

Riparte l'autonomia differenziata: quali prospettive di riforma per la IeFP?

GIULIO M. SALERNO¹

1. L'approvazione governativa del disegno di legge-quadro sull'autonomia differenziata: considerazioni introduttive

Dopo ventidue anni dall'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001² che, tra l'altro, ha modificato l'art. 116, terzo comma, Cost. prevedendo, per l'appunto, la possibilità di assegnare "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni a statuto ordinario, l'attuale Governo ha approvato un disegno di legge di particolare rilevanza politica e istituzionale: il disegno di legge recante le *"Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario"*, ossia, detto più semplicemente, il disegno di legge-quadro sull'autonomia differenziata.

Ricordiamo, allora, il testo dell'art. 116, comma 3, Cost., come inserito dalla legge cost. n. 3/2001: *"Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata"*.

A dispetto delle molteplici richieste di autonomia differenziata che nel corso degli anni sono state ufficialmente formulate da un larghissimo schieramento di Regioni³ – e il cui contenuto appare talora particolarmente incisivo, come nel

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

² Va ricordato, infatti, che la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", è entrata in vigore l'8 novembre del 2001.

³ Risultano nove le Regioni che hanno presentato richiesta ufficiale di avviare trattative con il Governo per il raggiungimento delle intese; possono segnalarsi le seguenti: Lombardia, Veneto, Piemonte, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche e Campania. Il Lazio, invece, ha avviato la richiesta e poi vi ha rinunciato. Altre quattro Regioni, cioè Basilicata,

caso delle richieste della Lombardia, del Veneto e della Emilia-Romagna, e per di più sostenute dall'esito favorevole dei *referendum* regionali consultivi che si sono svolti in Veneto e Lombardia⁴ – nessun altro Governo era giunto sino al compimento di questo passo. Nella maggior parte dei casi i Governi sono apparsi disinteressati o addirittura contrari in via di principio rispetto all'introduzione di un regime di "asimmetria" tra le Regioni a statuto ordinario, non intendendo quindi dare spazio alcuno a questo peculiare processo di innovazione del nostro regionalismo⁵. Alcuni Governi, al contrario, pur tendenzialmente favorevoli – o comunque non aprioristicamente ostili – all'autonomia differenziata, non sono riusciti nella difficile opera di mediazione tra le forze politiche presenti nelle rispettive coalizioni parlamentari⁶; altri Governi, ancora, hanno tentato di avviare l'autonomia differenziata senza ricorrere allo strumento della legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., ma, pur avendo già adottato atti preliminari piut-

Calabria, Puglia e Molise, hanno formulato atti di indirizzo ai propri organi di vertice al fine di verificare le condizioni per avviare il procedimento in questione. Solo l'Abruzzo sembra non avere assunto una posizione in merito.

⁴ Si tratta dei referendum consultivi svoltosi il 22 ottobre 2017 (dopo altri tentativi andati a vuoto a partire dall'inizio degli anni Novanta a seguito dei ricorsi del Governo davanti alla Corte costituzionale), tra l'altro dopo il via libera dato dalla Corte costituzionale su uno dei cinque quesiti inizialmente previsti dalla legge regionale del Veneto n. 15/2014 (vedi sent. n. 118/2015 che aveva invece precluso altri quattro quesiti concernenti altre tematiche autonomistiche), ovvero proprio il quesito sull'eventualità che al Veneto fossero attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. In Veneto, l'affluenza fu del 57,2 % e i voti favorevoli furono il 98,1%.

⁵ Va ricordato che soltanto nel 2013 è stata introdotta una, seppure parzialissima, specifica disciplina nella procedura di attuazione dell'autonomia differenziata, prevedendo l'obbligo del Governo di avviare i negoziati con le Regioni richiedenti entro 60 giorni dal ricevimento delle iniziative regionali da presentare al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e di osservare il principio di leale collaborazione nel corso delle trattative, peraltro senza prevedere alcun altro vincolo circa la successiva stipula delle intese (vedi art. 1, comma 571, legge 27 dicembre 2013, n. 147, ovvero la legge di stabilità per il 2014).

⁶ Si può fare riferimento, ad esempio, al secondo Governo presieduto da Giuseppe Conte (dal 5 settembre 2019 al 13 febbraio 2021), e in particolare al tentativo del relativo Ministro per gli affari regionali e le autonomie Francesco Boccia, che aveva presentato una bozza di disegno di legge-quadro sull'autonomia differenziata, che però non è mai giunto all'approvazione ufficiale da parte del Consiglio dei Ministri. Parimenti, non si è pervenuto all'approvazione governativa di un disegno di legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost neppure durante il successivo Governo Draghi (dal 13 febbraio 2021 al 22 ottobre 2022), il cui Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Mariastella Gelmini, aveva peraltro nominato un'apposita Commissione di studio presieduta dal compianto Prof. Beniamino Caravita, e che aveva presentato una relazione conclusiva nel senso favorevole all'opportunità e alla necessità di una legge di attuazione del dettato costituzionale. Va rilevato che entrambi i predetti Governi avevano inserito il progetto di legge in questione tra quelli "collegati" alla manovra di bilancio, in modo da accelerarne l'eventuale procedimento di approvazione parlamentare (vedi le cosiddette "Note di aggiornamento" sia al DEF 2020, che al DEF 2021).

tosto rilevanti anche nell'interlocuzione con alcune Regioni⁷, non sono comunque riusciti nell'intento.

Ben diversamente, la coalizione politica che sostiene l'attuale esecutivo, sin dalla definizione del programma presentato agli elettori, si è espressamente posta l'obiettivo di procedere ad alcune rilevanti riforme istituzionali, tra cui, per l'appunto, l'attuazione dell'autonomia differenziata. Per l'assolvimento di tale impegno, che è stato ribadito ufficialmente anche dalla Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, innanzi alle Camere al momento della richiesta di fiducia iniziale al Governo, si è subito dedicato il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Roberto Calderoli. Quest'ultimo, in particolare, ha individuato nella predisposizione del disegno di legge-quadro per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. il primo e necessario strumento operativo, e su questo fronte ha subito iniziato un intenso confronto con le Regioni al fine di pervenire ad un testo adeguatamente condiviso.

2. Sulla necessità della legge-quadro sull'autonomia differenziata

La scelta di questo approccio metodologico va considerata positivamente, perché deve essere riconosciuto che l'art. 116, comma 3, Cost., così come è stato formulato nella legge di revisione costituzionale del 2001, si limita all'enunciazione di alcune disposizioni per così dire di principio, risultando pertanto alquanto lacunosa sia in relazione alla procedura da adottare per consentire l'autonomia differenziata, sia in relazione al contenuto, alle condizioni e ai limiti della stessa autonomia differenziata. Circa la procedura, si prevede soltanto quanto segue: l'iniziativa spetta alle singole Regioni, dopo aver sentito i rispettivi enti locali; per ciascuna Regione richiedente spetterà al Parlamento attribuire le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" mediante una legge approvata a maggioranza assoluta (e cioè a maggioranza dei componenti di ciascuna Assemblea, e non con la maggioranza semplice, quella dei presenti, che è normalmente richiesta) sulla base di un'intesa tra le Regioni e lo Stato.

⁷ Si fa riferimento, in particolare, al Governo presieduto da Gentiloni (dal 12 dicembre 2016 al 24 marzo 2018) e con Ministro per gli affari regionali e le autonomie Enrico Costa, che il 28 febbraio 2018 aveva firmato tre "Accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto". Anche successivamente, durante il primo Governo presieduto da Giuseppe Conte (dal 1° giugno 2018 al 20 agosto 2019) e con Ministro per gli affari regionali e le autonomie Erika Stefani, si è provato ad avviare direttamente il processo di approvazione dei tre predetti "Accordi preliminari", ma non si è raggiunto l'obiettivo della loro trasformazione in "intese".

Circa il contenuto, si prevede soltanto il rinvio ad un elenco di materie che possono essere oggetto dell'autonomia differenziata, e la necessità del rispetto dei "principi di cui all'art. 119", ovvero quelli presenti nell'articolo della Costituzione che disciplina gli aspetti finanziari dell'autonomia degli enti territoriali.

A tacer d'altro, l'art. 116, comma 3, Cost. non disciplina il procedimento per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni, né indica quale sia l'organo regionale cui spetta la "iniziativa" e cioè il compito di dare avvio al procedimento di richiesta di autonomia differenziata, né tanto meno precisa in quale misura e con quali modalità la Regione debba coinvolgere gli "enti locali", cioè gli enti territoriali interni alla Regione stessa. Né, ancora, l'art. 116, comma 3, Cost. si esprime circa la durata dell'autonomia differenziata, così non chiarendo se gli effetti di quest'ultima siano permanenti o, al contrario, siano soltanto temporanei, e dunque se, in quali termini e a quali condizioni l'attribuzione delle ulteriori competenze sia rivedibile, modificabile o revocabile, e, se così fosse, con quale fonte e con quale procedimento tali aspetti dovrebbero essere regolati, ovvero, soprattutto, se la determinazione di questi aspetti sia una scelta variabile, ovvero rimessa alle soluzioni variamente adottate nelle singole intese.

Più in generale, ad esempio, si utilizza la stessa formula – "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" – che ricorre nel primo comma dell'art. 116 Cost.⁸ in relazione alle Regioni a statuto speciale, così lasciando prefigurare un'espansione autonomistica assimilabile a quella già riconosciuta alle cinque Regioni a statuto speciale. Ma è di tutta evidenza che una siffatta equiparazione risulta contrastante con le fondamenta giuridiche che sorreggono le due forme di regionalismo asimmetrico: l'autonomia dalle Regioni speciali è regolata, e dunque garantita, da statuti che sono approvati con legge costituzionale proprio al fine di renderli giuridicamente capaci di derogare, nella misura in cui sia giustificato dalla stessa specialità, a quanto disposto dalla Costituzione per tutte le altre Regioni; ben diversamente, l'autonomia differenziata delle Regioni di diritto comune è – o meglio, sarà – regolata, e dunque garantita, dalle leggi ordinarie approvate dal Parlamento con una maggioranza particolare (quella assoluta) e necessariamente precedute dalla previa intesa con la Regione interessata, e dunque, da un lato capace di prevalere sulle leggi ordinarie successivamente approvate dal Parlamento, ma dall'altro lato del tutto inidonee a derogare ad alcuna disposizione della Costituzione, fatte salve quelle disposizioni costituzionali che circoscrivono o precludono l'esercizio delle competenze regionali nelle materie espressamente indicate nell'art. 116, comma 3, Cost. Ciò significa che

⁸ Questo è il testo dell'art. 116, comma 1, Cost.: *"Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale"*.

nella realizzazione dell'autonomia differenziata, a differenza di quanto avviene con l'autonomia delle Regioni speciali, non si potrà derogare, e dunque disporre in senso contrario o diverso, a nessuna disposizione costituzionale, fatti salvi gli appena ricordati aspetti competenziali.

Per di più, nell'art. 116, comma 3, Cost., come si accennava prima, nulla si dice sull'eventuale procedimento "inverso" rispetto all'attribuzione dell'autonomia differenziata. Se la Regione volesse rinunciare all'autonomia differenziata o se lo Stato volesse riacquistare le competenze trasferite con l'autonomia differenziata, allora, si potrebbe prospettare la necessità di ricorrere, in mancanza di espressa volontà del legislatore costituzionale, al classico principio giuridico del parallelismo delle forme, secondo il quale ciò che si può fare con una determinata procedura, si può far venire meno ricorrendo alla medesima procedura, fatto sempre salvo, ovviamente, il ricorso alla forma più elevata di esercizio della sovranità statale, ovvero la legge costituzionale. D'altra parte, come si dirà anche in seguito, sarebbe irragionevole prevedere che l'autonomia differenziata fosse revocabile o modificabile ad libitum, ossia sulla base della mera espressione di una volontà politica – statale o regionale – opposta a quella inizialmente manifestata. Se così fosse, sarebbero messe in discussione la stabilità e la certezza delle forme e delle modalità di erogazione dei servizi pubblici collegati all'autonomia differenziata. Per di più, andrebbero anche considerati gli effetti negativi, oltre agli inevitabili costi, derivanti dal "doppio trasferimento" di funzioni, prima dallo Stato alla Regione, e poi dalla Regione allo Stato: i primi a soffrirne sarebbero soprattutto i destinatari dei servizi, cioè i cittadini.

E ancora, nell'art. 116, comma 3, Cost. si indicano, peraltro mediante un'inconsueta formula di rinvio (che mai prima era stata inserita nella Costituzione), in quali materie può essere attivata l'autonomia differenziata, ovvero "*le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)*". Tuttavia, indicandosi il confine dell'espansione dell'autonomia differenziata mediante il semplice rinvio ad un elenco di "materie" rispetto alle quali la Costituzione già attribuisce specifiche competenze legislative dello Stato, sorgono inevitabili dubbi interpretativi: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" dovranno coinvolgere ciascuna delle predette materie nella loro interezza oppure potranno riguardare anche soltanto una loro specifica porzione? E poi, dovranno riguardare necessariamente l'espansione della funzione legislativa delle Regioni in relazione alle già menzionate materie oppure si potrà procedere alla sola espansione delle competenze amministrative relative alle predette materie? E ancora, in quale misura e a quali condizioni potranno essere estese le competenze regolamentari delle Regioni, e cioè tale estensione dovrà seguire necessariamente o meno l'attribuzione di ulteriori competenze legislative?

Continuando, nell'art. 116, comma 3, Cost. nulla si dice sulle modalità di trasferimento delle funzioni e delle relative risorse, né sul rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale. Tuttavia, se, come abbiamo sopra detto, l'autonomia differenziata non consente di derogare ad alcuna disposizione costituzionale, se non a quelle di carattere competenziale concernenti le materie per così dire "differenziabili", da ciò discende la necessità che nell'attuazione dell'autonomia differenziata sia garantito, in tutto il territorio dello Stato, l'integrale rispetto dei LEP che sono attualmente previsti – o che saranno innovativamente introdotti – dalla legislazione dello Stato. E ancora, va nuovamente ricordato che l'art. 116, comma 3, Cost. si pone un unico limite di contenuto, ossia il "*rispetto dei principi di cui all'articolo 119*" Cost., cioè dei principi posti dalla Costituzione in materia di finanza pubblica degli enti territoriali. A tal proposito, è facile constatare che la rilevazione dei "principi" costituzionali relativi alla finanza pubblica – dato che nello stesso art. 119 Cost. non sussiste un'espressa auto-qualificazione dei principi medesimi – impone un'attività interpretativa che sarà inevitabilmente discrezionale, così potendosi sollevare problemi e incertezze sulla precisa identificazione di tali limiti all'autonomia differenziata. Per non parlare, poi, dell'attuale condizione di inattuazione di una buona parte dell'art. 119 Cost., e dunque dei suoi stessi principi: se così è, come collegare l'attuazione dell'autonomia differenziata rispetto alla parziale attuazione dei principi dell'art. 119?

In definitiva, l'approvazione governativa del disegno di legge-quadro sull'autonomia differenziata rappresenta, per così dire, il coronamento di uno sforzo politico ed istituzionale non indifferente, anche considerate le tante difficoltà e i numerosi ostacoli che a vari livelli – all'interno sia delle strutture statali che di quelle regionali, così come tra i partiti e nell'opinione pubblica – avevano sinora precluso siffatto passaggio che appare decisivo per affrontare e risolvere i rilevanti dubbi che abbiamo sopra sintetizzato. Difficoltà e ostacoli che, in verità, sono anche riconducibili ad una più profonda e radicale contrapposizione che si rileva tra le opinioni che si fronteggiano innanzi alla stessa prospettiva – e, a seconda dei punti di vista, alle sfide e alle opportunità, o, al contrario, ai rischi e ai pericoli – dell'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie. Talora, anzi, si tratta di posizioni espresse in termini così radicalmente contrapposti da risultare problematica anche la stessa prospettiva di soluzioni di equilibrio o di compromesso rispetto alle tante questioni che sono state prima ricordate.

3. Il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata: un percorso "a tappe" anche per la IeFP

Una cosa, comunque, è certa: con l'approvazione governativa del disegno di legge-quadro in questione, si è compiuto il primo passo ufficiale per giungere, dopo il parere della Conferenza unificata (in cui sono presenti i rappresentanti delle Regioni, delle Province e dei Comuni), alla successiva presentazione del testo del disegno di legge alle Camere, previa l'autorizzazione da parte del Capo dello Stato. L'obiettivo è quello di pervenire, quindi, alla conclusiva approvazione parlamentare di un atto legislativo che fornisca l'impianto prescrittivo necessario per specificare, chiarire e completare quanto indicato nell'articolo 116, comma 3, Cost. In assenza di tale "legge-quadro", infatti, vi è il forte rischio che l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. si svolga con procedimenti, modalità, condizioni e limiti di volta in volta discordanti, se non contraddittori, dando così luogo a tante e diverse "autonomie differenziate" che potrebbero condurre a vere e proprie discriminazioni non solo tra le Regioni coinvolte, ma anche nei confronti delle Regioni che non intendono richiedere tale espansione delle competenze. Soprattutto, l'incardinamento parlamentare del disegno di legge-quadro approvato dal Governo sarà l'occasione per lo svolgimento di una riflessione attenta e approfondita in seno alle Assemblee, potendo così coinvolgere l'opinione pubblica tutta su una prospettiva di riforma dell'assetto regionale che è destinata ad interessare l'intero Paese, e che, dunque, può condizionare in concreto le modalità apprestate dalle pubbliche autorità per assicurare, in numerosi ambiti della vita associata, la garanzia dei diritti e dei principi fondamentali di libertà, eguaglianza e solidarietà, così come il rispetto della sussidiarietà orizzontale nei confronti della cittadinanza attiva.

Già da quanto sinora detto è chiaro, tuttavia, che quando si giungerà all'approvazione parlamentare di questo disegno di legge-quadro non sarà realizzata in concreto l'autonomia differenziata, dato che tale legge fornirà il quadro complessivo e sistematico entro il quale si potrà poi avviare l'effettiva determinazione degli specifici regimi di autonomia differenziata per le Regioni richiedenti. Ciò si realizzerà, allora, quando il Parlamento tornerà a pronunciarsi mediante l'approvazione, a maggioranza assoluta e previo il raggiungimento delle intese tra il Governo e ciascuna Regione richiedente l'autonomia differenziata, delle singole leggi che specificheranno le attribuzioni delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie" che saranno devolute ad ogni Regione interessata. Insomma, se sarà uniforme e omogeneo, come qui si auspica, la disciplina di base del regionalismo differenziato, saranno inevitabilmente diverse le competenze devolute nelle materie differenziabili alle Regioni che ne faranno richie-

sta. Ciò comporterà, conseguentemente, che chi agisce a livello nazionale in un determinato campo di attività rientrante nelle materie differenziabili – attività tra le quali rientra, come vedremo, anche la IeFP – dovrà confrontarsi con assetti regionali a “geometria variabile”, ovvero in parte distinti da quello che vige su tutto il restante territorio nazionale.

Insomma, può dirsi che con l’approvazione governativa del disegno di legge-quadro siamo al primo passo ufficiale rispetto ad un processo di autonomia differenziata che si concretizzerà secondo una tempistica non facilmente prevedibile con esattezza. Tra l’altro, come vedremo meglio in seguito, lo stesso disegno di legge-quadro rinvia ad un’apposita procedura per la rilevazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” (i cosiddetti LEP) e dei relativi fabbisogni e costi standard, procedura che, considerata come necessariamente propedeutica rispetto al trasferimento delle funzioni previste dalle intese tra lo Stato e le Regioni richiedenti, è stata recentemente introdotta dalla legge di bilancio per il 2023, ossia, più precisamente, dall’articolo 1, commi da 791 a 801, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Come si dirà più dettagliatamente in seguito, la questione dei LEP, e dei relativi fabbisogni e costi standard, è assai importante anche e proprio con riferimento alla possibile applicazione dell’autonomia differenziata alla IeFP. Tale procedura, che sarà svolta presso un’apposita Cabina di regia in cui saranno compresenti i rappresentanti delle amministrazioni statali e territoriali con il contributo offerto dalla Commissione tecnica per la determinazione dei fabbisogni standard, si concluderà, per quanto riguarda i LEP ritrovati nella legislazione vigente, con l’adozione di appositi DPCM, previa intesa in Conferenza unificata. Per quanto riguarda i nuovi LEP che saranno introdotti con legge dello Stato, essi vincoleranno anche le Regioni che avranno ottenute ulteriori competenze nelle materie connesse a tali LEP. Circa il finanziamento necessario per l’esercizio delle ulteriori competenze ottenute, si prevede che queste ultime dovranno essere integralmente finanziate mediante la compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, cioè maturato nel territorio regionale. A tal proposito va anche ricordato che nel disegno di legge-quadro non soltanto si prevede che dall’attuazione della stessa legge così come delle successive intese non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, ma si pone anche un’apposita clausola di “invarianza”, cioè di salvaguardia, finanziaria per le Regioni che non aderiranno all’autonomia finanziaria, in quanto si dispone che queste ultime, a seguito dell’approvazione delle singole intese, non vedranno ridotti i finanziamenti che attualmente ricevono, né sarà pregiudicato il finanziamento delle iniziative previste dalla Costituzione a fini di perequazione (art. 119, comma 3, Cost.) o per interventi speciali a favori dei determinati territori (art. 119, comma 5, Cost.).

In definitiva, si può così descrivere il procedimento che è stato prefigurato dal disegno di legge-quadro in oggetto. Dapprima si procederà all'approvazione parlamentare dello stesso disegno di legge in oggetto, così come, in parallelo, si avvierà sia il rilevamento delle competenze statali e regionali in tutte le materie differenziabili, quelle cioè in cui sarà possibile devolvere funzioni ulteriori alle Regioni ordinarie – e dunque, come si vedrà in seguito, anche in ordine alla materia delle “norme generali sull'istruzione” concernenti la IeFP –, sia la determinazione dei LEP e dei fabbisogni e costi standard nelle materie che possono essere oggetto di autonomia differenziata, ivi compresa, dunque, l'appena ricordata materia delle “norme generali sull'istruzione” che concerne anche la IeFP.

Successivamente all'acquisita approvazione parlamentare – e cioè di entrambe le Camere – del disegno di legge-quadro, si potrà procedere al raggiungimento delle intese tra Governo e singole Regioni sulla base sia delle richieste già pervenute dalle Regioni che si erano già attivate in precedenza, sia delle nuove richieste provenienti da altre Regioni. Oggetto di questo confronto, come già detto, potrà essere anche la devoluzione di ulteriori competenze in materia di IeFP. In particolare, sulle intese preliminari sarà acquisito il parere della Conferenza unificata e successivamente i “competenti organi parlamentari” procederanno al relativo esame, anche potendo adottare atti di indirizzo nei confronti del Governo. A seguito di ciò, il Governo procederà all'adozione dello schema definitivo di intesa, anche al termine di un ulteriore negoziato con la Regione. Tale intesa definitiva sarà poi sottoposta all'esame del Parlamento per la deliberazione delle singole leggi da approvare a maggioranza assoluta in ciascuna Assemblea e senza possibilità di introdurre modifiche. Da queste leggi deriverà, salvo successive modifiche che potranno essere concordate tra lo Stato e le singole Regioni e che dovranno essere approvate con la medesima procedura, l'attribuzione delle condizioni ulteriori di autonomia alle Regioni richiedenti. All'esito di queste ultime leggi, poi, si avvierà l'effettivo trasferimento delle funzioni – con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie – dallo Stato alle Regioni che avranno ottenuto l'approvazione della legge parlamentare previa intesa. In particolare, il disegno di legge-quadro qui in esame prevede che il trasferimento delle funzioni collegate a materie in cui sono previsti i LEP potrà avvenire soltanto a valle della determinazione dei LEP medesimi e dei relativi fabbisogni e costi standard; invece, per quanto concerne le materie in cui non sussistono LEP, il trasferimento delle funzioni (e relative risorse) potrà avvenire senza altre condizioni. Poiché nella materia inerente alla IeFP, cioè le “norme generali sull'istruzione”, vi è senz'altro la presenza di LEP – dato che, come noto, tali LEP, per quanto in modo insoddisfacente, già sono previsti dalla vigente normativa dello Stato (vedi, ad esempio, il d.lgs. n. 226 del 2005) –, il trasferimento delle funzioni devolute a seguito dell'autonomia differenziata relativa

alla IeFP sarà subordinato alla determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard. Soltanto a questo punto, le Regioni interessate potranno iniziare ad esercitare effettivamente in materia di IeFP anche le specifiche funzioni “ulteriori” che saranno loro assegnate con l’autonomia differenziata.

Il disegno di legge-quadro prevede poi che le intese indicheranno la loro durata, comunque non superiore a dieci anni, e tale durata darà automaticamente prorogata per pari tempo salvo che la volontà contraria sia manifestata con dodici mesi di anticipo o dallo Stato o dalla singola Regione interessata. Poi, seppure con una disciplina non molto chiara, si prevede anche un’apposita procedura per la cessazione anticipata dell’efficacia delle intese, cessazione che potrà essere richiesta dallo Stato o dalla Regione e dovrà essere approvata con legge del Parlamento a maggioranza assoluta in entrambe le Camere (ma senza il raggiungimento della previa intesa). A tal proposito, tenuto conto della peculiarità delle attività formative che sono proprie della IeFP, non si può sottacere la problematicità di un meccanismo che non assicura la permanente attribuzione delle nuove competenze, ma, in qualche modo, ufficializza la sostanziale caducità – e quindi l’inevitabile precarietà – delle competenze devolute alle Regioni con l’autonomia differenziata, in quanto si consente la permanente possibilità della “revoca” di tali competenze che, per di più, potrebbe essere annunciata con un solo anno di anticipo. Il verificarsi di tali eventi, infatti, potrebbe determinare ripercussioni negative piuttosto gravi sul funzionamento e sull’organizzazione delle istituzioni formative, dato che, con un rapido colpo di spugna, potrebbero essere cancellati gli sforzi già messi in campo dai soggetti erogatori dei servizi sulla base di quanto inizialmente disposto dalle Regioni nell’esercizio delle competenze devolute con l’autonomia differenziata.

4. L’autonomia differenziata e la IeFP: potenzialità e limiti

Quando avverrà la concreta attuazione dell’autonomia differenziata, in estrema sintesi, verrà meno un principio che era stato fissato dall’Assemblea costituente nella scrittura del testo originario della Costituzione, ossia quel principio secondo cui, fatte salve quelle particolarissime condizioni di autonomia che sono state riconosciute – addirittura prima ancora della stessa entrata in vigore della Costituzione repubblicana – alle cinque Regioni dotate di uno statuto speciale approvato con legge costituzionale (cioè Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta), tutte le restanti Regioni (cioè le quindici Regioni a statuto *ordinario*) dispongono di pari competenze.

Inoltre, come detto sopra, l'autonomia differenziata riguarderà soltanto le Regioni che la richiederanno, e potrà coinvolgere alcuni ambiti che attualmente sono riservati alla "competenza legislativa esclusiva" dello Stato, ivi comprese "le norme generali sull'istruzione" previste dall'art. 117, comma 2, lettera n). Dunque, ne discende che anche la IeFP potrà essere oggetto del processo di autonomia differenziata, in quanto, come noto, se è senz'altro vero che la IeFP già è considerata dalla Costituzione come un ambito attribuito alla competenza esclusiva delle Regioni – in base alla particolarissima formulazione dell'art. 117, comma 3, Cost. nella parte in cui la "istruzione e formazione professionale" è sottratta dalla materia della "istruzione" e invece rientra tra le materie di competenza concorrente delle Regioni -, è altrettanto vero che l'intervento statale sulla IeFP risulta ammesso attraverso due particolari competenze esclusive dello Stato: la competenza, per l'appunto, sull'adozione delle "norme generali sull'istruzione", ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera n); e la competenza sulla determinazione dei LEP, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m).

Va poi ricordato che le "norme generali sull'istruzione" sono quelle disposizioni, dettate con legge dello Stato, che hanno le seguenti caratteristiche: sono di immediata e diretta applicabilità ed operatività in ogni Regione senza bisogno di alcuna norma di attuazione⁹ e definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e formazione, e pertanto "richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale"¹⁰. Mediante tali connotati, le norme generali sull'istruzione si distinguono nettamente dai "principi fondamentali" – quelli cioè che la legge dello Stato è abilitata a dettare ai sensi del terzo comma dell'art. 117 sempre in materia di istruzione, ma fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale -, in quanto questi ultimi da un lato richiedono l'intervento del legislatore regionale per la loro attuazione, e dall'altro lato "non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione" (vedi Corte cost. n. 200/2009). Tanto più che, proprio dalla formulazione dell'art. 117, comma 3, Cost., discende un'altra ed essenziale differenza: mentre le "norme generali sull'istruzione" concernono tutto il sistema nazionale di istruzione e formazione, e dunque sono rilevabili, al loro interno, le specifiche "norme generali sull'istruzione" concernenti – esclusivamente o anche – la IeFP, è evidente che

⁹ Vedi Corte cost. n. 279/2005.

¹⁰ Vedi Corte cost. n. 200/2009.

i “principi fondamentali” in materia di istruzione concernono soltanto il settore della scuola, ma non riguardano la IeFP.

L’espresso inserimento della lettera n) del comma 2 dell’art. 117, Cost. consentirà, dunque, di assegnare alle Regioni richiedenti l’autonomia differenziata “ulteriori forme e condizioni particolari” di autonomia anche in relazione alle “norme generali dell’istruzione” che concernono la IeFP. Più precisamente, l’espansione dell’autonomia regionale consisterà essenzialmente nell’attribuzione di poteri (legislativi, regolamentari e amministrativi) idonei a consentire alle Regioni richiedenti di disporre in difformità, ovvero in deroga, rispetto alle “norme generali sull’istruzione” che attualmente sono poste dalle leggi dello Stato per disciplinare la IeFP sull’intero territorio nazionale (fatte ovviamente salve le specifiche competenze che già spettano in tema di IeFP, in base ai rispettivi statuti, alle Regioni ad autonomia speciali).

Più in particolare, nelle singole intese che saranno raggiunte tra il Governo e ciascuna Regione richiedente l’autonomia differenziata, potrà essere indicata in modo più o meno dettagliato – ed essenzialmente con riferimenti di carattere oggettuale, funzionale o organizzativo – la sfera delle “norme generali sull’istruzione” concernenti la IeFP che sarà assoggettata all’esercizio delle nuove e “ulteriori competenze” attribuite alle singole Regioni che otterranno l’autonomia differenziata anche sulla IeFP. È evidente, allora, che quanto più nelle singole intese siffatta determinazione prescrittiva sarà effettuata mediante l’impiego di formulazioni ad ampio raggio, e quindi suscettibili di essere interpretate e applicate in modo da estendere fortemente l’azione derogatoria delle Regioni coinvolte dall’autonomia differenziata, tanto più sarà circoscritta la valenza unitaria del complessivo apparato normativo, attualmente vigente, che è dettato dallo Stato per il tramite delle “norme generali sull’istruzione” concernenti la IeFP.

Tutto ciò significa che il grado di precisazione che caratterizzerà nelle singole intese l’individuazione delle “norme generali sull’istruzione” concernenti la IeFP, avrà un impatto decisivo sull’unitarietà complessiva dell’assetto nazionale della IeFP, comportando, per ciascuna delle Regioni che otterranno l’autonomia differenziata in tale ambito, la riduzione dell’applicazione dei principi unitari di sistema che valgono sull’intero territorio nazionale, e, correlativamente, l’espansione dei connotati autonomistici dell’assetto regionale della IeFP.

Da questo punto di vista, non si può dimenticare la già presente condizione di “geopardizzazione” della IeFP, ossia il particolare grado di disomogeneità che sussiste nella concreta attuazione della IeFP a livello regionale. Vi sono alcuni territori, soprattutto nel Mezzogiorno, in cui la IeFP è sostanzialmente ridotta in uno stato larvale, e in altri territori, anche nelle zone più fortunate del Paese, la IeFP resiste a stento.

Come conciliare l'attribuzione dell'autonomia differenziata nella IeFP con l'esigenza di assicurare il diritto di cittadinanza all'istruzione e formazione professionale in tutte le Regioni? A questo proposito, sarà senz'altro necessario porre massima attenzione alla fase di rilevazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard, e soprattutto occorrerà promuovere l'integrazione e il rafforzamento dei LEP relativi alla IeFP, così come agire per favorire la corretta determinazione dei fabbisogni e costi standard che tengano conto non più della spesa storica, ma delle effettive esigenze collegate all'apprestamento dei percorsi formativi in condizioni di efficienza e in relazione agli specifici contesti territoriali. Il consolidamento dei LEP, tra l'altro, potrebbe essere un'utile occasione per imporre a tutte le Regioni, ivi comprese quelle non coinvolte dall'autonomia differenziata, l'effettiva messa in campo di politiche pubbliche idonee alla sufficiente attivazione e, auspicabilmente, anche all'incremento dell'offerta di IeFP, in coerenza con le esigenze che sono largamente diffuse, a partire proprio dai territori in cui attualmente proprio l'offerta di IeFP è trascurata o addirittura negletta.

Va poi ricordato che il disegno di legge si chiude ricordando il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. Questo aspetto non va assolutamente sottovalutato proprio in relazione alla IeFP. Non si può escludere, allora, che l'innescio di ulteriori competenze regionali in materia di "norme generali sull'istruzione" concernenti la IeFP possa sbloccare la ritrosia statale ad attivare i poteri sostitutivi nei confronti di quelle realtà territoriali che appaiono a dir poco negligenti in ordine a questo settore che è così rilevante per consentire vera effettività al diritto di cittadinanza all'istruzione e alla formazione.