



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

EMENDAMENTO INTERAMENTE SOSTITUTIVO DELLA RISOLUZIONE N. 24

CONCERNENTE LA CONCLUSIONE DELL'INTESA CON LO STATO DI CUI ALL'ART. 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE AVENTE AD OGGETTO L'ATTRIBUZIONE DI ULTERIORI FORME E CONDIZIONI PARTICOLARI DI AUTONOMIA NELLE MATERIE "PROTEZIONE CIVILE", "PROFESSIONI" E "PREVIDENZA COMPLEMENTARE E INTEGRATIVA" E NELLA MATERIA "TUTELA DELLA SALUTE-COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA"

Il Consiglio Regionale della Lombardia

VISTI

- la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e in particolare l'articolo 14;
- la 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;
- la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, intervenuta sulla legge n. 86 del 2024, che ha precisato in maniera significativa le condizioni costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. La stessa, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di molteplici e rilevanti parti della legge 26 giugno 2024, n. 86;
- lo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia e, in particolare, l'articolo 14, comma 3, lettera g), relativo alle competenze del Consiglio regionale in materia di iniziativa e conclusione dell'intesa con lo Stato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione;

CONSIDERATO CHE

- l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione deve essere interpretato nel quadro complessivo dei principi costituzionali e, in particolare, alla luce del principio di sussidiarietà, che impone di valutare, per ciascuna specifica funzione, il livello territoriale più adeguato al suo esercizio, nel rispetto dell'unità e indivisibilità della Repubblica e dell'autonomia regionale;
- l'esercizio della facoltà di differenziazione deve pertanto essere conciliato con i principi di unità e indivisibilità della Repubblica, eguaglianza, solidarietà, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, equilibrio della finanza pubblica e garanzia uniforme dei diritti civili e sociali;

- la Corte ha esplicitato alcuni fondamentali limiti e condizioni per l'attribuzione a una o più Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, precisando che «l'ineliminabile concorrenza e differenza tra Regioni e territori (...) non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale, che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato e il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia» (*n. 4 del Considerato in diritto*);
- la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024, ha dichiarato costituzionalmente illegittima, tra l'altro, la disposizione della legge n. 86 del 2024 nella parte in cui faceva riferimento all'attribuzione di “funzioni” anziché di “specifiche funzioni”, chiarendo che il trasferimento deve essere riferito a funzioni legislative e/o amministrative specificamente individuate e deve essere fondato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà;
- la medesima pronuncia ha escluso che il procedimento di differenziazione possa essere strutturato in termini di attribuzione di intere materie o ambiti di materia, stabilendo che l'attribuzione dell'autonomia debba riguardare specifiche funzioni, di natura legislativa o amministrativa, e, che il negoziato debba svolgersi con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni;
- Le schede/relazioni predisposte da Regione Lombardia si limitano con modalità inadeguate ed insufficienti, solo ad affermare che l'esercizio regionale delle funzioni sarebbe più efficace in ragione della maggiore prossimità ai cittadini, della migliore conoscenza dei bisogni locali, della possibilità di adattare più rapidamente le decisioni alle specificità territoriali o della maggiore flessibilità amministrativa, senza alcuna indicazione di carattere comparativo e senza alcuna valutazione di carattere quantitativo; insufficienti quindi a fornire idonei elementi di giustificazione, secondo quanto richiesto dalla Corte costituzionale;

RICHIAMATO CHE

- il 22 ottobre 2017 gli elettori della Lombardia furono chiamati a esprimersi, nell'ambito del referendum consultivo regionale, sul quesito concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, «con le relative risorse», ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; tale riferimento alle risorse costituiva pertanto un elemento espressamente ricompreso nell'oggetto della consultazione popolare e rappresentava uno degli elementi caratterizzanti dell'indirizzo politico-istituzionale successivamente posto alla base del percorso regionale;
- la conclusione del percorso negoziale avviato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e disciplinato dalla legge 26 giugno 2024, n. 86, deve pertanto essere

valutata anche in relazione alla concreta definizione delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni oggetto di attribuzione e alla sostenibilità finanziaria delle medesime, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione;

- sotto tale profilo, la documentazione istruttoria predisposta nel corso del procedimento evidenzia, l'assenza di una compiuta quantificazione degli effetti finanziari e delle risorse necessarie all'esercizio delle funzioni medesime;
- l'iter relativo alle preintese sull'autonomia differenziata della Regione Lombardia è stato portato avanti nella completa assenza di coinvolgimento del Consiglio Regionale che non si è espresso preventivamente su un processo destinato a incidere sull'assetto delle competenze istituzionali;
- il quadro normativo e istituzionale nel quale il Consiglio regionale della Lombardia aveva adottato la deliberazione X/1645 del 2017 risulta profondamente modificato per effetto dell'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024, della sentenza n. 192 del 2024, delle successive interlocuzioni tra Governo e Regione e della significativa ridefinizione dell'oggetto delle richieste regionali;
- la continuità amministrativa del procedimento avviato nel 2017 non può essere automaticamente equiparata alla permanenza dell'originario indirizzo politico e dei relativi presupposti;
- Inoltre, durante la procedura svolta secondo lo Statuto di Regione Lombardia, è stato compreso l'esercizio di strumenti di partecipazione e approfondimento previsti dal Regolamento generale del Consiglio regionale e, in particolare, dall'articolo 43 in materia di consultazioni e audizioni e dall'articolo 53, comma 5, che prevede che le petizioni riguardanti provvedimenti già assegnati alle Commissioni siano esaminate nel medesimo contesto istruttorio. Infatti, non è stato consentito audire e approfondire le posizioni dei comitati promotori della "petizione popolare sull'autonomia differenziata in Lombardia";

TENUTO CONTO CHE

- Nell'esprimersi sull'autorizzazione alla conclusione e alla sottoscrizione delle intese definitive con lo Stato, il Consiglio regionale è pertanto chiamato ad assumere una decisione destinata a incidere sull'assetto delle competenze legislative e amministrative della Regione e sui relativi rapporti finanziari;

RITENUTO CHE

- con riferimento alla materia della "protezione civile", la documentazione istruttoria predisposta dalla Regione evidenzia una pluralità di richieste concernenti l'organizzazione e l'esercizio delle relative funzioni, la cui attribuzione deve essere valutata alla luce dei criteri di specificità, adeguatezza e sussidiarietà indicati dalla Corte costituzionale, verificando puntualmente la necessità dell'ulteriore differenziazione rispetto all'assetto vigente;
- con riferimento alla materia delle "professioni", la Corte costituzionale ha evidenziato, nella sentenza n. 192 del 2024, "consistenti ostacoli" al trasferimento di funzioni, in

considerazione della dimensione economica delle attività professionali e della loro sottoposizione alle regole della concorrenza e alla disciplina di tutela dei consumatori derivanti anche dal diritto dell'Unione europea;

- con riferimento alla materia della “previdenza complementare e integrativa”, la proposta di attribuzione di ulteriori funzioni regionali presenta profili che attengono anche alla disciplina e agli strumenti regionali in materia di previdenza complementare, nonché ai relativi profili finanziari e organizzati connessi all'eventuale differenziazione, rendendo necessario un approfondimento specifico circa l'effettiva necessità e sostenibilità delle funzioni richieste. Infatti, tale materia rappresenta un importante dispositivo di sostegno per le lavoratrici e i lavoratori, il quale si intreccia alla loro capacità o propensione al risparmio e dunque, in definitiva, è più o meno accessibile a seconda delle condizioni socioeconomiche;
- riguardo allo schema di intesa relativo alla “tutela della salute – coordinamento della finanza pubblica”, lo schema di Intesa proposto a Regione Lombardia risulta identico a quelli redatti per le Piemonte, Veneto e Liguria, nonostante tale uniformità appaia “difficilmente giustificabile alla luce delle profonde differenze epidemiologiche, demografiche, organizzative, finanziarie e assistenziali che caratterizzano le quattro Regioni”. Ciò “solleva dubbi sulla capacità delle istruttorie di cogliere e valorizzare le specificità regionali, producendo valutazioni effettivamente differenziate”;
- tale rischio assume particolare rilievo nel sistema sanitario lombardo, già caratterizzato da un rilevante ricorso agli erogatori privati accreditati e da una significativa quota di risorse pubbliche destinata all'acquisto di prestazioni dagli stessi; la possibilità per Regione Lombardia di determinare autonomamente tariffe di rimborso e remunerazione differenti rispetto a quelle nazionali potrebbe pertanto tradursi in un ulteriore incremento delle risorse pubbliche destinate al settore privato accreditato, attraverso le modifiche tariffarie, incentivando in particolare l'offerta delle prestazioni maggiormente remunerative e rafforzando un modello dell'offerta privata a discapito del potenziamento diretto delle strutture e dei servizi sanitari pubblici e della Sanità di territorio;
- non si affronta, infine, l'importante problema della mobilità sanitaria con possibile maggiore costo anche nei confronti dei non residenti, con l'onere scaricato sulle Regioni di provenienza: senza processi di compensazione finanziaria per i cittadini non residenti in Regione Lombardia, con reale rischio di una nuova censura da parte della Corte costituzionale;

RITENUTO DUNQUE CHE

- in diverse delle relazioni istruttorie, la motivazione dell'utilità dell'attribuzione regionale risulta affidata prevalentemente al richiamo alla maggiore prossimità ai cittadini, alla migliore conoscenza dei bisogni locali, alla possibilità di adattare più rapidamente le decisioni alle specificità territoriali o alla maggiore flessibilità amministrativa, senza che tali affermazioni siano accompagnate, in modo sistematico, da adeguate analisi comparative e quantitative, sufficientemente supportati da dati e indicatori puntuali

specificamente riferiti alle caratteristiche economiche, amministrative, geografiche e sociali della Regione Lombardia;

- non risulta, con riferimento alle funzioni oggetto della proposta di intesa, un'istruttoria economico-finanziaria complessiva e sufficientemente analitica che consenta di individuare puntualmente le risorse umane, strumentali e finanziarie occorrenti per l'esercizio delle singole funzioni e di valutarne gli effetti sulla finanza pubblica, anche in relazione ai criteri di determinazione dei fabbisogni e al superamento di eventuali inefficienze;
- l'elaborazione dell'intesa non rende chiari i benefici per la Regione, e non dirime i possibili effetti che tali intese possono produrre sulle altre Regioni e, quindi, sul sistema Paese nel suo complesso;
- per questo, l'ampliamento degli spazi di autonomia deve essere preceduto e costantemente accompagnato da un intervento dello Stato volto a ridurre le disuguaglianze e a garantire l'effettività dei diritti innanzitutto attraverso la definizione e il finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni e l'attuazione di un sistema di perequazione in grado di compensare le differenze di capacità fiscale e di fabbisogno, anche attraverso politiche di sviluppo e investimenti aggiuntivi rivolti ai territori caratterizzati da maggiori ritardi economici e infrastrutturali;
- la Corte costituzionale ha sottolineato l'improcrastinabile attuazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011, rilevando che un ordinamento che intenda attuare il regionalismo differenziato non può lasciare inattuato il modello di federalismo fiscale cooperativo delineato dalla legge n. 42 del 2009 e dai relativi decreti attuativi;
- la medesima Corte ha evidenziato che il sistematico rinvio delle disposizioni relative alla fiscalizzazione dei trasferimenti statali e all'istituzione del fondo perequativo ha impedito il completamento del modello di federalismo fiscale, lasciando la finanza regionale in buona parte a carattere derivato e priva di adeguati meccanismi perequativi. Tale condizione deve essere pertanto considerata nella valutazione dell'attuale percorso di differenziazione, anche in relazione agli effetti che l'attribuzione di ulteriori funzioni e delle relative risorse può produrre sull'equilibrio complessivo della finanza regionale e sulla capacità degli altri territori di esercitare le funzioni loro attribuite;

RITENUTO CHE

- il Consiglio regionale, nell'esercizio della competenza attribuitagli dall'articolo 14, comma 3, lettera g), dello Statuto d'autonomia, debba poter assumere la decisione sulla conclusione dell'intesa sulla base di un quadro istruttorio aggiornato, completo, verificabile e riferito alle singole funzioni oggetto di attribuzione;
- la documentazione attualmente disponibile non consenta di ritenere sufficientemente verificati, per tutte le funzioni oggetto dell'intesa, i presupposti di ragionevolezza, adeguatezza e sussidiarietà richiesti dalla Costituzione e dalla sentenza n. 192 del 2024;
- sia necessario, prima dell'assunzione di impegni destinati a produrre effetti di lungo periodo, procedere a un riesame complessivo dell'attuale proposta di intesa, con

particolare riferimento alle funzioni suscettibili di incidere sulla garanzia uniforme dei diritti civili e sociali, sugli equilibri finanziari e sugli effetti interterritoriali;

VALUTATO IMPRESCINDIBILE PER OGNI PROSECUZIONE

- la predisposizione di una puntuale valutazione degli effetti economico-finanziari delle singole attribuzioni, comprendendo gli effetti diretti e indiretti sulla finanza regionale, sui bilanci degli enti territoriali e sulle eventuali economie o diseconomie di scala;
- un effettivo coinvolgimento degli enti locali e dei soggetti istituzionali, economici e sociali interessati, assicurando che tale confronto sia riferito alle specifiche funzioni oggetto di trasferimento e non si esaurisca nella consultazione formale prevista dal procedimento;
- la trasmissione al Consiglio regionale, prima di ogni ulteriore decisione sulla conclusione dell'intesa, la nuova istruttoria completa e aggiornata, corredata dalle relative valutazioni finanziarie e dagli esiti del confronto con gli enti locali e gli stakeholder;

DELIBERA

- di esprimersi contrariamente alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione ai sensi dell'articolo 14, comma 3, lett. g) dello Statuto d'Autonomia della Regione Lombardia;

IMPEGNA IL PRESIDENTE DELLA REGIONE

- alla non sottoscrizione delle intese definitive tra il Governo della Repubblica italiana e la Regione Lombardia andando ad interrompere il percorso avente ad oggetto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, rispettivamente nelle materie "protezione civile", "professioni" e "previdenza complementare e integrativa" e nella materia "tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica", parti integranti e sostanziali della presente risoluzione.

Milano, 9 settembre 2026

Emilio Delbono

Onorio Rosati

Nicola Di Marco

Lisa Noja

Michela Palestra

Pierfrancesco Majorino

Gianmario Fragomeli