



Trento, 12 dicembre 2024

Alla Commissione parlamentare per le questioni regionali

**Oggetto: audizione sulla predisposizione dei LEP per i diritti civili e sociali - art. 3 L. 86/2024**

Gentilissimo Presidente,

in premessa ricordiamo che la Provincia Autonoma di Trento, in virtù delle leggi l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5, della l. 31 dicembre 1962, n. 1777, della l. cost. 10 novembre 1971, n. 1 e della l. cost. 23 febbraio 1972, n. 1 riunite e coordinate nel testo unico di cui al Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1972 n. 670, è a tutti gli effetti una autonomia speciale regolata da disposizioni di rango costituzionale.

Per questo è condivisibile l'intervento della Corte costituzionale che ha cassato l'art. 11, comma 2 della legge 26 giugno 2024, n. 86 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione" che in deroga allo Statuto di Autonomia della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle due province autonome di Trento e Bolzano stabiliva che "ai sensi dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Infatti è chiara la diversità del quadro ordinamentale di riferimento della l. 86 del 2024 costituito dalle norme del Titolo V, parte seconda, della Costituzione e dalla legislazione attuativa, e quello delle Autonomie speciali, che è e rimane fondato sui singoli Statuti, ma anche su:

- le leggi statali ordinarie, ma approvate dal Parlamento con procedura aggravata dalla previa intesa o accordo Governo-Regione (o Province autonome) disciplinata dallo statuto stesso, con riferimento alle parti in materia di finanza regionale e locale, di tributi regionali, provinciali e locali, nonché di patrimonio, procedura utilizzata in molteplici occasioni dalle Autonomie speciali, per adeguare le norme statutarie all'evoluzione dell'ordinamento generale nelle materie dianzi menzionate;

- i decreti legislativi delegati dallo Statuto stesso, legge costituzionale, recanti le norme di attuazione statutaria, come fonte normativa riservata e separata, che le pone al di sopra della legge ordinaria nella gerarchia delle fonti; origine diversa quindi dall'articolo 76 Costituzione, con procedura di formazione aggravata dal parere obbligatorio delle Commissioni paritetiche Stato-Regione/provincia autonoma, emanate per ogni singola Autonomia speciale;
- le modifiche statutarie con legge costituzionale.

Anche lo Statuto Speciale di Autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol è stato modificato più volte, anche in tempi recentissimi, nella parte finanziaria con norme di legge ordinaria preceduta dall'accordo tra Stato e Regione (e province autonome, per il Trentino Alto Adige). Ciò sia al fine di adeguare i rapporti finanziari all'evoluzione dell'ordinamento, sia per prevedere le specifiche modalità del concorso di ciascuna regione (provincia autonoma) alle funzioni statali di perequazione e coesione, nonché agli obiettivi di finanza pubblica, compresi gli obblighi derivanti dai trattati europei, e al miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato.

Le norme di attuazione statutaria continuano ad essere emanate, in quanto riconosciute sistematicamente dalla Corte costituzionale come fonte permanente con plurime funzioni. Esse, infatti, sono destinate non solo a trasferire funzioni dallo Stato alla regione/provincia autonoma, ma anche a coordinare l'ordinamento di ciascuna Autonomia speciale all'evoluzione dell'ordinamento generale, secondo modalità e con contenuti specifici per ciascuna di esse, necessariamente diversi rispetto alle norme destinate alle regioni a statuto ordinario.

Inoltre va tenuto conto che gli statuti speciali e le rispettive specifiche norme di attuazione configurano anche uno specifico sistema di rapporti Stato-Regione/Provincia autonoma fondato su

- bilateralità del rapporto Stato-singola Autonomia, in luogo di quello multilaterale Stato-Autonomie ordinarie nel loro complesso,
- principio "pattizio" per la modifica dello Statuto, per specifiche parti, con legge ordinaria, aggravata dal previo accordo Stato-Regione/Provincia autonoma,
- dal "metodo negoziale" posto da ciascuno Statuto alla base del procedimento di approvazione-emanazione delle norme di attuazione statutaria, connotato dal parere obbligatorio delle rispettive Commissioni paritetiche Stato-Regione, come disciplinato da ciascuno statuto speciale.

Quindi la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le province autonome a statuto speciale di Trento e Bolzano dispongono già degli strumenti normativi di riferimento, le norme di attuazione e le modifiche concordatarie della parte finanziaria dello Statuto, per vedersi riconosciute nuove competenze, ivi comprese quelle derivanti dall'art. 11 della legge LC 3/2001; strumenti suffragati dalla costante giurisprudenza costituzionale che ammette anche le disposizioni "praeter statutum" ed esclude solo quelle "contra statutum". Infatti questo strumento è stato ampiamente utilizzato per tutte le autonomie speciali, che per il solo Trentino Alto Adige/Südtirol ha dato luogo all'emanazione, ad oggi, di 195 decreti legislativi per il conferimento di funzioni statali, anche utilizzando la clausola di "maggior favore" dell'art. 10 della LC 3/2001 e la previsione statutaria che consente anche la delega di potestà legislativa e amministrativa statale anche per funzioni non previste dallo Statuto (ad es. uffici ausiliari di tribunali e corti di appello, sostegno al reddito dei lavoratori in mobilità, CIG e CIGS, funzioni amministrative statali, compreso il finanziamento ordinario delle università, statali e non).

Va anche tenuto in considerazione il fatto che la stessa legislazione statale ha sempre tenuto distinte forme, modalità e percorsi, quando ha coordinato l'evoluzione delle norme destinate alle autonomie ordinarie con quella delle autonomie speciali. Basti prendere a riferimento a quasi tutte le leggi di manovra finanziaria dello Stato che, dal 1993 in poi, nel coordinare le disposizioni in materia di finanza pubblica previste per le Autonomie ordinarie, prevedono che le Autonomie speciali concorrano alle finalità ed obiettivi di perequazione, solidarietà, coesione e coordinamento della finanza pubblica nonché agli obblighi derivanti all'Italia dai trattati dell'UE, con le modalità stabilite dagli Statuti e dalle rispettive norme di attuazione; ciò anche attraverso il trasferimento o la delega di ulteriori funzioni statali con oneri a carico del loro bilancio.

Questo vale anche per quanto riguarda l'attuale sistema dei rapporti finanziari con lo Stato, che per il Trentino-Alto Adige/Südtirol è caratterizzato dal sistema territoriale integrato di finanza pubblica che al contempo consente, sulla base di accordi bilaterali, il pieno e responsabile concorso della Regione/Province autonome al miglioramento dei saldi di bilancio dello Stato (quindi riduzione del deficit) e al perseguimento degli altri obiettivi di finanza pubblica, con coerente attuazione del principio di leale collaborazione con tutti i livelli istituzionali della Repubblica, ma con modalità diverse e distinte da quelle delle Autonomie ordinarie.

Proprio queste permanenti peculiarità delle Autonomie speciali hanno indotto la Corte Costituzionale a cassare la formulazione dell'art. 11, comma 2 della legge 86 del 2024, in quanto, se da un lato il mero e generico riferimento-rinvio all'articolo 10 della LC 3/2001 dovrebbe tutelare da qualsivoglia riforma *in pejus*, dall'altro lato si potrebbe anche prestare ad una interpretazione non condivisibile, che consentisse, in sostanza, la diretta applicazione alle Regioni a statuto speciale della stessa procedura prevista per quelle ordinarie dall'art. 116 terzo comma della Cost. e dalla legge 86 del 2024. Impostazione interpretativa questa che la Corte non ha ritenuto conforme né agli statuti speciali, né all'art. 116, terzo comma, della Costituzione stessa, che, tra l'altro, letteralmente fa riferimento alle "altre Regioni", diverse quindi da quelle a statuto speciale, cui si riferiscono il primo e secondo comma. Pertanto l'ampliamento degli ambiti di competenza delle autonomie speciali va definito nelle forme e con le modalità previste dagli statuti stessi, cioè norme di attuazione o modifiche dello statuto stesso.

Da tutto ciò consegue che i percorsi evolutivi dell'autonomia ordinaria e di quelle speciali sono caratterizzati da norme, forme e procedure distinte e diverse, che non possono intersecarsi tra loro, pur avendo finalità analoghe, se non con grave rischio di incertezza sia per il coordinamento delle fonti normative, sia sul piano interpretativo. Ecco perché, se si rinunciasse al riferimento esclusivo alle fonti normative derivanti dall'assetto statutario speciale, si rischierebbe di rinunciare implicitamente alle più forti garanzie per l'Autonomia speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol.

Rimane, inoltre, da affrontare per le Autonomie speciali il nodo delle modalità con cui assicurare la revisione degli statuti conformemente al dettato costituzionale introducendo nello Statuto di Autonomia il principio dell'intesa preventiva del consiglio regionale e dei consigli provinciali di Trento e Bolzano, prima della seconda deliberazione dei rispettivi disegni di legge costituzionale da parte delle Camere.

Con riferimento alla definizione in livelli essenziali delle prestazioni (LEP) dei diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti e la conseguente declinazione di costi e fabbisogni standard, l'articolo 3 della legge 86 del 2024, rimandando a quanto disposto dai commi da 791

a 801 della legge di bilancio dello Stato per il 2023, sviluppa le modalità per l'adozione dei LEP valevoli su tutto il territorio mediante l'emanazione di DPCM a seguito di una complessa procedura, che coinvolge anche pareri obbligatori e intese delle Conferenze Stato-Autonomie (art. 3 d.lgs. 281/1997) e pareri della Commissione parlamentare per le questioni regionali (art. 126 Cost.). Il comma 3 dell'art. 3 definisce gli ambiti su cui debbono essere determinati i LEP nelle seguenti materie:

- a) norme generali sull'istruzione;
- b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- c) tutela e sicurezza del lavoro;
- d) istruzione;
- e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- f) tutela della salute;
- g) alimentazione;
- h) ordinamento sportivo;
- i) governo del territorio;
- l) porti e aeroporti civili;
- m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
- n) ordinamento della comunicazione;
- o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

La già citata sentenza n. 192/29024 della Corte Costituzionale segnala alcuni profili di incostituzionalità di questa procedura, mentre conferma con un atto di interpretazione della legge, che la determinazione dei LEP in materia di diritti civili e sociali, dei conseguenti costi e fabbisogni standard di finanziamento è posta quale condizione necessaria per l'attribuzione di ulteriori funzioni alle regioni, nonché quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria e nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, ma anche per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nonché per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse finanziarie e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

In termini generali, la mera ricognizione in via amministrativa dei diritti costituzionalmente tutelati, traendoli dalla legislazione vigente, come previsto dalla L. 197/2022, appare di difficile attuazione senza violare la riserva relativa di legge, posta dalla stessa Costituzione all'art. 117, terzo comma, lett. m). Pertanto ne consegue la necessità di meglio esplicitare, anche in conseguenza della citata sentenza della Corte Costituzionale, la relazione tra individuazione dei diritti civili e sociali, per i quali vi è riserva di legge relativa, e la determinazione dei corrispondenti LEP da garantire in tutto il territorio nazionale.

Pertanto è da ritenersi non sufficiente un mero rinvio all'atto amministrativo, pur di portata generale, senza la previa individuazione in legge dei contenuti essenziali, sul piano qualitativo-sostanziale, di ciascun diritto costituzionale. Un importante precedente di riferimento in tal senso è costituito dalla legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale (L. 833/1978) che ha individuato i profili qualitativi sostanziali del diritto alla tutela della salute (vari tipi di assistenza e di prestazioni) mentre la loro declinazione nei correlati Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) è operata dall'art. 1 del d. lgs. 502/1992; sui LEA si basa la individuazione della dimensione finanziaria del Fondo Sanitario Nazionale, mentre sui

fabbisogni standard si basa il conseguente riparto fra le regioni a statuto ordinario, escluse quelle speciali come la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province Autonome di Trento e Bolzano che non partecipano al Fondo.

A questo proposito è importante evidenziare che per le Autonomie speciali, mentre sono vincolanti le norme di legge che definiscono e sostanziano qualitativamente i diritti civili e sociali, così come anche i LEP, non si applicano, invece, i costi e i fabbisogni standard, in quanto correlati al sistema finanziario delle regioni ordinarie. Infatti la Legge 42/2009 espressamente esclude (artt. 1 e 27) le Autonomie speciali le quali, pertanto, garantiscono i diritti costituzionali delle persone, così come i correlati LEP/LEA, secondo il proprio ordinamento, assicurando la copertura degli oneri direttamente a carico del proprio rispettivo bilancio.

Tornando alle modalità e alle procedure per l'individuazione dei LEP, riteniamo fondamentale che questo processo parta da una compiuta ricognizione del diritto eurounitario per innalzare i livelli essenziali delle prestazioni a partire da quanto previsto dai Trattati dell'Unione Europea e dalle direttive europee. Questo per non incorrere in situazioni in cui vengano estesi LEP definite da legge che, pur essendo in vigore a livello statale, siano in contrasto con il diritto europeo e che per questo abbiano portato all'apertura di una procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea. Più in generale prevedere un confronto su base europea dei livelli minimi delle prestazioni garantirebbe indirettamente un rafforzamento del processo di integrazione europea in settori centrali per dare concreta risposta al diritto alla mobilità delle persone all'interno dell'Unione Europea sancito dai Trattati, rendendo il nostro Paese e i suoi territori maggiormente attrattivi.

Ringraziando la Commissione per l'attenzione, siamo a porgere i nostri più cordiali saluti.

**per la CGIL del Trentino**  
Il segretario generale

Andrea Grosselli



**per la CISL del Trentino**  
Il segretario generale

Michele Bezzi



**per la UIL del Trentino**  
Il segretario generale

Walter Alotti

