

EDITORIALE

**UNA CRISI GATTOPARDESCA NON ALLONTANA LE PROSPETTIVE
DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA:
I RISCHI IN MATERIA DI ISTRUZIONE**

ROBERTA CALVANO

(Ordinario di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Roma
Unitelma Sapienza)

Data di pubblicazione: 6 settembre 2019

1. Ai primi di settembre 2019 l'Italia sembra riemergere dalla crisi di governo più pazzica di sempre¹ tirando quasi un sospiro di sollievo, nell'approssimarsi dei termini relativi all'approvazione della legge di bilancio, e all'indicazione del Commissario UE di nazionalità italiana, per tacere di tutte le altre emergenze della «temporaneità perpetua» che contraddistinguono ormai in tanti settori il nostro ordinamento².

La crisi è risolta dunque, ed il nome del Commissario UE è stato indicato dal Governo – purtroppo senza attendere di ottenere la fiducia iniziale –, ma restano aperti sul tavolo più quesiti che risposte, su molti dei quali risulta difficile immaginare possano emergere a breve risposte chiare. Tra i tanti interrogativi, quelli sottoposti agli studiosi del diritto costituzionale vertono su diversi elementi coinvolti da questa specifica crisi: dalla pensabilità di un nuovo tipo di mozione di sfiducia “autolesionista”³; alla correttezza dell'indire sondaggi *online* sulla soluzione della crisi, a valle del suo incanalarsi verso la soluzione tramite un doppio giro di consultazioni del Capo dello Stato; fino alla configurabilità del Presidente del Consiglio come soggetto “terzo” o “di garanzia” rispetto a due forze politiche in coalizione (nonostante il suo

¹ In proposito, imperdibile il *divertissement* di A. MORELLI, *Crisi di governo e “surrealismo istituzionale”*, in *www.lacostituzione.info*, 22 agosto 2019, che la definisce «crisi rocambolesca».

² Tra i tanti temi coinvolti, pare degno di nota il fatto che nelle consultazioni svolte dal premier incaricato, il 1° settembre 2019 siano stati ascoltati anche i comitati del coordinamento terremotati del centro Italia sorto a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017. La felice espressione «temporaneità perpetua» fu coniata da G. AZZARITI, *La temporaneità perpetua, ovvero la giurisprudenza costituzionale in materia radiotelevisiva*, in *Giur. cost.*, 1995, 3037 ss.

³ Una mozione di sfiducia (la 100164 sottoscritta da 50 senatori della Lega il 13 agosto 2019) presentata nei confronti del Governo di cui facevano parte ministri appartenenti al proprio stesso partito e gruppo parlamentare, allora in carica.

precedente coinvolgimento come simpatizzante e poi *premier* espresso da una delle due forze politiche). Ma gli interrogativi più rilevanti, anch'essi tuttora irrisolti, paiono quelli concernenti il futuro delle istituzioni repubblicane, apparendo addirittura connessi con la funzionalità e l'unità della Repubblica parlamentare.

Da un lato si è prospettato infatti il possibile ingorgo tra l'approvazione definitiva della legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari⁴, la conseguente esigenza di garantire il possibile esercizio dell'iniziativa referendaria, ed in particolare di non impedire quella parlamentare, ai sensi dell'art. 138 Cost.⁵, e l'eventuale scioglimento anticipato delle camere, con il connesso avvio del procedimento elettorale.

I nodi procedurali evidenziati da questa possibile sovrapposizione sono oggi solo parzialmente risolti, laddove lo stesso disegno di legge costituzionale risulta contemplato all'interno dei punti programmatici che il nuovo governo intende attuare⁶. È agevole prevedere infatti che, in caso di approvazione del

⁴ Atto Camera 1585-B, approvata in seconda lettura al Senato, con la sola maggioranza assoluta, il 9 maggio 2019.

⁵ Come riportato dai quotidiani (*Per il Quirinale non si può votare se si tagliano i parlamentari*, di L. RIVARA e C. VECCHIO, in *La Repubblica*, 14 agosto 2019), questo era il corretto richiamo proveniente dal Quirinale, a fronte delle richieste avanzate dal leader della Lega di andare immediatamente al voto.

⁶ Si può leggere infatti, all'interno della bozza di programma pubblicata all'indomani dell'incarico, al punto 10: «È necessario inserire, nel primo calendario utile della Camera dei deputati, la riduzione del numero dei parlamentari, avviando contestualmente un percorso per incrementare le garanzie costituzionali, di rappresentanza democratica, assicurando il pluralismo politico e territoriale». Vale la pena ricordare che il ddl contiene al suo interno un art. 4, in base al quale le disposizioni della legge costituzionale «si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data

ddl 1585, verrebbe immediatamente agitato l'argomento per cui dalla novella costituzionale deriverebbe la necessità di uno scioglimento anticipato, laddove in particolare l'opposizione potrebbe ritenere che la composizione delle camere vada al più presto riportata a coerenza col dettato costituzionale revisionato (oltre che coi risultati elettorali delle europee e delle amministrative). Connessa è poi la questione se la legge elettorale, così come modificata nei mesi scorsi⁷, vada ulteriormente emendata, o se sia sufficiente un intervento relativo al disegno dei collegi elettorali, oltre a quello inevitabile sui quorum nei regolamenti parlamentari.

Infine, ed è ciò che qui più rileva, analoghi interrogativi sorgono sulle sorti della trattativa, giunta ormai ad una fase piuttosto avanzata sotto il primo Governo Conte, circa le iniziative in tema di attuazione dell'autonomia differenziata *ex art.* 116, comma 3, Cost. avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

In particolare, il nuovo Governo, dichiarando di nascere nel segno della discontinuità dal precedente, ha inserito nella bozza sin qui circolata del suo programma, al punto 17, un'affermazione eloquente: «È necessario completare il processo di autonomia differenziata giusta e cooperativa, che salvaguardi il principio di coesione nazionale e di solidarietà, la tutela dell'unità giuridica e economica. Occorre inoltre avviare un serio piano di riorganizzazione degli enti locali, sopprimendo gli enti inutili»⁸.

di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore».

⁷ L. 27 maggio 2019, n. 51, Disposizioni per assicurare l'applicabilità delle leggi elettorali indipendentemente dal numero dei parlamentari.

⁸ Il corsivo è dell'A. La bozza di programma cui si fa riferimento è stata immediatamente pubblicata sulla piattaforma Rousseau in occasione della consultazione *online* del 3 settembre 2019 circa la formazione del Governo Conte 2.

2. Si deve quindi ritenere che il tema del regionalismo differenziato, sul quale la dottrina costituzionalistica si è confrontata nell'ultimo anno⁹, continuerà ad essere all'ordine del giorno del dibattito politico. Si dovrà allora ripartire dalle bozze di intesa, stilate nei mesi scorsi durante gli incontri tenuti presso i vari ministeri, ritenendole un punto di partenza per la successiva elaborazione, o forse, più correttamente, considerando che proprio su quei documenti si è consumata, tra gli altri temi, la crisi dell'alleanza che sosteneva il Governo uscente entrato in carica all'inizio della XVIII legislatura, sarà più corretto ripartire da una riflessione più ampia e sistematica sul regionalismo italiano e l'assetto dei rapporti tra centro e periferia? Da questo punto di vista, se si dovesse fare affidamento sulle evocative formule inserite nel programma sul punto, si potrebbe forse ritenere che sia intenzione dell'esecutivo segnare una cesura rispetto al metodo seguito sin qui. Dovendo ora prendere parola le forze politiche che sul tema hanno sin qui per lo più taciuto, o comunque che hanno mostrato di subire più che di condividere il percorso che si veniva svolgendo, è auspicabile che esse abbiano ora il coraggio di dare una svolta che tenga conto delle tante criticità evidenziate dalla riflessione costituzionalistica, anche alla luce del dato per cui molte altre Regioni hanno seguito sulla strada dell'art. 116, comma 3, le prime tre. Ciò implicherebbe la necessità di avviare un'attuazione dell'autonomia differenziata non più all'insegna del "*first come, first served*", con una gestione delle richieste delle Regioni che arrivano in ordine sparso, una o due alla volta, col rischio del

⁹ E non si può non segnalare in particolare il contributo della nostra *Rivista*. Si veda il fascicolo 2/2019, nonché il volume in corso di pubblicazione degli Atti del IV Convegno della *Rivista*, tenutosi il 21 giugno 2019 presso l'Università degli studi di Torino, sul tema *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*.

prodursi di una situazione caotica¹⁰. Andrebbe poi evitato che la filosofia di fondo resti quella del cieco accaparramento delle risorse, sulla base di una pretesa spettanza del cosiddetto “residuo fiscale”¹¹ delle Regioni con più alto gettito fiscale, con l’inevitabile prodursi di un insanabile scontro nord-sud. L’autonomia differenziata va insomma gestita come un percorso che tenga conto in tutte le sue fasi di un quadro organico d’insieme, nel quale temperare quindi le richieste di maggiore autonomia delle Regioni dall’economia più dinamica, fotografate in particolare nei referendum regionali di Veneto e Lombardia, con la necessaria garanzia dell’unità nazionale, della coesione sociale, dei livelli essenziali dei diritti.

Che tali istanze fossero messe radicalmente in discussione nell’ambito del percorso sin qui seguito era emerso presto, nonostante la segretezza che aveva avvolto la trattativa e la scrittura delle bozze di intesa. Una certa opacità aveva caratterizzato la fase istruttoria, già a partire dalla fine della XVII legislatura, quando il Governo dimissionario, in carica per gli affari correnti, aveva stilato una prima versione di tre bozze di intesa, ma tale aspetto si era accentuato soprattutto a partire dal febbraio 2019, quando per la prima volta si era verificata l’anomalia della pubblicazione in rete, su un blog di discussione, del testo delle nuove bozze di intesa tenuto riservato dal Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio. Si era quindi passati dalla

¹⁰ Da questo punto parrebbe sicuramente meritevole di essere presa in considerazione la proposta di una legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, avanzata da B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato*, in www.federalismi.it, 13/2019.

¹¹ La confusione sul concetto è chiarita da S. STAIANO, *Autonomia, rotto il silenzio ora chiarezza su dati e costi*, in *Il mattino*, 27 agosto 2019, oltre che in *Residuo fiscale? “Non sussiste, o è largamente inferiore a quanto enunciato”*. *Lo spiega l’Osservatorio su Regionalismo differenziato*, documento dell’Osservatorio sul regionalismo differenziato istituito presso l’Università Federico II di Napoli, in www.roars.it, 30 agosto 2019.

fase dalla “beata ignoranza” a quella della preoccupata consapevolezza delle inedite richieste di una parte delle Regioni. Più o meno un “dateci tutto, in tutte le materie...”¹².

3. Quanto questo tipo di disegno potesse avere effetti dirompenti emerge in modo abbastanza evidente in alcune materie¹³, tra cui quella dell’istruzione. Innanzitutto, è parso indubbio quale azzardo potesse essere regionalizzare totalmente le norme generali sull’istruzione, che improvvidamente l’art. 116, comma 3, dimentico dell’art. 33, comma 2, include tra quelle oggetto del possibile trasferimento alle Regioni ordinarie¹⁴. Basti in questa sede fare solo un cenno alla riflessione per cui il diritto all’istruzione si pone alla base della costruzione della cittadinanza, e l’odierna crisi della scuola appare lo specchio fedele delle spinte irrazionali e populiste che dominano la crisi della politica e della rappresentanza. Non è infatti possibile soffermarsi qui sul lungo percorso che, tramite l’attribuzione dell’autonomia scolastica, ha portato alla progressiva trasformazione della scuola in impresa, che opera nel mercato della formazione, occupandosi di preparare al mercato un lavoratore-consumatore, anziché essere sede nella quale il diritto-dovere all’istruzione diviene esercizio di libertà e sviluppo della persona umana. Un percorso questo che sembra destinato a segnare, qualora non venga interrotto, l’inarrestabile discostarsi della scuola pubblica italiana dalla qualifica attribuitale da

¹² Si veda tra le altre la preoccupata reazione di R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, in *www.lacostituzione.info*, 26 marzo 2019.

¹³ Un quadro del possibile impatto delle intese sulle diverse materie in F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *www.federalismi.it*, 6/2019.

¹⁴ Lo aveva notato già in epoca risalente A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Il federalismo fiscale*, 1/2007, 139 ss.

Calamandrei di «organo costituzionale»¹⁵. Dunque, le norme generali sull'istruzione, non a caso, sono state da tempo descritte come tassello fondamentale per la costruzione dell'unità nazionale. Il giudice costituzionale, nella sua più nota pronuncia in materia di istruzione, successiva alla riforma del Titolo V, aveva infatti segnalato come tali norme generali, dettando «discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione – sono funzionali, anche nei loro profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante [...] la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.»¹⁶.

Oltre a richiedere tale competenza, tutte e tre le Regioni già richiamate chiedevano poi l'attribuzione di ogni competenza concernente l'organizzazione della rete scolastica, mentre Lombardia e Veneto si preparavano a regionalizzare organico della scuola, meccanismi di reclutamento e *status* giuridico ed economico degli insegnanti¹⁷.

4. Questi ultimi contenuti delle bozze, fortemente innovativi, come era prevedibile, e con dato che rende ragione della scarsa trasparenza della discussione fin lì svolta, hanno suscitato un vivo allarme dei sindacati degli insegnanti, con una reazione che preoccupa sempre la parte più accorta della classe politica, solitamente attenta al comparto più popoloso del pubblico impiego. Nonostante si sia quindi provveduto a rassicurare i sindacati con

¹⁵ Sul punto mi sono espressa più diffusamente nel mio *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma 2019, in particolare cap. I e II.

¹⁶ Corte costituzionale, sent. n. 200 del 2009.

¹⁷ V. gli artt. 27 e 28 della bozza della Regione Emilia-Romagna, datata 12 maggio 2019 (<https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/>).

ampie promesse di mantenere allo Stato la competenza circa lo *status* degli insegnanti, tali interventi di una parte dell'Esecutivo non potevano riuscire a tamponare a lungo l'opposizione rispetto alla più ampia questione della redistribuzione delle risorse che si prospettava come penalizzante la scuola (e non solo) nelle Regioni del sud, conseguenza che non si è tardato a calcolare si sarebbe prodotta a seguito dell'entrata in vigore delle proposte norme sulla finanza pubblica¹⁸. Ed è proprio su tale questione che si gioca l'esito della partita che si sta per riaprire, come si vede nella formulazione del punto del nuovo programma di governo che si è riportato.

È possibile immaginare un'autonomia differenziata rispettosa innanzitutto dell'art. 3, comma 1, Cost., ovvero l'autonomia della pari dignità, dimenticando quella con cui si vorrebbe dipingere un sud straccione che chiede assistenzialismo da un lato, mentre dall'altro si prefigura un nord egoista e razzista. Come passo successivo, si può pensare di tornare a parlare di un'autonomia costruita in modo da contribuire ad attuare anche il comma 2 dell'art. 3, perseguendo finalmente quell'obiettivo di riduzione del divario che separa sempre più profondamente nord e sud del nostro paese.

Si dovrebbe insomma abbandonare il tifo da stadio¹⁹ e tornare a tentare di costruire una comunità unitaria, una comunità politica, come vorrebbe la Costituzione.

In questo quadro un ruolo centrale lo dovrebbe avere la scuola, che al momento pare invece ancora una volta preda dei miraggi dei legislatori di turno, che tutti ritengono di dover lasciare la loro traccia nel sistema dell'istruzione. Interventi che producono alternativamente frutti diversi,

¹⁸ Su questi profili v. ampiamente A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, in *Riv. Econ. Mezz.*, 1-2/2018; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Roma 2019.

¹⁹ Come invita a fare B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, cit.

talvolta propri di una concezione ultraliberista, da ultimo di quella sovranista. Si pensi all'esorbitante numero di ore inizialmente previste come obbligatorie per i progetti di alternanza scuola lavoro, che vedono da ultimo coinvolti – nella Regione Veneto – anche gli insegnanti durante le ferie, ma poi in sequenza, alla nuova legge che reintroduce l'educazione civica nelle scuole²⁰, senza predisporre ore aggiuntive, risorse, insegnante dedicato, e ciò che forse rileva di più, dimenticando di recuperare le ore di insegnamento della storia cancellate negli anni scorsi. Senza citare il problema solo parzialmente e disordinatamente risolto dalla legge n. 107 del 2015 (cd. Buona scuola), nonostante il chiaro pronunciamento della Corte di giustizia UE, dell'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola²¹. Da questo ed altri punti di vista, il sistema nazionale dell'istruzione appare oggi a chi esamini la legislazione scolastica degli ultimi anni, come una sorta di laboratorio del peggio che abbia prodotto l'ordinamento.

Se allora si vorrà procedere sulla strada dell'autonomia differenziata, sarà opportuno farlo innanzitutto in un'ottica generale e sistematica, e non accogliendo "alla spicciolata" le istanze delle Regioni man mano che arrivano, col rischio del prodursi di un caos ancora più ingovernabile di quello che ha seguito l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Sarà necessario pensare ad un percorso di riassetto che parta da un ripensamento complessivo di quel che può essere il rapporto Stato-Regioni, basato innanzitutto sui dati, demografici e statistici, oltre che sulle cifre delle sempre limitate risorse della finanza pubblica. Sicuramente tale processo passa attraverso un lungo percorso di studio ed elaborazione da parte degli apparati ministeriali, che hanno ancora al loro interno le competenze tecniche per mettere

²⁰ L. 20 agosto 2019, n. 92, Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica.

²¹ Sia consentito rinviare al R. CALVANO, *L'abuso dei contratti a tempo determinato nella scuola italiana, tra norme costituzionali e diritto dell'Unione europea*, in *Giur. cost.*, 6/2014.

finalmente nero su bianco quanto, come, dove, perché lo Stato spende sul territorio nazionale, e come tale assetto si possa migliorare. Per fare ciò sarebbe però necessario trovarsi in un contesto nel quale la politica abbia il respiro sufficiente per consentire ad un progetto di tale portata di fare il suo corso. Non sembra purtroppo questa l'epoca per sperare che ciò possa arrivare a compimento, quanto piuttosto quella in cui, ancora una volta, tutto cambierà perché tutto rimanga com'è²².

²² Secondo le indimenticabili parole di G. TOMASI DI LAMPEDUSA, *Il Gattopardo*, Milano 1958.