

La IeFP nella riforma costituzionale: scheda di lettura

Giulio M. Salerno

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

1. La riforma costituzionale in corso di approvazione e la IeFP

Tra le innovazioni della riforma costituzionale in corso di approvazione (e che dovrebbe essere oggetto di *referendum* nell'ottobre del 2016 ed entrare in vigore dopo il prossimo scioglimento delle Camere) vi è la **separazione tra la IeFP (Istruzione e formazione professionale) e la FP (Formazione professionale), e la nuova ripartizione delle rispettive competenze tra lo Stato e le Regioni.**

Ciò è il risultato delle seguenti modifiche.

Con la riforma sarà **abrogata tutta la disciplina relativa alle competenze legislative concorrenti delle Regioni**, competenze che dunque scompariranno (venendo dunque meno le relative controversie tra Stato e Regioni sul rispettivo campo di intervento). Conseguentemente, risulterà **abrogata la norma che attualmente attribuisce alle Regioni la competenza concorrente sulla "istruzione"**, e risulterà **abrogata la norma che attualmente riserva alle Regioni in via esclusiva la materia della IeFP**, ritagliandola proprio all'interno della "istruzione".

Al posto dell'attuale competenza esclusiva regionale sulla IeFP (complessivamente intesa), sarà prevista una **nuova competenza legislativa esclusiva dello Stato circa le "disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale"**, che verrà inserita affianco alle competenze statali sul lavoro.

Sarà creata **una nuova competenza esclusiva delle Regioni sulla "formazione professionale"**, che attualmente spetta alle Regioni soltanto in via residuale (cioè in quanto non attribuita allo Stato).

2. Le nuove competenze statali e regionali sulle nuove materie: IeFP e FP

Per Istruzione e formazione professionale (IeFP), dopo la riforma costituzionale, dovrebbe intendersi – anche perché dovrà essere distinta, come abbiamo detto sopra, dalla Formazione professionale – tutto quel complesso di attività che a partire dalla **istruzione e formazione iniziale**, che concerne l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione mediante percorsi formativi professionalizzanti, abbracciano **l'intera filiera dell'istruzione professionalizzante prevalentemente destinata ai soggetti in età formativa**, ivi compresi, dunque, IFTS e ITS.

La competenza legislativa esclusiva dello Stato avrà per oggetto soltanto le "disposizioni generali e comuni" sulla IeFP. Per **"disposizioni generali e comuni"** (una nuova e sinora sconosciuta categoria giuridica) della IeFP, potrebbero intendersi le disposizioni di legge che dettano un quadro normativo omogeneo e coerente a livello nazionale del sistema della IeFP, al fine di perseguire interessi unitari e infrazionabili, cioè perseguibili solo mediante norme statali inderogabili da parte delle singole Regioni, alle quali spetterà la competenza legislativa residua, diretta quindi a specificare, dettagliare ed adattare in sede regionale (senza possibilità di modifica o di deroga) le disposizioni statali generali e comuni, tenuto conto delle differenziate e specifiche esigenze localizzate nel rispettivo territorio. Le leggi regionali in tema di IeFP dovranno rispettare anche le altre competenze legislative esclusive dello Stato comunque afferenti la materia della IeFP, quali, in particolare,

le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni attinenti all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione.

La nuova materia "**Formazione Professionale**" - che riprende in parte la formulazione dell'art. 35 Cost. ("(La Repubblica) cura la formazione e l'elevazione dei lavoratori") - dovrebbe avere invece per oggetto **le attività formative diverse dall'istruzione professionalizzante prevalentemente destinata ai soggetti in età formativa**, quelle cioè della **formazione continua, a distanza, rivolta agli adulti**. Alcuni problemi, è evidente, potrebbero determinarsi nella precisa distinzione tra le competenze statali sulla "IeFP" e quelle regionali sulla "FP" in relazione a istituti trasversali, quali, ad esempio, l'apprendistato.

Le Regioni in materia di "formazione professionale" eserciteranno anche le competenze regolamentari e amministrative, ovvero potranno disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo subregionali, cioè tra gli enti locali.

La competenza legislativa regionale in materia di "Formazione Professionale" - come avviene oggi per la competenza regionale sulla "IeFP" - incontrerà i soli limiti posti dalle leggi dello Stato nelle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato stesso. In particolare, **anche le leggi regionali sulla FP dovranno rispettare i livelli essenziali delle prestazioni eventualmente prescritti dalle leggi dello Stato** in relazione ai diritti afferenti alla formazione professionale.

3. I possibili scenari sulla governance nazionale della IeFP

Va ricordato che sulla IeFP lo Stato eserciterà **non solo la competenza legislativa esclusiva in relazione alle "disposizioni generali e comuni", ma anche le competenze regolamentari** (salvo la possibilità che lo Stato deleghi tale competenza regolamentare alle Regioni; art. 117, comma 6) e potrà esercitare, sempre per dare attuazione alle disposizioni legislative statali generali e comuni, **le funzioni amministrative o comunque potrà disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo substatali, cioè attribuendole anche alle Regioni o agli enti locali** (cfr. art. 117, co. 5, e art. 118, co. 1).

Conseguentemente, nell'esercizio delle funzioni proprie dello Stato in materia di IeFP (legislative, regolamentari, ed amministrative relativamente all'attuazione delle disposizioni generali e comuni), **non ci sarà più la costante necessità dell'intervento regionale in sede di concertazione**, come adesso avviene mediante le intese o gli accordi con Conferenza Stato-Regione cui è sempre subordinata l'azione dello Stato. Non è esclusa invece la concertazione delle Regioni per quanto riguarda gli aspetti attuativi, a livello regionale, delle disposizioni statali "generali e comuni", al fine di assicurare indispensabile corrispondenza - in senso interregionale - tra i provvedimenti attuativi adottati dalle singole Regioni.

Nelle leggi dello Stato che detteranno le "disposizioni generali e comuni" si definirà il **nuovo assetto istituzionale, funzionale e finanziario della IeFP**.

Si può prevedere che in tale nuovo assetto, ispirato dalla nuova impostazione costituzionale fondata sull'accentramento delle decisioni di carattere "generale e comune" in capo allo Stato, vi saranno **nuovi meccanismi istituzionali, funzionali e finanziari unitari che consentiranno di dare vita ad un sistema nazionale della IeFP caratterizzato da unitarietà, omogeneità e coerenza sull'intero territorio nazionale**, soprattutto al fine di consentire l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione anche nell'ambito della IeFP secondo condizioni uniformi a tutti gli aventi diritto. Si tratterà dunque di predisporre meccanismi che garantiscano in tutto il Paese l'erogazione dei medesimi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in relazione al diritto-dovere all'istruzione professionalizzante (qualifica e

diploma della IeFP, apprendistato nei percorsi di qualifica e diploma della IeFP, sistema duale, IFTS, ITS). È tuttavia **opportuno mantenere al contempo l'indispensabile autonomia delle Regioni affinché, in coerenza con il principio di sussidiarietà, possano dare specifica attuazione al sistema nazionale della IeFP secondo le rispettive esigenze e le specifiche caratteristiche del contesto culturale, sociale, lavorativo e produttivo.**

Pertanto, dal punto di vista istituzionale, si può immaginare una **nuova configurazione delle competenze statuali** che tenga conto della collocazione della IeFP in un ambito anche sistematicamente collegato dalla Costituzione vicino al mondo del lavoro. Ad esempio, si potrebbe definire **un assetto istituzionale - con compiti di indirizzo, coordinamento e controllo (o anche di regolazione attuativa delle disposizioni di legge o regolamentati assunte di concerto dai due Ministeri competenti, MIUR e Lavoro) - peculiare e appositamente dedicato alla IeFP, e dunque non più rientrante nelle attuali direzioni generali dei ministeri**, in quanto si deve tenere conto dell'originale trasversalità propria di questa materia che incrocia ed accomuna istruzione e formazione.

Così si potrebbe dare luogo ad una **"Agenzia nazionale della Istruzione e formazione professionale"** (al cui interno far convergere la complessiva direzione nazionale dell'amministrazione dei molteplici ambiti formativi collegati alla Istruzione e formazione professionale, connessi cioè ai percorsi formativi professionalizzanti, compresi quindi i Professionali di Stato, almeno allorché operino in funzione effettivamente sussidiaria), soggetta alla vigilanza di un "doppio vertice" politico costituito in pari posizione dal MIUR e dal Ministero del Lavoro.

Dal punto di vista funzionale, si potrebbero prevedere **strumenti di regolazione nazionale ed unitaria su quei molteplici versanti necessari - e in larga misura ancora scoperti - per dar consistenza effettiva ad un sistema nazionale della IeFP.** Ad esempio, mediante l'individuazione dei soggetti formativi abilitati all'erogazione dei percorsi di IeFP mediante uniformi standard nazionali di accreditamento; l'omogenea predisposizione dei criteri di determinazione e di attivazione dei percorsi della formazione professionalizzante; la determinazione nazionale delle figure e qualifiche professionali cui si rivolgono tali percorsi; o ancora la precisazione dei LEP da rispettare in sede regionale.

Dal punto di vista finanziario, appare indispensabile **riportare stabilità e assicurare indispensabile consistenza al finanziamento dei percorsi della IeFP**, soprattutto mediante meccanismi nazionali di assegnazione e ripartizione delle risorse tra i singoli sistemi regionali sulla base di parametri collegati ai bisogni della domanda formativa e volti a promuovere la realizzazione di sistemi regionali di IeFP ben funzionanti sull'intero territorio nazionale; il ripristino e il consolidamento dei canali di finanziamento provenienti dalle amministrazioni competenti, anche assicurando l'unitarietà delle scelte di ripartizione delle risorse tra i diversi percorsi formativi professionalizzanti della IeFP; e, ancora, la corretta definizione dei costi standard cui collegare il finanziamento regionale della IeFP, non stabilendoli in modo del tutto discrezionale e contingente, né collegandoli alla decrescente spesa storica regionale, ma determinandoli sulla base di valutazioni oggettive ed accertate di contabilità analitica in coerenza con i criteri di accreditamento nazionali e con l'obiettivo di assicurare l'erogazione dei LEP in condizioni di efficienza sull'intero territorio nazionale.

4. L'abolizione delle Province e la loro trasformazione in "Enti di area vasta"

Con la riforma costituzionale le Province saranno cancellate dal testo costituzionale, e dunque non faranno più parte degli enti costitutivi della Repubblica.

Tuttavia, con una norma transitoria, si consentirà **la permanenza delle attuali Province sotto la nuova definizione di "enti di area vasta"**. Tali Enti di area vasta saranno

disciplinati negli aspetti generali con legge dello Stato, mentre le altre disposizioni saranno di competenza delle Regioni.

In sostanza in questo modo **si farà salva – e dunque potrà continuare ad essere applicata – l'attuale disciplina legislativa dello Stato** (la cosiddetta legge “Delrio”) **e le attuali leggi regionali**. Sino a quando non sarà cambiata dal Parlamento la legge Delrio, dunque, l'attuale assetto delle competenze resterà fermo. Pertanto, approvata la riforma, occorrerà continuare a monitorare con attenzione il processo regionale di riordino delle funzioni provinciali, che sta determinando, come noto, il diffuso trasferimento delle funzioni in materia di IeFP dalle Province alle Regioni ovvero ad enti o agenzie di derivazione regionale. La situazione potrebbe essere diversa nelle Città metropolitane, cui potrebbe essere conservata la competenza sulla IeFP.

5. La IeFP nel regionalismo differenziato

La riforma costituzionale coinvolge la IeFP anche in relazione al cosiddetto “**regionalismo differenziato**”, ovvero quella particolare disciplina costituzionale che, al di là di quanto già consentito alle cinque Regioni a statuto speciale, consente di differenziare il regime di competenze e funzioni anche tra le singole Regioni di diritto comune (ovvero le altre quindici Regioni ordinarie).

Infatti, la IeFP è stata inserita tra le materie nelle quali singole Regioni potranno ottenere ulteriori competenze legislative, regolamentari e amministrative, anche su loro richiesta e con un'apposita legge dello Stato, approvata previa intesa con le Regioni interessate, sentiti gli enti locali, e purché la Regione sia “in condizioni di equilibrio di bilancio” (definizione che esclude, di per sé, le otto Regioni, prevalentemente del centro-sud, che sono attualmente sottoposte al cosiddetto piano di rientro per il deficit in materia sanitaria), e quindi senza interventi finanziari aggiuntivi da parte dello Stato (ovvero con risorse proprie).

Pertanto, **single Regioni potranno esercitare competenze proprie dello Stato anche in relazione alla IeFP** (ma ovviamente non sulla “formazione professionale”, su cui avranno già competenza esclusiva), **cioè dettare norme di legge in deroga alle “disposizioni generali e comuni”, e dunque non del tutto conformi al quadro risultante dalla governance nazionale** che scaturirà dalla nuova competenza legislativa statale in materia di IeFP, **esercitando quindi funzioni regolamentari e amministrative** ulteriori rispetto a quelle esercitabili da tutte le altre Regioni.

Si tratta di una **modalità che dovrebbe essere attentamente valutata**, perché si consentirebbe ad alcune Regioni di dare vita ad un sistema della IeFP diverso dal quadro unitario nazionale, configurandosi in modo “atipico” rispetto alle altre. Ciò potrebbe essere considerato positivamente se si trattasse di estendere le potenzialità della IeFP, non certo nel caso opposto.