

**Camera dei Deputati, I Commissione Affari costituzionali,
Audizione in relazione al disegno di legge C. 1665 Governo,
approvato dal Senato recante “Disposizioni per l’attuazione
dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai
sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”.**

Prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni

**Ordinario di Diritto Costituzionale Italiano e Comparato, Università degli Studi di
Firenze**

Desidero, innanzitutto, porgere il mio sentito ringraziamento al Presidente e a tutti i membri della Commissione per il gradito invito a questa audizione. Saluto il Ministro, ringraziandolo per la sua presenza.

Il disegno di legge in discussione 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 Cost. è una disposizione che è rimasta congelata per lungo tempo.

Premetto che, a mio modo di vedere, il passaggio della prima lettura ha consentito di migliorare, sotto molti aspetti, l’articolato del disegno di legge.

In primo luogo, trovo apprezzabile che siano stati meglio disciplinati i rapporti tra Governo e Camere rispetto al procedimento di approvazione (ed eventuale cessazione) delle intese; in secondo luogo è stata elevata la fonte normativa (dal dpcm al decreto legislativo) deputata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (di seguito LEP); in terzo luogo si è demandato ad appositi dpcm - emanati su proposta della Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali - la determinazione delle risorse necessarie per la realizzazione, da parte delle Regioni, dell’autonomia differenziata; in quarto luogo si è disciplinata la procedura di monitoraggio dei

relativi oneri finanziari e l'esercizio dei poteri sostitutivi, nonché rafforzato le misure perequative.

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

- disposizioni concernenti il procedimento di approvazione della legge rinforzata (a monte della stipula dell'intesa), ai cui vincoli procedurali corrisponde una maggiore capacità di resistenza;

- 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 relative alla procedura di individuazione 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, comma 3 Cost.

Evidentemente, dunque, il disegno di legge in discussione 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 disegno di legge 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, comma 3 Cost.), ancor più dopo le modifiche della prima lettura.

Mi limito a segnalare alcuni temi che, a mio parere, il disegno di legge lascia aperti e mi concentro 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; (c) le materie da devolvere.

(a) Per quanto concerne il procedimento di approvazione delle intese, le critiche su di un'asserita marginalizzazione del ruolo delle Camere non appaiono fondate. Ci sono, infatti, esempi di leggi di approvazione come quella prevista all'art. 2 del disegno di legge e tali esempi riguardano proprio casi di negoziazione tra lo Stato e altri soggetti distinti: confessioni religiose, Stati esteri, ecc.

Ma soprattutto il ruolo complessivo delle Camere nel procedimento di approvazione delle intese appare tutt'altro che asfittico, se si tiene conto che:

- ai sensi dell'art. 2, comma 4, del disegno di legge lo schema preliminare di intesa elaborato tra Stato e Regioni è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che sono chiamati ad esprimersi nella fase di passaggio tra intesa provvisoria e definitiva;
- il coinvolgimento parlamentare si traduce nella formulazione da parte delle Camere di atti di indirizzo, che orientano il Governo nella fase procedimentale che porta all'intesa definitiva; la duttilità dello strumento utilizzato (atto di indirizzo) è legata al fatto che l'intesa è frutto di un negoziato con la Regione e che quindi il Governo non può essere astretto da imperativi parlamentari rigidi, che mal si concilierebbero con la necessaria natura bilaterale dell'intesa;
- è vero che (ai sensi dell'art. 2, comma 5, secondo periodo) il Presidente del Consiglio può decidere *“di non conformarsi in tutto o in parte agli atti di indirizzo di cui al comma 4”*; ciò comporta l'assunzione di una responsabilità politica da parte del Governo, secondo la fisiologica dialettica del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo; il che è

esplicitato *“con apposita relazione, nella quale fornisce adeguata motivazione della scelta effettuata”*;

- l'intesa definitiva cui giungano Stato e Regione diviene, quindi, oggetto di disegno di legge governativo (previsto dal comma 6 dello stesso art. 2), che deve essere approvato a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, con pienezza di potere parlamentare in materia;
- la pienezza di potere parlamentare torna, infine, nell'art. 7 del disegno di legge in esame, che all'ultimo periodo del comma primo stabilisce che *“in ogni caso, lo Stato, qualora ricorrano motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale, conseguenti alla mancata osservanza, direttamente imputabile alla Regione sulla base del monitoraggio di cui alla presente legge, dell'obbligo di garantire i LEP, dispone la cessazione integrale o parziale dell'intesa, che è deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere”*;
- dunque il Parlamento è il solo organo che può autorizzare in via definitiva, con legge, le intese e che può anche disporre la cessazione delle medesime.

C'è ovviamente da individuare lo strumento tramite il quale le Camere si possono esprimere. Non si parla, come visto, di un parere su uno schema di intesa, ma di un *“atto di indirizzo”* (quindi, ad esempio, una mozione se in Aula, una risoluzione in Commissione).

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.

Spetterà poi all'autonomia regolamentare disciplinare il riflesso parlamentare della comunicazione del Governo, auspicabilmente con un dibattito e un voto in Aula come per le mozioni, in cui puntualizzare gli eventuali profili di responsabilità politica.

Inoltre, l'oggetto del negoziato (il cui avvio deve essere comunicato previamente alle Camere) può essere limitato ad alcune materie o loro ambiti, dal Governo, per tutelare l'unità giuridica o economica o d'indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie. Si coniugano così istanze autonomistiche ed esigenze di uniformità nelle garanzie accordate a livello statale; differenziazione e unità.

Andrebbe inoltre riflettuto su quale possa essere il contributo che la Camera può offrire nella fase finale. 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 disegno di legge consenta dei margini di manovra perché bisogna distinguere il disegno di legge di approvazione dell'intesa dall'intesa stessa che è allegata al disegno di legge.

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 disegno di legge 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.

(b) Il secondo aspetto da prendere in considerazione concerne la procedura di definizione dei LEP non più con dpcm ma con d.lgs. prevista all'art. 3. L'elevazione del rango della fonte operata dal Senato rafforza indubbiamente il ruolo del Parlamento nel processo di definizione dei LEP (nonostante l'anomalia di criteri direttivi già sanciti da una legge previgente, l. bilancio 2023).

Anche in tal caso la dialettica Parlamento-Governo si esprime fisiologicamente nella possibilità per il secondo di discostarsi dal parere (sugli schemi di d.lgs.) delle Commissioni sul punto della non conformità ai criteri di delega, purché con motivazione sottoposta alle Camere per l'espressione del loro avviso.

Si delinea dunque una dialettica articolata, ma idonea a coniugare l'autonomia dell'Esecutivo con la necessaria derivazione, dalle Camere, della fonte del potere legislativo, il cui esito potrà anche essere utilmente considerato dalla Corte costituzionale, ai fini della valutazione di un eventuale eccesso di delega.

Nonostante l'elevazione del rango della fonte, questa soluzione conserva tuttavia la necessaria duttilità individuando nel dpcm lo strumento per l'aggiornamento periodico dei LEP, previo stanziamento con legge delle relative risorse. Peraltro, anche per questi dpcm, il relativo procedimento di approvazione è rafforzato sotto il profilo delle garanzie poiché coinvolge la Conferenza unificata e le Commissioni per il parere.

Andrebbe però considerato che per tali forme di delegificazione implicita la l. 400/88 prevede lo strumento del decreto del Presidente della Repubblica.

A specifici dpcm è poi demandata la previsione dei costi e fabbisogni standard, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla relativa Commissione tecnica.

Per queste ragioni mi pare che il disegno di legge, 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. Ciò ai fini della valutazione dei presupposti per la cessazione integrale o parziale dell'intesa, ai sensi del novellato art. 7, c.1.

La prima lettura ha, poi, modificato l'aspetto della sostenibilità finanziaria dell'autonomia differenziata, disciplinando all'art. 8 il monitoraggio dei relativi oneri con il coinvolgimento - che avevo avuto modo di suggerire nella mia precedente audizione al Senato - delle Camere, della Conferenza unificata e, infine, della Corte dei conti.

Essa riferisce, in particolare, al Parlamento sulla congruità degli oneri rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, con la previsione espressa - ora aggiunta all'art. 9 - della garanzia della perequazione per i territori con minore capacità fiscale.

Sullo sfondo resta, certamente, il rischio che l'individuazione, con il vincolo d'invarianza finanziaria, dei livelli prestazionali secondo il sistema di costi e fabbisogni standard conservi il criterio della spesa storica, con l'effetto di cristallizzare, replicandole, le diseguaglianze presenti oggi tra le Regioni. Diseguaglianze che, invece, proprio la sintesi tra principio unitario e autonomistico dovrebbe superare, in favore di istanze solidaristiche ed esigenze perequative (sent. 27/2024).

(c) 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? Forse una soluzione ragionevole è proprio quella prevista dal nuovo comma 2, ultimo periodo, dell'art. 2, che legittima il Governo a limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o loro ambiti, proprio per esigenze di garanzia dell'unità giuridica o economica o dell'indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie.

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