

Ordinarietà e sussidiarietà nei percorsi Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)

Giulio Salerno

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

Come noto, l'autonomia politica delle Regioni ha loro consentito di disciplinare il sistema della IeFP con proprie leggi e di esercitare su tali basi le relative competenze amministrative, ai sensi degli articoli 117, comma 3, e 118, comma 2, della Costituzione. In concreto, tale autonomia si è sviluppata secondo modelli assai differenziati. Anzi, fatta eccezione per alcuni limitati interventi della Corte costituzionale - come nel caso della recente dichiarazione di illegittimità costituzionale relativa alla Regione Toscana (sentenza n. 309 del 2010), si è venuta determinando una condizione di pressoché totale discrezionalità, se non addirittura di arbitrio. Talune Regioni, dando effettiva attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale posto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, hanno consentito l'attivazione - prima in via sperimentale e successivamente in via ordinaria - dei percorsi della IeFP iniziale nel rispettivo territorio regionale, riconoscendo così il ruolo che può essere svolto a regime dalle istituzioni formative del privato sociale e consentendo loro di erogare i relativi servizi in regime di accreditamento. Altre Regioni hanno operato secondo logiche assai diverse, negando del tutto tale facoltà - peraltro, come appena ricordato, costituzionalmente protetta -, oppure riconducendo l'operato della IeFP iniziale ad un ruolo meramente ancillare rispetto alle istituzioni scolastiche, ovvero ancora attribuendo alla IeFP soltanto compiti di carattere socio-assistenziale per lo più attinenti al recupero della dispersione scolastica.

A tale rilevante discrasia manifestatasi nelle concrete modalità di valorizzazione regionale della sussidiarietà orizzontale, si è poi aggiunta - complicando così ulteriormente il quadro complessivo - una nuova funzione sussidiaria, questa volta in senso verticale, che è stata riconosciuta agli Istituti Professionali di Stato proprio in relazione alle attività inerenti alla IeFP iniziale. Infatti, va ricordato che il decreto ministeriale n. 87 del 15 marzo 2010 ("Regolamento recante norme sul riordino degli istituti professionali, a norma dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133") ha previsto che gli *"Istituti professionali possono svolgere, in regime di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia, un ruolo integrativo e complementare rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale (...), ai fini del conseguimento, anche nell'esercizio dell'apprendistato, di qualifiche e diplomi professionali"*. E ciò è stato ribadito nell'Intesa raggiunta il 16 dicembre 2010 dalla Conferenza Unificata (sulle "Linee guida di cui all'articolo 13, comma 1-quinques del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito in legge 2 aprile 2007, n. 40").

A tali principi di forte innovazione in ordine alle forme di apprestamento delle attività di IeFP iniziale - principi che, a nostro avviso, alla luce della riserva di legge posta dall'art. 97, comma 1, Cost. non potevano essere legittimamente introdotti con mero atto regolamentare, giacché trattasi di prescrizioni attinenti all'attribuzione di nuove funzioni spettanti alle amministrazioni pubbliche statali in materia di competenza legislativa esclusiva delle Regioni - si è data attuazione mediante accordi sottoscritti dalle Regioni con i rispettivi Uffici Scolastici Regionali (USR). In particolare, a partire dall'anno scolastico 2011-2012 alle istituzioni formative del privato sociale si affiancheranno gli IPS secondo i due seguenti modelli (risultanti, in vero, da un approccio metodologico definito essenzialmente in sede ministeriale e che, per di più, non appare coerente con la prescrizione normativa che, a ben vedere, non distingue affatto tra il carattere integrativo e quello complementare dell'offerta di percorsi triennali da parte degli IPS): il modello cd. "integrato", in base al quale negli IPS i percorsi scolastici quinquennali saranno integrati dai percorsi per il rilascio dei titoli professionali, sicché vi sarà il contestuale svolgimento degli uni e degli altri; e il modello cd. "complementare", secondo il quale, invece, negli IPS i percorsi scolastici quinquennali saranno affiancati da distinti percorsi volti al conseguimento dei titoli professionali. Nella maggioranza dei

casi, le Regioni che hanno sinora sottoscritto gli Accordi, hanno previsto il modello cosiddetto “integrato”.

Se questo è lo stato dell’arte, è evidente che il corretto esercizio delle competenze regionali in materia di IeFP appare fortemente inciso dalla competenza così attribuita - in via sussidiaria, si è detto - agli IPS. E se a ciò era presumibilmente difficile opporsi in via di fatto, soprattutto a causa delle forti asimmetrie presenti nell’offerta dei percorsi della IeFP sull’intero territorio nazionale, è altrettanto evidente che l’intervento sussidiario statale, per essere qualificabile realmente come tale e dunque per non divenire un’impropria e permanente usurpazione delle competenze regionali, debba assumere e mantenere almeno i tre seguenti connotati (che sono stati varie volte sottolineati dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale): la temporaneità dell’azione statale operata in via sussidiaria rispetto alle lacune e alle omissioni manifestatesi sul versante regionale; la ragionevolezza e dunque la proporzionalità dell’intervento statale tenuto conto dell’effettiva inadeguatezza delle specifiche offerte regionali; la non incidenza delle amministrazioni statali che operano in via sussidiaria sulle – peraltro già assai limitate – disponibilità finanziarie regionali. Se così non fosse, ne risulterebbe gravemente leso il principio di sussidiarietà in entrambi i significati con cui esso è garantito dalla Costituzione, ossia da un lato inteso in senso orizzontale e solidaristico, ovvero con riferimento alla promozione delle istituzioni formative accreditate che operano nella IeFP; e dall’altro lato inteso in senso verticale, e dunque soprattutto con riguardo alla competenza legislativa esclusiva che la Costituzione riserva alle Regioni proprio in materia di IeFP. In questo quadro è compito allora di tutte Regioni attivarsi, se possibile secondo modalità concordemente definite, nell’esercizio delle rispettive competenze legislative e amministrative affinché l’intervento cd. sussidiario degli IPS si configuri davvero nei limiti qui sopra richiamati. Un tale impegno appare indispensabile per far sì che la IeFP iniziale possa finalmente trovare diffusa e concreta rispondenza in un assetto che consenta la piena ed effettiva valorizzazione del privato sociale sull’intero territorio nazionale.