afghanistan e in Bulgaria dove i reparti albanesi sono stati sotto il comando italiano ed è proseguita anche con un finanziamento italiano di 30 milioni di euro per la protezione civile albanese. Il Ministro ha riferito delle influenze russe e cinesi, con agende diverse da quelle occidentali, nei sei paesi balcanici e dell'importanza del dialogo e dei rapporti tra Serbia e Kosovo e di un interesse comune tra l'Italia e l'Albania ad avere una area balcanica pacifica, luogo di scambi e di confronto.

**Relazione sulla missione di una delegazione della Commissione affari esteri e difesa, composta dal Presidente Craxi e dai senatori Alfieri e Paganella a New York in occasione della 78<sup>a</sup> Sessione plenaria dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite e sulla visita del Presidente Craxi a Washington**

(New York e Washington, 18-23 settembre 2023)

Una delegazione parlamentare composta dal presidente della Commissione affari esteri e difesa, Stefania Craxi, dai senatori Andrea Paganella e Alessandro Alfieri e dai deputati Salvatore Caiata e Vincenzo Amendola, si è recata a New York dal 18 al 22 di settembre per partecipare ai lavori della 78<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

L'apertura della 78<sup>a</sup> Sessione è stata preceduta, il 18 e 19 settembre, dal Vertice sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile convocato dal Presidente dell'Assemblea Generale ONU per fare un punto a metà percorso sull'attuazione dei 17 Obiettivi anche seguito della pandemia, della guerra in Ucraina e della conseguente grave crisi inflazionistica a livello globale. Nel corso del *Summit* il vice presidente del Consiglio, ministro Tajani, ha presentato i risultati del secondo Vertice sui sistemi alimentari, svoltosi a Roma dal 24 al 26 luglio 2023.

Alla 78<sup>a</sup> Sessione, il Governo italiano è stato rappresentato dal presidente del Consiglio dei Ministri, Giorgia Meloni, dal vice presidente del Consiglio e ministro degli affari esteri, Antonio Tajani, dal ministro della Sanità, Orazio Schillaci e dal vice ministro, Edmondo Cirielli. La partecipazione italiana si è focalizzata sui temi delle migrazioni, dell'Africa e dei Balcani occidentali.

Lunedì 18, in Rappresentanza Permanente presso le Nazioni Unite, la delegazione ha avuto un incontro informativo con il ministro Tajani che ha dato conto del *Summit* e degli incontri avuti con i ministri degli esteri dei paesi dei Balcani occidentali.

Nei giorni successivi la delegazione parlamentare ha seguito l'apertura dei lavori e l'intervento del presidente del Consiglio dei Ministri, onorevole Giorgia Meloni ed ha partecipato ai due eventi collaterali sponsorizzati dall'Italia e coordinati dal vice ministro Edmondo Cirielli.

Di questi due eventi il primo riguardava « L'istruzione: Un investimento catalizzatore per lo sviluppo. Offrire ai giovani la libertà di costruire il proprio futuro » ed ha avuto un *focus* sui bambini a rischio in situazioni di crisi nella regione del Sahel e nel Corno d'Africa, mentre il secondo si è occupato di « Sistemi alimentari e azioni per il clima » concentrandosi sulle necessarie sinergie dei due sistemi ed evidenziando la continuità dei temi al Secondo Vertice sui sistemi alimentari delle Nazioni Unite (Roma 24-26 luglio 2023).

La delegazione ha preso altresì parte ad un evento promosso da *Save the Children* sul « Sostegno al settore Privato per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile » (SDGs) i cui obiettivi sono stati: 1) illustrare le migliori pratiche di collaborazione col settore privato in partenariati dall'impatto sociale su SDGs diritti dei minori; 2) spingere le imprese a sviluppare una « *outcome-oriented ESG* » (*Environment, Social and Governance*); 3) incoraggiare il settore privato ad assumere impegni per l'avanzamento degli SDGs e dei diritti dei minori tramite il sostegno ad imprenditorialità sostenibile e opportunità di lavoro su « *Green Skills* » e « *Green Jobs* ».

L'Unione interparlamentare ha organizzato giovedì 21 un evento sul contributo dei Parlamenti allo Sviluppo sostenibile e al raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo. L'oggetto dei lavori ha riguardato le implicazioni parlamentari dell'Agenda 2030, la preparazione alla pandemia e la copertura sanitaria universale; il ruolo dei Parlamenti nell'accelerazione degli Obiettivi da raggiungere entro il 2030; l'apprendimento tra pari (« *peer to peer* ») per rafforzare l'azione parlamentare in materia di SDGs e salute.

Come di prassi la delegazione parlamentare ha colto l'occasione della 78<sup>a</sup> Sessione per svolgere alcuni incontri bilaterali con alti funzionari delle Nazioni Unite.

L'Assistente del Segretario Generale per il sostegno alla costruzione della pace, del Dipartimento per gli affari politici e la costruzione della pace, Elisabeth Spehar, ha illustrato l'attività svolta dalla struttura a supporto della Commissione per il *Peacebuilding* (PBC) ed a sostegno alla costruzione della pace. L'attività di *Peacebuilding* interviene dopo le operazioni di *Peacekeeping* e funge da facilitatore per migliorare la coerenza e la collaborazione tra il pilastro della pace e della sicurezza e il più ampio sistema delle Nazioni Unite, riunendo le competenze per promuovere azioni, politiche e orientamenti coerenti a livello di sistema. Il 75 per cento degli interventi di *Peacebuilding* si svolge nel sud Sahara, il rimanente 25 per cento in America latina. Al riguardo Elisabeth Spehar ha posto particolarmente l'accento sulla necessità di prevenire lo spillover del Sahel ed ha espresso il desiderio di incontrare nuovamente i parlamentari italiani in un suo prossimo viaggio a Roma entro la fine del 2023.

Il Coordinatore speciale per lo sviluppo nel Sahel, Abdulaye Dieye, si è soffermato sulle fragilità statuali, sulle molteplici crisi della regione e sull'opportunità di affrontarle con un piano comune. Al riguardo ha

espresso un giudizio positivo sulla proposta italiana nota come Piano Mattei, sottolineando l'atteggiamento di ascolto del nostro paese nei confronti dei popoli del Sahel. Rispetto alle sollecitazioni provenienti dal senatore Alfieri sulla situazione in Niger e dall'on. Amendola sull'efficacia del G5 Sahel e sul sostegno alla Russia da parte della popolazione nigerina, ha riferito di una situazione molto difficile che va affrontata piano piano, portando ad esempio il principio della rana bollita in acqua calda e sottolineando che molti paesi della regione sono in sofferenza da lungo tempo. Rispetto al Niger ritiene che la reazione dell'*ECOWAS* sia stata eccessivamente emotiva e non abbia tenuto conto delle conseguenze sulle persone che non devono essere destinatarie indiscriminate di sanzioni. Ad avviso di Diye il sostegno alla Russia è più ostentato che realmente sentito dalla popolazione, ma ha espresso molta preoccupazione per il potenziale prevalere nella regione di forze fondamentaliste. Sul G5 Sahel ha riferito di una generale diffidenza perché il gruppo viene percepito come un protettore dei vecchi paesi coloniali. Il presidente Craxi è intervenuta affermando che l'Africa e il Mediterraneo sono al centro dell'Agenda del Governo italiano che ha l'obiettivo di coinvolgere tutti gli attori, in primo luogo l'Unione europea, nello sviluppo condiviso e sostenibile dell'Africa. Ha ricordato che senza lo sviluppo dei paesi africani il fenomeno migratorio sarà inarrestabile e ingestibile e che a questo fine l'Italia, che non ha agende nascoste ha adottato una posizione ampiamente condivisa dalle forze politiche italiane.

Con il Sottosegretario delle Nazioni Unite per gli Affari economici e sociali Li Junhua, si è discusso dei risultati del *Summit* sugli SDGs da lui considerati molto positivi. È stato ribadito che la guerra Ucraina, i cambiamenti climatici e la pandemia, avendo determinato un alto tasso d'inflazione a livello globale, che hanno fortemente contribuito al rallentamento dei 17 Obiettivi di sviluppo. La priorità assoluta – ha sostenuto – è varare misure aggiuntive per sostenere il sud globale e raggiungere gli obiettivi dell'Agenda, superando lo status quo e incentivando l'impegno politico con azioni più audaci e ambiziose. Il presidente Craxi ha sottolineato il ritardo con cui si sta affrontando il divario tra il nord e il sud del mondo per il quale è necessario coordinare gli interventi delle principali istituzioni internazionali.

Giovedì 21 settembre il presidente Craxi si è recato a Washington D.C. per una visita di due giorni, nel corso della quale ha incontrato Robert Menendez, Presidente della Commissione esteri del Senato e Roger Wicker « Ranking Member » della Commissione difesa. Al Pentagono ha avuto una bilaterale con Mara E. Karlin, Deputy Under Secretary of Defense for Policy. Nell'occasione della visita il presidente Stefania Craxi ha inoltre approfondito temi di rilievo nelle relazioni bilaterali con vari *think tank* americani.

Nell'incontro con il senatore Roger Wicker il presidente Stefania Craxi ha discusso del sostegno dell'Italia all'Ucraina e dei valori condivisi per la tutela del sistema giuridico internazionale. Il senatore Wicker, che ha esortato i paesi europei ad intervenire di più in Ucraina anche

sotto il profilo umanitario, ha riferito di non condividere le perplessità espresse dal Partito repubblicano sui finanziamenti americani all'Ucraina. In replica il presidente Stefania Craxi ha ricordato la necessità di affrontare i fenomeni migratori con una visione di lungo periodo che conduca ad uno sviluppo sostenibile e contribuisca a colmare il divario tra il nord e il sud del mondo.

Nell'incontro con il presidente della Commissione esteri del Senato Menendez, il presidente Craxi ha ribadito il concreto sostegno del Governo italiano al popolo ucraino in un quadro di consolidate relazioni transatlantiche e di un'Europa unita e solidale. Ha quindi nuovamente posto il problema delle migrazioni rilevando che l'Italia si trova ad affrontare numerose sfide rispetto alle quali ritiene di dovere lavorare assicurando stabilità, prosperità e sviluppo condiviso in Africa. A tal fine un migliore coordinamento dei finanziamenti internazionali e un approccio multipolare in grado di comprendere le complessità di quelle società potrebbero contribuire a dare delle risposte alle attuali dinamiche geopolitiche nella regione, caratterizzate dalla presenza di attori ostili e Stati deboli. Al riguardo si è soffermata sulla fragilità della Tunisia. Il presidente Menendez ha svolto alcune riflessioni sulle prospettive della guerra in Ucraina ribadendo che solo un'Ucraina forte potrà partecipare a negoziati di pace concreti e sottolineando che in tal senso un contributo potrà arrivare da una seria minaccia dell'Ucraina alla Crimea. Per quanto riguarda le sfide globali, Menendez ha affermato che gli Stati Uniti sono a favore della competitività economica con la Cina e a tal fine hanno favorito nei primi anni 2000 l'ingresso della Cina nel WTO, purtroppo a distanza di 20 anni occorre constatare che la Cina non è stata disponibile a seguire le regole comuni del commercio internazionale.

Nel corso dell'incontro con il sottosegretario Mara E. Karlin si è discusso di Ucraina, Africa e Medio oriente. Mara Karlin ha riferito del successo della concomitante visita del presidente Zelensky a Washington e del dibattito in corso presso il Congresso e delle criticità che hanno contribuito a dare trasparenza delle ragioni dell'impegno economico americano. A conferma di un'opinione pubblica non ostile ha riferito delle numerose bandiere ucraine esposte negli Stati Uniti, un fenomeno non registrato in occasione degli interventi in Afghanistan e in Ucraina. Il presidente Craxi è ritornato sul tema dell'Africa ribadendo l'impegno dell'Italia per uno sviluppo condiviso volto alla riduzione delle disegualianze tra il nord e il sud del mondo, mentre la Karlin, sottolineando i diversi strumenti d'intervento a disposizione del Pentagono, ha condiviso la necessità di assicurare stabilità nell'area e annunciato alcune visite del sottosegretario alla difesa Austin a Gibuti, in Kenia, Somalia e Nigeria. Sul Medio Oriente, rispetto ad una riflessione del presidente Craxi sulla condizione irrisolta del popolo palestinese, la Karlin ha espresso un cauto ottimismo derivato da un maggiore coordinamento regionale e affermato « molte cose sembrano andare nella giusta direzione, ma il Medio oriente è il Medio oriente ».

**5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Programmazione economica, bilancio)**

Martedì 31 ottobre 2023

**Plenaria**

**142<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
CALANDRINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Freni.*

*La seduta inizia alle ore 13,50.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(926) Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026**

(Parere al Presidente del Senato, ai sensi dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento. Esame. Parere favorevole con osservazioni)

Il presidente CALANDRINI (*FdI*), in qualità di relatore, ricorda che la Commissione bilancio è chiamata a rendere al Presidente del Senato un parere preliminare, ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento, al fine di accertare se il disegno di legge rechi disposizioni estranee al suo oggetto come definito dalla legislazione vigente, ovvero volte a modificare norme in vigore in materia di contabilità generale dello Stato, nonché, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 126, in ordine alla correttezza della copertura finanziaria della legge di bilancio in conformità alle norme di contabilità pubblica.

Ricorda che il bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, soggiace ad una regola di equilibrio per effetto della quale il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare in esso contenuto deve risultare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Di tale coerenza si deve dare conto sia nella relazione tecnica che nella nota tecnico-illustrativa, allegate al disegno di legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, commi 12-*bis*, lettera *c*), e 12-*quater*, lettera *a*), della legge n. 196 del 2009.

Per quanto concerne i profili finanziari, la relazione tecnica reca elementi di informazione sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici. In particolare, la relazione tecnica espone una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico e il conto della pubblica amministrazione programmatico, che rappresenta la coerenza tra i saldi programmatici riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023. Si tratta in sostanza, come risulta dalla medesima relazione tecnica, del raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio, e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, ossia comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto dello Stato, e del raccordo tra il predetto indebitamento netto e quello programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. La relazione tecnica, in particolare, illustra i passaggi successivi che, a partire dal disegno di legge di bilancio integrato, permettono di definire gli obiettivi programmatici in coerenza con quanto previsto dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Nota di aggiornamento del DEF 2023.

In definitiva, segnala che dalla tavola di raccordo emerge un saldo netto da finanziare, in termini di competenza pari a 199 miliardi per il 2024, dovuto a entrate finali pari a 688 miliardi e spese finali pari a 886 miliardi. Nel 2025 il saldo netto da finanziare è pari a 165 miliardi per effetto di entrate finali per 697 miliardi e spese finali pari a 862 miliardi. Nel 2026 il saldo netto da finanziare è pari a 132 miliardi con le entrate finali che si attestano a 711 miliardi e spese finali a 843 miliardi.

Passando ai corrispondenti valori dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, rileva che nel 2024 le entrate finali per la pubblica amministrazione sono pari a 990 miliardi, le spese finali ammontano a 1.082 miliardi e l'indebitamento netto si attesta su 92 miliardi; nel 2025 le entrate finali sono pari a 1.042 miliardi, le spese finali ammontano a 1.123 e l'indebitamento si attesta su 80 miliardi; nel 2026 le entrate finali sono pari a 1.062 miliardi, le spese finali ammontano a 1.129 e l'indebitamento si attesta su 67 miliardi.

Tali valori del saldo netto appaiono coerenti, al netto degli arrotondamenti, sia con il livello massimo del saldo netto da finanziare fissato dall'articolo 1 del disegno di legge di bilancio, sia con l'indebitamento netto programmatico, come risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del DEF 2023, modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra, come rappresentati dal prospetto riepilogativo allegato al disegno di legge di bilancio 2024.

Propone pertanto di sottoporre all'attenzione del Presidente del Senato un parere di nulla osta in relazione ai profili di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento.

Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio, ricorda che l'articolo 21, comma 1-*quinquies*, della legge n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016, in

attuazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, pone precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio, stabilendo che essa, in ogni caso, non deve contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del medesimo disegno di legge. Il predetto contenuto proprio rileva sia ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, rimesso al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento, sia quale criterio da impiegare per la valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative nel corso dell'esame parlamentare.

Pertanto, ai fini delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento del Senato, segnala le seguenti disposizioni:

- l'articolo 13, che al fine di agevolare la circolazione giuridica dei beni provenienti da donazioni interviene apportando modifiche ad alcuni articoli del codice civile;

- l'articolo 22, che interviene nel decreto legislativo n. 231 del 2007 (in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose) istituendo una banca dati informatica presso gli organismi di autoregolamentazione diretta a rafforzare il sistema di prevenzione del riciclaggio;

- l'articolo 72, comma 24, che individua quale centrale unica di committenza anche la « Centrale di committenza e stazione unica appaltante sisma 2016 », istituita presso la struttura commissariale ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge n. 189 del 2016 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016).

Le disposizioni suddette appaiono di contenuto ordinamentale e prive di effetti finanziari.

Occorre valutare il profilo normativo e finanziario dell'articolo 25, che promuove l'istituzione di un fondo di garanzia assicurativo dei rami vita da parte degli operatori del settore assicurativo;

Non rinviene, invece, nel testo norme di evidente carattere localistico o microsettoriale.

Non ravvisa, infine, norme di delegazione esplicita ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione.

Il sottosegretario FRENI si esprime in senso non ostativo rispetto alla valutazione prospettata dal Presidente relatore, ponendo tuttavia all'attenzione la necessità di valutare correttamente l'articolo 25, segnalato nella relazione. A tale riguardo evidenzia che la disposizione, sebbene possa presentare profili di natura ordinamentale, in realtà comporta altresì un grande impatto finanziario con riferimento al comparto assicurativo, in quanto rafforza la garanzia a tutela dei cittadini in tale comparto. Evidenzia quindi l'impatto rilevante in termini economici della disposizione



e formula l'avviso del Governo favorevole al mantenimento della stessa nell'ambito del disegno di legge di bilancio, alla luce del suo impatto economico-finanziario nell'ambito della manovra.

Il senatore Claudio BORGHI (*LSP-PSd'Az*) interviene per chiedere al rappresentante del Governo elementi di chiarimento in ordine alla proposta di stralcio della disposizione inerente le donazioni, di cui all'articolo 13 del testo, chiedendo di chiarire se vi sia l'intendimento del Governo di presentare tale norma in un altro idoneo provvedimento, poiché la stessa riveste il carattere dell'urgenza, oltre ad essere una norma necessaria nell'ordinamento.

La senatrice LORENZIN (*PD-IDP*) interviene per formulare rilievi critici in ordine ai tempi di trasmissione del disegno di legge di bilancio, avvenuta solo nella tarda serata di ieri; stupisce, a tale riguardo, lo scarso tempo riconosciuto alla valutazione dei contenuti propri del disegno di legge, ai fini del parere da rendere ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento. Sottolinea come, in tale quadro, le forze di opposizione non hanno avuto il tempo minimo per poter visionare ed analizzare i contenuti propri del disegno di legge di bilancio ivi compresa la parte tabellare. A nome del proprio Gruppo, dichiara quindi l'assoluta impossibilità, nelle condizioni attuali, di poter procedere ad un compiuto esame del provvedimento, ai fini dell'espressione del parere relativo allo stralcio. Sottolinea a tale riguardo come l'espressione di tale parere costituiva, invece, un'occasione per chiarire, sul piano del metodo, le modalità e la funzionalità dell'impostazione dell'esame della manovra, elemento del tutto mancato, poiché si procede invece senza garantire un tempo minimo di esame effettivo per le opposizioni.

Il senatore MAGNI (*Misto-AVS*) evidenzia come la manovra sia arrivata giorni dopo rispetto a quanto era stato preannunciato e solo molto tempo dopo un dibattito che si è svolto sui mezzi stampa. Evidenzia come alle forze di opposizione non è stato garantito, nella sede parlamentare, un tempo minimo per esaminare il testo, trasmesso solo nella serata di ieri, non sussistendo le condizioni materiali per poter esprimere oggi il parere sullo stralcio. Sebbene il tema della programmazione sarà affrontato nel corso dell'Ufficio di Presidenza appositamente previsto, sottolinea che l'esame in corso dimostra una indebita compressione dei tempi da garantire alle forze di opposizione per poter analizzare i contenuti della manovra. Evidenzia inoltre come il termine già fissato per la presentazione degli emendamenti al cosiddetto decreto Anticipi dovrà necessariamente essere posticipato, attesa la connessione tra l'esame di tale decreto-legge e il disegno di legge di bilancio, di cui occorre verificare i contenuti. Conclude quindi formulando osservazioni fortemente critiche sulle modalità e sui tempi dell'espressione del parere ai sensi dell'articolo 126 del Regolamento.

La senatrice CASTELLONE (*M5S*), nel preannunciare il voto contrario della propria parte politica sulla proposta di parere nei termini il-

lustrati dal Presidente relatore, sottolinea la grave situazione che si è venuta a determinare, atteso che vi è una compressione delle prerogative del Parlamento sia sui tempi, sia in ordine alla paventata inemendabilità sostanziale; sottolinea la presentazione di altri temi nel dibattito pubblico, tra cui cita la riforma costituzionale, mentre in occasione della sessione di bilancio andrebbe invece concentrata l'attenzione sul disegno di legge di bilancio, coinvolgendo nel modo dovuto le forze di opposizione. Ricorda a tale riguardo come nelle precedenti sessioni di bilancio tale coinvolgimento delle forze di opposizione sia sempre avvenuto, e andrebbe garantito anche nel momento attuale, al fine di migliorare i contenuti della manovra e lavorare per le esigenze reali del Paese.

La senatrice SBROLLINI (*Az-IV-RE*), associandosi agli interventi già svolti dai colleghi, ricorda come lo scontro mediatico che si è registrato sulla manovra finanziaria ha visto la posizione attenta e non pregiudiziale della propria parte politica, in particolare soffermandosi sulle misure di sanità, su cui le risorse appostate per 3 miliardi risultano comunque di natura parziale rispetto ad investimenti, per 10 miliardi, che occorrerebbero per affrontare in modo compiuto il tema delle liste di attesa. Dopo aver ricordato il significativo taglio del fondo per la disabilità, invita ad un confronto reale tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione su temi che risultano davvero prioritari, come la sanità e il sociale.

Il senatore NICITA (*PD-IDP*), richiamando quanto già prospettato dai vari interventi svolti dai colleghi, di cui condivide il contenuto, si sofferma nello specifico sull'articolo 25 del testo del disegno di legge, di cui evidenzia la natura ordinamentale, richiamando altresì le disposizioni di cui agli articoli 21 e 22. Sottolinea a tale riguardo l'esigenza di una coerenza nell'analisi delle disposizioni, ai fini della considerazione ordinamentale delle stesse. Si sofferma poi sul quadro di grande incertezza che caratterizza alcune entrate fiscali, tra cui ricorda in particolare l'IVA, registrata in caduta rispetto alle attese. Dichiarando quindi come la propria parte politica risulti critica non solo nei confronti degli impegni di spesa prospettati dal provvedimento, ma anche rilevi un'incertezza rispetto alla effettiva solidità di alcuni flussi di entrata, rispetto a quanto la NADEF aveva prospettato.

Il sottosegretario FRENI, con riferimento alla richiesta di chiarimento formulata dal senatore Borghi, evidenzia come la norma sulle donazioni confluirà nel prossimo provvedimento utile, risultando una norma condivisa dal Governo e considerata necessaria. In ordine all'intervento della senatrice Lorenzin, nel chiarire preliminarmente di condividere l'importanza delle questioni di metodo, sottolinea tuttavia come non vadano sovrapposti temi organizzativi, che saranno trattati in Ufficio di Presidenza, e aspetti invece connessi al parere sullo stralcio da esprimere sul provvedimento, quale atto che determina l'inizio della sessione di bilancio. Invita quindi tutte le parti politiche a concentrare il dibattito solo sul

tema dei contenuti propri del disegno di legge di bilancio. Dopo aver ricordato come i tempi dell'espressione di tale parere risultino ricalcare quanto avvenuto anche in passato, formula quindi un ringraziamento anche agli Uffici per l'istruttoria svolta nell'arco di tempo disponibile, sul piano tecnico. Chiede quindi di sospendere brevemente la seduta plenaria al fine di poter svolgere un breve approfondimento sull'articolo 25, segnalato dal relatore.

Il PRESIDENTE propone quindi di sospendere la seduta.

*La seduta sospesa alle ore 14,15, riprende alle ore 14,20.*

Il PRESIDENTE dà la parola al Sottosegretario.

Il sottosegretario FRENI chiarisce l'importanza del piano degli aspetti economici dell'articolo 25, in base alle valutazioni dell'Esecutivo nel quadro della manovra.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, il presidente CALANDRINI (*FdI*), in qualità di relatore, acquisiti i chiarimenti forniti dal Governo, propone quindi l'approvazione del seguente parere: «La Commissione bilancio programmazione economica, bilancio, esaminato il disegno di legge in titolo, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 126, commi 3 e 4 del Regolamento – sentito il rappresentante del Governo – perviene alle seguenti conclusioni:

per quanto attiene alla verifica di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento, occorre ricordare che il bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 243 del 2012, soggiace ad una regola di equilibrio per effetto della quale il valore del saldo netto da finanziare o da impiegare in esso contenuto deve risultare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Di tale coerenza si deve dare conto sia nella relazione tecnica che nella nota tecnico-illustrativa, allegate al disegno di legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, commi 12-*bis*, lettera c), e 12-*quater*, lettera a), della legge n. 196 del 2009.

Per quanto concerne i profili finanziari, la relazione tecnica reca elementi di informazione sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici. In particolare, la relazione tecnica espone una tavola di raccordo tra il saldo netto da finanziare programmatico e il conto della pubblica amministrazione programmatico, che rappresenta la coerenza tra i saldi programmatici riferiti al bilancio dello Stato e l'obiettivo programmatico definito nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2023. Si tratta in sostanza, come risulta dalla medesima relazione tecnica, del raccordo tra il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, quale risultante dal quadro generale riassuntivo del disegno di legge di bilancio,

e l'indebitamento netto programmatico dello Stato, ossia comprensivo degli effetti della manovra di finanza pubblica sul comparto dello Stato, e del raccordo tra il predetto indebitamento netto e quello programmatico delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. La relazione tecnica, in particolare, illustra i passaggi successivi che, a partire dal disegno di legge di bilancio integrato, permettono di definire gli obiettivi programmatici in coerenza con quanto previsto dalle risoluzioni parlamentari di approvazione della Nota di aggiornamento del DEF 2023.

In definitiva, si segnala che dalla tavola di raccordo emerge un saldo netto da finanziare, in termini di competenza pari a 199 miliardi per il 2024, dovuto a entrate finali pari a 688 miliardi e spese finali pari a 886 miliardi. Nel 2025 il saldo netto da finanziare è pari a 165 miliardi per effetto di entrate finali per 697 miliardi e spese finali pari a 862 miliardi. Nel 2026 il saldo netto da finanziare è pari a 132 miliardi con le entrate finali che si attestano a 711 miliardi e spese finali a 843 miliardi.

Passando ai corrispondenti valori dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, si rileva che nel 2024 le entrate finali per la pubblica amministrazione sono pari a 990 miliardi, le spese finali ammontano a 1.082 miliardi e l'indebitamento netto si attesta su 92 miliardi; nel 2025 le entrate finali sono pari a 1.042 miliardi, le spese finali ammontano a 1.123 miliardi e l'indebitamento si attesta su 80 miliardi; nel 2026 le entrate finali sono pari a 1.062 miliardi, le spese finali ammontano a 1.129 miliardi e l'indebitamento si attesta su 67 miliardi.

Tali valori del saldo netto appaiono coerenti, al netto degli arrotondamenti, sia con il livello massimo del saldo netto da finanziare fissato dall'articolo 1 del disegno di legge di bilancio, sia con l'indebitamento netto programmatico, come risultante dai valori tendenziali riportati nella Nota di aggiornamento del DEF 2023, modificati alla luce degli effetti complessivi della manovra, come rappresentati dal prospetto riepilogativo allegato al disegno di legge di bilancio 2024.

Si propone pertanto di sottoporre all'attenzione del Presidente del Senato un parere di nulla osta in relazione ai profili di cui all'articolo 126, comma 4, del Regolamento.

Per quanto concerne la verifica del contenuto proprio del disegno di legge di bilancio, si ricorda che l'articolo 21, comma 1-*quinquies*, della legge n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n. 163 del 2016, in attuazione dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 243 del 2012, pone precisi limiti al contenuto della prima sezione del disegno di legge di bilancio, stabilendo che essa, in ogni caso, non deve contenere norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongono la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del medesimo disegno di legge. Il predetto contenuto proprio rileva sia ai fini dello stralcio delle disposizioni estranee, rimesso al Presidente del Senato ai sensi dell'articolo 126, comma 3, del Regolamento, sia quale criterio da impiegare per la valutazione dell'ammissibilità delle proposte emendative nel corso dell'esame parlamentare. Pertanto, ai fini

delle determinazioni presidenziali di cui all'articolo 126, comma 3, del Regolamento del Senato, si segnalano le seguenti disposizioni:

- l'articolo 13, che al fine di agevolare la circolazione giuridica dei beni provenienti da donazioni interviene apportando modifiche ad alcuni articoli del codice civile;

- l'articolo 22, che interviene nel decreto legislativo n. 231 del 2007 (in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose) istituendo una banca dati informatica presso gli organismi di autoregolamentazione diretta a rafforzare il sistema di prevenzione del riciclaggio;

- l'articolo 72, comma 24, che individua quale centrale unica di committenza anche la "Centrale di committenza e stazione unica appaltante sisma 2016", istituita presso la struttura commissariale ai sensi dell'articolo 15 del decreto-legge n. 189 del 2016 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016).

Le disposizioni suddette appaiono di contenuto ordinamentale e prive di effetti finanziari.

Non si rinvencono, invece, nel testo norme di evidente carattere localistico o microsettoriale.

Non si ravvisano, infine, norme di delegazione esplicita ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione. ».

Verificata la presenza del prescritto numero legale, la Commissione approva la proposta di parere avanzata dal Presidente relatore.

#### **(795) Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022**

(Parere alla 9<sup>a</sup> Commissione sugli ulteriori emendamenti. Esame. Parere non ostativo)

La relatrice AMBROGIO (*FdI*) illustra gli ulteriori emendamenti approvati, trasmessi il 27 ottobre, relativi al disegno di legge in titolo, segnalando, per quanto di competenza, con riferimento all'emendamento 4.0.9 (testo 2), che occorre valutare la congruità della clausola di invarianza, in quanto vengono disposti adeguamenti della rete mobile per il rispetto dei limiti di esposizione ai campi elettromagnetici entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del provvedimento.

Occorre valutare la portata normativa e gli effetti finanziari della proposta emendativa 6.22.

Appare necessario altresì valutare la portata normativa e gli eventuali effetti finanziari degli emendamenti 10.0.17 (testo 2), 10.0.21, 10.0.22 e 10.0.23.

Non vi sono osservazioni da formulare, per quanto di competenza, sulle proposte emendative 3.0.2 (testo 2), 3.0.3 (testo 2), 3.0.4 (testo 2), 5.27 (testo 2), 5.28 (testo 2), 5.33, 5.34, 6.0.8 (testo 2), 6.9 (testo 2),

6.10 (testo 2), 6.11 (testo 2) e 6.18 (testo 2), 6.0.30 (testo 2), 6.0.31 (testo 2), 8.1, 8.2, 10.0.24, 10.0.25, 10.0.26 e 10.0.27.

Il sottosegretario FRENI, in relazione all'emendamento 4.0.9 (testo 2), per quanto di competenza, non ha nulla da osservare: la disposizione infatti non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto il Ministero delle imprese e del *made in Italy* svolgerà le attività ivi previste con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, essendo tali compiti già in linea con le funzioni e competenze ad esso già attribuite e assegnate alla direzione generale per la tecnologia delle comunicazioni e la sicurezza informatica – Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione.

In relazione all'emendamento 6.22, per quanto di competenza, non ha nulla da osservare: la proposta emendativa ha infatti carattere semplificatorio e non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Anche in relazione alla proposta 10.0.17 (testo 2), non ha nulla da osservare, atteso che la proposta non determina effetti sulla finanza pubblica.

In relazione alle identiche proposte 10.0.21, 10.0.22 e 10.0.23, per quanto di competenza, non ha nulla da osservare: le proposte emendative hanno infatti carattere ordinamentale e non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sui restanti emendamenti conviene con l'assenza di osservazioni prospettata dal relatore.

Il senatore MAGNI (*Misto-AVS*) ricorda che, presso la Commissione di merito, le opposizioni hanno posto criticamente la questione concernente la proposta di adeguamento dei limiti dei campi elettromagnetici: tuttavia, le obiezioni avanzate sono state respinte. Anche per questo motivo, preannuncia un voto contrario sulla valutazione non ostativa del relativo emendamento.

Il senatore NICITA (*PD-IDP*), soffermandosi sulla proposta approvata in tema di adeguamento dei limiti dei campi elettromagnetici, nel far presente come si tratti di una materia piuttosto complessa, ritiene che l'attuazione della misura sia suscettibile di determinare significativi oneri di carattere amministrativo, tali da superare le ordinarie competenze delle amministrazioni interessate. Per questa ragione, oltre che per motivi di merito, esprime una valutazione contraria sui profili finanziari dell'emendamento approvato.

Non essendovi ulteriori richieste di intervento, la relatrice AMBROGIO (*FdI*), alla luce delle indicazioni emerse dal dibattito e dell'avviso espresso dal Governo, illustra la seguente proposta di parere: « La Commissione programmazione economica, bilancio, esaminati gli ulteriori emendamenti approvati relativi al disegno di legge in titolo, trasmessi in

data 27 ottobre, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo sulle proposte 3.0.2 (testo 2), 3.0.3 (testo 2), 3.0.4 (testo 2), 4.0.9 (testo 2), 5.27 (testo 2), 5.28 (testo 2), 5.33, 5.34, 6.9 (testo 2), 6.10 (testo 2), 6.11 (testo 2), 6.18 (testo 2), 6.22, 6.0.8 (testo 2), 6.0.30 (testo 2), 6.0.31 (testo 2), 8.1, 8.2, 10.0.17 (testo 2), 10.0.21, 10.0.22, 10.0.23, 10.0.24, 10.0.25, 10.0.26, e 10.0.27. ».

Il PRESIDENTE pone quindi in votazione la proposta di parere, che risulta approvata.

*POSTICIPAZIONE DELL'UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

Il PRESIDENTE comunica che, la riunione dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, già convocato alle ore 14,15, è posticipato alle ore 15,30.

La Commissione prende atto.

*La seduta termina alle ore 14,30.*

**Ufficio di Presidenza integrato  
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

**Riunione n. 51**

*Presidenza del Presidente*  
CALANDRINI

*Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Freni.*

*Orario: dalle ore 15,40 alle ore 16,45*

*PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**per le questioni regionali**

Martedì 31 ottobre 2023

**Plenaria**

**5<sup>a</sup> Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
**SILVESTRO**

*La seduta inizia alle ore 15,30.*

*IN SEDE CONSULTIVA*

**(615) Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione del Senato della Repubblica**

(Parere alla 1<sup>a</sup> Commissione. Esame e rinvio)

Il PRESIDENTE, relatore, illustra uno schema di parere favorevole con osservazioni, del seguente tenore: « esaminato il disegno di legge in titolo, presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e collegato alla manovra di finanza pubblica, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;

rilevato che il disegno di legge intende assicurare un'attuazione uniforme e coordinata dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, delineando una cornice normativa unitaria per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta;

condivisi l'impianto e le finalità del disegno di legge;

condivise le soluzioni prospettate con il disegno di legge, diretto a valorizzare il ruolo del Parlamento fin dalla prima fase di elaborazione delle intese e ad assicurare il dialogo con il sistema delle autonomie in sede di Conferenza Unificata;

auspicato che tali soluzioni possano trovare una coerente esplicitazione nelle diverse fasi della procedura relativa alle intese, sì da promuovere il ruolo delle Camere e il dialogo con le autonomie territoriali;



considerato che l'attuazione del regionalismo differenziato richiede la definizione di un punto di equilibrio tra il rafforzamento delle autonomie territoriali e la coesione economica, sociale e territoriale nazionale;

sottolineato che il disegno di legge individua un significativo e apprezzabile bilanciamento tra le predette istanze, intervenendo tra l'altro sul trasferimento delle funzioni, l'attribuzione delle risorse finanziarie, la disciplina della ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali, la durata delle intese e il loro monitoraggio, provvedendo inoltre ad assicurare i necessari equilibri finanziari e a garantire le Regioni che non abbiano sottoscritto intese;

sottolineata, inoltre, l'opportunità che, su queste basi ampiamente positive, il disegno di legge possa valorizzare ulteriormente il dialogo e l'informativa tra Governo, autonomie territoriali e Parlamento fin dalla fase di predisposizione delle intese; possa chiarire le modalità di attribuzione agli enti locali delle funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 118 Cost.; possa perseverare nella disciplina relativa alla perequazione infrastrutturale e agli interventi speciali diretti a superare i divari territoriali, anche con riguardo al tema dell'insularità, oggetto della recente modifica dell'articolo 119 Cost.;

rilevato, in particolare, che il procedimento di approvazione delle intese disciplinato dall'articolo 2 del disegno di legge riserva alla Regione, coerentemente con il dettato costituzionale, l'avvio del procedimento per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia e al Governo il negoziato con la Regione ai fini dell'approvazione dell'intesa. Per una maggiore trasparenza e per la leale collaborazione, appare opportuno che prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informi dell'atto di iniziativa la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

rilevato, altresì, che il disegno di legge prevede, all'articolo 3, una procedura integrativa rispetto al quadro normativo delineato dall'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 ("legge di bilancio 2023"), per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ("LEP") concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione, e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, e, all'articolo 9, misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, individuando alcune fonti per le relative risorse; in tal modo sono ulteriormente valorizzate le esigenze unitarie e il superamento dei divari territoriali, in un apprezzabile bilanciamento dei principi della Carta costituzionale, a partire dall'articolo 5;

valutata favorevolmente l'opportunità che la procedura che conduce all'intesa possa essere svolta con riguardo a ciascuna materia o ambito di materie riferibili ai LEP;

considerato che l'articolo 4 del disegno di legge prevede che il trasferimento delle funzioni attinenti a materie o ad ambiti di materie riferibili ai LEP possa avvenire solo successivamente alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* per tali materie o ambiti di materie;

considerato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2021 (il cui nucleo è ripreso dall'articolo 1, comma 2, del disegno di legge), ha valutato negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020) e in questa prospettiva rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018);

ritenuto opportuno, al fine di disciplinare i LEP con una normativa di rango uniforme, che alla legge – o atti con forza di legge, eventualmente attraverso lo strumento della delega al Governo – sia demandata non solo l'indicazione delle "materie" o degli "ambiti di materie" ad essi riferibili, ma anche l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con salvaguardia delle attività e fermi restando gli esiti conseguenti all'attuazione delle disposizioni sulla determinazione dei LEP contenute nella legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*);

ritenuto opportuno che l'erogazione dei LEP avvenga secondo criteri di effettività e di efficienza nell'utilizzo delle risorse e che sia oggetto in tutte le Regioni di un'attività di monitoraggio;

ritenuto opportuno che la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sia informata degli esiti del monitoraggio e che, in caso di criticità, possa adottare le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate;

esprime parere favorevole con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

prevedere che, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sia effettuata con legge o con atto avente forza di legge, con salvaguardia delle attività poste in essere e fermi re-

stando gli esiti conseguiti dall'attuazione delle disposizioni sulla determinazione dei LEP contenute nella legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*);

prevedere che, prima dell'avvio del negoziato per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informi dell'atto di iniziativa della Regione la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

prevedere che, sulla base degli esiti di un apposito monitoraggio sull'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei LEP, nonché sulla congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse a disposizione, la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotti le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate;

prevedere, proseguendo secondo l'impianto e lungo le linee tracciate chiaramente dal disegno di legge, le disposizioni più idonee a: valorizzare ulteriormente il dialogo e l'informativa tra Governo, autonomie territoriali e Parlamento fin dalla fase di predisposizione delle intese; chiarire, in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 118 della Costituzione, le modalità di attribuzione agli enti locali delle funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; precisare ulteriormente la disciplina relativa alla perequazione infrastrutturale e agli interventi speciali diretti a superare i divari territoriali; sviluppare la disciplina del monitoraggio sull'effettiva osservanza in tutte le Regioni dei LEP, erogati in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse ».

Il Presidente informa altresì la Commissione che è pervenuto uno schema di parere contrario a firma dell'onorevole Torto, pubblicato in allegato.

L'onorevole PRETTO (*LEGA*) ringrazia il Presidente relatore per aver illustrato con largo anticipo il proprio schema di parere e per l'abilità e l'equilibrio con i quali ha condotto finora i lavori della Commissione.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

*La seduta termina alle ore 15,40.*

## ALLEGATO 1

**SCHEMA DI PARERE DEL RELATORE, PRESIDENTE SILVESTRO, SUL 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 (AS 615)**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge in titolo, presentato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e collegato alla manovra di finanza pubblica, recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;

rilevato che il disegno di legge intende assicurare un'attuazione uniforme e coordinata dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, delineando una cornice normativa unitaria per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta;

condivisi l'impianto e le finalità del disegno di legge;

condivise le soluzioni prospettate con il disegno di legge, diretto a valorizzare il ruolo del Parlamento fin dalla prima fase di elaborazione delle intese e ad assicurare il dialogo con il sistema delle autonomie in sede di Conferenza Unificata;

auspicato che tali soluzioni possano trovare una coerente esplicitazione nelle diverse fasi della procedura relativa alle intese, sì da promuovere il ruolo delle Camere e il dialogo con le autonomie territoriali;

considerato che l'attuazione del regionalismo differenziato richiede la definizione di un punto di equilibrio tra il rafforzamento delle autonomie territoriali e la coesione economica, sociale e territoriale nazionale;

sottolineato che il disegno di legge individua un significativo e apprezzabile bilanciamento tra le predette istanze, intervenendo tra l'altro sul trasferimento delle funzioni, l'attribuzione delle risorse finanziarie, la disciplina della ulteriore attribuzione di funzioni amministrative a enti locali, la durata delle intese e il loro monitoraggio, provvedendo inoltre ad

assicurare i necessari equilibri finanziari e a garantire le Regioni che non abbiano sottoscritto intese;

sottolineata, inoltre, l'opportunità che, su queste basi ampiamente positive, il disegno di legge possa valorizzare ulteriormente il dialogo e l'informativa tra Governo, autonomie territoriali e Parlamento fin dalla fase di predisposizione delle intese; possa chiarire le modalità di attribuzione agli enti locali delle funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 118 Cost.; possa perseverare nella disciplina relativa alla perequazione infrastrutturale e agli interventi speciali diretti a superare i divari territoriali, anche con riguardo al tema dell'insularità, oggetto della recente modifica dell'articolo 119 Cost.;

rilevato, in particolare, che il procedimento di approvazione delle intese disciplinato dall'articolo 2 del disegno di legge riserva alla Regione, coerentemente con il dettato costituzionale, l'avvio del procedimento per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia e al Governo il negoziato con la Regione ai fini dell'approvazione dell'intesa. Per una maggiore trasparenza e per la leale collaborazione, appare opportuno che prima dell'avvio del negoziato il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informi dell'atto di iniziativa la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

rilevato, altresì, che il disegno di legge prevede, all'articolo 3, una procedura integrativa rispetto al quadro normativo delineato dall'articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (« legge di bilancio 2023 »), per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (« LEP ») concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione, e dei relativi costi e fabbisogni *standard*, e, all'articolo 9, misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, individuando alcune fonti per le relative risorse; in tal modo sono ulteriormente valorizzate le esigenze unitarie e il superamento dei divari territoriali, in un apprezzabile bilanciamento dei principi della Carta costituzionale, a partire dall'articolo 5;

valutata favorevolmente l'opportunità che la procedura che conduce all'intesa possa essere svolta con riguardo a ciascuna materia o ambito di materie riferibili ai LEP;

considerato che l'articolo 4 del disegno di legge prevede che il trasferimento delle funzioni attinenti a materie o ad ambiti di materie riferibili ai LEP possa avvenire solo successivamente alla determinazione

dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* per tali materie o ambiti di materie;

considerato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 220 del 2021 (il cui nucleo è ripreso dall'articolo 1, comma 2, del disegno di legge), ha valutato negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché « il nucleo invalicabile di garanzie minime » per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020) e in questa prospettiva rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018);

ritenuto opportuno, al fine di disciplinare i LEP con una normativa di rango uniforme, che alla legge – o atti con forza di legge, eventualmente attraverso lo strumento della delega al Governo – sia demandata non solo l'indicazione delle « materie » o degli « ambiti di materie » ad essi riferibili, ma anche l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, con salvaguardia delle attività e fermi restando gli esiti conseguenti all'attuazione delle disposizioni sulla determinazione dei LEP contenute nella legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*);

ritenuto opportuno che l'erogazione dei LEP avvenga secondo criteri di effettività e di efficienza nell'utilizzo delle risorse e che sia oggetto in tutte le Regioni di un'attività di monitoraggio;

ritenuto opportuno che la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 sia informata degli esiti del monitoraggio e che, in caso di criticità, possa adottare le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate;

esprime

#### PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti osservazioni:

valuti la Commissione di merito, per le ragioni esposte in premessa, l'opportunità di:

prevedere che, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sia effettuata con legge o con atto avente forza di legge, con salvaguardia delle attività poste in essere e fermi restando gli esiti conseguiti dall'attuazione delle disposizioni sulla determi-

nazione dei LEP contenute nella legge di bilancio per il 2023 (articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*);

prevedere che, prima dell'avvio del negoziato per l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie da lui delegato informi dell'atto di iniziativa della Regione la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

prevedere che, sulla base degli esiti di un apposito monitoraggio sull'effettiva garanzia in ciascuna Regione della erogazione dei LEP, nonché sulla congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse a disposizione, la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, adotti le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le criticità riscontrate;

prevedere, proseguendo secondo l'impianto e lungo le linee tracciate chiaramente dal disegno di legge, le disposizioni più idonee a valorizzare ulteriormente il dialogo e l'informativa tra Governo, autonomie territoriali e Parlamento fin dalla fase di predisposizione delle intese; chiarire, in considerazione di quanto stabilito dall'articolo 118 della Costituzione, le modalità di attribuzione agli enti locali delle funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; precisare ulteriormente la disciplina relativa alla perequazione infrastrutturale e agli interventi speciali diretti a superare i divari territoriali; sviluppare la disciplina del monitoraggio sull'effettiva osservanza in tutte le Regioni dei LEP, erogati in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse.

## ALLEGATO 2

**SCHEMA DI PARERE, A FIRMA DELL'ONOREVOLE TORTO,  
SUL DISEGNO DI LEGGE RECANTE DISPOSIZIONI PER L'AT-  
TUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLE RE-  
GIONI A STATUTO ORDINARIO AI SENSI DELL'ARTICOLO  
116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE (AS 615)**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato, per quanto di competenza, l'Atto Senato n. 615, recante « *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione* »,

premessi che:

il testo in valutazione, che è stato presentato in data 23 marzo 2023 su iniziativa del Ministro per gli affari regionali e le autonomie ed è stato assegnato, in sede referente, alla Commissione Affari costituzionali, presenta criticità rilevanti, emerse anche durante le numerose audizioni presso il Senato della Repubblica, e nodi politico-tecnici che il corso dell'esame finora compiuto non ha compiutamente affrontato e risolto in modo accettabile;

tra queste, l'elemento che desta più inquietudine del disegno di legge attuativo in esame è la sua pericolosa indeterminatezza. In luogo di vaghi e lacunosi accenni, infatti, si rileva la mancanza di un quadro articolato e preciso, volto a disciplinare con esattezza il processo e tutte le sue variabili. L'attuazione dell'autonomia differenziata, infatti, non può prescindere dal rispetto della coesione sociale del Paese ed anzi la solidarietà e l'unità dei diritti fondamentali esigibili dovrebbero comparire tra le finalità del disegno di legge. La temporaneità e reversibilità dell'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbe costituire l'architrave attorno alla quale costruire la disciplina attuativa, se si vuol definire un insieme di regole efficace e flessibile anche per periodi di eventuale crisi o in caso di verifica di problematiche derivanti nella fase attuativa concreta. La definizione dei principi generali andrebbe pertanto riarticolata, mantenendo fermi il ruolo di indirizzo, controllo e coordinamento da parte dello Stato e del Parlamento e la necessaria omogeneità delle politiche pubbliche nei settori socialmente ed economicamente strategici e nel miglioramento della qualità dei servizi delle amministrazioni pubbliche. E questo non può verificarsi senza un raccordo operativo e puntualmente definito tra lo



Stato – Parlamento compreso – e le Regioni, anche avvalendosi della Conferenza Unificata;

una attuazione efficace dell'autonomia richiederebbe anche, tra i principi di unità preminenti ed invalicabili, quello di partecipazione dei cittadini alle politiche pubbliche onde evitare che i negoziati non tengano conto dei corpi sociali, dei cittadini, delle associazioni e delle imprese. La promozione di pratiche sostenibili e di solidarietà interterritoriale dovrebbe parimenti figurare tra gli elementi fondamentali ispiratori della norma in esame. Lo stesso processo di valutazione delle richieste di attribuzione di autonomia differenziata appare logico che venga subordinato alla preventiva approvazione di una legge dello Stato volta a definire la gradualità del processo, le regole di valutazione dell'impatto sulla redistribuzione tra cittadini in termini fiscali e di servizi, le modalità di intervento dello Stato in caso di necessità per interesse nazionale e le regole comuni volte a prevenire differenziazioni normative sul territorio che risultino disfunzionali per la solidarietà tra territori e la coesione socio-economica nazionale. Una legge dello Stato *ad hoc* dovrebbe definire le regole della istruttoria preventiva su ciascuna funzione e materia, cui devono conformarsi le istanze delle regioni interessate a richiedere l'autonomia, le regole di trasparenza e rendicontazione, le procedure obbligatorie di verifica della spesa e delle prestazioni erogate da tutte le regioni, a tal fine avvalendosi della Corte dei conti, del Consiglio di Stato, della Banca d'Italia, della Ragioneria generale dello Stato e dell'Ufficio parlamentare di bilancio;

l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione andrebbe subordinata alla piena definizione della cornice legislativa statale che determini, oltre ai LEP, i livelli essenziali delle prestazioni – per i quali deve essere assicurato lo stanziamento di risorse necessario a garantirne l'attuazione in concreto – anche le leggi concernenti i principi fondamentali per tutte le materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente cui, in ogni caso, nessuna istituzione territoriale può derogare. Le intese andrebbero finalizzate al pieno superamento dei divari territoriali delle prestazioni, che devono essere effettivamente godute e garantite su tutto il territorio nazionale quale condizione preliminare per l'attribuzione di nuove funzioni e limite inderogabile per le relative negoziazioni. Nell'ambito della gradualità del processo, in questa fase, sarebbe stato saggio escludere dal possibile riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia alle regioni le materie di legislazione esclusiva statale, come le norme generali dell'istruzione e alcune delle materie di legislazione concorrente per le quali, un'ulteriore devoluzione comporterebbe un rischio di disarticolazione di diritti fondamentali delle persone e dello sviluppo economico unitario del Paese. Parallelamente la procedura di richieste di funzioni o compiti non associate ai LEP dovrebbe essere avviata solo successivamente all'approvazione di un disegno di legge finalizzato a determinare i parametri di efficienza, equità, solidarietà e coesione socioeconomica, alla luce dei quali valutare

le modalità di delegabilità delle stesse, con particolare riferimento al confronto tra i costi e i benefici per la regione richiedente, per le altre regioni e per lo Stato, al fine di prevenire asimmetrie, inefficienze e difficoltà regolatorie per i cittadini e le imprese in termini di coordinamento normativo e amministrativo;

la legge dello Stato risulta lo strumento più adatto a definire le modalità di una specifica istruttoria per ciascuna funzione nell'ambito di ciascuna materia, secondo metodologie condivise, trasparenti e validate da organismi tecnici nazionali, al fine di valutare le conseguenze del decentramento rispetto allo status quo per la regione interessata e per il resto del paese nella gestione a livello decentrato – anche in termini di efficienza ed efficacia – nella rapidità e nella qualità dei processi decisionali ai fini della coesione e della solidarietà sociale. Solo in tal modo si possono misurare preventivamente le richieste di accesso alla luce del loro impatto sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Al contrario, il testo non sfrutta il principio di gradualità nell'attribuzione delle funzioni e non è esplicito e dettagliato nel prevedere che vengano svolte verifiche puntuali prima di ogni passaggio successivo. I criteri di accesso delle singole Regioni alle competenze differenziate per ciascuna materia o ambito di materia, andrebbero delineati per via legislativa e sulla base di valutazioni qualificate ed analisi adeguate concedendole purché la modifica dell'attuale riparto di competenze sia motivato dall'interesse nazionale. Da questo, per organizzare l'intero processo, discende la necessità di individuare un numero massimo di materie o ambiti richiedibili, anche per evitare che si possa richiedere simultaneamente o persino concedere l'intero novero delle stesse. Trascurato appare l'aspetto del necessario coordinamento nazionale delle materie temporaneamente delegabili come quello del principio fondamentale di non discriminazione e non differenziazione territoriale nel godimento dei diritti e dei servizi relativi, affermati apparentemente ma poi privati di un concreto presidio legislativo di tutela;

non è dato sapere chi – e come – è deputato a valutare la solidità finanziaria e la capacità amministrativa dei richiedenti in relazione alle funzioni di natura organizzativo-regolamentare, nonché alle specificità regionali che motivano la richiesta. E neppure sono esplicitate linee guida di valutazione degli esiti attesi sia per la regione richiedente che per le altre regioni, al fine di evitare disparità tra territori in termini di risorse e strutture o maggiori oneri per i cittadini e le imprese e di garantire maggiore efficienza ed efficacia dei servizi su tutto il territorio nazionale. Manca nell'articolato una esaustiva disciplina delle procedure di verifica periodica e simmetrica dei servizi resi dalle regioni ad autonomia differenziata e quelli forniti dallo Stato e dalle regioni non differenziate, prevedendo che al monitoraggio delle risorse e del livello dei servizi sia ricollegata l'attivazione dei necessari poteri sostitutivi dello Stato al verificarsi di disparità, lesioni alla solidarietà o coesione sociale nazionale o inadempienze regionali. Non essendo costituzionalmente ra-

gionevole che lo Stato si spogli della propria competenza in intere materie o settori, la norma di attuazione avrebbe dovuto definire: l'ordine di priorità negli ambiti attribuibili; il numero massimo di funzioni attribuibili in un dato periodo; i requisiti fondamentali per il mantenimento dei legami solidaristici tra cittadini residenti in regioni differenziate e non differenziate e tra i livelli di governo corrispondenti; l'individuazione degli strumenti di coordinamento tra Stato e regioni e regioni ed enti locali in riferimento alla differenziazione; i meccanismi di commisurazione del potere di spesa e delle fonti di finanziamento e i relativi meccanismi di responsabilizzazione delle amministrazioni interessate; i meccanismi e i requisiti atti a dimostrare, sulla base di affidabili dati ed indicatori economico sociali, i benefici per l'interesse nazionale derivanti dalla differenziazione ed in particolare di misurazione preventiva del miglioramento della situazione per le regioni non differenziate derivante dall'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; il rapporto tra regionalismo differenziato e regionalismo a statuto speciale. In sostanza ogni richiesta di attribuzione andrebbe consentita previa dimostrazione del miglioramento della qualità dei servizi che possono essere offerti ai cittadini sul territorio nazionale, verifica della effettiva coerenza con i LEP nel progetto di richiesta delle funzioni e la corrispondente valutazione degli oneri a carico della finanza pubblica, nel rispetto del vincolo di garanzia del raggiungimento su tutto il territorio nazionale di una uniforme parità di accesso ai LEP;

la richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avrebbe come presupposto la maggior efficienza della gestione regionale del pubblico servizio collegato alla funzione di cui si richiede il trasferimento, senza effetti negativi per le altre regioni e per il libero esercizio dei diritti sociali e civili dei cittadini su tutto il territorio nazionale. Un obiettivo chiaro della richiesta dovrebbe essere la riduzione delle esistenti disparità regionali, maggiore responsabilizzazione dei decisori delle politiche pubbliche, equilibrio delle risorse di cui dispongono le varie aree del paese, efficienza nell'uso sociale delle risorse pubbliche, sostenibilità, verificabilità e gradualità del processo. È quindi ragionevole ed essenziale che la regione richiedente sia in grado di assicurare una gestione migliore del livello attuale misurabile dei compiti richiesti senza ricadute pregiudizievoli per le altre regioni, alla luce del diritto ad usufruire del livello essenziale delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, prevedendo espressamente – e puntualmente regolando – la sospensione del processo laddove si rendessero necessari interventi finanziari volti a superare l'emergere di eventuali sperequazioni;

nel caso la richiesta di attribuzione abbia ad oggetto un consistente numero di funzioni, dovrebbe altresì esplicitare la necessaria gradualità dei relativi passaggi ed il Governo dovrebbe impegnarsi a trasmettere alle Camere una apposita relazione con cui valuta la capienza delle compartecipazioni regionali sui tributi statali, nonché la proiezione nel

tempo dell'andamento del gettito tributario ai fini della sostenibilità di ogni trasferimento di funzioni, individuando le soluzioni idonee ad evitare svantaggi per le regioni con minor livello di tributi erariali maturati nel territorio regionale e disparità di trattamento dei cittadini nel territorio nazionale. Per questo va rilevata la mancanza di una esplicita clausola di solidarietà nazionale volta a garantire che nei casi di necessità, nel rispetto del principio di leale collaborazione di unità territoriale e ogni qualvolta ciò sia utile ai fini di preservare l'unità giuridica ed economica della Repubblica, ai fini della coesione sociale o a tutela del regionalismo solidale e cooperativo, lo Stato possa intervenire con legge ordinaria anche in una specifica competenza devoluta ad una regione ad autonomia differenziata e procedere se del caso con i provvedimenti amministrativi necessari ad evitare lesioni dei principi, a garanzia dei diritti e dell'egualianza dei cittadini;

le intese non possono recare in nessun caso, neppure indirettamente, limiti alla potestà legislativa del Parlamento e dovrebbero assicurare anche la partecipazione delle città metropolitane al processo decisionale ed organizzativo, essendo queste in termini di popolazione e socio-economici degli aggregati essenziali delle varie regioni. Manca, in altre parole, la certezza di un processo razionale, controllato e reversibile, tanto più nel caso di richieste riguardanti più compiti o funzioni, regolato con legge dello Stato secondo un criterio temporale selettivo, sostenibile e graduale, a garanzia della sua gestibilità e della unitarietà del quadro giuridico. Diversamente, nel testo mancano disposizioni di principio inderogabili cui le regioni sono chiamate ad uniformarsi, così come manca una valutazione d'impatto, trasmessa preliminarmente alle Camere, che dimostri l'effetto positivo del trasferimento, in termini di effettività dei diritti civili e sociali e di fruizione dei servizi pubblici, sia nella regione richiedente che sul resto del territorio nazionale;

si sarebbe potuto anche fare ricorso, prima dell'esame di ciascuna richiesta di intesa, ad una istruttoria ricognitiva condotta dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, dalla Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 93 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 e dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, cosicché venissero indicate – e comunicate alle Camere – le singole funzioni svolte dalle Amministrazioni centrali nell'ambito delle materie che potenzialmente oggetto di trasferimento di singole funzioni alle regioni. In questa individuazione avrebbe potuto trovare spazio la indicazione di specifiche funzioni statali essenziali non trasferibili nonché le spese effettive sostenute dal Governo centrale, inclusi i costi fissi, a seguito dell'eventuale trasferimento. Questi stessi soggetti e la Ragioneria Generale dello Stato avrebbero potuto – in un quadro normativo più preciso di quello in esame – trovare adeguate metodologie analitiche per la definizione della spesa regionalizzabile, anche al fine di individuare criteri di valutazione e allocazione adeguati nel caso di servizi o funzioni non totalmente coincidenti col territorio della regione richiedente nonché criteri omogenei di esclusione della territoria-

lizzazione per la parte non regionalizzabile della spesa. Lo stesso vale, a competenze già attribuite agli enti territoriali, per le metodologie di verifica della capienza del gettito finalizzato al funzionamento dei singoli servizi trasferibili e la quantificazione della spesa associata a ciascuna funzione trasferibile, le risorse finanziarie assegnabili, gli elementi di variabilità nel tempo dei fattori che determinano la spesa, comprensivi delle variazioni attese nel numero dei beneficiari di prestazioni da garantire, nell'evoluzione demografica, nella variazione delle caratteristiche economiche delle famiglie, nel costo dell'erogazione, nel gettito, anche in relazione alla base imponibile e alla capacità di riscossione, nonché nella domanda dei servizi, anche con riferimento alle risorse necessarie a garantire le funzioni non collegate ai LEP;

manca la previsione di una legge dello Stato con cui vengano individuate le funzioni fondamentali svolte dalle amministrazioni centrali nell'ambito delle materie rilevanti ai fini dell'autonomia differenziata, i criteri di valutazione degli effetti su tutte le regioni delle diverse modalità di finanziamento delle singole funzioni attribuibili alle regioni e delle conseguenti misure di riequilibrio da assumere, le modalità di garanzia di una adeguata programmazione di bilancio delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso. Se l'obiettivo fosse stato quello di prevenire effetti distorsivi nel territorio nazionale, il disegno di legge avrebbe disciplinato o demandato ad apposita legge statale la determinazione delle misure volte ad evitare ed eliminare il verificarsi di aumenti della complessità del concorso tra livelli di governo, e la moltiplicazione delle strutture deputate alla realizzazione dei servizi e delle funzioni. Con il testo in esame non è chiaro se e come lo Stato, eventualmente su iniziativa del Governo o delle Camere, possa modificare unilateralmente gli elementi delle intese per far fronte in modo adeguato ad esigenze di rispondere in maniera tempestiva a necessità urgenti, sia di carattere nazionale che sovranazionale. Ci si priva quindi, irragionevolmente, di un meccanismo flessibile e ben chiaro, per rimanere nell'indeterminatezza che, in caso di necessità, può rivelarsi gravemente dannosa;

il testo in esame, inoltre, non precisa i criteri e le modalità per il controllo della qualità dei servizi sull'intero territorio nazionale e l'impatto della innovazione che reca sulla spesa primaria netta del complesso delle Amministrazioni pubbliche, compreso l'impatto finanziario derivante dall'attribuzione di forme particolari di autonomia in determinate funzioni. Non contiene rimandi a metodologie uniformi di valutazione costante e calcolo delle risorse eventualmente eccedenti derivanti dalla dinamica delle entrate devolute alle regioni differenziate e le spese effettive relative alle funzioni trasferite. Non è quindi chiaro come, una volta partito il meccanismo descritto dal disegno di legge, si possano prevenire fenomeni di riduzione delle risorse per finanziare sul territorio nazionale le funzioni non trasferite o non trasferibili, con priorità per quelle di particolare rilevanza socio-economica, oppure una riduzione delle capacità di attuare sul territorio nazionale delle politiche di stabilizzazione del ciclo

o di redistribuzione del reddito a fini di equità sociale. Le carenze della disciplina generale, compresi gli strumenti di rideterminazione periodica delle percentuali di compartecipazione al gettito erariale da parte del governo centrale, atte ad evitare inefficienze nei servizi o maggiori costi a carico dei cittadini di tutte le regioni, pongono rischi concreti in caso di future problematiche;

peraltro, nel corso dell'esame sinora svolto, non sembra che siano stati previsti strumenti correttivi precisi immediatamente efficaci, da parte dello Stato, degli effetti distorsivi derivanti dal verificarsi di fenomeni di proliferazione di normative differenziate, frammentazione dei centri di responsabilità, intervento e controllo, aumento dei costi, anche indiretti, di adempimento per cittadini ed imprese e difficoltà di coordinamento ed integrazione a livello nazionale. Né si rinvengono criteri di analisi degli effetti sui costi fissi, sul trasferimento eventuale di risorse umane e strumentali verso e tra regioni ad autonomia differenziata. In mancanza di regolazione normativa non sono indicate misure di conoscibilità del parallelo effetto sulla efficienza dello Stato e delle amministrazioni delle regioni non differenziate, sull'ammontare delle risorse perequate e sui servizi dei comuni ai cittadini, nonché sugli effetti per le risorse del bilancio statale in relazione all'evoluzione dei fabbisogni. Tali elementi, riferiti alle ricadute su tutto il territorio nazionale e non soltanto nella regione richiedente, andrebbero invece ricompresi e valutati nelle relazioni tecniche e negli atti di impulso delle richieste di autonomia;

trasferire funzioni in assenza di una chiara disciplina applicabile alla valutazione degli effetti del trasferimento di funzioni di natura organizzativo-regolamentare, considerando anche le eventuali necessità di riorganizzazione e coordinamento dei servizi statali o delle regioni non differenziate e le conseguenti ricadute sugli oneri di adempimento per i soggetti operanti in più regioni, appare altrettanto azzardato. Per gli ambiti di materia non riferibili ai diritti civili e sociali, la legge dello Stato dovrebbe determinare nel dettaglio le procedure di verifica periodica e simmetrica e di valutazione degli effetti del trasferimento, l'evoluzione delle risorse nel tempo, anche per le amministrazioni pubbliche non ricadenti nelle regioni differenziate, individuando le misure dinamiche di compartecipazione, perequazione, intervento, anche unilaterale in caso di urgenza, e correzione, a titolo sostitutivo, da parte dello Stato volte a conseguire il pari trattamento dei cittadini sul territorio nazionale ed evitare la compressione delle risorse disponibili per i territori non differenziati;

a fronte di un testo che non statuisce in modo netto che l'attribuzione di ulteriori condizioni particolari di autonomia possa avvenire solo in termini temporali progressivi, sulla base di criteri definiti a monte da una legge dello Stato, ci si pone l'interrogativo su quali siano esattamente le modalità di intervento a correzione di eventuali disfunzioni e distorsioni riscontrate nelle fasi attuative delle intese. Manca persino l'indicazione che gli atti di iniziativa prevedano l'attribuzione, ogni volta, di singole ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Ciò pregiu-

dica la consapevolezza dell'esame e riduce alla radice i necessari approfondimenti su decisioni che – una volta prese – assumeranno carattere pluriennale. Se tutti si augurano che i benefici possano essere pluriennali andrebbe però evitato che siano i danni ad essere pluriennali e per ottenere questo sarebbe opportuno che la norma risultante dall'esame del Parlamento sull'attuazione dell'autonomia differenziata sia esaustiva e contempra tutte le diverse possibilità che questo meccanismo può innescare in termini giuridici, economici e sociali;

le prime accortezze andrebbero assunte sin dall'esame preliminare dei vari ministeri competenti sulle materie richieste dalle regioni. In caso di avviso negativo del competente ministero la negoziazione andrebbe sospesa su compiti o funzioni relativi a materia o ambito di materia per cui è espressa la contrarietà e dovrebbe essere inviata apposita relazione alle Camere. Allo stesso modo, nel caso di valutazione favorevole con osservazioni e condizioni, la negoziazione dovrebbe essere condotta sulla base delle condizioni poste e tenendo conto delle osservazioni espresse, anch'esse da comunicare al Parlamento. In caso di funzioni connesse a materie o ambiti di particolare complessità o rilevanza, il termine temporale dell'istruttoria andrebbe notevolmente ampliato: si pensi a istruzione, sanità, energia, ambiente e altre materie trasversali o socialmente assai sensibili. Per questo appare cruciale che l'atto o gli atti d'iniziativa di ciascuna regione possono avere ad oggetto unicamente specifici compiti o funzioni negli ambiti di singole materie, cioè che la richiesta di autonomia sia circoscritta, rispetto al testo che appare generico e generalizzante, foriero quindi di asimmetrie applicative del tutto inopportune. Le istruttorie positive dovrebbero avere come esito un graduale trasferimento di singole funzioni nell'ambito delle specifiche materie ed indicare passaggi obbligatori di verifica anche degli effetti prodotti dalla differenziazione su altre regioni. Tuttavia nel testo non vi è traccia di un approccio ordinato, graduale e verificabile nel tempo. Manca, soprattutto, l'organizzazione legislativa di una fase sperimentale, temporalmente delimitata, nella quale l'autonomia è esercitata su un circoscritto novero di funzioni o servizi connessi a singole materie così da prevedere una conseguente fase di verifica dei risultati raggiunti ai fini della eventuale prosecuzione del trasferimento di funzioni e compiti per il rimanente periodo;

il testo è carente ed azzardato proprio nel non voler prevedere un passaggio a titolo sperimentale onde monitorarne gli effetti prima di renderlo, eventualmente, strutturale per il decennio che è l'arco di tempo che individua il disegno di legge. Né il testo elenca materie, individuate con legge dello Stato, per le quali è richiesto il necessario coordinamento, gestione e controllo nazionale e per le quali può essere richiesta soltanto l'attribuzione di specifici e limitati compiti nell'ambito di un novero fissato con legge dello Stato. Manca altresì la disposizione che, almeno inizialmente, la richiesta di autonomia non possa riguardare materie sensibili per le quali si ritiene necessario l'indirizzo statale e neppure che

successivamente, per tali ambiti, il trasferimento possa essere solo parziale. Elemento che costituisce un altro aspetto tecnicamente – e politicamente – assai imprudente del disegno di legge in esame;

è invece essenziale, per evitare confusione tra cittadini ed operatori socioeconomici, che lo Stato mantenga comunque i poteri di intervento e i compiti di indirizzo, coordinamento e controllo anche successivamente al trasferimento, così come che la richiesta di autonomia individuali come prioritari il coordinamento con le regioni e la sostenibilità amministrativa e gestionale per una equilibrata differenziazione rispettosa della coesione nazionale. Per governare un processo trasparente ed ordinato, sarebbe stato opportuno prevedere che l'atto o gli atti d'iniziativa di ciascuna Regione non potessero in ogni caso riguardare contemporaneamente materie quali istruzione, salute, lavoro, beni culturali ed invece riguardare singole forme o singole condizioni di esercizio di compiti ed attività amministrative nell'ambito di materie o all'interno di specifici ambiti di materie. Che, quindi, la richiesta fosse circoscritta e non si configurasse come un generale spogliamento dei poteri legislativo dello Stato – delle assemblee parlamentari – in ambiti vasti, con l'effetto di rendere confusa ed inintelligibile la disciplina normativa di istituti uguali dentro al territorio nazionale. Le Camere dovrebbero comunque essere informate tempestivamente dal Governo circa i propri intendimenti riguardo all'avvio e alla conduzione delle fasi negoziali e delle singole fasi del negoziato e dovrebbe essere dato prontamente e costantemente conto ai cittadini tramite la pubblicazione, sul sito della regione e su quello della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dei verbali delle riunioni e dei documenti allegati;

andrebbe assicurata, in ogni fase, a livello regionale e nazionale, la partecipazione civica attraverso il dibattito pubblico, secondo i principi di governo aperto, trasparenza, integrità e digitalizzazione per il coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni nella definizione, attuazione e valutazione del processo negoziale e della fase applicativa e decisionale. Nel caso della richiesta di specifiche funzioni in più materie o ambiti andrebbero adottati più schemi di intesa a cadenza temporale tale da consentire istruttorie complete separate. Andrebbe previsto che lo schema è corredato da una relazione che dimostra il rispetto delle condizioni e dei parametri costituzionali di riferimento, il conseguimento della solidarietà tra territori, la sostenibilità amministrativa, finanziaria e normativa del passaggio di competenze secondo un cronoprogramma graduale ed ordinato che garantisca unitarietà gestionale per cittadini ed imprese ed efficaci meccanismi di coordinamento a livello ultraregionale e statale, e che dà conto delle negoziazioni intercorse, nonché da una relazione tecnica, prevedendo più passaggi tra Governo e Parlamento e coinvolgendo comunque le deliberazioni delle commissioni di merito, oltre al voto dell'Assemblea, in termini temporali congrui. Andrebbe inoltre sempre ammesso – in modo chiaro – il referendum di cui all'articolo 75 della Costituzione, affinché il voto popolare possa sancire le decisioni po-



litiche. Meccanismi temporali più realistici e passaggi procedurali più accurati migliorerebbero certamente la qualità delle decisioni e la consapevolezza delle conseguenze che possono comportare;

il disegno di legge dovrebbe per questo contenere le disposizioni necessarie alla prevenzione dei fenomeni di disomogeneità della regolazione e frammentazione delle competenze amministrative e legislative nonché le modalità di reversibilità e rinegoziabilità dell'intesa su iniziativa dello Stato nel corso della durata dell'intesa stessa, sulla base delle risultanze di un efficace sistema di controllo nazionale e lo schema di intesa definitivo dovrebbe essere accompagnato dal parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, vista la rilevanza amministrativa e finanziaria degli adempimenti connessi al passaggio di competenze;

il disegno di legge dovrebbe inoltre recare dettagliatamente le modalità applicative dell'intesa – consentendo quindi la piena emendabilità di questi aspetti applicativi – nonché regolare preventivamente il rapporto tra norme statali e regionali su ogni materia durante l'intesa e al termine della stessa. Andrebbe inoltre esclusa la possibilità di porre la questione di fiducia sul disegno di legge da parte dello stesso Governo che ha dapprima negoziato l'intesa e redatto poi il disegno di legge. A valle, mancano disposizioni di verifica obbligatoria e periodica dell'adeguata attuazione dell'ulteriore autonomia su cui è raggiunta l'intesa durante l'intero periodo di validità della stessa, le modalità di monitoraggio, coinvolgimento e informativa alle Camere circa gli esiti della verifica per le singole materie o ambiti, le modalità ed i termini temporali delle misure da adottare qualora vengano riscontrati problemi attuativi, nonché le condizioni per la sospensione temporanea dell'intesa ovvero di cessazione anticipata in caso di reiterazione e persistenza delle problematiche stesse, con particolare riferimento a quelle concernenti l'interesse nazionale, i diritti fondamentali e la tutela uniforme sul territorio nazionale dei diritti civili e sociali e delle relative prestazioni;

il trasferimento delle funzioni andrebbe effettuato soltanto dopo la approvazione con legge dello Stato di clausole sospensive o risolutive unilateralmente attivabili, previa diffida ad adempiere, dallo Stato in caso di inadempienza regionale nello svolgimento dei compiti o funzioni richieste o di interesse nazionale. Sulla parte attuativa, le ipotesi di sospensione e cessazione appaiono confuse e lacunose mentre non si prevede che ciascun Ministero, la Corte dei conti e il Consiglio di Stato dispongano, anche autonomamente, le verifiche periodiche di propria competenza e gli esiti comunicati alle Camere. Né è chiaramente disciplinato il ruolo delle Camere relativamente a cessazione o sospensione delle intese, anche parzialmente. Anche in questo caso la lacuna è foriera di problemi ulteriori laddove dovesse svilupparsi, nella fase applicativa, una controversia tra Stato e Regione. A tal fine, in aggiunta al già previsto potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, sarebbe stato opportuno garantire la prerogativa della legge dello Stato di intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva statale ma conferite alle regioni in ogni mo-

mento quando lo richieda la tutela dell'interesse nazionale, ferma rimanendo la preminente tutela dei principi fondamentali della Costituzionale. Si tratta di una prudente formula di flessibilità laddove determinate situazioni in futuro dovessero richiedere un intervento sollecito dello Stato, anziché lasciarla all'incertezza applicativa;

non solo il Parlamento ma anche le osservazioni di importanti organismi ed istituzioni tecniche appaiono pericolosamente marginalizzate dall'impostazione del testo in esame, che avvia un processo di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, senza curarsi di disciplinare con attenzione, flessibilità, saggezza e prudenza un meccanismo che non andrebbe messo incautamente in moto senza sapere come governarlo in concreto nelle diverse evenienze possibili;

problematiche di assoluta rilevanza sono state rilevate dai sindacati dei lavoratori e dalle associazioni delle categorie produttive sia in ordine a profili specifici che sull'impianto complessivo. I contesti di crisi nazionale ed internazionale più recenti hanno insegnato che un potere centrale incisivo in termini di coordinamento ed operatività serve tanto quanto una cornice normativa unitaria e che la frammentazione indebolisce l'Italia di fronte ai suoi competitori internazionali e polverizza i centri decisionali e le responsabilità, situazione molto pericolosa nei casi di emergenza socioeconomica;

inoltre, come riportato da numerosi organi di stampa, sul tema si è espresso in prima persona il Governatore della Banca d'Italia, in una lettera inviata al presidente del CLEP, Comitato LEP, con cui mette in guardia su « i rischi per il bilancio pubblico, incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso ». Anche dove vengono indicate, le « prestazioni » collegate ai LEP, il Governatore sottolinea come queste si mostrino « nella maggioranza dei casi formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere petizioni di principio » il cui contenuto pratico « rimane in larga parte indeterminato ». « Da un'impostazione di questo tipo – conclude – sembra conseguire un'interpretazione (restrittiva) del mandato del Comitato volta a limitarlo a una ricostruzione sistematizzata della legislazione vigente, senza entrare nelle possibili declinazioni operative delle disposizioni connesse con diritti civili e sociali. ». Un giudizio grave che si aggiunge alle dimissioni date da quattro insigni componenti del Comitato nel luglio del 2023;

in conclusione, quello che si deve rilevare è che il sistema concepito, seppure declinato in maniera dettagliata in alcuni suoi aspetti, appare privo di un quadro normativo di misure altrettanto puntuali volte ad intervenire in caso di malfunzionamento dello stesso. In mancanza tutti gli elementi descritti e in assenza di correttivi sufficienti nella fase istruttoria in corso, dal disegno di legge trasmesso al Senato, appare un quadro approssimativo di incertezza ordinamentale che l'Italia non può permettersi in questa fase e pertanto,

per i motivi sopra esposti  
formula parere **CONTRARIO**.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA**  
**sul femminicidio, nonché su ogni forma**  
**di violenza di genere**

Martedì 31 ottobre 2023

**Plenaria**

*Presidenza del Presidente*  
**SEMENZATO**

*La seduta inizia alle ore 8,35.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

Martina SEMENZATO, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Audizione della giornalista Francesca Carollo e dell'artista Jo Squillo, presidente e fondatrice della onlus *Wall of Dolls***

(Svolgimento e conclusione)

Martina SEMENZATO, *presidente*, introduce l'audizione.

Jo SQUILLO, *fondatrice della onlus Wall of Dolls*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'inchiesta.

Francesca CAROLLO, *giornalista e presidente della onlus Wall of Dolls*, svolge una relazione sui temi oggetto dell'inchiesta.

Intervengono per formulare osservazioni e quesiti Martina SEMENZATO, *presidente*, i senatori Cecilia D'ELIA (*PD-IDP*), Valeria VALENTE (*PD-IDP*), Filippo SENSI (*PD-IDP*) e i deputati Luana ZANELLA (*AVS*), Paolo PULCIANI (*FdI*), Cristina ALMICI (*FdI*), Elisabetta Christiana LANCELLOTTA (*FdI*), Sara FERRARI (*PD-IDP*) e Stefania ASCARI (*M5S*).

Jo SQUILLO, *fondatrice della onlus Wall of Dolls*, risponde ai quesiti posti.

Francesca CAROLLO, *giornalista e presidente della onlus Wall of Dolls*, risponde ai quesiti posti.

Martina SEMENZATO, *presidente*, dichiara conclusa l'audizione.

*La seduta termina alle ore 9,45.*

**Ufficio di Presidenza integrato  
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

*Orario: dalle ore 9,50 alle ore 10,10.*