

AS 615

Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato

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

Audizione della prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato nella Università di Firenze

Desidero, innanzitutto, ringraziare il Presidente e i membri della Commissione per il gradito invito a questa audizione.

Il disegno di legge è un'iniziativa che colma una lacuna, nel senso che c'è stata una difficoltà oggettiva, prima, a riconoscere, poi, a dare vita alla clausola della asimmetria: tant'è che quella dell'art. 116 terzo comma è una disposizione che è rimasta congelata per lungo tempo.

L'analisi del disegno di legge evidenzia l'esistenza di 3 grandi nuclei tematici:

- disposizioni concernenti il procedimento di approvazione della legge rinforzata (a monte della stipula dell'intesa);
- disposizioni concernenti il contenuto dell'intesa (che vincola il negoziato);
- disposizioni più ampie di attuazione del Titolo V, una parte delle quali sono state anticipate dai commi 791-801 della legge di bilancio del 2023 che fissano la procedura di fissazione dei LEP, previsione pensata proprio a completamento dell'attuale disegno di legge e che proietta il disegno anche al di là della mera attuazione dell'art. 116.3 Cost.

Evidentemente, dunque, questo ddl si colloca all'interno di un più ampio progetto politico-istituzionale di effettiva realizzazione del modello regionalista

previsto in Costituzione dopo la riforma del Titolo V e pone una serie di questioni teoriche e pratiche su cui c'è da interrogarsi in maniera approfondita.

Chiarisco sin d'ora che ritengo il ddl complessivamente rispettoso degli equilibri costituzionali ed effettivamente capace d'individuare un ragionevole punto di caduta tra i due opposti poli dell'unità (art. 5 Cost) e della differenziazione (art. 116, III c., Cost).

Mi limiterò però a segnalare alcuni temi che, a mio parere, il disegno di legge lascia aperti.

Mi concentrerei su tre profili rilevanti del disegno di legge: (a) il ruolo delle Camere nel procedimento, organico e strutturale, di approvazione delle intese; (b) la determinazione dei LEP (e l'utilizzo del DPCM); (c) la questione del finanziamento e, infine, d) le materie da devolvere.

(a) Per quanto concerne il **procedimento di approvazione delle intese**, direi che le critiche su di un'asserita marginalizzazione del ruolo delle Camere, non siano del tutto fondate. Come ricordava anche il prof. Celotto nella sua audizione, ci sono esempi di leggi di approvazione come quella prevista all'art. 2 del ddl e tali esempi riguardano proprio casi di negoziazione tra lo Stato e altri soggetti distinti: confessioni religiose, Stati esteri, ecc.

È vero che il contributo attivo delle Camere è praticamente solo nella fase preliminare, con un intervento preventivo con funzioni di indirizzo rispetto allo schema di intesa, tuttavia questo intervento è cruciale.

C'è qui ovviamente da individuare lo strumento tramite il quale le Camere si possono esprimere. Non si parla di un parere su uno schema di intesa, ma di un "atto di indirizzo" (quindi, ad esempio, una mozione, una risoluzione). Ed è qui che si riespande l'autonomia regolamentare delle Camere. Tutto ancora da decidere chi sarà il soggetto incaricato: la I Commissione? L'Assemblea? Un organo bicamerale?

Questa parte avrà bisogno di essere concretizzata all'interno dell'autonomia regolamentare delle due Camere o con interventi dei Presidenti, delle Giunte del Regolamento e delle Conferenze di Capigruppo.

Una flessibilità questa che può rappresentare una grande risorsa per il Parlamento anche sotto il profilo di un'eventuale limitata emendabilità in sede di approvazione.

Andrebbe inoltre riflettuto su quale possa essere il contributo che la Camera può offrire nella fase finale. E qui il tema che si pone concerne proprio l'attività da porre in essere. In altri termini: è un contributo meramente ratificatorio o l'intesa può essere emendata?

Io ritengo che il ddl consenta dei margini di manovra perché bisogna distinguere il ddl di approvazione dell'intesa dall'intesa stessa che è allegata al ddl.

L'intesa è allegata, come a sottolineare la intangibilità del contenuto dell'intesa, frutto della negoziazione tra Governo e Regione e, quindi, a significare una non emendabilità dell'intesa.

Discorso diverso per il ddl di approvazione rispetto al quale invece è sicuramente ammissibile una pur parziale emendabilità, che si riferisca a modifiche di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge, o ad emendarne le parti che non rispecchino fedelmente l'intesa.

Inoltre: si può mettere la fiducia sulla legge di ratifica dell'intesa?

Ecco questi sono tutti punti lasciati aperti che, forse, meriterebbero di essere maggiormente chiariti all'interno del disegno proprio per fugare eventuali obiezioni di marginalizzazione del ruolo del Parlamento.

(b) **Il secondo aspetto** che vorrei prendere in considerazione – anche questo oggetto discussione – concerne **la procedura di definizione dei LEP** con DPCM, prevista all'art. 3. Tale scelta tiene conto del carattere necessariamente tecnico dell'attività funzionale alla loro individuazione e determinazione.

Peraltro, anche per questi DPCM, il relativo procedimento di approvazione è rafforzato sotto il profilo delle garanzie poiché devolve gli schemi di decreto sui LEP all'esame della Conferenza unificata e al parere delle Camere, cosa che fino ad oggi non è stato fatto.

I LEP fissati finora lo sono stati con legge di bilancio. Pensiamo alla legge di bilancio 2022 che ha fissato i LEP per asili nido, assistenti sociali e di fatto anche trasporto studenti con disabilità.

Quanto al principio di collegialità dell'azione di Governo, va poi notato che l'adozione definitiva del DPCM sia preceduta dalla deliberazione del Consiglio dei ministri.

Per queste ragioni mi pare che il ddl, sotto il profilo della procedura di definizione dei LEP, compia nella sostanza scelte equilibrate.

Certo, proprio nella definizione dei LEP si potrebbe pensare di introdurre alcune ulteriori cautele che tengano conto della diversa articolazione del rapporto tra risorse statali e delle singole Regioni.

A proposito, potrebbe essere opportuno:

- maggiormente responsabilizzare le Regioni e, ad esempio, rendere la verifica della garanzia del raggiungimento dei LEP, ora concepita come mera facoltà per il Governo (art. 7, c. 4), un obbligo, con effetti anche eventualmente sospensivi dell'efficacia dell'intesa, almeno nei casi di gravi carenze (da valutare);
- indicare quale sia la soglia massima di compartecipazione al singolo tributo erariale che le Regioni potranno ottenere in sede di intesa, al fine di mantenere una garanzia di base rispetto all'effettiva possibilità di assolvimento, da parte dello Stato, delle sue funzioni non delegabili mediante risorse congrue.

(c) La definizione dei LEP dovrebbe poi portare a disegnare il quadro dei fabbisogni standard e, sulla base di questi, comprendere l'entità del finanziamento

da suddividere tra Stato e Regione. Proprio con riferimento all'aspetto del **finanziamento**, previsto all'art. 5, ritengo che anche qui, sebbene il disegno sia equilibrato, si possa ulteriormente precisare. Il ddl non individua particolari modalità per il finanziamento (diversamente da precedenti ddl, come quello c.d. Gelmini o Boccia) e inoltre rimette la competenza a stabilirlo solo alla Commissione paritetica Stato-Regione interessata. Potrebbe essere opportuno ampliare la sfera degli attori coinvolti. Una proposta potrebbe essere quella di coinvolgere anche il Parlamento, che in fondo questi soldi li stanziava, o la Conferenza Stato-Regioni.

È poi essenziale nella concreta definizione del *quomodo* e del *quantum* del finanziamento evitare che si compromettano eccessivamente i contributi per i fondi perequativi, affinché l'autonomia differenziata non diventi, indirettamente, uno strumento per superare il principio solidaristico. Ad esempio si potrebbe integrare l'articolo 9 del ddl prevedendo anche una compartecipazione regionale all'alimentazione del fondo perequativo, per ridurre possibili eccessivi divari tra Regioni senza, per converso, ridurre in maniera eccessiva le risorse statali.

(d) Un'ultima considerazione sulle materie da devolvere.

Possiamo dire che esistono dei limiti impliciti all'attuazione dell'art. 116 per alcune materie o ambiti di materia? Io penso di sì. Che bisogna distinguere ciò che è effettivamente devolvibile e ciò che, effettivamente, non lo è: le norme generali dell'istruzione, ad esempio, non possono riferirsi all'obbligo scolastico, al valore legale dei titoli di studio e così via...

Questi ambiti di materia vanno definiti all'interno di questo disegno di legge?

Insomma, l'asimmetria è un valore costituzionale se impostata bene, perché è uno schema di esercizio dell'autonomia e possiede una grande valenza politica, costituendo un modello più prossimo di gestione del potere. Serve tanto alle Regioni quanto allo Stato complessivamente inteso perché rafforzano entrambi le loro posizioni. Per questo, come spesso succede, i giochi si faranno soprattutto

nella lettura costituzionalmente orientata che di questa legge si darà, in una lettura che permetta sempre la tutela dei diritti fondamentali ma anche la valorizzazione delle responsabilità.

Vi ringrazio per l'attenzione.