

Le proposte di Forma nel contesto giuridico
ed amministrativo.
La garanzia di diritti
costituzionalmente esigibili

Giulio M. Salerno

XXXI Seminario Europa – CIOFS
Treviso – 26 Settembre 2019

Sommario

- Parte prima: il contesto giuridico ed amministrativo della leFP
- Parte seconda: La leFP tra riforme fallite, parziali e *in fieri*
- Parte terza: i diritti costituzionali in materia di leFP e i principi ispiratori delle proposte di Forma
- Una necessaria avvertenza preliminare: è possibile offrire solo una rapida sintesi!

Parte prima: il contesto giuridico ed amministrativo della leFP, a partire dall'articolato quadro costituzionale

- La «invenzione costituzionale» della leFP
- La base costituzionale dopo la riforma del 2001: la materia “*della istruzione e della formazione professionale*” sottratta dalla materia “*istruzione*” (art. 117, comma 3, Cost.)
- La presenza dei vincoli europei ed internazionali (art. 117, comma 1, Cost.)
- Accentuazione del decentramento regionale «competitivo» vincolato da principi solidaristici e sociali
- La partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti europei e alla relativa esecuzione (art. 117, comma 4, Cost.)
- L'intervento sostitutivo dello Stato (esattamente del «Governo») in presenza di condizioni di eccezionalità, tra cui la «tutela dell'unità giuridica» e «in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 120, comma 2, Cost.)

L'assetto delle competenze legislative statali e regionali: «unitarietà» vs. «autonomie»

- Alla ricerca di un difficile equilibrio tra i legislatori, statale e regionali (Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale e Province autonome): la competenza regionale non è davvero del tutto «esclusiva»
- Il ruolo «ricostruttivo» svolto dalla giurisprudenza costituzionale, con interventi anche fortemente censori
- La presenza – talora «dimenticata», ma che va ribadita - dei vincoli di carattere unitario: i principi generali sull'istruzione (sentenza n. 200 del 2009), i LEP (sentenza n. 309 del 2010), il principio di leale collaborazione (sempre sentenza n. 309 del 2010)

Il frazionamento amministrativo tra Stato e Regioni: una *governance* «intricata»

- **La pluralità dei centri di riferimento nazionale**, sia a livello ministeriale (MIUR, MLPS, MEF) che a livello di strutture con funzioni ausiliarie in materia di «educazione formativa» (ANPAL, INAPP, INVALSI, INDIRE, ANVUR)
- **Le competenze (in vero, non esclusive!) regionali** nella produzione dei «regolamenti» (art. 117, comma 2, secondo periodo, Cost.) e nella determinazione dell'assetto amministrativo interno alle Regioni, che possono «conferire funzioni amministrative» a Città metropolitane, Province e Comuni (art. 118, comma 2, Cost.) secondo i principi di «sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (art. 118, comma 1, Cost.)

I problematici «coordinamenti»

- Il coordinamento tra i differenziati modelli regionali (e delle P.A.): Conferenza delle Regioni e delle PP.AA., IX Commissione (Commissione Istruzione, Lavoro, Innovazione e ricerca), Tecnostruttura
- Il coordinamento tra Autonomie e Stato: il sistema delle Conferenze; il principio di leale collaborazione attuato mediante intese e accordi; gli organismi tecnici di raccordo su specifici settori (ad esempio, in tema di Repertorio nazionale ex d.lgs. 13/2013 il Comitato tecnico nazionale, il gruppo tecnico sulle qualificazioni professionali ex d.m. 30/6/2015, il gruppo Piano Nazionale riforma professioni regolamentate ex dir. 2013/55/CE, l'organismo tecnico per il Repertorio delle professioni per l'apprendistato professionalizzante)

Parte seconda: La IeFP (nella temperie) tra riforme fallite, parziali e *in fieri*

- Dal tentativo di soppressione delle Province alla legge Delrio n. 56 del 2014: il nuovo «centralismo» regionale (con qualche privilegio per le Città metropolitane)
- Il *referendum* del 2016 contrario alla riforma costituzionale «Renzi-Boschi»: la prospettiva di una forte *governance* nazionale della IeFP e i timori di un «centralismo» statale
- Il d.lgs. n. 61/2017 sugli IP e sul raccordo con la IeFP (e la lenta procedura di attuazione): verso quale assetto di filiera della IeFP, di sistemi di istruzione professionalizzante, di «rete delle Scuole professionali»?

La realtà, i successi, le potenzialità della leFP, e un nodo «centrale» ancora irrisolto

- **La realtà effettuale:** un sistema nazionale con forte decentramento regionale, territorialmente geopardizzato, istituzionalmente acentrico, strutturalmente incompleto, finanziariamente debole; vedi G. Zagardo, «La leFP nelle Regioni tra consolidamento e stasi», CNOS-FAP, 2019
- **I successi innegabili:** vedi i rapporti annuali INAPP 2018 e 2019
- **Le potenzialità:** la permanente centralità della sussidiarietà orizzontale, quale connotato originale della leFP
- **Un nodo centrale ancora irrisolto:** lo sdoppiamento dell'istruzione professionalizzante e la cd. sussidiarietà da parte degli Istituti professionali

Parte terza: i principi ispiratori delle proposte di Forma e i diritti costituzionalmente esigibili

- leFP e imprese per il duale in apprendistato formativo: assicurare la più estesa ed effettiva formazione per il lavoro
- La piena diffusione della leFP sull'intero territorio nazionale, in particolare al Sud: riempire gli spazi «vuoti» con un intervento straordinario
- La completezza della filiera formativa: sperimentare una possibile forma di continuità dalla leFP nell'accesso agli ITS
- La parità di trattamento della leFP rispetto alla scuola: estendere alla leFP gli interventi pubblici di sostegno
- La *governance* del sistema nazionale di leFP: garantire sufficiente unitarietà dell'assetto legislativo ed amministrativo
- L'adeguatezza delle risorse finanziarie: assicurare l'efficacia e l'efficienza dell'offerta formativa di leFP

I diritti costituzionali in materia di leFP

- Il diritto di istruzione e formazione, come originale “combinato disposto” del diritto all’istruzione e del diritto alla formazione professionale
- Il diritto di accesso ai gradi più elevati degli studi, come percorso formativo parallelo, distinto e collegato rispetto al percorso Scuola-Università
- La libertà dei genitori in relazione alla scelta educativa: una questione di libertà individuale e sociale
- La libertà di istituire e di organizzare in autonomia i CFP: una questione di libertà associativa
- Il diritto alla parità di trattamento della leFP (allievi, genitori, istituzioni formative): una questione di giustizia (vedi anche il d.lgs. 61/2017)
- Il diritto all’intervento promozionale pubblico delle attività formative svolte in regime di sussidiarietà orizzontale: una nuova configurazione (non più top-down) del rapporto autorità/libertà

Come sono giuridicamente «esigibili» questi diritti?

- I diritti costituzionalmente previsti (e talora specificati dalle leggi), se negletti dalle pubbliche amministrazioni, sono direttamente tutelabili davanti al giudice ordinario e amministrativo (interessi legittimi oppositivi e pretensivi, interessi individuali e collettivi) (vedi art. 24 e art. 113 Cost.)
- E' possibile anche chiedere il risarcimento del danno subito (anche nel caso di interessi legittimi)
- Le omissioni, i ritardi, le contraddizioni dei legislatori statali e regionali: il ricorso diretto alla Corte costituzionale non è ammesso; sono ipotizzabili strategie «parallele»?

Infine, i diritti esistono davvero se sono «incorporati» nel tessuto sociale e nelle istituzioni

- Soprattutto, è indispensabile agire «dal basso» per diffonderne la **piena conoscenza** e la **permanente consapevolezza** a ogni livello, nei singoli cittadini e nelle istituzioni pubbliche.
- Perché i diritti che nascono come nostri, rimangano tali, infatti, non basta scriverli nei testi costituzionali o nelle leggi.
- E' necessario mantenerli «vivi» nella coscienza individuale e collettiva
- Le proposte di Forma a questo mirano, a rendere vivi ed effettivi i diritti costituzionali in materia di leFP.