

Il trasferimento delle funzioni in materia di IeFP a seguito della riforma "Delrio"

Giulio M. Salerno

(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata)

1. Premessa

La cosiddetta legge "Delrio", cioè la legge 7 aprile 2014 n. 56, prevede un articolato procedimento di redistribuzione delle funzioni amministrative tra le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni.

Innanzitutto, va sottolineato che, a differenza di quanto talora affermato, questa legge non ha soppresso le Province in quanto tali. E ciò perché per sopprimere le Province occorre una revisione costituzionale. A tal proposito, il disegno di legge di revisione costituzionale, proposto dal Governo Renzi e sinora approvato in prima lettura dal Senato (e adesso all'attenzione della Camera dei deputati, A.C. n. 2613), prevede la soppressione delle Province. Ma nello stesso tempo si prevede, all'interno della competenza legislativa esclusiva dello Stato, un'apposita indicazione circa le "*disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni*" (secondo la nuova formulazione della lett. p, nel secondo comma dell'art. 117, Cost.). Ciò potrebbe far "risorgere" almeno in parte la Provincia: riconfigurata come ente associativo dei Comuni rientranti in ambiti territoriali subregionali, nulla esclude che potrebbe mantenere alcune tra le funzioni amministrative attualmente svolte. Molto dipenderà dall'attuazione che si darà a questa futura disposizione costituzionale che, va aggiunto, entrerebbe in vigore solo al termine del procedimento di revisione costituzionale in corso.

In secondo luogo, circa la tempistica, entro fine anno le Regioni dovranno adottare le leggi che redistribuiranno le funzioni amministrative nelle materie di loro competenza nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge Delrio. Nel frattempo è stato avviato un complesso procedimento di "mappatura" delle funzioni e delle risorse ad esse collegate, procedimento che si concluderà con il trasferimento non solo delle funzioni ma anche del personale tra i vari enti coinvolti.

2. Le funzioni fondamentali e le funzioni non fondamentali delle Province

La legge Delrio stabilisce che le Province esercitino le competenze amministrative relative alle funzioni fondamentali e alle funzioni non fondamentali. Le prime sono così definite in base all'art. 117, comma 2, lett. p, Cost., in quanto spettano necessariamente a tutte le Province e sono determinate, proprio in quanto "fondamentali", dalla legge dello Stato. Questo significa che si tratta di funzioni che le Regioni non possono sottrarre dalle Province, neppure se si tratta di funzioni relative ad ambiti di loro competenza esclusiva (come, ad esempio, è proprio la materia della IeFP). Le seconde, cioè le funzioni non fondamentali, sono quelle che possono essere ulteriormente attribuite alle Province o con legge dello Stato o con legge della Regione, in relazione alle rispettive materie di competenza legislativa.

Pertanto, per fare un esempio, se la IeFP non risulta inserita nell'elenco delle funzioni fondamentali stabilito con legge dello Stato, le Regioni hanno la facoltà di attribuire le funzioni in materia di IeFP alle Province (e conseguentemente alla Città metropolitana, se presente), oppure agli enti locali (Comuni, anche in forma associata), o ancora mantenerle in capo a sè stesse o a enti strumentali (agenzie) dipendenti dalla stessa Regione. Se, invece, la IeFP risulta inserita tra le funzioni fondamentali delle Province da parte della legge dello Stato, le Regioni non possono mutare tale situazione, che sarebbe revocabile soltanto con una successiva legge dello Stato.

Da quando è entrata in vigore la riforma costituzionale del 2001, che ha previsto per l'appunto la categoria delle funzioni fondamentali, non si era mai riuscito raggiungere un accordo sulla definizione delle funzioni fondamentali delle Province (né tanto meno dei Comuni), e dunque tutti i tentativi di approvazione di una legge dello Stato in tal senso sono

andati a vuoto. Pertanto, la situazione è stata, per così dire, "in mano alle Regioni" in tutte le materie di competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Pertanto, essendo la IeFP una di queste materie (ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.), le Regioni hanno potuto scegliere liberamente a chi attribuire le funzioni amministrative in materia di IeFP. Come noto, dunque, alcune Regioni hanno attribuito alcune o buona parte delle funzioni in materia di IeFP alle Province, altre invece hanno preferito utilizzare una strategia di centralizzazione regionale, altre ancora hanno coinvolto, secondo diverse modalità, gli altri enti locali.

3. Le funzioni fondamentali nella legge DelRio e la (controversa o parziale) assenza della IeFP

Adesso, la legge n. 56/2014 interviene finalmente a colmare l'omissione risalente al 2001, e provvede ad individuare le funzioni fondamentali delle Province nel comma 85 dell'art. 1 della legge. Tra queste funzioni non è espressamente indicata la Istruzione e formazione professionale, né tanto meno si indica la dizione storicamente assimilabile a quest'ultima, cioè la "formazione professionale". Le uniche due materie che si avvicinano alle attività amministrative collegate all'istruzione professionalizzante sono quelle indicate nella lett. c) "*programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale*", e nella lett. e) "*gestione dell'edilizia scolastica*".

A prima vista, all'interno di queste due materie è difficile collocare il complesso delle competenze amministrative attualmente esercitate da alcune Province - sulla base della legge della rispettiva Regione - in materia di IeFP o di formazione professionale.

Tuttavia, in questa primissima fase applicativa, vi sono opinioni discordanti in merito. Alcuni ritengono ammissibile un'interpretazione estensiva delle funzioni fondamentali indicate nel comma 85 dell'art. 1 della legge DelRio. E questo perché in un successivo Accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata tra Stato e Regioni in data 11 settembre 2014, si è detto che "*nel processo di riordino Stato e Regioni si impegnano al rispetto e alla valorizzazione delle funzioni delle Città metropolitane e degli enti di area vasta come definite dai commi 44 e 85 dell'art. 1 della Legge*". Va qui chiarito che, quasi per anticipare la futura legge di revisione costituzionale in corso di approvazione di cui si è detto sopra, in questo Accordo non si usa praticamente mai la parola "Provincia", ma al suo posto si parla sempre - tranne che nel titolo dello stesso Accordo - di "ente di area vasta".

Allora, qualche Provincia - presumibilmente anche tenendo conto delle risorse finanziarie a ciò collegate, oltre alle questioni che deriverebbero, in termini di riduzione del personale e di strutture, dal trasferimento delle funzioni relative alla IeFP o alla formazione professionale ad altri livelli di governo - sta sostenendo la tesi secondo cui la "*valorizzazione*" delle funzioni fondamentali definite nel comma 85 dell'art. 1 della legge DelRio consenta, tra l'altro, di estendere le due predette dizioni (ossia quella della lett. c) "*programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale*", e quella della lett. e) "*gestione dell'edilizia scolastica*"), sino a comprendervi anche la "formazione professionale" ovvero la "gestione della formazione professionale" complessivamente intese.

Su questo specifico punto, però, vi è un documento del 3 luglio 2014 scritto congiuntamente dall'ANCI e dall'UPI - cioè le due associazioni rappresentative di quasi tutti i Comuni e Province - secondo cui la "*lettura sistematica*" delle predette disposizioni relative alle funzioni fondamentali "*porta a concludere che restano in capo alle Province sia le attuali competenze in materia di programmazione delle rete scolastica, di orientamento scolastico e di diritto allo studio, sia le attuali competenze in materia di gestione dell'edilizia scolastica delle scuole superiori*". Insomma, vi sarebbe un'estensione interpretativa, ma molto parziale e non direttamente coinvolgente la IeFP e la formazione professionale.

Infatti, al di là del valore meramente propositivo - e certo, allo stato dei fatti, non cogente - di tale interpretazione, va segnalato che al diritto allo studio e all'orientamento

scolastico si avvicina fortemente l'orientamento formativo e più in generale l'orientamento per il diritto-dovere all'istruzione e formazione, sicché tra le funzioni fondamentali delle Province vi sarebbero anche le relative competenze, così come quelle attinenti alla gestione della banca dati dell'anagrafe degli studenti, così come quelle attinenti alla dispersione scolastica (ai sensi del d.lgs. 112/98 e del d.lgs. 76/2005).

E' evidente che, in una situazione di incertezza interpretativa come l'attuale, indicazioni più chiare e con valenza nazionale potrebbero venire, ad esempio, da un ulteriore Accordo Stato-Regioni che specifichi con precisione i contenuti delle funzioni fondamentali delle Province, questione che l'Accordo dell'11 settembre ha affatto trascurata. Oppure, stavolta con carattere cogente, potrebbe in futuro intervenire dalla Corte costituzionale se fosse interpellata sul punto nell'ambito di un giudizio di legittimità costituzionale relativo a leggi regionali in materia. Ma si tratta al momento di un'ipotesi al momento soltanto formulabile in via teorica.

In definitiva, può dirsi che l'attuale disciplina normativa derivante dalla legge n. 56 del 2014 sembra escludere che, in via generale, la IeFP ovvero la formazione professionale siano complessivamente ricomprese tra le funzioni fondamentali delle Province, fatti salvi alcuni specifici aspetti in qualche misura marginali. Si tratterebbe quindi di una "funzione non fondamentale". Pertanto, ne consegue che le Regioni potranno adesso procedere al "riordino" delle funzioni amministrative relative all'istruzione professionalizzante, sia essa la IeFP oppure l'istruzione professionale. In questo senso le Regioni potranno cogliere l'occasione anche per modificare l'assetto della distribuzione delle competenze ora vigente in ciascuna di esse, ad esempio, procedendo alla centralizzazione regionale di funzioni prima decentrate, ovvero scegliendo una diversa allocazione delle funzioni tra gli enti del decentramento territoriale nell'ambito delle molteplici e diverse strade già attualmente a loro disposizione per l'esercizio delle competenze amministrative in materia di IeFP, ovvero ancora conferendo le funzioni sulla IeFP all'"ente di area vasta", cioè alle Province e, dove sussistono, alle Città metropolitane (dato che, per legge, la Città metropolitana esercitano le stesse funzioni non fondamentali che la Regione decide di attribuire o mantenere in capo alla Provincia). Infatti, va ricordato che spetterà adesso alle Regioni, con leggi da adottare entro il 31 dicembre 2014, decidere non solo sul trasferimento delle funzioni fondamentali, ma anche sulla redistribuzione delle funzioni non fondamentali tra gli enti sub-regionali (enti di area vasta e Comuni).

E' allora presumibile che la collocazione della IeFP e della formazione professionale tra le "funzioni non fondamentali" delle Province potrà favorire la moltiplicazione dei modelli regionali; in ogni caso, si manterrà l'attuale differenziazione della distribuzione delle funzioni amministrative che è già esistente tra i singoli sistemi regionali di istruzione e formazione.

4. Le funzioni fondamentali delle Città metropolitane in materia di istruzione professionale

Sussiste inoltre un aspetto che non va trascurato e che potrebbe determinare un'ulteriore differenziazione nel regime amministrativo sull'istruzione professionalizzante. Infatti, nel ricordato documento del 3 luglio u.s. ANCI e UPI si utilizza un'interpretazione senz'altro più estensiva circa le funzioni fondamentali che saranno attribuite alle Città metropolitane che inizieranno ad agire dal 1° gennaio 2015. Per queste ultime, se in via generale vale lo stesso discorso già fatto per le Province, la legge Delrio stabilisce un diverso elenco di funzioni fondamentali nel comma 44 dell'art. 1. Più in particolare, nel documento adesso ricordato si suggerisce che la materia relativa a "*promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale*" (lett. e) - che rientrerà tra le funzioni fondamentali delle Città metropolitane - comprenderebbe anche la "*formazione professionale*" e dunque, si potrebbe aggiungere, la IeFP. Questo perché, secondo quanto sostenuto dall'ANCI e dall'UPI, nella legge

Delrio non si detterebbe per le Città metropolitane un vero e proprio elenco di "materie" connesse alle funzioni fondamentali, ma *"insiemi funzionali più ampi nei quali devono confluire le funzioni come classificate dalle previgenti leggi di decentramento statale e regionale, oltreché dal TUEL"* (cioè dal Testo Unico degli Enti Locali). Pertanto ANCI e UPI sostengono che lo *"sviluppo economico e sociale"* indicato dalla legge Delrio comprenderebbe anche quello "culturale".

In vero, si tratta di un'interpretazione piuttosto forzata e anche in questo caso non si può trascurare l'ipotesi che sia presumibilmente collegata all'impatto sulle disponibilità finanziarie delle istituende Città metropolitane. Ad una lettura piana e corretta della legge, infatti, non risulta affatto che *"la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale"* debbano necessariamente comprendere le attività amministrative connesse alla formazione professionale ovvero, più in generale, alle attività formative aventi connotati tipicamente professionalizzanti ovvero dirette alla formazione ed elevazione professionale. Se così fosse, non si vede perché la predetta interpretazione non debba condurre ad attribuire alle Città metropolitane, ad esempio, tutte le competenze amministrative in materia di istruzione scolastica o addirittura in materia di salute.

Tuttavia, se in sede applicativa si giungerà ad utilizzare la predetta interpretazione dell'ANCI e dell'UPI ne scaturirà una situazione molto particolare nelle Regioni ove si via una Città metropolitana, ossia praticamente nella metà del territorio nazionale. Da un lato queste Regioni - al pari delle altre - disporranno liberamente delle funzioni amministrative relative all'istruzione professionalizzante, ad esempio lasciandole in tutto o parte alle Province o, al contrario, centralizzandole a livello regionale; dall'altro lato, la scelta amministrativa operata da queste Regioni non varrà per la corrispondente Città metropolitana, che disporrà di tutte le competenze sulla formazione professionale e dunque sulla IeFP. Il risultato sarà un'ulteriore differenziazione dell'allocazione delle competenze amministrative che costringerà gli Enti della formazione professionale e i relativi Centri a doversi confrontare con regimi amministrativi diversi all'interno delle stesse Regioni, con conseguenti oneri per le strutture che operano sul territorio.

27 settembre 2014