

Il regionalismo differenziato e la IeFP: prospettive e problematiche

GIULIO M. SALERNO¹

1. La IeFP e le forme di autonomia regionale - ordinaria, speciale e differenziata - nella Costituzione dopo la revisione costituzionale del 2001

Nel sistema italiano del decentramento il regionalismo differenziato è un aspetto assai peculiare che è stato inserito nella Costituzione con la Legge cost. n. 3 del 2001, e che consente alle singole Regioni a statuto ordinario di disporre di “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*” (vedi il nuovo art. 116, comma 3, Cost.). A tal proposito, va ricordato che, per volontà dei costituenti, cinque Regioni a statuto speciale – Valle d’Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia (vedi art. 116, comma 1, Cost.) – già godono di “*forme e condizioni particolari di autonomia*”, cioè di autonomie più estese rispetto a quelle che sono attribuite a tutte le altre quindici Regioni a statuto ordinario. Tali “*forme e condizioni particolari di autonomia*”, inoltre, non sono eguali per le predette Regioni ad autonomia speciale, ma sono distintamente e specificamente indicate nei rispettivi statuti.

In relazione alla IeFP, l’autonomia spettante alle Regioni a statuto ordinario è stata definita a seguito delle modifiche apportate alla Costituzione dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001. Dal 2001, infatti, siffatte Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di IeFP, in quanto nell’attuale art. 117, comma 3, Cost. la materia della “*Istruzione e Formazione Professionale*” è stata espressamente esclusa dalla competenza cosiddetta concorrente relativa alla più ampia e comprensiva materia dell’“*istruzione*”; quest’ultima competenza è detta concorrente giacché allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali, mentre tutta la restante disciplina spetta alle Regioni. Ciò non significa che la competenza regionale esclusiva in materia di IeFP non sia vincolata dal rispetto di altre norme poste dallo Stato nell’esercizio delle competenze che la Costituzione attribuisce a quest’ultimo. In particolare, la IeFP è sottoposta alle “*norme generali sull’istruzione*” che lo Stato determina in base all’art. 117, comma 2, lettera n), e alle norme dettate dallo Stato in base all’art. 117, comma 2, lettera m) per determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato”.

Circa le Regioni a autonomia speciale, in base ai rispettivi statuti esse dispongono di specifiche competenze in materia di istruzione ovvero, più dettagliatamente, di formazione di carattere professionale. Tuttavia, tali competenze speciali vanno attentamente confrontate con la predetta competenza ordinaria che la Costituzione vigente – dopo la riforma costituzionale del 2001 - attribuisce alle Regioni di diritto comune in materia di IeFP. Tale confronto, infatti, è imposto sulla base della cosiddetta clausola di salvaguardia che è stata dettata con l’art. 10 della già ricordata Legge costituzionale n. 3 del 2001. Con questa clausola si è prescritto che le singole norme poste dagli statuti speciali – e quelle risultanti dai relativi decreti legislativi di attuazione – che risultino difformi dalla legge costituzionale predetta, non si applicano qualora quest’ultima (e dunque il testo della Costituzione che ne risulta) comporti “*forme di autonomie più ampie*” rispetto a quelle già previste dagli statuti. Ciò varrà sino a quando non si procederà all’adattamento dei relativi statuti alla nuova disciplina costituzionale. Pertanto, in relazione alla IeFP, le Regioni a statuto speciale, nella misura in cui le rispettive competenze risultino “meno ampie” rispetto a quella che dal 2001 è ordinariamente prevista per le Regioni di diritto comune, dispongono della stessa competenza legislativa esclusiva attribuita alle Regioni ordinarie in materia di IeFP.

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

Così delineato il quadro dei rapporti tra l'autonomia regionale ordinaria e le autonomie speciali in materia di IeFP, vanno adesso affrontate le questioni relative derivanti dall'eventuale attuazione del regionalismo differenziato. Quest'ultimo è disciplinato nell'art. 116, comma 3, che, sempre introdotto con la predetta riforma costituzionale del 2001, consente di ampliare le autonomie attribuite per Costituzione rispetto a singole Regioni di diritto comune. In estrema sintesi, *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”* possono essere attribuite anche a singole Regioni a statuto ordinario nel rispetto delle seguenti condizioni: mediante una legge statale da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti in ciascuna Assemblea del Parlamento; a seguito dell'iniziativa della Regione interessata; sentiti gli enti locali; nel rispetto dei principi di finanza pubblica *“di cui all'art. 119 Cost.”*; e, infine, *“sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata”*. Inoltre, sempre l'art. 116, comma 3, Cost. prevede che il regionalismo differenziato sia possibile soltanto in alcune predeterminate materie, ovvero in tutte quelle indicate nell'art. 117, terzo comma, Cost. e in alcune di quelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, lettere l), n) e s), Cost., ovvero più precisamente, nelle materie della *“organizzazione della giustizia di pace”*, delle *“norme generali sull'istruzione”* e della *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*. Tra le materie per così dire differenziabili rientra, pertanto, anche la IeFP, sia perché la *“Istruzione e Formazione Professionale”* è espressamente indicata proprio nell'art. 117, terzo comma, Cost., sia perché la IeFP rientra nella più complessiva materia della *“istruzione”* che non soltanto è parimenti citata nel terzo comma dell'art. 117 Cost., ma è anche indicata art. 117, secondo comma, lettera n), Cost. con specifico riferimento alle *“norme generali sull'istruzione”*, già sopra ricordate.

Tuttavia, va considerata la particolarissima condizione in cui si trova la materia della *“Istruzione e Formazione Professionale”* rispetto a tutte le altre materie indicate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., comma che è essenzialmente dedicato alla definizione delle materie di competenza legislativa concorrente delle Regione. Infatti, a differenza delle altre materie ivi indicate, la IeFP non è una materia rientrante nella legislazione concorrente delle Regioni e dunque, in particolare, non è vincolata al rispetto dei *“principi fondamentali”* la cui determinazione, in materia della *“istruzione”*, è riservata alla legge dello Stato. E ciò perché, come già detto, la IeFP è stata espressamente sottratta dalla materia della *“istruzione”* ed è dunque una materia attribuita alla esclusiva competenza legislativa delle Regioni.

Pertanto, è evidente che, a differenza di tutte le altre materie indicate nel terzo comma dell'art. 117 Cost., l'attribuzione di *“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”* in materia di IeFP mediante il regionalismo differenziato, non può certo consistere nel mero consentire a singole Regioni ordinarie di assumere una competenza esclusiva – perché questa competenza, come visto, è già attribuita a tutte le Regioni -, ma deve consistere in un'altra e particolare forma e condizione di autonomia.

A ben vedere, allora, con il regionalismo differenziato si può consentire a singole Regioni di disciplinare taluni specifici e predeterminati ambiti o aspetti del relativo sistema regionale di IeFP in modo diverso ovvero non coerente con la disciplina che, per ragioni di unitarietà del sistema nazionale di istruzione e formazione, è già stata dettata – e dunque, in futuro, potrebbe essere modificata - dalla legge statale nell'esercizio della competenza di determinazione delle *“norme generali sull'istruzione”*. In altri termini, con il regionalismo differenziato si può assegnare a singole Regioni ed in relazione a specifici e predeterminati aspetti della IeFP la facoltà di derogare a talune delle norme che lo Stato, ai sensi del richiamato art. 117, comma 2, lettere n), ha già dettato, e dunque di disapplicare le norme che lo Stato in futuro potrebbe dettare in senso modificativo sempre in relazione ai medesimi aspetti. E ciò proprio perché in relazione a tali *“norme generali sull'istruzione”* (quelle già presenti e quelle che in futuro le potranno modificare), l'art. 116, comma 3, Cost. ammette la possibilità di procedere al regionalismo differenziato.

Invece, il regionalismo differenziato in materia di IeFP non può spingersi sino a consentire a singole Regioni di derogare o disapplicare le norme statali che, in base all'art. 117, comma 2, lett. m, determinano *“i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono es-*

sere garantiti su tutto il territorio nazionale". Tale competenza legislativa esclusiva dello Stato, infatti, è del tutto esclusa dal regionalismo differenziato, in quanto non è compresa tra le materie sulle quali l'art. 116, comma 3, Cost. consente di attribuire competenze *differenziabili*.

2. Il regionalismo differenziato nel sistema costituzionale di "pesi e contrappesi", anche con riferimento alla IeFP.

Ammettendo il regionalismo differenziato, a parziale somiglianza di quanto già avviene in altri ordinamenti a forte autonomia territoriale (come, ad esempio, in Spagna), la riforma costituzionale approvata nel 2001 ha introdotto un elemento di rilevante novità rispetto al sistema delle autonomie regionali che i costituenti avevano delineato. L'esatta e pari posizione di ogni Regione di diritto comune, che sinora ha caratterizzato l'esperienza repubblicana del regionalismo, può venir meno di volta in volta sulla base di un accordo tra lo Stato e le singole Regioni a statuto ordinario, e ciascuna di queste Regioni può assumere "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*", e dunque più estese competenze rispetto a quelle spettanti a tutte le altre.

Con l'attuazione del regionalismo differenziato, inevitabilmente, si dà luogo ad un'ulteriore distinzione nelle condizioni giuridiche dei cittadini italiani, così accentuandosi in sostanza quanto già avviene nelle Regioni a statuto speciale. Se attualmente, a seconda della Regione in cui si vive e si opera, si è assoggettati alle rispettive – e dunque diverse - discipline regionali nello svolgimento delle medesime sfere di attività (fatta eccezione, come detto, per le cinque Regioni a statuto speciale), con l'attuazione del regionalismo differenziato l'assoggettamento alle rispettive – e dunque diverse - discipline regionali potrà concernere altre e dunque distinte sfere di attività, comportamenti individuali e collettivi, e relazioni sociali, a seconda proprio del fatto che ci si trovi o meno in una Regione ad autonomia differenziata (ovvero, come già detto, ad autonomia speciale). In definitiva, ciò significa che, qualora si darà effettiva attuazione al regionalismo differenziato, nelle materie in cui esso si applicherà sarà conseguentemente incrementato il grado complessivo di disomogeneità della disciplina normativa complessivamente vigente nel territorio nazionale. Ciò di per sé non è un male, salvo che siffatta disomogeneità comporti un'insopportabile lesione dei principi fondamentali di eguaglianza, libertà e solidarietà (politica, economica e sociale), su cui si fonda il nostro ordinamento costituzionale (vedi gli artt. 2 e 3 della Costituzione).

In altri termini, l'autonomia differenziata incide inevitabilmente sul rapporto tra unitarietà e decentramento nell'ambito del sistema nazionale della IeFP. Certo, tra gli obiettivi complessivi che hanno mosso la riforma costituzionale del 2001, si è inteso creare un sistema di regionalismo più competitivo tra gli stessi enti regionali, e, nello stesso tempo, sono stati ridotti, o comunque ampiamente riformulati, gli spazi di interventi dello Stato. Dalla Costituzione, tra l'altro, è stato cancellato ogni riferimento all' "interesse nazionale"; è stato soppresso l'intervento speciale nel Mezzogiorno; e, a somiglianza degli Stati federali, è stato ribaltato a favore delle Regioni il criterio di attribuzione delle competenze, giacché mentre in origine spettava allo Stato la competenza legislativa su ogni materia non espressamente attribuita alle Regioni, dopo il 2001 spetta alle Regioni la competenza legislativa "in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (così nell'attuale art. 117, comma 4, Cost.).

Tuttavia, rimane fermo uno spazio consistente – e per così dire irriducibile - per l'azione unificante, solidaristica e riequilibratrice dello Stato. In particolare, occorre ricordare la competenza legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, comma 2, Cost., tra le quali spicca, nel nostro caso, la competenza di dettare "*le norme generali sull'istruzione*" (lettera n), e la competenza di determinare i "*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" (lettera m), e dunque anche in relazione al diritto all'istruzione e formazione. Inoltre, allo Stato spetta un rilevante compito in materia di finanza pubblica ai sensi dell'art. 119 Cost., in particolare mediante la determinazione dei "*principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" (vedi comma 4). Ancora, allo Stato è attri-

buito il potere di destinare “risorse aggiuntive” ed effettuare “interventi speciali” a favore di determinati enti territoriali (Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni) qualora ricorrano particolari finalità, tra cui quella di “promuovere (...) la coesione e la solidarietà sociale” ovvero quella di “rimuovere gli squilibri (...) sociali”, così come quella di “favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” (art. 119, comma 6). Infine, al Governo della Repubblica è attribuito il potere di intervenire in via sostitutiva quando ricorrano circostanze eccezionali, cioè, più esattamente, anche “quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica, e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 120, secondo comma, Cost.), tutti principi che sono senz’altro riferibili anche al sistema nazionale della IeFP e al diritto all’istruzione e formazione.

Con il regionalismo differenziato, certo, si è voluto consentire che, in relazione ad una o più delle materie differenziabili, singole Regioni possano definire ed attuare politiche pubbliche caratterizzate da un maggior grado di autonomia rispetto a quanto già definito o comunque definibile a livello statale. Insomma, l’autonomia differenziata, a seconda dell’estensione risultante dall’attuazione in concreto stabilita, potrà determinare un assetto ordinamentale ancor più asimmetrico in relazione a quegli aspetti della vita individuale e collettiva che ne saranno coinvolti. In caso di attuazione dell’autonomia differenziata, quindi, l’attuale quadro costituzionale caratterizzato dall’omogeneità delle competenze tra tutte le Regioni (fatte salve le autonomie speciali), sarebbe sostituito dalla presenza di ulteriori ambiti di materie – e quindi di sfere di attività individuale e collettiva, pure di rilevante significato sociale – sottoposte a discipline regionali caratterizzate da una propria “singolarità” in quanto dotate di maggiori e più estese competenze rispetto alle altre Regioni di diritto comune.

Nello stesso tempo, ovviamente, le Regioni dotate di autonomie differenziate vedranno accrescere le loro dirette responsabilità politiche ed istituzionali. In altre parole, la concretizzazione dell’autonomia differenziata non significa riduzione dell’intervento pubblico, ma, ben diversamente, spostamento del baricentro dell’azione pubblica, che, in certe parti del territorio nazionale, potrà essere spostata dal livello statale a quello regionale. Tuttavia, come abbiamo visto, esistono principi costituzionali fondamentali (libertà, eguaglianza e solidarietà), e condizioni di coesione ed unitarietà nazionale, e dunque di coerenza ed equilibrio – e, possiamo aggiungere, di sostenibilità - costituzionale che in ogni caso devono essere rispettate là dove si intenda dare attuazione al regionalismo differenziato. In altri termini, ad esempio, vanno in ogni caso garantiti i livelli essenziali delle prestazioni, così come vanno rispettati i principi di coordinamento della finanza pubblica. E, inoltre, non possono essere lesi i principi di unità giuridica ed economica della Repubblica, né si possono determinare o accrescere “squilibri sociali” che per Costituzione sono intollerabili e che, anzi, vanno rimossi.

Tutto ciò non può non valere anche in relazione alla IeFP, materia che riguarda un’attività educativa non solo di particolare rilievo sociale (oltre che di innegabile significatività per il mondo del lavoro e dell’economia), ma anche e soprattutto connessa al diritto fondamentale all’Istruzione e Formazione che è costituzionalmente garantito sia come specifica espressione della libertà individuale allo studio, sia come concreta manifestazione del principio di libertà dell’insegnamento, e più in generale della cultura, che è tratto essenziale del sistema educativo nazionale. Dunque, anche nella determinazione degli aspetti dei sistemi regionali di IeFP da attribuire all’autonomia differenziata di singole Regioni in modo distinto rispetto alle norme generali sull’istruzione stabilite – e modificabili – dallo Stato, occorre sempre tenere fermi quei predetti principi costituzionali volti ad assicurare l’indispensabile unitarietà dell’assetto della IeFP a livello nazionale, le garanzie delle fondamentali libertà individuali e collettive, e i caratteri di solidarietà sociale, economica e finanziaria che connotano in senso strutturale il nostro ordinamento.

3. Qualche precisazione sul procedimento, anche in riferimento alla IeFP

Come già accennato, per giungere all'attuazione del regionalismo differenziato, occorre seguire un procedimento piuttosto articolato: l'iniziativa spetta alla singola Regione interessata; vanno sentiti gli enti locali presenti nella Regione medesima; si deve poi pervenire ad un'apposita intesa tra lo Stato – rappresentato dal Governo – e la Regione; devono essere rispettati i principi in materia di finanza pubblica richiamati nella Costituzione ed esattamente nell'art. 119; e infine, “sulla base” di tale intesa, il Parlamento deve approvare, con la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera, un'apposita legge ordinaria che quindi è detta “rinforzata”, proprio perché connotata dal necessario rispetto di tutte le predette condizioni di contenuto e di forma. Va anche ricordato che tale procedimento solleva problemi applicativi di non poco conto, con riguardo, ad esempio, alla possibilità (e all'incidenza) dell'intervento del Parlamento sul contenuto dell'intesa già raggiunta tra il Governo e la Regione; oppure, se, al contrario, il Parlamento sia chiamato soltanto ad approvare o respingere “in blocco” l'intesa. Questi problemi sono accentuati dal fatto che non esiste una disciplina legislativa con finalità attuative. Il primo Governo Conte, modificando peraltro la decisione che era stata assunta dal precedente esecutivo Gentiloni, e che, per di più, era stata già concordata con le stesse Regioni interessate, ha accolto la tesi favorevole ad estendere il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale. Sicché il testo delle intese che eventualmente sarebbero state raggiunte tra gli esecutivi (quello regionale e quello statale), non si sarebbe più considerato come “blindato”, giacché sarebbe stato suscettibile di correzioni o di integrazioni a seguito dell'esame parlamentare e dell'espressione del relativo parere. Quest'ultimo avrebbe avuto per oggetto, secondo quanto reso ufficiosamente noto, il testo preliminare delle intese, rimesse, poi, alla successiva approvazione in via definitiva.

Tuttavia, le precise modalità di svolgimento del percorso di approvazione delle intese tra gli esecutivi – nazionale e regionale - e dell'eventuale interlocuzione con le Assemblee parlamentari, non sono ancora state definite. In ogni caso, è evidente che consentire al Parlamento di potersi esprimere sul merito delle intese, anche suggerendo correttivi o integrazioni, costituisce il metodo più opportuno per assicurare che il processo di attuazione del regionalismo differenziato conduca a risultati più largamente condivisi nel Paese e dunque più coerenti con gli interessi nazionali. In particolare, circa la IeFP, l'attribuzione di competenze regionali “ulteriori” dovrebbe essenzialmente implicare la facoltà di introdurre deroghe rispetto una o più delle “*norme generali sull'istruzione*” la cui determinazione spetta alla legge approvata dal Parlamento. Pertanto, sarebbe paradossale se, proprio in relazione ai contenuti di questa parziale delimitazione della sovranità legislativa del Parlamento, quest'ultimo non fosse messo nelle condizioni di poter esprimere almeno il proprio parere in una fase preventiva rispetto alla conclusione dell'intesa tra l'esecutivo statale e i singoli esecutivi regionali.

A questo proposito, va aggiunto che non appare per nulla superfluo – ed anzi nella prassi dovrebbe essere considerato come indispensabile - il passaggio delle bozze di intesa anche in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'espressione del relativo parere. A ciò non si oppone il fatto che la presenza di questo elemento procedurale non sia esplicitamente richiesta dalla stringata disposizione costituzionale che disciplina il regionalismo differenziato. Infatti, come noto, il sistema delle Conferenze è ignoto alla Costituzione ed è disciplinato soltanto con legge. Inoltre, la necessità del previo intervento dell'organismo che rappresenta l'intero spettro delle autonomie regionali (ordinarie e speciali), scaturisce direttamente dal principio costituzionale di leale collaborazione, principio che, informando di sé l'intero assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, non può non trovare applicazione anche in relazione ad un istituto come il regionalismo differenziato che è così incidente sul sistema istituzionale del decentramento. Soprattutto, il previo parere della Conferenza Stato-Regioni sarebbe particolarmente utile e necessario in relazione alla valutazione degli specifici meccanismi di carattere finanziario che l'attuazione del regionalismo differenziato inevitabilmente comporterà. E ciò si potrà verificare anche in relazione all'eventuale trasferimento di competenze “ulteriori” in materia di IeFP, dato l'attuale configurazione del sistema di finanza derivata (ovvero di trasferimen-

to dei fondi dallo Stato alle Regioni) che riguarda una larga parte della copertura dei costi del sistema nazionale di IeFP, e considerato il fatto che il regionalismo differenziato dovrebbe imporre il superamento del criterio della spesa storica ed il ricorso alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, determinazione che avrebbe inevitabili e consistenti ricadute anche sul finanziamento erogato a favore delle altre Regioni.

Su questo delicato aspetto, che rappresenta uno snodo cruciale, non solo per il raggiungimento di un accordo equo e ragionevole tra lo Stato e le Regioni interessate, ma altresì per garantire l'equilibrato mantenimento delle condizioni di finanza pubblica anche per le altre Regioni, va aggiunto che questa potrebbe essere un'ulteriore sollecitazione per la risoluzione dell'annoso problema relativo alla determinazione a livello unitario – ovviamente in modo condiviso dalle Regioni – delle unità (o indici) di costo *standard* da applicarsi alla IeFP, in modo che siano davvero garantiti in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni relativi all'erogazione dell'offerta formativa di IeFP, offerta che, come noto, è intrinsecamente collegata alla tutela di un diritto fondamentale di cittadinanza, ovvero il diritto all'Istruzione e Formazione costituzionalmente previsto e garantito.

4. Lo stato dell'arte del regionalismo differenziato: un percorso piuttosto accidentato

E' noto che verso la fine della scorsa legislatura, a seguito dei negoziati avviati dal Governo con tre Regioni - Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna - si erano già definiti i relativi accordi "preliminari" rispetto all'intesa che, a norma dell'art. 116, terzo comma, Cost., è condizione necessaria per procedere all'approvazione delle legge che sancisce l'autonomia differenziata. Accordi che, tra l'altro, avevano ad oggetto anche il settore dell'Istruzione, ivi compresa, per alcuni aspetti, la Formazione Professionale². In altre sette Regioni (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria) si era conferito al Presidente l'incarico di attivare il negoziato con il Governo per l'attuazione del regionalismo differenziato; ed anche queste Regioni erano interessate alla formazione professionalizzante. In ulteriori tre Regioni (Basilicata, Calabria e Puglia) erano state intraprese iniziative preliminari, ma non si era giunto al formale conferimento di un mandato, e dunque non risultano ufficialmente i settori di specifico interesse. In ogni caso, dunque, nello schieramento regionale è emersa una diffusa propensione a chiedere l'attuazione al regionalismo differenziato anche in relazione al sistema nazionale di istruzione, ivi compresa la IeFP.

In questa legislatura il percorso del regionalismo differenziato relativo alle tre predette Regioni è stato subito ripreso, ma non si è ancora giunti all'approvazione degli atti di intesa con il Governo della Repubblica, anche a seguito del conflitto politico che hanno dapprima frenato, e poi sostanzialmente impedito, il raggiungimento di un accordo definitivo in seno alla maggioranza che sosteneva il Governo Conte I³. Un parziale passo in avanti sembrava raggiunto con la pubblicazione delle cosiddette "pre-intese" raggiunte sempre con le tre Regioni "apripista" – e limitate soltanto alla definizione della "parte generale" e dunque non concernenti la definizione delle singole funzioni e competenze da trasferire – sul sito del Governo da parte del Ministro per gli Affari regionali⁴. Ma, anche a seguito di consistenti rilievi posti dagli uffici giuridici del Governo⁵, non si è poi giunti alla

² I tre "accordi preliminari in merito all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, Cost." stipulati il 28 febbraio 2018 tra i Presidenti delle suddette Regioni (Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna) ed il Sottosegretario di Stato per gli Affari Regionali e le Autonomie, sono consultabili nel sito del Dipartimento per gli Affari Regionali (www.affariregionali.it).

³ Le molteplici ed infruttuose sedute del Consiglio dei Ministri dedicate all'esame dell'autonomia differenziata sono riportate nel Dossier dell'Ufficio Studi della Camera dei Deputati su "L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario", del 1° marzo 2019, reperibile sul sito www.parlamento.it.

⁴ Queste pre-intese, tuttavia, alla data odierna non risultano più presenti sul sito ministeriale.

⁵ Sui limiti da apporre al regionalismo differenziato, può segnalarsi, in particolare, il documento formulato dal Dipartimento degli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (*"Appunto per il Presidente del*

risoluzione delle tante e complesse questioni connesse, complessivamente, al grado di “ulteriore” autonomia da riconoscere alle predette Regioni rispetto ai principi che qui abbiamo chiamato di *coesione nazionale* (come il pari godimento dei diritti di cittadinanza), *di libertà individuale e collettiva*, e *di equità e solidarietà sociale ed economica*, principi che costituiscono il necessario bilanciamento rispetto al nuovo assetto del regionalismo differenziato.

Le predette obiezioni riguardavano i contenuti delle “bozze preliminari delle intese” del 15 maggio 2019 – mai rese ufficialmente note, ma parimenti diffuse in via ufficiosa⁶ – che risultavano da una prima condivisione delle richieste formulate delle tre Regioni. E dopo l’ulteriore rinvio della decisione in merito da parte del Consiglio dei Ministri del 19 luglio 2019, il successivo 21 luglio il Presidente del Consiglio Conte ha scritto una lettera - pubblicata sul *Corriere della Sera* e rivolta ai cittadini della Lombardia e del Veneto - per spiegare le ragioni che dovevano indurre a correggere le proposte di autonomie differenziate. A questa lettera i Presidenti delle Regioni Lombardia e Veneto hanno risposto il giorno successivo con un duro comunicato, minacciando di non procedere più alla sottoscrizione di alcuna intesa se non fossero rimasti fermi i punti da loro ritenuti già concordati⁷. Questa, in sostanza, era la grave situazione di stallo determinatasi in materia di autonomia differenziata alla vigilia della crisi del primo Governo Conte.

In vero, al di là delle delicate questioni attinenti alle specifiche competenze da attribuire alle Regioni richiedenti in relazione alle tante materie su cui il regionalismo differenziato si sarebbe dovuto applicare – e nel caso del Veneto la richiesta regionale aveva ad oggetto tutte le 23 materie *differenziabili*, nel caso della Lombardia 20 materie e nel caso dell’Emilia-Romagna 16 materie -, una problematica cruciale ed irrisolta concerneva gli aspetti di natura finanziaria che tanti dubbi hanno sollevato anche da parte degli esperti di finanza pubblica⁸. Ciò a conferma del fatto che il regionalismo differenziato non è una mera questione burocratica, ma coinvolge aspetti ed equilibri politico-istituzionali assai delicati. Inoltre, lo stesso primo Governo Conte aveva avviato ulteriori colloqui con le altre Regioni che hanno manifestato la volontà di accedere anch’esse al regionalismo differenziato; e, con alcune di queste Regioni, come, in particolare, il Piemonte, il confronto appariva in una fase piuttosto avanzata. In ogni caso, almeno secondo l’opinione espressa ufficialmente dal Ministro per gli affari regionali del Governo Conte I, il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato non si sarebbe svolto in modo contemporaneo per tutte le Regioni coinvolte, dato che la procedura relativa alle tre predette Regioni che costituivano la pattuglia di avanguardia – Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna – era in uno stato senz’altro più avanzato rispetto alle altre. E’ presumibile che, qualora l’attuale secondo Governo Conte raggiungesse le intese con queste prime tre Regioni, questi atti comunque sarebbero da considerarsi come l’avvio di un processo destinato a consolidarsi rispetto alle altre Regioni richiedenti, e dunque rappresentando, in qualche modo, il “modello” o il “prototipo” da seguire.

Consiglio dei Ministri”, che, per quanto di natura riservata, è facilmente reperibile *on-line*) del 19 giugno 2019, avente ad oggetto la “Applicazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna”. Tra l’altro in questo documento si ricorda che “si è paventato in dottrina che l’affidamento ad alcune regioni di servizi a forte contenuto redistributivo (come l’istruzione e la sanità) potrebbe portare ad un indebolimento dei diritti di cittadinanza, nonché a problemi relativi all’individuazione di criteri per l’assegnazione delle risorse” (vedi pag. 3).

⁶ Ad esempio, queste tre “bozze preliminari” delle intese sono reperibili nel sito www.flcgil.it.

⁷ Su questo scontro si rinvia a SALERNO G.M., *Zaia e Fontana vs. Conte: ora l’autonomia diventa un problema interno alla Lega*, in www.sussidiario.net, 22 luglio 2019.

⁸ Sulle problematiche derivanti dai criteri di natura finanziaria inseriti nelle bozze di intesa con la Lombardia, il Veneto e l’Emilia-Romagna, si vedano le interessanti considerazioni critiche di CERNIGLIA F., *Regionalismo differenziato: i rischi di un’Italia a più velocità*, in *Aggiornamenti sociali*, agosto-settembre 2019, p. 542 ss. ed in specie p. 548 ss. circa “alcuni elementi di preoccupazione” concernenti le possibili prospettive relative all’aggravio complessivo di spesa a carico della finanza pubblica, alla riduzione delle risorse finanziarie a disposizione dello Stato e delle altre Regioni, all’allocazione delle risorse finanziarie senza tenere in debito conto dei bisogni dei cittadini, e infine all’incidenza della determinazione dei costi e fabbisogni standard sulla distribuzione delle risorse destinate a tutte le altre Regioni.

5. **La IeFP nelle “bozze preliminari di intesa” con Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna e in particolare il rispetto dei principi di coesione nazionale, di libertà individuale e collettiva, e di solidarietà sociale, economica e finanziaria.**

Come appena ribadito, né con il Governo Gentiloni nella precedente legislatura, né con il primo Governo Conte in questa legislatura sono state raggiunte le intese tra l'esecutivo nazionale e le tre Regioni apripista del regionalismo differenziato, cioè Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna. L'attuale esecutivo appena insediatosi, il secondo Governo Conte, sembra mostrare un'opinione più cauta e prudente – seppure non aprioristicamente contraria – rispetto all'attuazione del regionalismo differenziato, che era un punto programmatico che, durante il precedente esecutivo, era stato sostenuto soprattutto dalla Lega, partito ora collocato all'opposizione. In particolare, lo scorso 9 settembre, lo stesso Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, in occasione del discorso programmatico pronunciato davanti alla Camera dei deputati per la fiducia al nuovo Governo, ha espressamente sottolineato la necessità di ricondurre tale processo proprio al necessario rispetto di quei principi di coesione, unità e solidarietà nazionale che abbiamo sopra richiamato. Più esattamente, egli ha affermato quanto segue: *“Nel quadro delle riforme costituzionali è intenzione del Governo portare a termine il processo che conduca ad un'autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione e la tutela dell'unità giuridica ed economica”*. Inoltre, dopo aver ricordato la necessità di definire i LEP e anche i *“fabbisogni standard”*, il Presidente del Consiglio ha affermato che *“queste cautele consentiranno di evitare che questo sacrosanto processo riformatore possa contribuire a creare un Paese a due velocità, che aggravi il divario tra Nord e Sud”*.

E' allora opportuno verificare, con riferimento alla IeFP, quanto le predette *“cautele”* connesse ai principi di coesione ed unitarietà nazionale, e di solidarietà sociale, economica e finanziaria (principi ai quali, a nostro avviso, dovrebbe aggiungersi anche un necessario riferimento ai sopra citati diritti di libertà individuale e collettiva), e che sono state opportunamente richiamate dal Presidente del Consiglio nel suo discorso innanzi alle Assemblee parlamentari, siano rintracciabili nelle predette *“bozze preliminari di intesa”* che si stavano consolidando tra lo Stato e le tre predette Regioni nella fase conclusiva del primo Governo Conte. Forse, proprio questi testi potrebbero essere il punto di ripartenza delle trattative; se così fosse, è presumibile che su questi testi si dovrebbero introdurre le opportune correzioni e integrazioni in senso coerente con le appena richiamate linee di indirizzo espresse dal Presidente del Consiglio in tema di regionalismo differenziato.

In particolare, va ricordato che in tutte le tre *“bozze preliminari di intesa”* relative alla Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, vi erano specifici riferimenti non solo al settore dell'istruzione scolastica in senso stretto, ma anche al settore dell'Istituzione e Formazione Professionale.

In particolare, con riferimento più o meno diretto alla IeFP, nel testo – ripetiamo, ufficioso – della *“bozza di intesa”* relativa alla Lombardia, si indicavano ulteriori competenze con riferimento alle seguenti tematiche: la *“disciplina dell'organizzazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche specificandone le funzioni in relazione al contesto sociale ed economico della Regione, nel quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale”*; la *“disciplina delle modalità di valutazione del sistema educativo regionale di istruzione e formazione, anche mediante l'introduzione di ulteriori indicatori di valutazione legati al contesto territoriale”*, seppure *“nel quadro dei principi e criteri generali stabiliti dallo Stato e ferma restando la competenza dell'INVALSI”*; la *“disciplina della programmazione dei percorsi della alternanza scuola-lavoro, alla formazione dei docenti e alla destinazione delle relative risorse”*, seppure qui *“nel rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche”*; la *“disciplina della programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale”*; la *“disciplina dell'istruzione degli adulti”*, tra l'altro *“assicurando il raccordo tra il sistema dell'istruzione degli adulti e il sistema dell'istruzione e formazione professionale in funzione dell'integrazione con la formazione professionale e in coerenza con il contesto socio-economico re-*

gionale, fatta salva l'autonomia dei CPIA"; la "disciplina dell'organizzazione delle Fondazioni di Istruzione Tecnica Superiore (ITS) per favorire la programmazione dell'offerta formativa in funzione delle specificità territoriali". Non concernevano, invece, direttamente la IeFP, le ulteriori competenze regionali che erano previste nelle seguenti tematiche: la "disciplina della programmazione dei percorsi di apprendistato di primo livello" in quanto delimitati a quelli relativi al "diploma di istruzione secondaria superiore", definizione che sembra riferirsi soltanto al diploma quinquennale dei percorsi scolastici; la "programmazione della rete scolastica sul territorio regionale" (ivi compresi taluni aspetti relativi al personale); specifici aspetti della parità scolastica; gli organi collegiali territoriali della scuola; il diritto allo studio universitario e le residenze universitarie; il personale dell'Ufficio scolastico regionale e quello docente, educativo ed ATA delle scuole; e l'edilizia scolastica. Tuttavia, non deve essere sottovalutato il fatto che non poche di queste competenze possono interessare anche l'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti professionali, risultando quindi tangenzialmente correlati al sistema della IeFP. Infine, va verificata con attenzione la possibile connessione con la IeFP di un'altra competenza che era richiesta dalla Regione, quella cioè relativa alla "costituzione e disciplina del Fondo pluriennale per il diritto allo studio ordinario determinato in funzione del bisogno territoriale di servizi essenziali per l'esercizio del diritto allo studio".

Circa la bozza relativa alla Regione Veneto, per quanto qui interessa la disciplina risultava sostanzialmente assimilabile a quella della Lombardia, salvo alcune integrazioni – peraltro di non poco conto - circa la disciplina del sistema educativo regionale di Istruzione e Formazione, là dove si prevedeva che la competenza regionale si sarebbe estesa in via generale - ed anzi, potrebbe dirsi, in senso generico - anche alle "finalità e alle funzioni" del sistema medesimo.

Dunque anche ad una prima e sommaria analisi, nelle predette "bozze preliminari" di regionalismo differenziato della Lombardia e del Veneto il previsto trasferimento delle competenze ulteriori in materia di IeFP risultava assai esteso, per non dire onnicomprensivo. Soprattutto, occorre tenere conto del fatto che in tali bozze preliminari gli ambiti oggettuali di esercizio delle future competenze regionali in materia di IeFP erano definiti mediante formulazioni assai ampie (come "organizzazione", "funzioni", "disciplina", e così via); e occorre poi considerare la presenza di richiami piuttosto generici – ed invero bisognosi di ulteriore precisazione – rispetto ai vincoli di carattere unitario che sarebbero dovuti essere rispettati dalle Regioni medesime (in quanto si faceva riferimento al "quadro del sistema educativo concordato a livello nazionale", o al "quadro dei principi e criteri generali stabiliti dallo Stato", o, ancora al generico "rispetto dei principi fondamentali delle leggi dello Stato"). In definitiva, l'ampiezza delle definizioni relative alle nuove competenze e l'assenza di specifici riferimenti alle norme generali sull'istruzione espressamente derogabili dalle Regioni in questione, avrebbe consentito alle discipline regionali margini di innovatività non soltanto molto consistenti, ma anche e soprattutto preventivamente indeterminabili.

Per quanto riguarda la "bozza preliminare" dell'Emilia-Romagna, essa era più esplicitamente rivolta a determinare un predeterminato "modello" dell'istruzione professionalizzante nello specifico contesto regionale. Infatti, nel testo in questione si specificavano ulteriori competenze su tematiche relative all'Istruzione e Formazione Professionale, per le tre seguenti finalità: in primo luogo, per "garantire in ambito regionale la realizzazione di un sistema unitario e integrato di istruzione secondaria di secondo ciclo e di istruzione e formazione professionale (IeFP) che, nel rispetto delle autonomie scolastiche, permetta di sviluppare le competenze dei giovani in coerenza con le opportunità occupazionali del territorio e con le professionalità richieste dalle imprese, assicurando il diritto effettivo dei giovani di scegliere se assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione nel "*sistema di istruzione*", di competenza statale, o nel "*sistema di istruzione e formazione professionale*" di competenza regionale"; in secondo luogo, per "qualificare l'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale in ambito regionale a partire dalla piena valorizzazione dell'autonomia scolastica, nonché garantire un'offerta coerente di percorsi di formazione terziaria non universitaria (ITS e IFTS) e corrispondere alla domanda di alte competenze tecniche e tecnologiche del sistema produttivo per incrementare le percentuali dei giovani con istruzione di livello terziario"; e, in terzo

luogo, per “disciplinare, nel rispetto delle competenze statali e dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema unitario e integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, in conformità al Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61, e in coerenza con l’offerta di istruzione regionale, anche attraverso l’utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive a seguito dell’istituzione del fondo regionale di cui al comma 2 dell’articolo precedente”, cioè un apposito fondo regionale per “realizzare l’integrazione dell’organico di cui all’art. 1, comma 69, della Legge 13 luglio 2015, n. 107, e l’assegnazione di ulteriori posti per dare piena attuazione alle politiche educative e formative regionali”. In definitiva, seppure fossero presenti alcune indicazioni prospettive più delineate, anche in relazione ai principi generali sull’istruzione che si intendevano comunque mantenere fermi, le formulazioni presenti nella bozza preliminare di intesa della Regione Emilia-Romagna presentavano una qualche genericità e prospettavano aspetti piuttosto problematici. Ad esempio, non risulta del tutto chiaro come, da un lato, si chiedeva di poter pervenire ad un “sistema integrato ed unitario di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale”, e dall’altro lato, ci si impegnava ad agire in conformità al D.lgs. n. 61/2017, che, invece, non consente affatto la predetta integrazione.

Infine, anche la bozza dell’Emilia-Romagna prevedeva competenze ulteriori in materia di ITS, ed esattamente, da un lato, la competenza di “definire l’organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese”, peraltro sempre restando ferma “la disciplina in materia di riconoscimento dei titoli di istruzione tecnica superiore e nel rispetto della competenza statale al rilascio dei relativi titoli e fatto salvo quanto previsto dalle regole di gestione finanziaria e contabile”; e, dall’altro lato, la competenza a provvedere alla “definizione di specifici standard organizzativi e gestionali, anche in relazione al raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria”. Anche nel caso dell’Emilia-Romagna le competenze ulteriori richieste in tema di istruzione non toccavano direttamente la IeFP, ma concernevano l’istruzione scolastica e quella universitaria, ivi compreso, circa il diritto allo studio, l’espresso riferimento alla competenza sul “diritto allo studio scolastico”.

In definitiva, quanto ciò evidenziato consiglia di rivedere quanto già presente nelle predette “bozze preliminari di intesa” con le Regioni in questione, almeno in relazione ai tre seguenti profili: innanzitutto, precisando con maggiore dettaglio gli specifici ambiti del sistema regionale di IeFP sui quali l’autonomia differenziata sarebbe effettivamente legittimata ad esercitarsi; in secondo luogo, indicando le particolari finalità che le Regioni in questione intendono perseguire nella determinazione del proprio e “differenziato” modello regionale di IeFP; e, infine, individuando con precisione quali tra le vigenti norme generali sull’istruzione sarebbero derogabili dalla futura legislazione regionale e quali, invece, resterebbero ferme ed inderogabili. Se non si apportassero tali correzioni ed integrazioni, le autonomie differenziate così proposte non soltanto rischierebbero di annichilire totalmente la competenza statale relativa alla determinazione delle norme generali sull’istruzione, ma avrebbero anche esiti imprevedibili circa il mantenimento dei principi necessari per assicurare la permanenza degli *standard* minimi – organizzativi e funzionali - che garantiscono, da un lato, l’indispensabile coesione al sistema nazionale di Istruzione e Formazione Professionale, e, dall’altro lato, l’erogazione sufficientemente omogenea di servizi pubblici corrispondenti alla pari tutela del diritto di cittadinanza di Istruzione e Formazione sull’intero territorio nazionale. Inoltre, non va sottovalutata la probabilità che da discipline così genericamente formulate possano scaturire in futuro gravi contenziosi tra le predette Regioni e lo Stato circa l’esatta delimitazione dell’autonomia differenziata realmente attribuita.

In conclusione, è auspicabile che nel processo di attuazione dell’autonomia differenziata si presti particolare attenzione nel rendere propriamente effettive quelle “cautele” che sono indispensabili per mantenere l’unitarietà del sistema di IeFP che è costituzionalmente prevista e garantita.