



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 30

**1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)

AUDIZIONE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 74, COMMA 3, DEL REGOLAMENTO, DI RAPPRESENTANTI DEI PROPONENTI DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE D'INIZIATIVA POPOLARE N. 764

105<sup>a</sup> seduta (1<sup>a</sup> pomeridiana): martedì 12 settembre 2023

Presidenza del presidente BALBONI

## INDICE

**Audizione, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, del Regolamento, di rappresentanti dei proponenti del disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare n. 764**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 5, 11 e <i>passim</i>	GAROFANI . . . . .	Pag. 11, 15
CATALDI (M5S) . . . . .	15	* GRANDI . . . . .	7, 16
DE CRISTOFARO (Misto-AVS) . . . . .	13	* PISTORINO . . . . .	8, 11
DELLA PORTA (FdI) . . . . .	14	* RUSCICA . . . . .	12
GIORGIS (PD-IDP) . . . . .	12	VILLONE . . . . .	3, 5

---

**N.B.** L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

*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-ALLENZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, del Regolamento, il professor Massimo Villone, l'onorevole Alfiero Grandi, Graziamaria Pistorino per la FLC CGIL, Roberto Garofani per la UIL Scuola e Orazio Ruscica per la Federazione Gilda-Unams.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,05.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, nonché la trasmissione televisiva sui canali *web* e satellitare del Senato della Repubblica, e che la Presidenza ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverto inoltre che, previa autorizzazione del Presidente del Senato, la pubblicità della seduta odierna è assicurata anche attraverso il resoconto stenografico.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, del Regolamento, di rappresentanti dei proponenti del disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare n. 764**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 74, comma 3, del Regolamento, di rappresentanti dei proponenti del disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare n. 764, che reca modifiche agli articoli 116, comma 3, e 117 della Costituzione in materia di autonomia.

Sono presenti e saluto il professor Massimo Villone, l'onorevole Alfiero Grandi, Graziamaria Pistorino, segretario nazionale della FLC CGIL, Roberto Garofani, segretario nazionale della UIL Scuola, e Orazio Ruscica, presidente nazionale Federazione Gilda-Unams.

Cedo subito la parola al professor Villone.

VILLONE. Signor Presidente, ringrazio la Commissione che ha voluto dare a noi un momento di attenzione sul disegno di legge per il quale abbiamo raccolto le firme, che verte su un tema che ci sembra di primario interesse, non solo in generale, ma anche in relazione a quanto è all'attenzione specifica di questa Commissione.

La nostra presenza oggi è in particolare volta ad affermare l'opportunità e, anzi, la necessità che la considerazione dei profili costituzionali

per quanto riguarda il tema dell'autonomia differenziata debba precedere la trattazione nel merito della concessione dell'autonomia stessa. In sostanza, la nostra posizione è che non si può utilmente procedere nell'esame dell'Atto Senato n. 615 del 2023, il disegno di legge presentato dal Ministro Calderoli, senza tener conto del quadro costituzionale di riferimento, che potrebbe essere modificato sulla base dell'Atto Senato n. 764, che è il disegno di legge d'iniziativa popolare all'esame di questa Commissione, congiuntamente ad altri disegni di legge.

Per dare una dimostrazione pratica di tale necessità che noi affermiamo, vorrei partire da quello che la Commissione sta facendo proprio in merito all'Atto Senato n. 615, non perché abbia intenzione di cambiare l'oggetto della nostra discussione – assolutamente no – ma perché, proprio partendo da ciò che la Commissione sta discutendo e approvando in termini di emendamenti, noi possiamo riconoscere la necessità di sciogliere preliminarmente la questione del *framework* costituzionale di riferimento.

Proprio qualche giorno fa la Commissione ha approvato un emendamento, che ha avuto una certa risonanza, in tema di revocabilità dell'autonomia differenziata; ciò ha ricevuto una certa attenzione da parte della stampa, perché oggettivamente il punto sembra di assoluto rilievo e il Ministro Calderoli ha rilasciato alcune dichiarazioni particolarmente soddisfatte del nuovo clima che si starebbe determinando. Questo sembrerebbe quindi un passaggio di assoluto significato. Tuttavia, a guardare bene, forse si vede che non è così. Infatti, si vorrebbe far interpretare – come pare di cogliere dai commenti di stampa – l'approvazione di questo emendamento come una revocabilità unilaterale da parte dello Stato dell'autonomia una volta concessa, ma è chiaro che così non è, perché un'autonomia concessa su una base pattizia, per prescrizione di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sulla base dell'intesa, come tutti sappiamo, non può essere modificata o revocata unilateralmente da una delle parti contraenti. Pertanto quell'emendamento approvato non si può in nessun modo leggere nel senso che introduca una revocabilità dell'autonomia concessa da parte dello Stato in modo unilaterale: o si legge nel quadro dei requisiti procedurali posti dal citato articolo 116, terzo comma, ossia una revoca ma implicitamente sulla base dell'intesa nuova e diversa, quindi con l'assenso della Regione, oppure vi è una incostituzionalità per violazione dell'articolo 116, terzo comma. Allora l'emendamento così approvato che cos'è, un pezzo di teatro?

Voglio essere chiaro su un punto: di quanto sto dicendo il senatore Giorgis è perfettamente consapevole, ma capisco che in politica si possa percorrere una strada anche se si sa che non porterà a un risultato che si riterrebbe giusto e opportuno; sono sicuro che lo sappia perfettamente anche il Ministro Calderoli, che tra i non pochi parlamentari che ho conosciuto frequentando queste stanze – anzi questa specifica stanza, in modo particolare – è sicuramente tra i più capaci e preparati. Penso quindi che il Ministro Calderoli, quando ha espresso il parere positivo su

questo emendamento, si sia molto divertito – per così dire – perché ha guadagnato in immagine a costo zero.

PRESIDENTE. Presidente Villone, per carità, ognuno è libero di dire quello che pensa, però lei è qui per illustrare i contenuti del disegno di legge, non per fare una polemica politica con il Ministro. Non è il motivo per cui l'abbiamo convocata.

VILLONE. Lo dico con simpatia per il Ministro, con il quale ho un eccellente rapporto personale, quindi non ho niente contro di lui. Del resto è con convinzione che ho detto che è tra i migliori che ho conosciuto; è una cosa che dico con assoluta verità.

Ho fatto questa premessa, signor Presidente, proprio per dire che tutto questo non vi sarebbe se fosse approvato il disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare n. 764, che espunge il carattere pattizio, che è il punto dal quale nasce questo problema, e che introduce correttamente e in modo tecnicamente percorribile la possibilità di una revoca o di una modifica anche in chiave unilaterale. Laddove anche non si espungesse il carattere pattizio, come fa l'Atto Senato n. 364, basterebbe l'introduzione di una clausola di supremazia della legge statale, come appunto fa l'Atto Senato n. 364, purché formulata in modo tale da comprendere anche le leggi di approvazione e delle intese. Da ciò emerge come il cambiamento delle coordinate costituzionali sia un passaggio indispensabile per rendere reale quello che la Commissione sta facendo sul disegno di legge n. 615 del 2023.

Un altro esempio arriva da un emendamento che non credo la Commissione sia ancora giunta ad approvare, ma che sicuramente approverà, ossia l'emendamento 2.73 (testo 2), che se non sbaglio, tra le altre, reca anche la firma del presidente Balboni ed è quindi un emendamento che io assumo destinato all'approvazione (perché certo un Presidente di Commissione non sottoscrive emendamenti destinati al cestino). Tale emendamento coglie un punto che giudico molto importante, perché individua la possibilità di porre limiti alla trattativa che conduce alla definizione e alla stipula dell'intesa. Voglio sottolinearlo, perché in effetti il punto nodale dell'autonomia differenziata riguarda non solo e forse non tanto ciò che si dà, ossia le risorse che arrivano in periferia, quanto soprattutto e ancor più ciò che resta al centro; difatti correttamente questo emendamento fa riferimento alle politiche prioritarie, quindi alle politiche di valenza nazionale, che è giusto e fisiologico che rimangano al centro e per le quali bisogna assolutamente individuare un nucleo da sottrarre al trasferimento in periferia. Condivido e apprezzo quindi la filosofia dell'emendamento.

Tuttavia l'emendamento 2.73 (testo 2) è formulato nel senso di dare questa possibilità esclusiva al Presidente del Consiglio, quasi che fosse una determina di un dirigente pubblico, e questo certamente non va bene. Innanzitutto è abbastanza singolare che sia il Presidente del Consiglio, in solitaria, a decidere che cosa rimane al Parlamento e al Governo (perché poi è questa la scelta che si sta definendo con l'emendamento) e questa

attribuzione è precaria, perché il Presidente può cambiare idea o può cambiare il Presidente. Comunque, se anche non cambiasse il Presidente del Consiglio e questi non cambiasse idea, laddove si arrivasse a una stipula su contenuti diversi, non ammessi in ipotesi secondo la primitiva decisione, e questa intesa fosse approvata, la successiva determinazione andrebbe semplicemente a cancellare tutto ciò che si è fatto prima. Si tratta quindi di uno schema che non ha nessuna resistenza nello svolgersi della vicenda.

Di nuovo, tutto ciò non accadrebbe se ci fosse una diversa definizione delle coordinate costituzionali di riferimento, come previsto dal disegno di legge n. 764, che in particolare, come ho già detto, espunge il carattere pattizio, introduce una clausola di supremazia e, oltre a questo, ridefinisce il quadro di ripartizione delle potestà tra Stato e Regione e quindi conferisce una resistenza agli eventuali limiti assai maggiore – tecnicamente intendo – di quella che mai si potrebbe raggiungere attraverso il meccanismo individuato nell'emendamento 2.73 (testo 2). Bene quindi l'ispirazione, bene l'obiettivo, giusta la considerazione della prospettiva adottata, ma inadeguati gli strumenti e non perché l'emendamento sia scritto male, ma perché non può essere scritto meglio nel contesto attuale; si potrebbe scrivere meglio solo cambiando le coordinate costituzionali di riferimento.

Tralascio gli altri emendamenti, su cui potremmo soffermarci a lungo ma francamente non ne vedo la necessità, perché penso di aver già esposto il punto, ossia che, come si evince dagli esempi proposti, tutto il disegno di legge n. 615 in realtà rappresenta un'operazione debole, proprio perché manca un *framework* costituzionale adeguato sul quale poggiarsi.

D'altra parte, sempre tornando a quanto emerso nei dibattiti precedenti, lo stesso Ministro Calderoli – e non voglio fare nessuna polemica, per carità – quando non era ancora Ministro diceva che la legge quadro – allora si parlava della legge quadro Bossi-Gelmini, ma la legge di attuazione che poi ha messo in campo è la stessa cosa – non era necessaria, perché in realtà l'autonomia si radica nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. E diceva la verità, diceva esattamente le cose come stanno. Da qui derivano la debolezza e quindi la necessità di guardare prima al *framework* costituzionale di riferimento, facendo precedere la trattazione del disegno di legge n. 615 dall'esame del disegno di legge n. 764 e dei disegni di legge ad esso congiunti.

Prima di lasciare la parola ai miei colleghi qui presenti, signor Presidente, affronto l'ultimo punto procedimentale. Con questo disegno di legge ci troviamo di fronte ad una prima attuazione dell'articolo 74 del Regolamento del Senato. Quanto si farà costituirà precedente e io penso che sia importante che il precedente nasca in questa Commissione, che è per definizione attenta alle architetture e alle questioni di sistema. Ciò non è banale. Il disegno di legge n. 764 adesso è congiunto con altri, ma l'*iter* procedimentale è lo stesso? Infatti, rispetto all'articolo 74 del Regolamento, il disegno di legge n. 764 presenta una garanzia specifica, che

in qualche modo dovrebbe essere fatta valere e dovrebbe essere riconosciuta. Per esempio, la Commissione potrebbe – come è normale che succeda – far morire il disegno di legge in questa sede: succede; ma potrebbe farlo con il disegno di legge n. 764, che ha una garanzia di giungere alla discussione dell'Assemblea? Ritengo quindi che nella definizione di questo precedente occorra avere un minimo di attenzione: il disegno di legge ha una garanzia di giungere nella forma originaria sottoposta alla firma dei cittadini oppure no? Prima non ce l'aveva, ovviamente, ma adesso ce l'ha? Affido questa considerazione sul procedimento alla saggezza della Commissione e del suo Presidente.

GRANDI. Signor Presidente, siamo arrivati alla proposta di un disegno di legge di iniziativa popolare per modificare gli articoli 116, terzo comma, e 117 della Costituzione attraverso una discussione molto lunga e un'iniziativa che ha avuto come coprotagonisti i sindacati della scuola che sono presenti. In pratica, pensiamo che la scuola dovrebbe semplicemente sparire da questa discussione. È del tutto inaccettabile, infatti, che un asse centrale dell'unità nazionale del nostro Paese venga discusso nell'ambito di una lite di poteri tra settori dello Stato; è una responsabilità nazionale del Parlamento e del Governo e non è l'unica, perché nel disegno di legge, come ha detto prima il professor Massimo Villone, c'è un'articolazione precisa delle proposte di modifica degli articoli 116 e 117.

Aggiungo subito che il disegno di legge propone la modifica del Titolo V così come modificato nel 2001; e poiché all'epoca sia Massimo Villone che io eravamo nel centrosinistra, ammettiamo con dispiacere e autocriticamente l'errore commesso dal centrosinistra, in modo tale che non vi possano essere discussioni su questo punto. Giusto o sbagliato che fosse all'epoca il comportamento di ciascuno, quella modifica fu sbagliata sul piano del metodo e sul piano del merito.

Sul piano del metodo, ricorderete che la riforma fu approvata con una ristretta maggioranza, inaugurando una stagione nella quale le modifiche costituzionali venivano da qualcuno ritenute una propria pertinenza e questo fu un errore, perché le modifiche costituzionali si fanno insieme, nel limite del possibile. Comunque, dopo un dibattito vero, fu approvata in un modo che ha lasciato delle conseguenze.

Ma fu un errore anche nel merito, perché evidentemente la predisposizione frettolosa delle proposte ha lasciato dei vuoti che debbono essere colmati o ha previsto norme che debbono essere cambiate.

Il disegno di legge che porta il nome del solo Ministro Calderoli, di questo Governo, è già di per sé largamente incostituzionale, se riferito ai principi fondamentali della Costituzione; ma certamente ha negli articoli 116 e 117 della Costituzione dei punti di appiglio che andrebbero semplicemente cambiati per evitare gli errori.

Il primo errore è quello del patto tra Regione e Governo, che taglia fuori il Parlamento; il Parlamento deve assumere le scelte. Vi è poi il ruolo del Governo, che in pratica affida a una commissione, che prima fa

il patto e poi lo gestisce, la responsabilità di decidere quali sono le materie che ritiene politicamente di dover mantenere alla responsabilità dello Stato e in quale modo. Programmaticamente, ad oggi, noi non sappiamo nulla e anche l'emendamento a firma del presidente Balboni è di metodo, cioè lascia in futuro al Presidente del Consiglio la possibilità di fare o non fare; invece occorre dire al Paese cosa si vuole fare. Ripeto l'esempio che mi pare il più chiaro di tutti: la scuola dovrebbe semplicemente uscire dalla discussione.

Un'ultima questione: noi abbiamo raccolto 106.000 firme; è stata un'iniziativa importante, molto faticosa. Noi siamo un'associazione di persone e di competenze ma non abbiamo una struttura. Riconosciamo che nell'ambito del mondo della scuola le tre organizzazioni che sono qui presenti hanno mantenuto, malgrado gli inciampi che sono stati tentati nel tempo, la capacità di arrivare con noi fino in fondo a un ottimo risultato dal punto di vista della raccolta firme. Raccogliere 106.000 firme rappresenta, dal punto di vista politico, organizzativo ed economico, un costo piuttosto rilevante. Evidenzio questo aspetto perché, in realtà, quando siamo partiti, c'erano altri due sindacati, molto rappresentativi nel mondo dalla scuola, che sono arrivati fino al lancio dell'iniziativa, ma a un certo punto si sono defilati per ragioni legittime, che riguardano loro e non noi naturalmente (è lontana da me l'idea di fare un'osservazione di natura critica). Ad ogni modo, nel mondo della scuola c'è una pressione, una spinta molto rilevante.

Per il resto, condivido quanto detto dal professor Villone quindi non aggiungo nulla.

PISTORINO. Signor Presidente, sono Graziamaria Pistorino, segretaria nazionale della FLC CGIL, il sindacato di scuola, università, ricerca, alta formazione artistica e musicale e formazione professionale. Ringrazio il Presidente e i senatori qui presenti per l'attenzione mostrata alla voce dei lavoratori della scuola. In questa sede noi riteniamo di rappresentare, oltre ai firmatari del disegno di legge, anche il sentire di molta parte della scuola, quella che vive quotidianamente un sistema nazionale d'istruzione.

Darò breve lettura di una sintesi. Oltre all'ampio ragionamento che ha prodotto il professor Villone, che ha illustrato gli aspetti più generali, noi, come FLC CGIL, UIL Scuola RUA e Federazione Gilda Unams, vogliamo soffermarci in particolare su autonomia differenziata e scuola, autonomia differenziata e istruzione, autonomia differenziata e cultura.

Diciamo da subito che questi termini sono per noi inconciliabili; ripetutamente ne abbiamo dichiarato l'incompatibilità, chiarendo che qualsiasi discorso che abbia a che fare con un'ipotesi di autonomia differenziata deve tenere fuori la scuola e l'istruzione. Questo perché, in primo luogo, la scuola, a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, ha costituito e costituisce tutt'oggi lo strumento principale per realizzare l'unità linguistica e culturale sulla base della nostra comunità nazionale. Possiamo definire la scuola come la sede decisiva per la costruzione di



una cittadinanza consapevole delle masse popolari, che anche oggi, nel 2023, dovrebbero nuovamente essere formate e richiamate alla responsabilità della partecipazione attiva alla vita del Paese.

Parlare di cultura veneta, di nazione lombarda, di patria del Nord, soprattutto in quest'ambito, nell'ambito dell'istruzione, in considerazione della funzione educativa della scuola, evidenzia una regressione culturale antistorica, che oggi sembra avere a che fare con una logica di competizione tra territori, abbandonando quelli più deboli, in una evidente subalternità alla cultura liberista, al loro destino di arretratezza o di difficoltà. In un Paese che già soffre di un livello drammatico e crescente di disuguaglianze sociali e divari territoriali, l'ultima cosa che serve è un'autonomia differenziata che allarghi ulteriormente questi squilibri.

Ci troviamo, onorevoli senatori, in un tornante drammatico, dopo la pandemia appena conclusa, la crisi geopolitica ed energetica, l'emergenza climatica, in cui nemmeno la dimensione nazionale è sufficiente.

Allora, ancor più nel concreto, quali potrebbero essere le conseguenze dell'autonomia in ambito scolastico? Ci troveremmo di fronte ad una frammentazione e frantumazione del sistema nazionale d'istruzione, dal momento che si costituirebbero tanti sistemi educativi d'istruzione e formazione pari al numero di Regioni che dovessero richiedere maggiore autonomia. Sarebbe la fine dell'obiettivo – che rimane a tutt'oggi incompiuto – di garantire pari trattamento ad ogni studente e alunno del Paese nell'esercizio del diritto all'istruzione.

Infatti, andando a ricercare tra le bozze dei provvedimenti regionali avviati, dopo che si sono realizzate le intese con il Governo Gentiloni, leggiamo che si vuole costruire un organico regionale del personale scolastico: si vogliono bandire concorsi regionali, si vuole regionalizzare da subito la dirigenza scolastica, si vogliono costruire contratti regionali e si vogliono differenziare gli stipendi su base territoriale, intervenendo anche sul diritto alla mobilità e sottraendola alla negoziazione nazionale.

Le preoccupazioni principali, derivanti dalle richieste che leggiamo in quelle bozze, riguardano le competenze attribuite alle Regioni, la gestione e l'assunzione del personale scolastico, dai dirigenti al personale ATA, l'offerta formativa e l'attività didattica (quindi la predisposizione dei programmi), i sistemi di organizzazione dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (PCTO), il rapporto tra la scuola e il territorio e una nuova edizione dell'alternanza scuola-lavoro.

Si potranno avere docenti regionali, programmi differenziati, concorsi locali; le Regioni potranno fissare ogni anno il fabbisogno occupazionale e, di conseguenza, indire bandi locali e assumere direttamente il personale scolastico, che offrirà maggiori o minori opportunità di studio o di integrazione (pensiamo ai ragazzi diversamente abili), diverse tra cittadini italiani che si trovano a nascere in Regioni diverse. I docenti neoassunti potranno diventare automaticamente dipendenti regionali, gli altri saranno incentivati al trasferimento dal ruolo statale a quello regionale da un aumento di stipendio, che potrà essere realizzato grazie all'aumento delle risorse a disposizione delle Regioni.

Si realizzerebbe quindi la frammentazione del sistema scolastico: ventuno contratti, ventuno sistemi d'istruzione diversi, con programmi diversi, decisi autonomamente dalle Regioni e sottoposti – attenzione – alle diverse linee di indirizzo politico di chi governa *pro tempore*. La libertà di insegnamento sancita dalla Costituzione sarebbe irrimediabilmente compromessa; si comprometterebbe, con la frammentazione di questa offerta formativa, il valore legale del titolo di studio.

Il tempo pieno al Sud sarebbe definitivamente negato e si differenzerebbero gli stipendi sulla base delle risorse delle Regioni. Sarebbe assurdo, ma ampiamente plausibile in questo scenario, che un docente che opera nelle zone a rischio del Sud – quindi con realtà più complesse da gestire – si trovi a percepire uno stipendio più basso rispetto a un docente che lavora in una zona del Centro o in una ricca realtà del Nord, soltanto perché varia il PIL della Regione. Non solo sarebbe incostituzionale, ma sarebbe anche assolutamente inaccettabile.

Pertanto, sul piano delle materie oggetto di possibile decentramento, abbiamo detto e ribadiamo un chiaro no per quelle indivisibili e insuscettibili di frazionamento e diversificazione, la scuola *in primis*. L'istruzione pubblica è infatti un pilastro della coesione nazionale e dell'unità del Paese; indebolirlo infliggerebbe un colpo pesantissimo alla stessa identità della Nazione. Pertanto ribadiamo la nostra contrarietà a qualunque progetto di autonomia differenziata in materia d'istruzione.

In sintesi, crediamo che il regionalismo differenziato punti a frammentare e non a unire, aumenti le diseguaglianze invece che ridurle, contragga ancor di più gli spazi di democrazia, delimiti i diritti universali sulla base del certificato di residenza.

Questo è stato il senso del nostro impegno nell'ambito della campagna di raccolta firme per il disegno di legge di iniziativa popolare di revisione costituzionale finalizzata alla riscrittura mirata degli articoli 116, comma 3, e 117 della Costituzione, che senza cancellare l'autonomia ne elimina i profili di pericolosità.

In particolare, come organizzazioni della scuola, abbiamo condiviso – e qui rappresentiamo ancora – la necessità di spostare dalla potestà concorrente a quella esclusiva statale le materie ritenute strategiche per l'unità del Paese, a partire dall'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie, e di riportare la formazione professionale dalla competenza esclusiva delle Regioni alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Come FLC CGIL, UIL Scuola RUA, Federazione Gilda Unams sentiamo la responsabilità politica rispetto al valore universale del diritto all'istruzione e alla necessità di preservare in ogni ambito della cittadinanza il principio di coesione nazionale. Ciò ci conduce a contrastare il progetto di autonomia differenziata in materia di istruzione. Lo riteniamo antisociale, anticoesivo, antinazionale, disgregatore e, in ultima analisi, secessionista. L'assetto istituzionale della Repubblica non è una variabile

indipendente rispetto all'idea di Paese, di governo dei processi economici e sociali, di modello di sviluppo che si vuole portare avanti.

Infine, non possiamo non rilevare come il regionalismo rappresenti un modello frammentato, egoistico e ripiegato localisticamente, che conduce alla disarticolazione del Paese e con la conseguenza della differenziazione dei diritti e delle condizioni delle persone; un modello che promuove individualismo, competitività e fratture sociali, economiche e politiche, che non può trovare che la ferma critica e opposizione di FLC CGIL, UIL Scuola RUA, Federazione Gilda Unams.

Consegniamo le nostre memorie alla Presidenza.

PRESIDENTE. La ringrazio per le sue considerazioni. Le faccio solo notare che il disegno di legge sull'autonomia è in applicazione della Costituzione, quindi non può essere separatista.

PISTORINO. Presidente, la stessa Costituzione prevede degli equilibri, dei pesi e contrappesi. L'autonomia si può realizzare se si mantiene la coesione nazionale.

PRESIDENTE. Lei ha tutto il diritto di illustrare il disegno di legge per cui siete chiamati in questa sede, ma è un po' fuori tema una critica così distruttiva nei confronti di un disegno di legge che è all'esame di questa Commissione. Non siete qui per questo. Non siete qui per esprimere le vostre pur legittime riserve su un disegno di legge che il Parlamento sovrano sta esaminando; siete qui per illustrare un vostro disegno di legge.

GAROFANI. Signor Presidente, senatori, vorrei esprimere il sentimento più profondo che mi muove con queste poche parole che pronuncerò. Chi vive nel mondo della scuola, chi fa l'insegnante e conosce le dinamiche presenti all'interno di una istituzione scolastica comprende molto bene le differenze oggettive che ci sono nelle varie realtà.

Il progetto di autonomia differenziata, dal nostro punto di vista ovviamente (ognuno esprime i propri giudizi e le proprie valutazioni e si assume la responsabilità di quello che pensa e di quello che dice), determinerebbe veramente un'accelerazione delle differenze esistenti.

Onorevoli senatori, vi sono alcuni assunti di partenza: la scuola non può essere che quella nazionale; diversamente si decreterebbe non solo la frammentazione e la diseguaglianza nell'accesso all'istruzione, ma verrebbe anche meno il fine stesso del sistema scolastico nazionale.

L'altro assunto è che la scuola dovrebbe essere lontana dalle logiche divisive. Lo vediamo tutti i giorni, ne discutiamo, siamo tutti al corrente di quello che accade: è un periodo molto particolare per la nostra Nazione, per il nostro Stato. Sanità, servizi sociali, trasporti, infrastrutture: sono alcuni dei settori rispetto ai quali il *gap* tra realtà del Sud e realtà del Nord è enorme; sarebbe inopportuno aggiungere anche la scuola a questo tipo di situazione, che è sotto gli occhi di tutti.

La scuola non è un servizio, ma una funzione dello Stato garantita dalla Costituzione. È stata pensata non come un servizio, né tanto meno come un ente: l'INPS è un ente, la scuola è un organo costituzionale dello Stato con valore nazionale. Faccio un appello accorato richiamando anche a quanto dichiarato dall'onorevole Grandi: oggi tenere la scuola fuori dall'autonomia differenziata è un fatto importante che troverebbe l'apprezzamento del mondo della scuola, ma credo anche nelle dinamiche sociali complessive.

Una spesa sociale che offre 55 euro l'anno a chi nasce a Reggio Calabria e 177 a chi nasce a Verona non può essere giudicata come un vecchio problema a cui ci si può abituare; lo possiamo dire, è uno sfregio alla democrazia e ai principi costituzionali che celebriamo tutti sforzando ogni giorno di continuare a farlo. Ci sono dati, numeri, percentuali dietro ai quali c'è la vita quotidiana di quasi 20 milioni di italiani che risiedono prevalentemente al Sud, spesso condannati dalla sola residenza a nascere, vivere, lavorare, diventare vecchi, senza godere dei diritti garantiti ad ogni altro cittadino. È un vecchio problema, lo so, ma anche questo vi pregherei di considerarlo come un assunto di partenza che non può essere eluso.

RUSCICA. Signor Presidente, mi limiterò a una battuta senza andare oltre. Il disegno di legge costituzionale n. 764, che noi sosteniamo, fa una cosa importantissima: permette la verifica referendaria e questa non è cosa di poco conto in un Paese democratico. L'altro provvedimento, che – così è stato sottolineato – non possiamo in questo momento neppure citare...

PRESIDENTE. Io non ho detto questo.

RUSCICA. Signor Presidente, mi permetta, è solo una battuta.

PRESIDENTE. Si attenga al tema e non si permetta di stuzzicare la Presidenza, chiaro?

RUSCICA. Certamente sì.

Ribadisco, il disegno di legge in questione è sottoposto a una verifica referendaria; tutti gli altri no.

GIORGIS (PD-IDP). Signor Presidente, vorrei ringraziare i nostri ospiti per l'iniziativa politica che hanno intrapreso. Il disegno di legge costituzionale che loro hanno presentato, raccogliendo un numero di firme molto importante, fa senza dubbio chiarezza per quanto riguarda il problema del rapporto tra legge ordinaria, eventuali vincoli che la legge ordinaria introdurrà e la forza di questi vincoli. Non a caso, anche noi del Partito Democratico abbiamo depositato un disegno di legge costituzionale che è collegato a quello di iniziativa popolare: mi riferisco al di-

segno di legge n. 744. L'abbiamo presentato perché siamo ben consapevoli che, se si vogliono introdurre correttivi all'attuale disposizione costituzionale, bisogna farlo con legge costituzionale. Se si vuole escludere che una certa materia possa essere potenzialmente conferita all'autonomia differenziata di qualche Regione, bisogna farlo – questo è pacifico – con legge costituzionale.

Abbiamo avuto una discussione molto accesa e molto approfondita sul disegno di legge Calderoli e, pur nelle differenze, c'è stata una condivisione su alcuni aspetti: penso alle norme generali sull'istruzione. Sappiamo bene che, anche laddove tutte le forze politiche concordino sul fatto che sarebbe quanto meno curioso conferire alla competenza esclusiva di una qualche Regione la definizione delle norme generali sull'istruzione, se vogliamo che questa condivisa osservazione di buon senso sia giuridicamente vincolante e non sia soltanto una condivisa osservazione di buon senso, bisogna intervenire sugli articoli 116 e 117; e così noi abbiamo proposto.

Penso che uno dei tanti meriti della vostra iniziativa sia anche quello di sollecitare il Parlamento a riflettere su questo aspetto, che non è solo di tipo giuridico formale, ma anche di prospettiva e quindi politico-sostanziale. L'auspicio è che maturi all'interno delle Commissioni, e in generale del Parlamento, la disponibilità a invertire l'ordine di trattazione delle proposte di legge e, come abbiamo auspicato anche in altre occasioni, si proceda prima a discutere ed eventualmente a modificare, integrare ed approvare una riforma del Titolo V (in particolare degli articoli 116 e 117), e poi si dia seguito con legge ordinaria a ulteriori aspetti che possono anche essere definiti su quel piano.

Il ringraziamento per la vostra iniziativa è quindi sincero e, al di là dei contenuti che sono in larga parte condivisibili, solleva tale aspetto. Credo sia questa la questione che noi, come senatori, dovremmo discutere per capire come un'iniziativa popolare, a norma di Regolamento, abbia titolo per una corsia che consenta la trattazione prima dell'approvazione di una legge ordinaria che riguarda lo stesso argomento, e come conciliare questo profilo con gli altri disegni di legge che sono stati depositati. Credo che questo verrà discusso nel prosieguo dei nostri lavori.

DE CRISTOFARO (*Misto-AVS*). Signor Presidente, intervengo molto rapidamente per associarmi alle considerazioni che ha appena fatto il collega Giorgis, che condivido. Naturalmente ringrazio anch'io i proponenti del disegno di legge e mi scuso per non aver potuto ascoltare la loro illustrazione: facendo io parte di un piccolo Gruppo, sono membro di più Commissioni, ma non posso trovarmi in tutte le sedute che a volte – ahimè – si svolgono contemporaneamente.

Conosco bene l'oggetto del disegno di legge, che personalmente ho firmato come cittadino e l'ho fatto con piena consapevolezza, poiché lo ritengo molto utile assieme all'iniziativa parlamentare, che naturalmente ha la propria strada e spero si possa associare all'iniziativa che nasce dalla cittadinanza, che non è nemmeno una cosa scontata di questi tempi,

in una fase così segnata dalla spoliticizzazione e dalla disattenzione di larghissime masse di persone verso le vicende politiche. Mi pare molto significativo che un numero così importante di cittadini abbia sostenuto questo disegno di legge e, anche da questo punto di vista, i proponenti vanno ringraziati non solo nel merito delle cose che hanno scritto, ma anche per aver messo in campo questo tipo di proposta, segnalando che esiste un elemento di attenzione anche da parte dell'opinione pubblica verso il quale credo il Senato e, più in generale, il Parlamento debbano prestare attenzione.

Nel merito non aggiungo nulla a ciò che ha affermato il senatore Giorgis. Anche io, a rigor di logica, penso che sarebbe molto meglio affrontare prima la dinamica che riguarda la modifica costituzionale, come se fosse una vera e propria gerarchia delle fonti e dell'ordinamento, e soltanto dopo immaginare anche una riflessione specifica sui disegni di legge, sulle leggi quadro e sulle altre proposte che sono in campo. Quindi anche io penso che sarebbe cosa giusta se il Parlamento volesse seguire questo schema.

Peraltro penso anche che questo schema ci consentirebbe di fare ciò che manca, che fatica ad esserci anche nel dibattito sull'autonomia differenziata e che continuo a pensare sia il vero punto che è mancato in tutti questi mesi: una riflessione sui vent'anni che ci siamo lasciati alle spalle, una riflessione su cosa abbia comportato l'approvazione del Titolo V e come la sua approvazione abbia messo in campo alcuni elementi che unanimemente – penso di poterlo dire per quanto riguarda questa sede – consideriamo perlomeno discutibili. Ho sentito più giudizi da parte dei colleghi, anche di Gruppi parlamentari molto diversi dal mio, che esprimevano dubbi molto forti rispetto alla modifica del Titolo V realizzata e la necessità di discutere alcuni aspetti.

Secondo me, se fossimo nelle condizioni di invertire l'ordine del ragionamento, partendo quindi dalla riforma costituzionale per poi arrivare alle leggi quadro, questa modalità ci consentirebbe anche un bilancio storico – fatemelo definire così – sulla modifica del Titolo V e sull'opportunità di provare a immaginare dei correttivi anche significativi per impedire le storture che si sono determinate.

Non aggiungo altro a queste riflessioni e naturalmente auspico anch'io che si possa procedere in questo modo.

DELLA PORTA (*FdI*). Signor Presidente, intervengo in qualità di doppio relatore, sia sul provvedimento sull'autonomia differenziata, insieme al collega Tosato, sia sul provvedimento di cui discutiamo oggi. Faccio un intervento molto breve non sul merito della questione, ma sul metodo. Oggi i nostri auditi hanno avuto contezza del fatto che li abbiamo ascoltati immediatamente rispetto alla loro richiesta; di questo credo ci debbano dare atto. In questa Commissione si discute tanto e lo abbiamo fatto dall'inizio con il provvedimento sull'autonomia differenziata, che tuttora stiamo discutendo – siamo alla trattazione degli emendamenti sul primo articolo – in maniera civile tra tutti i Gruppi di mag-

gioranza e opposizione, perché riteniamo che sia una materia seria, da trattare in maniera compiuta. Al presidente Balboni – non lo devo certo difendere io perché si difende bene da solo – devo dare atto che ha incardinato una discussione sull'autonomia differenziata con circa cinquanta audizioni e non so quanti altri documenti arrivati in Commissione, proprio perché riteniamo che questo provvedimento vada discusso nella maniera più ampia possibile, anche sulle materie oggetto di LEP. Dico questo agli auditi perché anche noi abbiamo uno spirito critico, mentre magari a chi sta fuori sembra che abbiamo una discussione preordinata. Non è così, perché qui si discute e lo si fa in maniera seria, tra maggioranza e opposizione, confrontandoci molto spesso con tutti i componenti dell'opposizione su quello che potrà essere il miglior provvedimento che vada a incidere su tutto il territorio nazionale.

Oggetto del nostro ragionamento sono anche le materie: come ha chiarito prima l'onorevole Grandi, non le abbiamo scelte noi, ma le ha scelte il centrosinistra. Così come anche la scuola: discutiamo anche su quello, però è una materia che abbiamo trovato all'interno del Titolo V modificato; non l'abbiamo fatto noi.

CATALDI (*M5S*). Signor Presidente, ho sentito un audit prima accennare al tema delle carenze infrastrutturali in alcune Regioni. Questo tema mi sta a cuore, soprattutto perché la scorsa settimana abbiamo avuto una doccia fredda in Commissione, quando abbiamo preso atto del fatto che la Commissione bilancio ha sostanzialmente espresso un parere negativo sugli emendamenti che prevedevano la perequazione infrastrutturale tra le Regioni. Quindi probabilmente non abbiamo risorse economiche per poterla realizzare.

Vorrei sapere, in particolar modo, quanto una carenza infrastrutturale può influenzare lo sviluppo economico di queste Regioni che, appunto, sono in ritardo da questo punto di vista.

PRESIDENTE. A chi è rivolta la domanda?

CATALDI (*M5S*). Al dottor Garofani.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Garofani per rispondere al senatore Cataldi.

GAROFANI. Senatore Cataldi, i dati che ho citato sono dell'Istat. Era solamente un modo per evidenziare le differenze esistenti. Sarò il più esplicito possibile: un istituto comprensivo che dipende dall'ente locale, per poter mettere su delle strutture, ha bisogno delle risorse di tale ente. Una Regione con un gettito di una certa natura incide in una maniera diversa rispetto ad una realtà che quelle risorse non le ha. Di contro, un processo di autonomia differenziata, e quindi un processo di regionalizzazione, inciderebbe, dal nostro modesto punto di vista, in maniera ancora più forte sulle carenze di un istituto del Sud. Tengo a precisare che

ci sono delle realtà che non riguardano solamente il Sud, ma anche il Centro e alcune parti del Nord Italia e presentano gli stessi problemi. Diverso è attualmente il discorso per le scuole superiori, che invece dipendono dalle Province e la cui realtà economica è ben nota a tutti.

La riflessione era dunque tesa a mettere in evidenza un quadro complessivo, considerato che i relatori che mi hanno preceduto avevano già esplicitato tutti gli aspetti necessari relativi alla situazione costituzionale. Ho fatto riferimento ai dati dell'Istat per mettere in evidenza quei disagi oggettivi che inevitabilmente incidono e incideranno di fronte alla realizzazione di una regionalizzazione che coinvolgesse anche la scuola.

GRANDI. Signor Presidente, non ho difficoltà a riconoscere che c'è stata disponibilità da parte del senatore Della Porta, che ho importunato al telefono più volte. Immagino naturalmente che il Presidente fosse informato della cosa e del fatto che siamo arrivati in tempi ragionevolmente brevi – non c'è ombra di dubbio – alla possibilità di incardinare il progetto di legge che ovviamente aveva dietro un propellente, ossia quello delle firme. Ripeto, non ho nessuna difficoltà a darne atto.

Il problema ora è il seguente. Lei, senatore, ha fatto una battuta che si presterebbe a una controbattuta: voi avete votato contro la riforma del Titolo V, ma adesso perché dovrete sostenerla? Capisce che così non ne usciamo. Il centrosinistra approvò *in articulo mortis* della legislatura quella riforma costituzionale; io, che allora ero Sottosegretario per le finanze, ritengo che il Governo abbia sbagliato e che abbia sbagliato la maggioranza. Ho il coraggio di dirlo, come altri; altri ancora non lo dicono e forse non lo pensano, perché magari ritengono che si sia fatto bene. Peccato, perché bisogna anche saper riconoscere gli errori. Tra l'altro, in quel momento ero Sottosegretario non parlamentare, quindi non ho avuto nemmeno l'obbligo di votare tale riforma. Mi sento però coinvolto da una responsabilità politica e dico pertanto che in quel momento è stato fatto un errore di metodo e di merito sugli articoli 116 e 117 della Costituzione, su cui si è inserito, con l'abilità che gli riconosciamo, il senatore Calderoli per incardinare un progetto di legge. Ripeto che costituzionalmente, a mio avviso, non ci sta, perché ci sono dei principi basilari che sono sufficienti.

Lasciamo stare però questa discussione, adesso stiamo ragionando della questione costituzionale. Penso che abbia ragione chi dice che sarebbe bene prima discutere e chiudere il capitolo costituzionale. Le norme che sono state approvate vanno modificate o non vanno modificate? Una volta che c'è la stabilità costituzionale – qualunque essa sia, magari anche quella che a me sembra sbagliata – a quel punto il disegno di legge segue un *iter* più normale.

Come ha giustamente ricordato il professor Villone, senza una modifica costituzionale, l'ultimo provvedimento di legge ordinaria che arriva (traducendo ad esempio la famigerata intesa Regione-Governo, che poi è un'intesa tra un Ministro, al massimo due Ministri, e la Regione) può modificare ciò che la legge – tanto discussa – ha previsto. Le normative



previste vengono scansate dalla legge ordinaria che viene dopo. Se si trattasse di una modifica costituzionale, questo non potrebbe avvenire.

Lo dico anche perché, paradossalmente, c'è una sorta di tifo nei confronti ad esempio delle norme, come ha immaginato per un emendamento il senatore Balboni. Se quella norma fosse costituzionale, sarebbe tutto un altro gioco. A quel punto infatti il progetto di legge dovrebbe stare dentro obbligatoriamente, per i principi generali e l'incardinamento diretto, quanto previsto dagli articoli 116 e 117 della Costituzione. Questo è un po' il problema.

Naturalmente però la questione spetta a voi; nessuno nega questo ruolo, diritto e dovere.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Grandi. Se mi consente, alla sua domanda rispondo io. La riforma del Titolo V, che io non ho votato, aversandola con tutte le mie forze, è entrata in vigore oltre vent'anni fa; si sono alternate da allora maggioranze di centrodestra e centrosinistra, qualcuno ha tentato anche di modificarla, senza però riuscirvi. È una riforma della Costituzione – i colleghi lo sanno bene perché ne abbiamo parlato ancora – che è stata confermata da un *referendum* popolare ed è quasi l'unico caso di una conferma di una riforma costituzionale che ha avuto il suffragio della maggioranza degli elettori.

L'altro caso è quella della riduzione dei parlamentari; una riforma sulla quale pure potrebbe esserci qualcosa da dire. Vi sono dieci Commissioni permanenti, cui si aggiungono le Commissioni bicamerali e tutto il resto. Come facciamo? Per fortuna in questa legislatura appartengo a un Gruppo grande, ma mi rendo conto che ci sono dei Gruppi – non solo quelli piccoli, ma anche quelli di medie dimensioni – che sono in grave difficoltà, come evidenziato dal senatore De Cristofaro, che fa parte invece di un Gruppo piccolo. Questo non è un bene per la qualità della nostra democrazia e deve essere chiaro. C'è stata tuttavia una conferma popolare nei confronti di questa riforma.

In realtà il vostro Comitato sta proponendo di modificare legittimamente, per via parlamentare, una parte della Costituzione che ha avuto però la conferma di un *referendum* popolare, e la sovranità appartiene al popolo. Lei capisce quindi quanto la materia sia complessa e difficile anche dal punto di vista dei principi.

Perché noi stiamo applicando il Titolo V della Costituzione? Semplicemente è la Costituzione. Non importa chi ha votato o chi non ha votato la riforma; non importa se eravamo d'accordo o non eravamo d'accordo. È una norma fondamentale della Repubblica. Lo stiamo facendo, visto che parliamo di autonomia, con una norma procedimentale che stabilisce il modo, i soggetti da coinvolgere e le procedure da adottare per arrivare alla eventuale devoluzione di tutte o di parte delle materie o delle funzioni elencate negli articoli 116 e 117 della Costituzione.

I precedenti Governi avevano avviato trattative dirette Stato-Regioni per la devoluzione di tutte o di parte di queste materie, senza nemmeno

preoccuparsi di scrivere una norma che sancisse le procedure da adottare, ma con intese dirette.

Come vede, se volessimo approfondire, i temi sarebbero tantissimi e la invito a seguire i lavori della nostra Commissione che sta esaminando gli emendamenti agli articoli della cosiddetta riforma Calderoli. Se avrà infatti la pazienza di seguirci, scoprirà quanto è approfondito il dibattito che si sta svolgendo anche su questi argomenti che sono certamente di grande rilievo e di grande importanza.

Chiedo scusa se ho dovuto richiamarvi al tema, ma è il dovere della Presidenza. Comunque credo che questo sia un confronto proficuo ed utile perché, pur nella differenza delle opinioni – legittima in democrazia –, la discussione, quando è fatta in buona fede ed è basata su argomenti validi, è certamente un arricchimento per tutti. Devo dire che, per quanto mi riguarda, il confronto con chi la pensa diversamente da me è fondamentale proprio per mettere alla prova le mie opinioni e, quando necessario, anche modificarle, come spesso avviene in questa Commissione su impulso sia dei senatori della maggioranza, sia giustamente di senatori della minoranza. La nostra Commissione continuerà a discutere e ragionare sul tema.

Vi ringrazio per avere accettato il nostro invito.

Dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 15,15.*



