

**L'istruzione e formazione professionale
dopo l'approvazione della riforma costituzionale da parte del Senato "in prima lettura"**

Giulio M. Salerno

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

1. L'intervento del Senato "in prima lettura" sulla riforma costituzionale proposta dal Governo.

Con la recente approvazione da parte del Senato in prima lettura del disegno di legge di revisione della seconda parte della Costituzione (AS 1429), sono state apportate alcune innovazioni rispetto al testo che era inizialmente proposto dal Governo. Ciò rientra nella fisiologia del procedimento di revisione costituzionale, nel cui ambito il Governo può certo svolgere un compito di proposta e indirizzo dell'azione riformatrice, spettando tuttavia sempre alle Assemblee parlamentari la decisione finale sul contenuto della legge costituzionale. Non si possono dunque escludere ulteriori modifiche nel passaggio del testo alla successiva valutazione della Camera dei deputati, mentre va ricordato che le seconde approvazioni da parte di ciascuna Assemblea - ovvero le "seconde letture" necessarie per l'adozione delle leggi costituzionali ai sensi dell'art. 138 Cost. - saranno "a testo bloccato", ossia non si potranno presentare ulteriori emendamenti.

2. La modifica apportata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla "istruzione" e le conseguenze sulla IeFP.

Innanzitutto va sottolineato che le innovazioni apportate dal Senato riguardano non direttamente la disciplina della IeFP, come essa risultava dal testo proposto dal Governo, ma tematiche indirettamente o strumentalmente collegate.

In primo luogo, trattandosi del settore ordinamentale al cui interno va collocata la IeFP a seguito della riforma costituzionale del 2001 (come varie volte ribadito dalla Corte costituzionale), va sottolineato che è stata apportata una modifica relativamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di dell'istruzione.

Circa l'istruzione, è stata parzialmente modificata la qualificazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato: mentre nel testo governativo si teneva ferma l'attuale dizione del testo costituzionale, ovvero la competenza a dettare "norme generali sull'istruzione", il Senato ha specificato che anche per l'istruzione, così come per altri ambiti di competenza esclusiva dello Stato, quest'ultima dovrà limitarsi a dettare le "disposizioni generali e comuni". Cosa ciò significherà in concreto non è facile prevederlo. Presumibilmente, si tratta di una modifica volta a sottolineare che le leggi statali dovranno non soltanto avere il carattere di prescrizioni generali - ovvero disciplinanti gli aspetti essenziali e i principi fondamentali di questi settori dell'ordinamento, ivi compreso, dunque, quello dell'istruzione - ma anche il carattere della normazione davvero "comune" all'intero territorio nazionale, cioè che operi nello stesso tempo entro il limite e con la finalità di assicurare l'unitarietà dell'assetto istituzionale in tutte le articolazioni territoriali della collettività.

Per quanto riguarda l'istruzione, e conseguentemente la IeFP che ne costituisce un sottosectore ordinamentale come indicato anche dalla Corte costituzionale, la modifica introdotta dal Senato potrà allora comportare che le disposizioni legislative "generali e

comuni" dettate dallo Stato in materia di istruzione - e che dunque potranno interessare anche la IeFP proprio in quanto "generali e comuni" - dovranno e potranno assicurare, presumibilmente in modo ancor più spiccato rispetto ad oggi, l'unitarietà dell'intero sistema educativo, di cui ciascun sistema regionale di IeFP fa parte integrante. Non si può escludere, pertanto, che la modifica in esame, per quanto poco appariscente, possa produrre in concreto effetti innovativi piuttosto consistenti, consentendo alla legge dello Stato la facoltà di poter intervenire in modo più incisivo per garantire l'effettiva unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione. Con riferimento alla IeFP, in particolare, ciò potrebbe anche condurre alla definizione di una *governance* nazionale posta a monte dei sistemi regionali e maggiormente capace di assicurare su tutto il territorio la concreta implementazione delle disposizioni statali avente carattere generale. Insomma, volendo essere ottimisti, si possono anche rintracciare i presupposti che potrebbero condurre, se ben utilizzati, alla fine della geoparalizzazzione della IeFP.

3. La conferma, con riformulazione, della IeFP come materia riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni

Nel testo conclusivamente approvato dal Senato, da un lato si conserva, poi, la competenza legislativa cd. residuale delle Regioni nelle materie non attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, e, dall'altro lato, si semplifica e si chiarisce la formula che nel testo governativo garantiva alcuni specifici ambiti di intervento legislativo delle Regioni rispetto all'intervento dello Stato. Nel testo originario si diceva che le Regioni disponevano della potestà legislativa esclusiva "*con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all'organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, nonché all'istruzione e formazione professionale*" (v. art. 117, comma 3, Cost., nel testo originario del Governo; corsivi nostri). Nel testo approvato dal Senato, invece, si dice, più semplicemente, che le Regioni, oltre alla competenza legislativa residuale (sulle materie cioè non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato), hanno competenza legislativa - e dunque esclusiva - su specifiche materie, tra le quali "**salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario;**" (v. art. 117, comma 3, Cost., nel testo approvato dal Senato).

Da tale riformulazione discende innanzitutto la conferma della IeFP come materia ordinamentale che rimane nell'ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni, seppure soggetta, come visto sopra, alle leggi statali che dettano "disposizioni generali e comuni sull'istruzione". In secondo luogo, può notarsi che spetta alle Regioni anche la competenza legislativa in ordine alla "promozione del diritto allo studio", e ciò può essere riferito anche all'attività di studio svolta dagli allievi nell'ambito dei percorsi formativi della IeFP.

4. Le richieste di modifica suggerite e le modifiche apportate dal Senato al testo governativo.

Va ricordato che in questa sede si erano suggerite quattro proposte di modifica del testo governativo, proposte volte non tanto a sovvertire l'impianto della nuova disciplina costituzionale relativamente alla IeFP, quanto a perfezionarne alcuni elementi per così dire di carattere strumentale e funzionale in modo da configurare un assetto della IeFP complessivamente più efficiente e soprattutto capace di funzionare in concreto su tutto il territorio nazionale. Come vedremo adesso, due suggerimenti hanno trovato sostanziale rispondenza nelle decisioni conclusivamente adottate dal Senato, seppure con esiti non

esattamente coincidenti con quelli qui prospettati; le due restanti proposte si sono invece tradotte nell'approvazione di un ordine del giorno avente un contenuto del tutto corrispondente.

Per quanto riguarda la proposta che è stata praticamente accolta dal Senato mediante una specifica innovazione testuale del testo proposto dal Governo (si veda l'art.117, comma, 2, lett. t), Cost. come ora risultante dall'approvazione del Senato), si chiedeva di sopprimere il riferimento alle sole "professioni *intellettuali*" nell'ambito delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Questo ambiguo riferimento, infatti, avrebbe determinato dubbi interpretativi di non poco momento, in quanto vi sarebbe stato un irrazionale e complicato frazionamento della competenza tra Stato e Regioni in ordine alla disciplina legislativa delle professioni esercitabili sull'intero territorio nazionale. Si sarebbe fortemente indebolito un aspetto che invece è senz'altro fondamentale per la costruzione di un efficiente sistema nazionale di istruzione e formazione professionale collegato a figure professionali che devono poter essere riconosciute da e in tutte le Regioni. Avendo il Senato soppresso la parola "intellettuali", questo obiettivo può dirsi raggiunto. L'intera materia sulle "professioni", che adesso è di competenza concorrente delle Regioni (vedi l'attuale art. 117, comma 3, Cost.), con il testo di riforma costituzionale adesso approvato del Senato diventerà invece pienamente di competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui spetteranno anche le relative competenze regolamentare e amministrativa. Le Regioni potranno disporre di una disciplina statale che sarà riferimento unitario per tutte le professioni esercitabili a livello nazionale, diventando così necessario fondamento per la definizione delle qualificazioni - e dei corrispondenti ulteriori profili specificativi - riconosciute a livello regionale nell'ambito dell'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale.

Con un'altra proposta si era chiesto di introdurre il riferimento ai costi *standard* nell'esercizio di ogni funzione di rilievo amministrativo secondo criteri di efficienza; ciò soprattutto per evitare, anche con riferimento a quanto avviene nel settore della IeFP, irragionevoli difformità nei costi determinati da ciascuna autorità territorialmente competente per la corretta ed efficiente erogazione di servizi pubblici affidati al privato sociale. Sebbene il Governo abbia ritenuto di non poter accogliere in via generale tale proposta specificativa dell'esercizio efficiente delle competenze amministrative, con la motivazione che non si tratterebbe di un'indicazione da poter collocare a livello costituzionale, si può dire che questo obiettivo sia stato poi sostanzialmente raggiunto, seppure per altra via. Il Senato, infatti, ha provveduto a modificare, proprio in senso coerente con il nostro auspicio, la disposizione costituzionale che riguarda il finanziamento delle funzioni pubbliche spettanti agli territoriali. Più esattamente, si è modificato l'art. 119, quarto comma, Cost., prevedendo che le risorse destinate agli enti territoriali - e dunque anche alle Regioni che manterranno piena competenza sulla IeFP - dovranno assicurare "*il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche*" loro attribuite "*sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza*". In tal modo, lo Stato dovrà assicurare che le Regioni dispongano delle risorse finanziarie per lo svolgimento delle funzioni pubbliche loro attribuite - tra le quale rientrano anche i percorsi formativi della IeFP - secondo criteri uniformi di costo e di fabbisogno e in modo da incentivarne l'erogazione efficiente, ovvero tenendo conto delle differenti condizioni di contesto in cui si opera e non realizzando automaticamente un appiattimento degli standard di finanziamento. Tali medesimi principi, è evidente, dovranno essere necessariamente applicati nel momento in cui le Regioni provvederanno ad adempiere alle loro funzioni ricorrendo al privato sociale: anche il finanziamento delle attività svolte da quest'ultimo in sostituzione delle strutture pubbliche, come nel caso della IeFP, non si potrà ragionevolmente discostare da indici di riferimento di costi e fabbisogni che promuovano condizioni di efficienza nell'erogazione del servizio formativo di rilievo pubblico.

5. Le proposte tradotte in un corrispondente ordine del giorno accolto dal Governo e dunque approvato.

Come detto sopra, rispetto alle quattro modifiche che avevamo prospettato, due proposte, seppure non siano state recepite nel testo di riforma della Costituzione poi conclusivamente approvato dall'Assemblea, sono state espressamente richiamate in un ordine del giorno che, in quanto accolto dal Governo, in base al regolamento parlamentare deve considerarsi approvato anche se non votato. Per la precisione, si richiedeva, da un lato, di dare espresso riconoscimento costituzionale all'autonomia delle istituzioni formative, e, dall'altro lato, di considerare, nella definizione dell'ordinamento educativo nazionale, non solo l'ordinamento scolastico, ma anche quello dell'istruzione e formazione professionale. Si trattava di due richieste di particolare rilievo per la IeFP in quanto volte a stabilire in modo chiaro e definitivo la pariordinazione del sistema dell'istruzione e formazione professionale rispetto a quello scolastico nell'ambito delle comuni finalità educative.

Nell'ordine del giorno approvato (ordine del giorno G30.72 proposto dalla sen. Parente), si impegna il Governo ad un duplice obbligo: *"ad adottare, ogni iniziativa utile affinché, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale (IeFP), si salvaguardino le istituzioni formative, al fine di dare anche a queste ultime lo stesso grado di autonomia che si intende riconoscere alle istituzioni scolastiche rispetto alla medesima competenza legislativa regionale;"* e *"ad adottare ogni iniziativa utile affinché, nella definizione dell'ordinamento nazionale del sistema educativo di istruzione e formazione, si tenga conto del sistema di istruzione e formazione professionale oltre che d'istruzione scolastica"*.

Dal punto di vista dei rapporti tra gli organi costituzionali, va segnalato che gli ordini del giorno approvati dalle Camere - così come nel caso in questione, giacché, come detto, l'ordine del giorno, anche se non votato, si considera approvato perché accettato dal Governo - costituiscono un vincolo politico-costituzionale e non strettamente giuridico, cioè non producono un vincolo giuridicamente rilevante rispetto alla successiva azione del Governo. In breve, il Governo sarà tenuto a rispondere politicamente, davanti alle Assemblee parlamentari, dell'effettiva coerenza del suo comportamento rispetto agli impegni assunti, ma gli atti compiuti non potranno essere considerati giuridicamente viziati qualora contrari agli indirizzi stabiliti dalle Assemblee parlamentari.

A ciò va aggiunto che talora gli ordini del giorno approvati dalle Camere sono richiamati dalla Corte costituzionale soprattutto quando hanno un tenore interpretativo delle norme vigenti. Questo può essere allora l'effettivo significato del predetto ordine del giorno, in quanto esso intende fornire un'apposita indicazione interpretativa di alcune delle disposizioni costituzionali relative all'istruzione e formazione professionale come risultanti dalle modifiche derivanti dalla riforma costituzionale. Più precisamente, l'ordine del giorno, da un lato, intende precisare la necessità che, nell'esercizio delle competenze regionali in materia, sia assicurata alle istituzioni formative la salvaguardia e la tutela della stessa autonomia che è riconosciuta alle istituzioni scolastiche, in coerenza con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, ultimo comma, Cost. Dall'altro lato, l'ordine del giorno vuole sottolineare l'esigenza che l'ordinamento nazionale dell'istruzione - cui si riferisce l'art. 117, comma 2, lett. l) nel momento in cui, come si è visto sopra, attribuisce allo Stato una specifica competenza legislativa esclusiva in ordine alle "disposizioni generali e comuni sull'istruzione" - sia considerato come paritariamente composto sia dall'ordinamento scolastico che dall'ordinamento dell'istruzione e formazione professionale. Con queste indicazioni interpretative, il presente ordine del giorno richiama - quasi come fondamentale "memento" - alcuni elementi essenziali che dovranno essere necessariamente considerati dalle autorità competenti, sia statali che regionali, in quanto espressioni di una autorevolissima precisazione degli indirizzi politico-costituzionali da rispettare e perseguire nel futuro

svolgimento delle attività legislative e amministrative relative all'istruzione e formazione professionale. Precisazione autorevolissima, abbiamo appena detto, proprio perché proveniente dallo stesso organo, l'Assemblea parlamentare, che è dotata del potere di revisione costituzionale. Pertanto, deve concludersi che con questo ordine del giorno sono stati affermati principi di estrema rilevanza per la IeFP che sarà cruciale ricordare ai titolari delle funzioni pubbliche attinenti a questo settore. Ciò non esclude che, nel prosieguo del procedimento di revisione costituzionale, si torni a sottolineare l'opportunità di inserire nel testo costituzionale un esplicito accenno all'autonomia delle istituzioni formative e alla pariordinazione della IeFP rispetto al settore scolastico.

6. In conclusione, la IeFP nella riforma costituzionale allo stato dell'arte

In linea generale, per la parte che qui interessa, la riforma costituzionale può essere così riassunta dopo l'approvazione in prima lettura da parte del Senato.

Si prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle **"materie"** (e non più anche nelle "funzioni", come si prevedeva nel testo originariamente proposte dal Governo), espressamente elencate nel nuovo art. 117, comma 2, accrescendone considerevolmente gli ambiti di intervento.

In particolare, tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, nel nuovo art. 117, comma 2, lettera n), si prevedono le **"disposizioni generali e comuni sull'istruzione"** (e non più, come nella Costituzione vigente, le "norme generali sull'istruzione"), e vi si aggiungono anche le materie dell'**"ordinamento scolastico"**; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica".

Inoltre, sempre tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato, si aggiunge anche la lettera t) con il riferimento, tra l'altro, all'**"ordinamento delle professioni"** (non più limitato, come nella proposta governativa, soltanto a quelle "intellettuali").

Si abolisce poi tutta la competenza legislativa concorrente delle Regioni (ora indicata nell'art. 117, comma 3), all'interno della quale è attualmente prevista dalla Costituzione la materia della **"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e formazione professionale"** e quella **"professioni"**, e da dove adesso risulta, per esplicita sottrazione, l'attuale competenza esclusiva e residuale delle Regioni in tema di **"istruzione e formazione professionale"**.

Nel quarto comma dell'art. 117, poi, si conserva, la competenza legislativa residuale delle Regioni nelle materie non attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (come anche nel testo originario del Governo), ed in questa sede è stata confermata, con una riformulazione chiarificatrice, la competenza legislativa esclusiva delle Regioni in materia **"di istruzione e formazione professionale"**, oltre che in materia di **"promozione del diritto di studio"**. Può allora dirsi che, con il testo adesso approvato dal Senato, da competenza regionale ricavabile soltanto per sottrazione l'istruzione e formazione professionale diventerà una competenza regionale attribuita espressamente, e dunque per addizione!

Sono stati poi semplificati i presupposti per l'applicazione della cosiddetta clausola di supremazia che consentirà allo Stato di intervenire in tutte le materie di competenza legislativa regionale (sia residuale che esclusiva, e dunque anche sulla IeFP) "su proposta del Governo" e quando lo richieda "la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero la tutela dell'interesse nazionale" (nuovo art. 117, comma 4).

Si mantiene la competenza regolamentare delle Regioni nelle materie dove esercitano competenze legislative (nuovo art. 117, comma 7), e dunque anche sulla IeFP.

Si mantiene la vigente ripartizione delle competenze amministrative, introducendo tuttavia un'apposita disposizione in base alla quale "le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell'azione

amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori" (nuovo secondo comma dell'art. 118), principi che varranno anche per gli amministratori pubblici che eserciteranno competenza in ordine alla IeFP.

Va ricordato, infine, che sono stati soppressi tutti i riferimenti alle Province - che spesso, come noto, sono attualmente titolari di funzioni amministrative in materia di IeFP -, ma, d'altra parte, prevedendosi una nuova ed apposita competenza legislativa esclusiva dello Stato in ordine alle "disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni" (vedi art. 117, comma 2, lett. p), nel testo approvato dal Senato), non è escluso che le funzioni amministrative riguardo alla IeFP possano in futuro essere attribuite dalle Regioni a siffatte "forme associative dei Comuni", anche eventualmente operanti nello stesso ambito territoriale delle sopresse Province.

In estrema sintesi, l'istruzione e formazione professionale (IeFP) rimarrà un ambito ordinamentale dotato di una sua propria e autonoma identificazione a livello costituzionale, caratterizzata in modo peculiare dal contemporaneo riferimento sia al settore dell'istruzione che a quello delle professioni. L'IeFP sarà un ambito espressamente sottoposto alla competenza legislativa esclusiva della Regioni, e giuridicamente distinto da quello scolastico; quest'ultimo, invece, passerà per lo più allo Stato, fatti salvi i servizi scolastici che saranno invece rimessi alle Regioni. Allo Stato, poi, passerà integralmente la competenza sulle professioni.

In ogni caso, la IeFP rimarrà sempre parte costitutiva del macro-settore dell'istruzione. Infatti, in relazione alla IeFP, allo Stato spetterà la definizione dei LEP collegati al diritto all'istruzione (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) anche nel testo approvato dal Senato), e la determinazione delle "disposizioni generali e comuni sull'istruzione" complessivamente intesa (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n) nel testo approvato dal Senato). Le Regioni manterranno la competenza regolamentare in relazione alla IeFP e la competenza di determinare a chi spetteranno le funzioni amministrative in questo ambito. Lo Stato potrà comunque intervenire con legge sulla IeFP mediante la nuova clausola di supremazia. Per quanto questa clausola sia riferita a concetti ad ampio spettro quale "l'unità giuridica o economica della Repubblica" ovvero "la tutela dell'interesse nazionale", è presumibile che ciò possa avvenire sia in caso di gravi omissioni regionali nell'attuare le disposizioni generali e comuni sull'istruzione o nell'assicurare i LEP, oppure quando si vorrà assicurare che in tutte le Regioni, e dunque sull'intero territorio nazionale, si proceda al contemporaneo avvio di un nuovo complessivo assetto della IeFP.

Roma 1 settembre 2014