

# Per una nuova governance della IeFP

GIULIO M. SALERNO<sup>1</sup>

## 1. Premessa

Perché la formazione professionalizzante ha tante difficoltà nell'affermarsi compiutamente in Italia? Cosa è necessario per raggiungere un sistema della istruzione e formazione professionale che possa considerarsi effettivamente ispirato ai canoni della “buona formazione”?

In questa sede si proverà a rispondere a queste domande così impegnative affrontando il tema dal punto di vista ordinamentale, cioè da quello normativo ed istituzionale. Infatti, non vi è dubbio che non può esservi “buona formazione” in assenza di un apparato giuridico - cioè di regole di comportamento e di istituzioni pubbliche che le applichino e se ne rendano garanti - capace di far funzionare appieno la Istruzione e Formazione Professionale sull'intero territorio nazionale.

Da questo punto di vista, le questioni ancora aperte sono molteplici. Qui se ne esamineranno alcune, presumibilmente le principali, senza la cui risoluzione, cioè, il destino della IeFP può risultare in varia guisa compromesso. Non si tratta, dunque, di essere pessimisti o ottimisti, quanto di osservare con realismo i dati di fatto. Essi ci dicono che, a dispetto dell'iniziativa e della passione di tanti operatori e formatori, la IeFP corre il rischio di perdere quanto sinora raggiunto se, sotto il profilo del sistema giuridico, non si affrontano risolutamente alcune questioni ancora aperte.

Tali questioni possono essere così riassunte: dare pieno ed effettivo valore “legale” all'Istruzione e Formazione Professionale nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione; assicurare una *governance* unitaria del sistema della IeFP sull'intero territorio nazionale; prevedere i livelli essenziali delle prestazioni da garantire in ogni ambito regionale; giungere alla definizione di un testo unico della normativa vigente nella IeFP; rispettare correttamente il principio di sussidiarietà con particolare riguardo all'intervento degli Istituti professionali di Stato; assicurare un grado effettivo di certezza alle risorse finanziarie destinate al sistema della IeFP anche mediante l'impiego dei costi *standard*; collegare la IeFP al momento dell'inserimento nel mondo del lavoro, rendendo i Centri di Formazione Professionale soggetti capaci di agire anche nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Nel presente contributo, quindi, le predette questioni saranno analizzate soprattutto al fine di fornire proposte di carattere operativo, da sottoporre quindi alla discussione pubblica perché si proceda con rapidità ed efficacia. Deve infatti riconoscersi che sono ormai trascorsi quasi quindici anni dalla riforma costituzionale del 2001 che ha ufficialmente riconosciuto la IeFP come un settore ordinamentale dotato di esplicito e diretto rilievo costituzionale: tanti sforzi sono stati compiuti, ma ancora alcuni passi indispensabili devono essere compiuti affinché la IeFP possa raggiungere quella effettività e compiutezza che appaiono indispensabili. Come vedremo, è attualmente all'esame delle Assemblee parlamentari una riforma costituzionale che riguarda anche la IeFP; è allora necessario inquadrare le problematiche sopra indicate anche alla luce delle novità che sembrano prospettarsi nel prossimo futuro a livello costituzionale.

## 2. La piena “legalizzazione” della IeFP

È necessario assicurare che la Formazione Professionale sia pienamente riconosciuta nell'ordinamento, evitando quelle forme di oscuramento istituzionale che nella prassi sono spesso presenti. La IeFP è un settore dell'ordinamento direttamente previsto e garantito dalla Costituzione all'interno della materia dell'istruzione, e che per legge dello Stato rappresenta uno dei due ambiti

---

<sup>1</sup> Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

in cui si articola il sistema nazionale dell'istruzione e della formazione. Ma ciò viene spesso e volentieri trascurato dai legislatori - nazionali e regionali - e dagli amministratori pubblici, sia a livello nazionale che regionale e locale.

Bastano solo pochi esempi per avere consapevolezza della frequente collocazione della IeFP in una posizione di "ombra" istituzionale. Quando lo Stato interviene con provvedimenti sull'edilizia scolastica, per dirne una, la IeFP non viene considerata dalle relative norme di legge e dai conseguenti provvedimenti amministrativi, quasi che gli allievi dei percorsi formativi professionalizzanti non abbiano il medesimo diritto di fruire di strutture sicure ed efficienti. Perché il loro diritto-dovere all'istruzione in ambienti idonei viene meno garantito dallo Stato rispetto al pari diritto degli studenti delle scuole?

Ed ancora, la IeFP è tuttora ampiamente trascurata dalle procedure ministeriali che concernono l'orientamento dei ragazzi al termine dell'istruzione secondaria di primo grado, come se il diritto-dovere all'istruzione e formazione si esaurisse nel solo ambito scolastico, e non comprenda - come da anni è a chiare lettere previsto dalla legge - anche il proseguimento dell'attività formativa nell'ambito dei percorsi della IeFP.

Certo, finalmente e dopo tanti sforzi, si è riusciti ad inserire anche i CFP nelle procedure di iscrizioni on-line predisposte dal MIUR, ma perché il meccanismo concretamente funzioni è necessario che le singole Regioni aderiscano all'accordo con il Ministero. E ben poche si sono apprestate a farlo. Tutto questo fa sì, in concreto, che il MIUR continui a fornire i dati relativi alle iscrizioni effettuate on-line sempre con il solo riferimento alle strutture scolastiche, ignorando quindi i migliaia di giovani che chiedono di iscriversi ai percorsi dei CFP, quasi si trattasse di allievi-fantasma.

Similmente, nell'ambito della "garanzia giovani", tra i titoli formativi che si possono indicare al momento della registrazione non viene esplicitato il possesso della qualifica triennale, così dimenticando che la legge prevede espressamente questo titolo per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione! Così, chi ha concluso i percorsi triennali della IeFP scoprirà - se avrà buona volontà e non si è ancora scoraggiato - che potrà accedere egualmente alle forme di intervento previste da "garanzia giovani", ma digitando alla voce "diploma", perché così viene spiegato in una risposta fornita nel sito ministeriale tra le FAQ!

Ma, oltre alla necessità di contrastare i predetti atteggiamenti delle pubbliche istituzioni, forse dovuti a ragioni culturali o ideologiche, di trascuratezza - se non di concreto ostruzionismo - nei confronti della IeFP, vi è anche la necessità di assicurare il pieno riconoscimento legale sull'intero territorio nazionale dei titoli acquisiti nel corso dell'intera filiera formativa professionalizzante, con particolare riferimento, tra l'altro, al diploma. Tutto ciò deve essere assicurato, non solo per dare piena effettività alla IeFP costituzionalmente garantita, ma anche in ossequio alla normativa europea che impone il riconoscimento e la promozione della formazione professionalizzante. A tal proposito, tra l'altro, una questione dirimente è quella della sostanziale continuità procedimentale tra i percorsi della IeFP iniziale (triennale e quadriennale) e i percorsi della istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e degli Istituti tecnici superiori (ITS); in particolare, sono cruciali le questioni rappresentate dal quarto anno (che è scarsamente finanziato a livello regionale) e dal quinto anno, l'anno di passaggio al livello post-secondario in cui cooperano attualmente in modo ancora alquanto scoordinato e poco proficuo istituzioni educative che fanno parte di diverse filiere formative (scuole, IeFP, e Università). Senza la configurazione di un solido processo di formazione professionalizzante, complessivamente ricostruibile in termini unitari, e non - come è avvenuto sino ad oggi - sostanzialmente spezzettato fra offerte differenziate messe a disposizione da soggetti e istituzioni di diverse impostazione e caratteristica, l'istruzione e formazione professionale rischia di restare la gamba debole del sistema.

A questo proposito, occorre considerare quanto previsto dalla legge sulla cosiddetta "Buona scuola", la legge n. 107/2015 che prevede alcune disposizioni espressamente dedicate alla IeFP ovvero, più in generale, all'istruzione professionalizzante.

In primo luogo, circa la ricomposizione unitaria della filiera educativa professionalizzante, nel comma 46 dell'art. 1 si è finalmente prescritto che l'accesso nei percorsi degli Istituti tecnici superiori (ITS) avviene o sulla base del diploma di istruzione secondaria di secondo grado (quelli cioè rilasciati dagli istituti scolastici), o sulla base del diploma professionale conseguito al termine dei percorsi quadriennali della IeFP (compresi nel Repertorio nazionale), integrati da una annualità di un percorso di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), ma "la cui struttura e i cui contenuti sono definiti con accordo in sede di Conferenza" Stato-Regioni. Dunque, perché si realizzi quest'importante innovazione - che comunque lascia ancora spazio a quell'incertezza dovuta al "pluralismo" delle strutture educative coinvolte al quale si faceva cenno sopra - occorre attendere il raggiungimento di un prossimo accordo tra Stato e Regioni, che si spera possa intervenire nel più breve tempo possibile. Tra l'altro, va anche ricordata quella disposizione che prevede un apposito procedimento (con decreto del MIUR, sentiti i ministeri interessati) per la determinazione dei criteri di riconoscimento dei crediti acquisiti dagli studenti che hanno concluso i percorsi degli Istituti tecnici superiori, con la garanzia del riconoscimento di un numero minimo - piuttosto elevato - di crediti formativi universitari (cento o centocinquanta, a seconda che si tratti di percorsi di ITS biennali o triennali; vedi art. 51).

In secondo luogo, nell'art. 1, comma 44, della legge n. 107 del 2015 si dispone che, sempre nel rispetto delle competenze delle Regioni, anche le istituzioni formative accreditate per la realizzazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, concorrono "al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo, nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi". Per consentire il perseguimento di tale obiettivo - ossia la pari partecipazione delle istituzioni formative accreditate - l'offerta formativa dei percorsi della IeFP "è definita, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dal Ministro" dell'istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. Tale definizione dei percorsi della IeFP deve tendere "al fine di garantire agli allievi iscritti ai percorsi" della IeFP "pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado", sempre nel rispetto delle competenze regionali, ma dovendosi tener conto "delle disposizioni di cui alla presente legge". Seppure tutto ciò dovrà avvenire senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica, quanto appena ricordato significa che l'offerta formativa della IeFP sarà soggetta ad un provvedimento interministeriale che, sulla base di una previa intesa con le Regioni e dunque nel pieno rispetto del principio di leale collaborazione (in quanto la IeFP costituisce materia di competenza regionale), potrà da un lato garantire alle istituzioni formative accreditate la possibilità di contribuire ai molteplici processi di potenziamento, valorizzazione, trasparenza e qualità dei servizi educativi che la legge n. 107 del 2015 prevede in numerose disposizioni per le istituzioni scolastiche (a partire dall'art. 1, comma 1) - e che dunque andrebbero correttamente estese anche alle istituzioni formative accreditate dalle Regioni - , e dall'altro lato assicurare in concreto agli allievi dell'istruzione professionalizzante la "pari opportunità" rispetto agli studenti delle scuole. Si tratta di un'importante *chance* che, anche ai fini del pieno rispetto del dettato costituzionale relativo all'unitarietà del sistema educativo repubblicano e alla parità di trattamento nel godimento del diritto allo studio, non va persa e anzi attentamente monitorata.

In terzo luogo, nell'articolo 1, comma 181, lett. d), si prevede un'apposita delega al Governo per la "revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché (per il) raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale". Tale delega, a nostro avviso, va inserita in un approccio complessivo e sistemico nel contesto delle altre deleghe previste allo stesso comma 181 della legge n. 107 per il sistema nazionale di istruzione e formazione. In specie, va ricordato che nella lettera f) del medesimo comma si prevede l'emanazione di un apposito decreto legislativo per assicurare "la garanzia dell'effettività del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale, nel rispetto delle competenze delle regioni in tale materia, attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia in relazione ai servizi alla persona, con particolare riferimento alle condizioni di disagio, sia in relazione ai servizi strumentali; potenziamento della Carta dello studente, tenuto conto del sistema pubblico per la gestione

dell'identità digitale, al fine di attestare attraverso la stessa lo status di studente e rendere possibile l'accesso a programmi relativi a beni e servizi di natura culturale, a servizi per la mobilità nazionale e internazionale, ed ausili di natura tecnologica per lo studio e per l'acquisto di materiale scolastico, nonché possibilità di associare funzionalità aggiuntive per strumenti di pagamento attraverso borsellino elettronico”.

Poiché la legge n. 107 del 2015 detta norme per la “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione”, dunque, la garanzia dell'effettività del diritto allo studio riguarda necessariamente anche gli allievi che, a conclusione del primo ciclo di istruzione, intendono iscriversi ai percorsi di qualifica e diploma professionale. Pertanto, anche tali percorsi devono essere opportunamente ed adeguatamente considerati - a partire dall'attuazione delle predette deleghe ai sensi del comma d) e f) del comma 181 - nel senso della necessità di non escludere il sistema della IeFP dalla garanzia dei pari diritti che, proprio ai sensi delle predette normative - vanno garantiti agli allievi dell'istruzione e formazione professionale, al pari degli studenti della scuola.

E ciò, ovvero l'obiettivo essenziale e cruciale dell'eguale considerazione dei sistemi educativi - quello scolastico e quello della IeFP - ai fini della pari garanzia dei diritti dei rispettivi studenti ed allievi, deve essere tenuto in considerazione anche ad altri rilevanti fini previsti nella stessa legge, a pena di determinare un'inammissibile discriminazione costituzionalmente rilevante ai fini della garanzia del diritto allo studio in entrambi gli ambiti nei quali può essere esercitato il diritto-dovere all'istruzione e formazione. In particolare, il principio in questione non può essere negletto dal legislatore delegato nell'attuazione delle seguenti altre deleghe previste nel comma 181: la delega riguardante l'adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione degli studenti (vedi la delega prevista nella lettera i, del comma 181), normativa che rileva anche ai fini dell'ammissione agli esami di Stato degli allievo in possesso del diploma professionale della IeFP nonché del raccordo con la normativa vigente in materia di certificazione delle competenze; la delega relativa alla promozione dell'inclusione scolastica - e quindi anche formativa - degli studenti con disabilità e al riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione (vedi la delega prevista nella lettera c, del comma 181), anche tenuto conto del particolare impegno che la IeFP tradizionalmente profonde nel campo dell'inserimento ed integrazione degli allievi con disabilità; la delega relativa alla formazione iniziale dei docenti (vedi la delega prevista nella lettera b, del comma 181), considerato il fatto che, in base ai livelli essenziali delle prestazioni prescritti nel Capo III del d.lgs. n. 226 del 2005, anche i docenti dei percorsi della IeFP devono essere in possesso dell'abilitazione all'insegnamento; la delega relativa al riordino complessivo del sistema nazionale di istruzione e formazione (vedi la delega prevista nella lettera a, del comma 181), dato che anche l'IeFP fa parte del predetto sistema; la delega relativa alla promozione e diffusione della cultura umanistica, valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali, musicali, teatrali, coreutiche e cinematografiche, e sostegno della creatività connessa alla sfera estetica, anche ai fini dell'accesso, nelle sue varie espressioni amatoriali e professionali, alla formazione artistica nei predetti campi, consistente nell'acquisizione di conoscenze e nel contestuale esercizio di pratiche connesse (vedi la delega prevista nella lettera g, del comma 181), dato il carattere proprio della IeFP, nella quale la formazione educativa si struttura in stretta collegamento con l'esercizio delle pratiche per la concreta acquisizione delle abilità professionali; e, per finire, la delega relativa alla realizzazione del coordinamento tra il Ministero degli affari esteri e il MIUR nella gestione della rete scolastica anche all'estero (vedi la delega prevista nella lettera h, del comma 181), considerata l'esperienza acquisita dalle istituzioni formative che operano da molti anni in altri paesi per la realizzazione di percorsi professionalizzanti che possono essere considerati rilevanti nell'ambito della complessiva offerta formativa del sistema educativo.

### **3. La *governance* unitaria del sistema della IeFP alla prova della riforma costituzionale e della legge Delrio**

Il caso della IeFP è eccezionale nel panorama italiano: si tratta di una competenza legislativa - e conseguentemente amministrativa e regolamentare - attribuita in via esclusiva alle Regioni, le quali agiscono, tuttavia, nei limiti dei principi generali sull'istruzione e nel rispetto di livelli essenziali delle prestazioni (LEP), che sono invece competenza esclusiva della legge dallo Stato. Alla prova dei fatti, questo meccanismo previsto dalla Costituzione ha funzionato soltanto in parte e con evidenti lacune. Come vedremo tra poco, in particolare, il sistema dei LEP appare ancora privo di un cruciale tassello normativo, il regolamento che deve essere approvato dal Governo previa una necessaria intesa con le Regioni. Soprattutto, alla prova dei fatti appare evidente la disomogeneità delle condizioni in cui i soggetti della IeFP si trovano ad operare. Nel centro-sud del territorio nazionale, vi sono Regioni in cui non esistono praticamente percorsi di IeFP erogati da CFP (Umbria, Campania, Basilicata e Sardegna) o si tratta comunque di cifre assolutamente irrisorie (Marche, Abruzzo, Molise), ovvero inferiori a quelle presenti in Regioni assimilabili per livello economico (Lazio e Toscana). Insomma, ciò che manca all'ordinamento della IeFP è un assetto istituzionale dotato da meccanismi e strutture idonee a dare unitarietà di indirizzo, controllo e vigilanza ai singoli sistemi regionali di IeFP. Si sono create tante piccole "Repubbliche" autonome, con il problema aggiuntivo che l'autonomia conquistata spesso non viene neppure esercitata, oppure viene esercitata per consentire l'intervento formativo degli Istituti professionali di Stato in cosiddetto regime di sussidiarietà, così tradendo in sostanza la stessa attribuzione costituzionale di competenza a favore dell'autonomia regionale.

La riforma costituzionale in corso di approvazione si avvia a modificare alcuni aspetti non secondari del meccanismo oggi vigente. Come possono essere interpretate queste innovazioni in modo da assicurare una *governance* ordinamentale compiutamente unitaria ed efficiente della istruzione e formazione professionale? Lo scorso 27 gennaio la Camera dei deputati - che sta esaminando in prima lettura il disegno di legge di revisione costituzionale n. 2613-A - ha approvato un importante emendamento proposto della I Commissione (n. 30.900). Questo emendamento comporta una nuova distribuzione delle competenze (legislative, e quindi regolamentari e amministrative) tra Stato e Regioni in materia di "Istruzione e Formazione Professionale", materia che viene da un lato distinta dalla "Formazione Professionale", e dall'altro lato inserita nel possibile "regionalismo differenziato". Tale testo è stato poi confermato nella successiva approvazione - sempre in prima lettura - da parte del Senato (conclusasi il 13 ottobre 2015). Dunque, poiché nelle seguenti due letture da parte delle Assemblee parlamentari - che si presume avverranno entro la prossima primavera del 2016 - non sono ammissibili emendamenti, questo testo può considerarsi definitivo.

In particolare, in quello che dovrebbe diventare l'art. 117, co. 2, lett. o), Cost., tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sono state inserite "*le disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*". Ne consegue che il testo della Costituzione vigente sarebbe così modificato: "*o) previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa; tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*". Può notarsi che in tal modo, dal punto di vista sistematico, la IeFP verrebbe così distinta dall'area in cui sono comprese le attività di "*istruzione e della ricerca*" (che è infatti disciplinata in un'altra lettera dell'art. 117, co. 2: "*n) disposizioni generali e comuni sull'istruzione; ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*"), mentre risulterebbe affiancata alle materie della previdenza e lavoro.

Inoltre, nell'art. 117, co. 3 - che disciplina le materie in cui le Regioni avranno la competenza legislativa espressamente riservata - dopo i "*servizi alle imprese*" è stato aggiunto "*e della formazione professionale*", e sono state soppresse le parole "*di istruzione e formazione professionale*". A prima lettura, tutto questo implicherebbe quanto segue. La materia della IeFP non sarebbe più indicata come materia di competenza legislativa espressamente riservata alle Regioni; quindi in materia di IeFP le Regioni avrebbero soltanto la competenza residuale ai sensi dell'art.

117, co. 3, ultimo capoverso: *“in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato”*.

Inoltre, circa la IeFP sarebbe introdotta una nuova materia di competenza esclusiva espressamente riservata allo Stato, ma limitatamente alle *“disposizioni generali e comuni”*, in modo analogo alla tutela della salute, all’istruzione, alle attività culturali e turismo, e al governo del territorio. In sostanza, si avrebbe un effetto di concentrazione delle competenze a livello centrale, in quanto ne conseguirebbe che sulla IeFP lo Stato potrebbe esercitare - a differenza di quanto avviene oggi - sia le competenze regolamentari (salvo delega dello Stato alle Regioni), sia 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).

Come detto sopra, poi, nella riforma costituzionale in corso di approvazione è stata introdotta una nuova materia di competenza esclusiva espressamente riservata alle Regioni e diversa dalla IeFP: la *“formazione professionale”*. La materia della *“formazione professionale”* (FP) sarà dunque distinta dalla *“istruzione e formazione professionale”* (IeFP), e su di essa, dunque, non varranno le *“disposizioni generali e comuni”* che lo Stato detterà soltanto con riferimento all’*“istruzione e formazione professionale”*. La competenza regionale sulla *“formazione professionale”* non concernerà quindi gli ambiti propri dell’istruzione e formazione professionale, da intendersi, a nostro avviso, non solo come IeFP iniziale relativa all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione, ma anche come intera filiera dell’istruzione professionalizzante (ad esempio, IFTS e ITS). Questa 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 per oggetto le attività formative diverse dall’istruzione professionalizzante, quelle cioè della formazione continua, a distanza, rivolta agli adulti. Alcuni problemi, tuttavia, potrebbero determinarsi nella precisa distinzione tra le competenze statali sulla *“IeFP”* e quelle regionali sulla *“FP”* in relazione a istituti trasversali, quali l’apprendistato. Le Regioni in materia di *“formazione professionale”* eserciteranno, inoltre, 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, le leggi regionali sulla FP dovranno rispettare i livelli essenziali delle prestazioni prescritti dalle leggi dello Stato ai sensi dell’art. 117, co. 2, lett. m.

Infine, come sopra accennato in relazione al cosiddetto *“regionalismo differenziato”*, nella riforma costituzionale in corso 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 le Regioni sia in condizioni di equilibrio di bilancio). Infatti nell’art. 116, co. 1 è stata inserita la seguente dizione: *“o), limitatamente alle politiche attive del lavoro e all’istruzione e formazione professionale”*. Pertanto, singole Regioni potranno esercitare competenze proprie dello Stato anche in relazione alle politiche attive del lavoro e 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”*, ovvero esercitare ulteriori funzioni regolamentari e amministrative.

In definitiva, il sistema che si intende prefigurare con la riforma in corso di approvazione dovrebbe condurre ad una distinzione tra le attività formative, quelle della IeFP e quelle della FP. Le prime saranno soggette ad un assetto ordinamentale in cui si accentuerà la guida unitaria da parte dello Stato, mentre le seconde saranno mantenute in capo alla sostanziale autonomia delle Regioni. A ciò si potrà fare eccezione per quelle Regioni che varranno far valere, anche per la IeFP, la possibilità di innescare il meccanismo del *“regionalismo differenziato”*. In questo senso, quindi, l’eventuale richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni si tradurrebbe non, come accade

oggi, anche nella totale o parziale omissione nell'attivazione della IeFP, ma nella maggiore volontà di azione e di intervento in questo specifico settore formativo.

A quanto appena detto, va aggiunto che nella riforma costituzionale in corso di approvazione è prevista la definitiva soppressione delle Province, ovvero dell'ente territoriale cui molte vigenti leggi regionali attribuiscono competenze di amministrazione in materia di IeFP. Come noto, la legge cd. Delrio (legge n. 56 del 2014) ha modificato l'assetto funzionale delle Province ed ha istituito le Città metropolitane. In particolare, tra le funzioni fondamentali delle Province non è stata inserita la materia della istruzione e formazione professionale (cfr. art. 85), sicché spetta discrezionalmente alle Regioni, come sta attualmente verificandosi, rideterminare l'ente titolare delle funzioni amministrative in questione. Tra l'altro, la forte contrazione delle risorse finanziarie - e di personale - delle Province induce le Regioni a riacquistare le competenze sulla IeFP nell'ambito di un'impostazione "neo-regionale", anche istituendo agenzie regionali, ovvero, qualora sussista al loro interno la Città metropolitana, differenziando le competenze sulla IeFP tra la Città metropolitana e le altre Province. È dunque in corso un ampio e profondo processo di redistribuzione delle funzioni amministrative relative alla IeFP, che potrebbe determinare non solo incertezza sull'esatta individuazione dell'ente territoriale responsabile, ma anche ulteriori oneri per gli enti accreditati, oltre che per gli stessi utenti del servizio formativo. La riforma costituzionale che dovrebbe essere definitivamente approvata il prossimo anno, da un lato, potrebbe dare ulteriore base di legittimazione alla predetta redistribuzione delle competenze a favore delle Regioni, dato che sancirebbe la definitiva scomparsa delle Province (seppure sostituite da forme associative dei Comuni) dal testo costituzionale; dall'altro lato, però, l'accentuazione della *governance* unitaria della IeFP a favore dello Stato potrebbe determinare ulteriori, e al momento imprevedibili, esiti nel definitivo assetto delle competenze amministrative relative all'istruzione professionalizzante.

#### **4. Un regolamento condiviso per i LEP da rispettare in ogni ambito regionale**

La mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nella IeFP è stato un elemento che ha aiutato la frammentazione dell'offerta formativa professionalizzante nel territorio nazionale, e ha consentito ad alcune Regioni di trascurare in tutto o in buona parte l'obbligo legislativo di istituire percorsi di IeFP coerenti con il modello stabilito in sede nazionale. Anzi l'azione dei CFP da un lato è assente proprio nel Mezzogiorno, dove invece la loro funzione educativa professionalizzante appare per tante ragioni indispensabile; dall'altro lato non è valorizzata complessivamente in un Paese come il nostro dove è diffusa quella piccola e media impresa che avrebbe invece necessità di lavoratori adeguatamente formati, ma che da sola non può "creare" formazione. È dunque necessario che Stato e Regioni, come richiesto dalla normativa vigente, giungano all'intesa necessaria per giungere all'approvazione del regolamento governativo che deve disciplinare i LEP.

Si possono qui fornire alcune indicazioni propositive per consentire di pervenire ad un testo condiviso, base indispensabile per consentire una *governance* unitaria della IeFP, anche mediante la previsione di "percorsi di rientro" delle Regioni omissive e poteri sostitutivi.

In particolare, va ricordato che l'art. 15, comma 4, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 prevede l'adozione di un regolamento governativo per definire le "*modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali*" indicati nel Capo III del decreto legislativo medesimo in materia di IeFP, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni devono assicurare "*nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia di istruzione e formazione professionale e nell'organizzazione del relativo servizio*" (ai sensi dell'art. 15, comma 2). Tale regolamento governativo, come richiesto dal predetto comma 4 dell'art. 15, corrisponde a quello già "*previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*" (cd. legge Moratti). Quest'ultimo fa riferimento al regolamento governativo da adottare, "*sentite le Commissioni parlamentari competenti*" per "*la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la*

*spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici*" secondo la procedura di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, cioè quel regolamento detto di "delegificazione", che consente - a certe condizioni - di innovare rispetto a preesistenti norme di legge. Inoltre, nel comma 2 dell'art. 7 della legge 53/2003 si prevede che questo regolamento debba adottarsi previa intesa da adottarsi in Conferenza Stato-Regioni. Va precisato che le modalità di accertamento del rispetto dei LEP nella IeFP sono distinte dalla specifica attività di valutazione che riguarda la verifica del rispetto dei livelli essenziali nei percorsi formativi, valutazione che spetta al "Sistema nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione" ai sensi dell'art. 22 del d.lgs. 226/2005. Infine va sottolineato che il regolamento, disciplinando funzioni già spettanti in via istituzionale alle autorità pubbliche coinvolte a livello nazionale e territoriale, non prevede alcun maggiore o ulteriore onere a carico della finanza pubblica.

La titolarità dell'accertamento del rispetto dei livelli essenziali nella IeFP andrebbe attribuita ai due Ministeri competenti, cioè MIUR e Ministero del Lavoro, assicurando alle Regioni, sulla base del principio di leale collaborazione e trattandosi di materia di competenza esclusiva regionale, la partecipazione al procedimento di accertamento sia a livello nazionale che a livello territoriale. I Ministeri statali dovrebbe dare luogo ad una "Commissione nazionale per l'accertamento del rispetto dei livelli essenziali nella IeFP", in cui andrebbero collocati sia i rappresentanti dei due Ministeri (a livello di Direttore Generale), che un rappresentante delle Regioni, designato dalla Conferenza Unificata.

Alla Commissione nazionale, coadiuvata anche dal supporto tecnico di INVALSI e ISFOL, potrebbero spettare i seguenti compiti: determinazione e aggiornamento delle linee guida dell'attività di accertamento; nomina delle Commissioni regionali; indirizzo, vigilanza e controllo delle attività svolte dalle Commissioni regionali; deliberazioni inerenti all'accertamento del rispetto dei livelli essenziali; deliberazioni inerenti alla procedura di "rientro formativo". L'attività di accertamento dovrebbe essere svolta a livello regionale da "Commissioni regionali per l'accertamento dei livelli essenziali nella IeFP", con tre componenti (aventi competenze tecniche) nominati dalla Commissione nazionale, e di cui due designati dai Ministeri competenti nell'ambito delle rispettive strutture decentrate, e uno designato dalla Regione.

L'attività di accertamento del rispetto dei LEP nella IeFP, come detto sopra, ha per oggetto i livelli essenziali indicati nel Capo III del decreto legislativo n. 226 del 2005, così come risultano definiti in base ai successivi atti applicativi, e in particolare negli accordi e nelle intese raggiunte tra Stato e Regioni. Si tratta dei seguenti LEP relativi a sei categorie di indicatori: i livelli essenziali dell'offerta formativa (come indicati nell'art. 16 del d.lgs. 226/2005); i livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi (come indicati nell'art. 17 del d.lgs. 226/2005); i livelli essenziali dei percorsi (come indicati nell'art. 18 del d.lgs. 226/2005); i livelli essenziali dei requisiti dei docenti (come indicati nell'art. 19 del d.lgs. 226/2005); i livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze (come indicati nell'art. 20 del d.lgs. 226/2005); e i livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (come indicati nell'art. 21 del d.lgs. 226/2005).

La predetta Commissione regionale dovrebbe allora accertare il rispetto dei LEP in relazione alle sei predette categorie di indicatori con cadenza omogenea per tutti gli indicatori (annuale, oppure triennale collegata, ad esempio, all'avvio a regime dei percorsi formativi della IeFP), oppure con cadenza differenziata a seconda delle categorie di indicatori. La stessa Commissione regionale, al termine delle attività di accertamento da svolgersi entro un determinato periodo di tempo, dovrebbe poi approvare specifiche relazioni da trasmettere alla Commissione nazionale per la valutazione definitiva.

Alla Commissione nazionale spetterebbe invece deliberare in via definitiva sull'accertamento del rispetto dei LEP in ciascuna Regione in relazione alle singole categorie di indicatori, dichiarando rispettivamente l'avvenuto rispetto, o, in caso contrario, indicando le correzioni da apportare all'assetto organizzativo e il termine entro il quale adottare i provvedimenti correttivi, anche

mediante la predisposizione di un apposito “piano formativo di rientro” nel rispetto dei LEP. E qualora una Regione non dovesse adempiere alle indicazioni della Commissione nazionale, quest’ultima potrebbe avere la facoltà di proporre al Governo l’adozione dei provvedimenti correttivi mediante l’esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell’art. 120, comma 2, Cost. e dell’art. 8 della legge n. 131 del 2003.

## **5. Un testo unico per la normativa nazionale relativa alla IeFP e leggi di sistema a livello regionale**

La disciplina normativa relativa all’Istruzione e Formazione Professionale è fortemente frazionata in senso verticale, particolarmente differenziata in senso orizzontale, e intensamente interconnessa in senso trasversale.

In verticale, esistono norme collocate a diversi livelli di governo (Stato, Regioni, enti locali), e con diversa efficacia vincolante: leggi statali che dettano principi generali, leggi regionali, regolamenti statali e regionali, atti di vario tipo posti con accordi e intese in sede di Conferenza Stato-Regione, discipline applicative di carattere tecnico-operativo.

In orizzontale, la competenza statale è distribuita tra una pluralità di disposizioni presenti in leggi, atti legislativi e regolamentari, così come la competenza regionale comporta la presenza contemporanea di una pluralità di discipline in ciascuna Regione, ciascuna organizzata con proprie leggi, regolamenti ed atti attuativi di diversa tipologia ed efficacia (indirizzo, controllo, gestione, regolazione, etc.).

A ciò si aggiunga, in senso “trasversale” - come si detto all’inizio - la molteplicità di atti giuridici che esprimono la volontà congiunta di più diversi livelli di governo (essenzialmente Stato, Regioni e enti locali, quando agiscono unitariamente all’interno della Conferenza Stato-Regioni ovvero della Conferenza unificata), ovvero di più soggetti dello stesso livello di Governo (ovvero la totalità delle Regioni nella Conferenza delle Regioni). Tali atti sono adottati per lo più in quanto previsti da norme di legge statale, a valle o a monte dei procedimenti di attuazione delle norme medesime. In sostanza, la concreta applicazione della prescrizione legislativa viene condizionata al verificarsi di intese, accordi, pareri che richiedono la non facile convergenza tra una pluralità di soggetti appartenenti ad istituzioni differenziate. Questo, in definitiva, è il risultato del fatto che la competenza in materia di IeFP è attribuita in via esclusiva alle Regione, nei predetti limiti unitari sopra indicati.

In tale contesto normativo, non solo la legittimità delle modalità di erogazione del servizio formativo di IeFP è messa costantemente a rischio, in ragione di errori dovuti all’insufficiente o incompleta conoscenza delle norme applicabili, ma soprattutto la stessa sistematicità e coerenza dell’intero assetto prescrittivo ne vengono inevitabilmente a soffrire. Con tutto ciò che ne consegue sul rispetto dei principi di certezza del diritto, e di affidamento dei privati nei confronti delle pubbliche amministrazioni. Insomma, è l’intera IeFP - e dunque lo stesso servizio formativo erogato agli allievi - che finisce per manifestarsi ed apparire secondo modalità incerte ed ambigue.

Per ridurre - e non certo per eliminare - incertezze ed ambiguità due potrebbero essere le strade da percorrere, una a livello centrale e l’altra a livello regionale.

A livello statale, in primo luogo, appare di estrema utilità giungere alla definizione di un testo unico - che potrebbe redigersi anche sulla base della sopra richiamata delega legislativa conferita dalla legge n. 107 del 2015 in materia di “riordino” del sistema nazionale di istruzione e formazione (comma 181, lettera a) - che consenta la ricostruzione, in termini chiari, del sistema della molteplice normativa applicabile sull’intero territorio nazionale in ordine all’istruzione e formazione professionale, al fine di facilitarne la conoscenza, la comprensione e l’applicazione in modo univoco da parte di tutti gli operatori e i destinatari della normativa medesima, ovvero, in primo luogo, gli allievi, le famiglie, le istituzioni formative, le imprese e le stesse pubbliche amministrazioni. Tale testo unico, dunque, dovrebbe abbracciare non solo le norme di rango

legislativo di provenienza dello Stato, ma anche gli atti che ne costituiscono necessaria premessa ovvero conseguenza applicativa, quali le intese, gli accordi e i pareri delle sopra citate Conferenze, ovvero anche gli atti di provenienza europea.

A livello regionale, invece, appare indispensabile che si proceda all'approvazione di leggi "di sistema", che mettano ordine, con un impianto unitario e dedicato, all'intera disciplina regionale sulla IeFP, ed aggiornando quindi la previgente normativa, rendendola coerente con il quadro nazionale ed europeo. Alcune Regioni si sono mosse in tal senso, e altre sono in procinto di farlo, come ad esempio il Veneto. Appare allora necessario riprendere l'iniziativa per l'approvazione delle leggi sul sistema regionale di IeFP, affinché la tematica dell'istruzione e formazione professionale sia nuovamente e con decisione posta all'ordine del giorno dei legislatori e degli amministratori regionali.

## **6. Dalla sussidiarietà "invertita" alla piena valorizzazione del "pubblico sociale"**

I dati confermano che l'Istruzione e Formazione Professionale è richiesta da una consistente fascia di giovani, ma questi non trovano risposte sufficienti, e proprio là dove se ne avrebbe maggior bisogno. Tra l'altro, la IeFP non solo è assente in alcune Regioni, ma in altre Regioni è anche impropriamente sostituita dagli Istituti professionali di Stato che erogano i percorsi formativi sulla base di un meccanismo che richiama formalmente la sussidiarietà, ma in un modo a nostro avviso, erroneo, ovvero, come vedremo meglio adesso, "invertito". Gli Istituti professionali di Stato non erogano vera e propria istruzione e formazione professionale, ispirandosi la loro attività formativa ad altre e diverse logiche e metodologie. Questa sussidiarietà "invertita" è, in vero, un modo per favorire la presenza degli istituti scolastici e conservare il loro personale, ma non soddisfa i veri interessi formativi degli allievi che richiedono un'istruzione professionalizzante. Va invece garantita e valorizzata la presenza dei CFP che sono effettiva espressione non tanto del "privato sociale" - come comunemente si afferma - ma del "pubblico sociale", ossia di quei soggetti che, come diretta espressione di formazioni sociali liberamente istituite, esercitano attività di rilievo e interesse pubblici.

D'altro canto, è vero che esiste nell'attuale sistema ordinamentale l'autonomia attribuita alle Regioni di disciplinare tale sottosistema con proprie leggi e di esercitare su tali basi le relative competenze amministrative, e soprattutto di individuare le risorse da destinare a tale fine, ovviamente integrando le predette risorse di provenienza statale con disponibilità tratte dallo specifico bilancio. Proprio tale autonomia, in assenza di vincoli giuridicamente cogenti posti dalla legislazione nazionale, ha fatto sì che le Regioni si siano trovate in una condizione di pressoché totale discrezionalità, se non addirittura di arbitrio. Talune, dando effettiva attuazione al principio di sussidiarietà orizzontale posto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione, hanno individuato le risorse finanziarie in qualche misura sufficienti per consentire le attività in questione nel territorio regionale, riconoscendo così alle Istituzioni formative del "pubblico sociale" la possibilità effettiva di erogare un congruo numero di percorsi della IeFP iniziale in regime di accreditamento. Altre hanno operato secondo logiche assai diverse, o negando del tutto tale facoltà, o prevedendo risorse finanziarie molto limitate e quindi riconducendo la IeFP ad un ruolo del tutto secondario se non meramente ancillare rispetto alla cosiddetta "sussidiarietà" degli Istituti professionali di Stato, ovvero ancora attribuendo alle Istituzioni formative accreditate soltanto compiti di carattere socio-assistenziale per lo più attinenti al recupero della dispersione scolastica. La stessa presenza degli Istituti professionali di Stato nell'erogazione dei percorsi di IeFP, in ogni caso, rappresenta un tema assai delicato: mediante l'impiego delle risorse statali destinate istituzionalmente all'erogazione di percorsi scolastici - e che, in fatto, sono integrate da cofinanziamenti che, a vario titolo, giungono appositamente dalle Regioni - queste scuole si trovano di fatto a svolgere un ruolo di integrazione e talora di vera e propria supplenza nei confronti delle Istituzioni formative accreditate dalle Regioni.

A ben vedere, questa forma di intervento delle scuole statali rappresenta una vera e propria inversione del principio di sussidiarietà. Quest'ultimo, inteso come sussidiarietà verticale, significa, innanzitutto, che le funzioni pubbliche vanno esercitate dal livello istituzionale più vicino al cittadino, e soltanto in caso di accertata incapacità o inefficienza, consente che possa subentrare temporaneamente e transitoriamente il livello istituzionale più lontano. Dal punto di vista orizzontale, poi, la sussidiarietà implica che le attività di rilievo pubblico possono essere svolte dagli stessi cittadini, sia individualmente che anche in forma associata. Tali principi, espressamente accolti nella nostra Costituzione a partire dalla predetta riforma del 2001 e spesso applicati nella giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda, in particolare, la sentenza n. 303 del 2003), impediscono allo Stato di subentrare nello svolgimento di funzioni spettanti per Costituzione alle autonomie territoriali in assenza di una normativa di legge statale che sia giustificata da un interesse unitario, preveda l'intesa o il parere dell'ente territoriali e rispetti il principio di leale collaborazione.

Nel caso della IeFP l'intervento degli Istituti professionali di Stato, nel senso "sussidiario" come appena detto, è stato previsto da un mero atto di natura regolamentare (il regolamento sul riordino degli Istituti professionali di Stato adottato il 15 marzo 2010, in attuazione dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito dalla legge n.133/2008) e senza alcun riferimento ad un qualsivoglia interesse di carattere unitario che lo giustifichi. Si è trattato di un improprio utilizzo del principio di sussidiarietà che, presumibilmente collegato ad uno scopo politico del tutto contingente, determina in sostanza la sostituzione dello Stato alle Regioni nello svolgimento di un compito a queste costituzionalmente spettante, contrariamente a quanto previsto dall'art. 120, comma 2, Cost. che, invece, prevede l'intervento sostitutivo dello Stato subordinandolo a precise condizioni e a una determinata procedura disciplinata dalla legge statale, ed esattamente quella poi dettata con la legge n. 131/2003.

Con questa peculiare forma di sussidiarietà "invertita" dagli Istituti professionali di Stato, in sostanza, lo Stato provvede esso stesso a fornire i percorsi formativi della IeFP iniziale, secondo le due modalità indicate nel predetto regolamento del 2010, quella "complementare", ove i percorsi di IeFP sono svolti separatamente dai percorsi scolastici e dunque sono svolti in classi che seguono gli stessi canoni della IeFP, e quella "integrativa", ove i percorsi della IeFP - essenzialmente quelli triennali - sono svolti all'interno dei percorsi quinquennali scolastici, potendosi così l'allievo conseguire, alla fine del terzo anno del professionale di Stato, anche il titolo della qualifica professionale. E ciò, se è concretamente e giuridicamente considerato realizzabile in quanto gli Istituti professionali di Stato si avvalgono delle quote del 20% di autonomia e del 25% di flessibilità loro riconosciute, pone dubbi in ordine alla coerenza tra il progetto educativo offerto che è proprio della formazione professionalizzante offerta dalle Istituzioni scolastiche, che nella loro evoluzione si sono in buona misura avvicinate ai percorsi liceali, e quello che è invece che è ormai consolidato nella formazione per competenze che è patrimonio tipico delle Istituzioni formative della IeFP. Dunque, appare discutibile il rilascio di un titolo di qualifica e di diploma professionale da parte di strutture scolastiche a ben altro predisposte, e che talvolta non dispongono delle condizioni operative, soprattutto in termini di risorse umane e strumentali, necessarie per fornire la formazione richiesta dalla IeFP. Ci si può domandare se ciò risponda al principio di affidamento che deve guidare l'azione dell'autorità pubblica cui si rivolgono i cittadini, e soprattutto le famiglie degli allievi che intendono essere educati e formati secondo le finalità proprie della IeFP.

In ogni modo, attraverso le due predette modalità, i percorsi della IeFP, sia per la qualifica che per il diploma professionale, possono essere direttamente erogati da Istituti scolastici dello Stato; in sostanza, si tratta di percorsi di competenza regionale che sono posti in essere da Istituzioni scolastiche che, a ben vedere, traggono il loro sostentamento dal finanziamento cui lo Stato provvede per ben altre attività educative, ovvero per lo svolgimento delle attività propriamente scolastiche. Ma a tal proposito, va ricordato che, sulla base delle intese raggiunte tra le singole Regioni e i rispettivi Uffici scolastici regionali, le Regioni partecipano di regola, talora anche ricorrendo alle risorse disponibili mediante il Fondo sociale europeo, ad una parte delle attività

sostenute dagli Istituti professionali di Stato in relazione ai percorsi formativi della IeFP, in specie per le cosiddette “*misure di accompagnamento per i raccordi tra i sistemi*” (sono, ad esempio, le attività collegate alla “*curvatura professionalizzante*” dei percorsi scolastici, alla prevenzione delle dispersione scolastica, ai tirocini, ai laboratori, al riconoscimento dei crediti o alla certificazione delle competenze), oltre che per le cosiddette “*azioni di sistema*” che, a ben vedere, non riguardano i singoli percorsi formativi, ma l’intero processo di partecipazione degli Istituti scolastici allo svolgimento di attività connesse alla IeFP (sono, ad esempio, le attività connesse alla formazione dei dirigenti o dei referenti scolastici, al “*supporto di rete*”, al “*chiarimento dei nodi problematici*”, o alla “*valutazione delle esperienze*”). Insomma, se è vero che nelle richiamate intese si prevede che l’intervento cosiddetto “*sussidiario*” degli Istituti professionali di Stato nel campo della IeFP non deve comportare “*oneri aggiuntivi*” per lo Stato e per le Regioni, è altrettanto vero che lo svolgimento di tali attività formative comporta un’entrata aggiuntiva per questi Istituti statali.

Così si produce un effetto paradossale: in un settore educativo come quello della IeFP già penalizzato dalla scarsità delle risorse (umane, strutturali e finanziarie), per un verso lo Stato finisce per impiegare una parte delle sue disponibilità finanziarie e delle sue strutture scolastiche per erogare un servizio formativo che non sarebbe in via primaria di sua competenza; per altro verso, le Regioni finiscono per concorrere finanziariamente ai percorsi di IeFP che sono erogati all’interno degli Istituti di Stato.

In definitiva, siamo di fronte ad una situazione definibile come un vero controsenso istituzionale, formativo e finanziario cui va posto rimedio. Occorre riportare lo Stato all’esercizio delle competenze istituzionali attribuitegli dalla vigente Costituzione e dalle leggi dello stesso Stato, evitando così improprie sostituzioni rispetto alle funzioni spettanti invece alle Regioni, mantenendo gli Istituti professionali di Stato nell’ambito delle competenze educative che sono proprie delle strutture formative scolastiche statali, e responsabilizzando le Regioni nel procedere concretamente all’espletamento di una funzione pubblica - quella concernente la disciplina e la gestione della istruzione professionalizzante - sin troppo variamente esercitata, ed anzi in alcune parti dell’Italia gravemente trascurata. Può dirsi che questo compito sia stato negletto principalmente in quelle Regioni dell’Italia centrale e meridionale ove maggiore è il bisogno di apprestare percorsi formativi per i profili professionali richiesti dalle imprese - soprattutto della manifattura e dell’artigianato, ma non solo - e dove particolarmente intensa è la dispersione scolastica.

In questo quadro, gli aspetti finanziari costituiscono un aspetto non secondario, anche dal punto di vista della conformità ai principi costituzionali che sorreggono l’autonomia finanziaria degli enti territoriali ai sensi dell’art. 119 Cost. La Corte costituzionale ha più volte ribadito, dopo la riforma costituzionale del 2001 ricordata all’inizio, che lo Stato non può provvedere ad erogare finanziamenti pubblici negli ambiti spettanti alla competenza legislativa - e dunque amministrativa - regionale. L’intervento finanziario dello Stato, quando non sia giustificato da interessi unitari e da esigenze di riequilibrio, si traduce in un’inammissibile alterazione dell’assetto delle competenze costituzionali, in una vera e propria invasione di campo, alterando il quadro delle responsabilità politiche dei singoli livelli di governo. L’intervento della sussidiarietà “*invertita*” posto in atto mediante gli Istituti professionali di Stato nei percorsi formativi della IeFP, può essere allora inteso come una forma di controverso finanziamento statale in una materia di competenza regionale, giacché consente alle Regioni - nella misura in cui sia concretamente ammessa e operante la presenza degli Istituti professionali di Stato - di ridurre consistentemente il loro intervento finanziario nei riguardi delle Istituzioni formative. Restituire a ciascun livello di governo - statale e regionale - le proprie responsabilità istituzionali e finanziarie relative alla IeFP, dunque, è un obiettivo ormai irrinunciabile se si intende giungere ad un sistema nazionale dell’istruzione e formazione davvero equilibrato e correttamente funzionante.

Alla tematica qui sollevata, in vero, potrebbe fornire risposta proprio uno dei decreti legislativi che saranno adottati in applicazione della legge n. 107 del 2015, ove si prevede, per l’appunto, la possibilità che il Governo detti norme per assicurare il “*raccordo*” tra l’istruzione e formazione

professionale - di competenza regionale - e l'istruzione professionale, di competenza statale (vedi art. 1, comma 181, lettera d).

## **7. La certezza delle risorse finanziarie alla IeFP anche mediante il ricorso ai costi standard per allievo**

Come noto, i CFP operano non sulla base del pagamento di corrispettivi da parte dei soggetti che usufruiscono dei percorsi formativi - come fanno invece le scuole paritarie - ma sulla base del diretto finanziamento pubblico dell'offerta formativa effettuata e proprio in ragione del diretto operare come istituzioni formative che erogano un servizio pubblico. Se si vuole tenere ferma questa soluzione, che risponde al carattere pubblico del servizio erogato dalle istituzioni formative, deve essere garantito uno stabile ed adeguato finanziamento che assicuri certezza ed efficienza nell'erogazione del servizio formativo. In estrema sintesi, i percorsi formativi della IeFP potranno essere erogati in concreto soltanto a condizione che i finanziamenti provenienti dallo Stato e dalle Regioni almeno si stabilizzino (ovvero tornino ai livelli di non molti anni fa, ripristinando, ad esempio, il finanziamento del capitolo di bilancio presente nel MIUR ed eliminando l'avvenuta riduzione della quota di finanziamento in capo al Ministero del Lavoro), e soprattutto se si procederà alla corretta applicazione del meccanismo dei costi standard. Viceversa, i dati dimostrano che i finanziamenti tendono complessivamente a ridursi e che l'applicazione dei costi standard è talora una giustificazione per una corsa al ribasso che conduce inevitabilmente a ridurre la qualità dei servizi formativi, con grave danno per i giovani che frequentano i percorsi della IeFP, per le relative famiglie e per la società tutta.

Infatti, proprio l'appello ai costi standard sta dissimulando - come dimostrato dalle più recenti ricerche sulle spese relative alla IeFP, ivi compresa quella qui presentata - un tentativo di eccessiva e immotivata contrazione delle risorse erogate che potrebbe condurre dapprima al depauperamento dell'offerta formativa - sia in termini quantitativi che qualitativi - e successivamente alla stessa estinzione dei percorsi di IeFP da parte delle istituzioni formative. Il risultato sarebbe non soltanto un gravissimo danno inferto a quell'esperienza di istruzione professionalizzante che, pur tra tante difficoltà, è riuscita ad affermarsi nel panorama nazionale, tra l'altro anticipando con vera lungimiranza quella positiva commistione educativa tra formazione e lavoro che tanti adesso considerano indispensabile per il rilancio dell'Italia tutta. Ma l'esito conclusivo sarebbe anche la dispersione probabilmente irrecuperabile di un prezioso patrimonio fatto di persone in larghissima misura sinceramente appassionate, di competenze educative forgiate secondo canoni adatti a costruire percorsi formativi assai distanti da quelle tradizionalmente applicati nel settore scolastico, e di strutture, laboratori, impianti di addestramento che sarebbe costosissimo, se non forse impossibile, ricostituire.

Per procedere al calcolo del di ciò che si può definire come il "Costo Annuale Standard per Allievo" (CASA), allora, si dovrà tendere a realizzare una funzione di costo ottimale che sia rivolta a determinare il costo giustificato, date le caratteristiche proprie del contesto in cui si opera e degli allievi cui ci si rivolge, per fornire il servizio educativo relativo al percorso formativo secondo parametri almeno coerenti con i LEP che abbiamo sopra richiamato (con riferimento, quindi, ai criteri di accreditamento e ai relativi obblighi di qualità, adeguatezza e funzionalità che gravano sulle Istituzioni formative per l'accreditamento dell'Istituzione formativa e per la legittima partecipazione ai bandi regionali di erogazione dei percorsi formativi), cioè per garantire l'erogazione annuale del servizio stesso a ciascun allievo che si iscriva al percorso in questione e che intenda così acquisire una determinata qualifica o un determinato diploma professionale secondo modalità di sufficiente adeguatezza e funzionalità.

Il costo unitario annuale di erogazione del servizio educativo, dunque, dovrà considerare il prezzo degli *input* - cioè dei costi dei fattori della produzione dell'intero servizio formativo, così come essi sono effettivamente e concretamente determinabili in relazione ai canoni di adeguatezza,

qualità e funzionalità che sono richiesti dai LEP propri della IeFP -, in relazione allo specifico *output* formativo perseguito, ovvero a quel particolare risultato professionalizzante cui tende il percorso erogato, e tenuto conto del contesto economico, di alcune particolari tipologie di destinatari del percorso stesso e dell'incidenza delle condizioni di disagio educativo nel quale si opera, cioè delle principali varianti che possono obiettivamente incidere sui fattori di costo presi in considerazione

Ne discende che l'attribuzione di risorse finanziarie all'Istituzione formativa da parte delle Regioni non dovrebbe essere determinato in modo arbitrario, ma dovrebbe, più correttamente, corrispondere al fabbisogno complessivo standard collegato al costo annuale per ciascun allievo iscritto ai percorsi di IeFP attivati in relazione ai corrispondenti obiettivi formativi delle prestazioni erogate e tenuto conto delle variabili proprie del contesto in cui si opera.

Pertanto, oltre ad una quota dei costi imputabili alle spese per così dire "strutturali" che sono sostenute dall'Istituzione formativa, cioè quelle relative alla dotazione infrastrutturale e alla predisposizione e al funzionamento dell'assetto organizzativo minimo necessario, potrebbero essere considerate le spese "funzionali", quelle cioè direttamente imputabili all'erogazione del singolo percorso formativo e sempre in coerenza con i parametri considerati, come già detto, ai fini del rispetto dei LEP (ovvero, attualmente, dei requisiti di accreditamento) vigenti nella IeFP. Tali spese funzionali si riferiscono, in particolare, ai costi annuali per il personale dedicato (dirigenziale, docente e amministrativo), per i servizi "strumentali" - quelli cioè finalizzati ad assicurare adeguati servizi di supporto al percorso formativo (in materia di progettazione dei percorsi formativi, gestione delle attività formative, attività laboratoriali, supporto dei soggetti con disabilità) -, e, infine, per i servizi "complementari", quelli cioè rivolti ad assicurare adeguatezza, efficacia e qualità dei percorsi formativi, in entrata, durante e al termine dei percorsi stessi, e con specifico riferimento, quindi, alle attività di orientamento, monitoraggio, valutazione, certificazione, qualità. L'ammontare così determinato, poi, dovrebbe essere parametrato in relazione a fattori di contesto collegati alle specifiche condizioni regionali in cui l'Istituzione si trova ad operare, sia dal punto di vista economico (quali, ad esempio, il reddito familiare medio nella Regione), sia dal punto di vista dei destinatari del percorso formativo (come, ad esempio, la presenza di disabili), ovvero delle condizioni di disagio educativo in cui si agisce, con riferimento, in particolare, al tasso di dispersione formativa nella Regione.

Questa proposta metodologica per il calcolo del predetto "Costo Annuale Standard per Allievo" (CASA) e del corrispondente fabbisogno standard per l'erogazione dei percorsi formativi nella IeFP, potrebbe consentire di assicurare, mediante parametri obiettivi, un'equilibrata e dunque corretta assegnazione delle risorse finanziarie alle Istituzioni formative accreditate, nel rispetto del principio dell'efficiente allocazione delle risorse pubbliche disponibili e in coerenza con la necessaria garanzia di un fondamentale diritto di cittadinanza, quello di istruzione e formazione nell'ambito dei percorsi della IeFP. Certo, l'applicazione di tale metodologia richiede consistenti requisiti informativi, ma questi ultimi appaiono senz'altro rintracciabili sulla base dell'ampia mole di dati di cui si può attualmente disporre. Nulla esclude, infine, che nella funzione di determinazione dei costi standard si possano introdurre correttivi volti ad incentivare le esperienze educative già positivamente realizzate dalle Istituzioni formative, ad esempio mediante forme premiali qualora si raggiungano risultati particolarmente apprezzabili sulla base delle attività di valutazione poste in essere dalle autorità competenti ovvero in relazione agli esiti occupazionali degli allievi che hanno già concluso i percorsi formativi, o ancora in relazione a risultati positivi nel processo di integrazione sociale di allievi stranieri o italiani seconda generazione. In questo modo il costo annuale standard per allievo, da strumento di efficiente allocazione delle risorse disponibili, concorrerebbe al miglioramento complessivo della qualità del sistema formativo della IeFP nel perseguimento di obiettivi di rilevante impatto sociale.

Insomma, il risultato sarebbe il contemporaneo perseguimento non solo dell'efficienza in senso economico-finanziario nell'ambito di un corretto rapporto tra le Amministrazioni regionali e le Istituzioni che operano nella IeFP, ma anche di un obiettivo di cruciale rilievo costituzionale, vale a

dire la garanzia del diritto fondamentale all'istruzione e formazione sull'intero territorio nazionale in condizioni di effettiva eguaglianza. Insomma, l'esigenza di un attento impiego delle finanze pubbliche sarebbe positivamente coniugata con il rispetto della libertà individuale alla scelta educativa allorché quest'ultima si rivolga all'istruzione professionalizzante offerta dalle Istituzioni formative del "pubblico sociale".

Un meccanismo parzialmente simile - connesso alle esigenze di efficienza e qualità che sono alla base del concetto di costo standard per allievo quale base di riferimento per la distribuzione delle risorse finanziarie - è prefigurato in una proposta di legge adesso all'attenzione del Consiglio regionale del Veneto (vedi la proposta di legge n. 19 del 2015, presentata su iniziativa, tra l'altro, del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia). Oltre alla possibilità di "concedere buoni e contributi agli allievi frequentanti le istituzioni scolastiche e formative al fine di coprire, in tutto o in parte, le spese effettivamente sostenute per la frequenza dei percorsi educativi scelti" (vedi art. 7), si prescrive che il riparto delle risorse finanziarie disponibili per i percorsi della IeFP debba avvenire "sulla base del criterio principale della quota capitaria, con riferimento al numero effettivo dei fruitori delle attività e dei servizi, adottando coefficienti e criteri correttivi, anche in relazione alla collocazione territoriale, alle caratteristiche dell'utenza e alla tipologia e qualità dell'offerta formativa" (vedi art. 20, comma 2). Poi, si consente di "riconoscere i comportamenti eccellenti sul piano dei risultati raggiunti", e di "valorizzare le capacità progettuali", evidentemente, potremmo aggiungere, anche dal punto di vista della distribuzione delle risorse finanziarie (vedi sempre art. 20, ultimo comma). Insomma, la tendenza ad utilizzare criteri oggettivi, collegati a parametri qualitativi, nella distribuzione delle risorse tra i soggetti che erogano i percorsi della IeFP in regime di accreditamento, sembra affermarsi e va dunque sostenuta con ulteriore attività di studio ed analisi affinché possa tradursi in strumenti concretamente e correttamente utilizzati.

## **8. Il nuovo ruolo dei CFP nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro per i giovani e gli adulti: verso i CFPL?**

Il nuovo assetto dei servizi per il lavoro e lo stretto collegamento tra il mondo del lavoro - più flessibile soprattutto in uscita - e il procedimento di apprendimento professionalizzante, impone di riconsiderare la funzione dei CFP, rendendoli strutture capaci di agire anche nell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, utilizzando, in particolare, quella flessibilità che è propria dell'esperienza consolidata in tema di percorsi formativi personalizzati, orientati all'acquisizione di competenze e alla certificazione formale e informale

Tale funzione risulta adesso valorizzata anche da alcune prescrizioni legislative del cd. *Jobs Act*, cioè della legge n. 183 del 10 dicembre 2014. In particolare, nell'art. 1, comma 4, lett. n) si parla della "valorizzazione delle sinergie tra servizi pubblici e privati nonché operatori del terzo settore, dell'istruzione secondaria, *professionale* e universitaria, anche mediante lo scambio di informazioni sul profilo curricolare dei soggetti inoccupati o disoccupati, al fine di rafforzare le capacità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro, prevedendo, a tal fine, la definizione dei criteri per l'accreditamento e l'autorizzazione dei soggetti che operano sul mercato del lavoro e la definizione livelli essenziali delle prestazioni nei servizi pubblici per l'impiego".

Inoltre, nella successiva lettera v) si parla della "attivazione del soggetto che cerca lavoro, in quanto mai occupato, espulso dal mercato del lavoro o beneficiario di ammortizzatori sociali, al fine di incentivarne la ricerca attiva di una nuova occupazione, secondo *percorsi personalizzati di istruzione, formazione professionale e lavoro*, anche mediante l'adozione di strumenti di segmentazione dell'utenza basati sull'osservazione statistica". Ed ancora nella lettera z), si fa riferimento alla "valorizzazione del sistema informativo per la gestione del mercato del lavoro e il monitoraggio delle prestazioni erogate, anche attraverso l'istituzione del fascicolo elettronico unico contenente le informazioni relative ai *percorsi educativi e formativi* (etc.)"

Ancora nella successiva lettera bb) si parla dello “scopo di rafforzare l’azione dei servizi pubblici nella gestione delle politiche attive e favorire la *cooperazione con i servizi privati*, anche mediante la previsione di strumenti atti a favorire il conferimento al sistema nazionale per l’impiego delle informazioni relative ai posti di lavoro vacanti.”

Certo, molto dipenderà dai decreti legislativi in corso di approvazione e dalla relativa attuazione. Si pensi, in particolare, alla disciplina dell’accreditamento per servizi per il lavoro, che è contenuta nell’art. 12 del d.lgs. n. 150 del 14 settembre 2015, ove si prevedono apposite competenze delle Regioni che dovranno definire i “propri regimi di accreditamento” secondo criteri definiti con decreto del Ministro del Lavoro, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. Tra l’altro, si istituisce un Albo nazionale degli enti accreditati a svolgere attività di formazione professionale, che sarà gestito dalla nuova Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) (v. art. 15). Inoltre, i servizi offerti dai centri regionali per l’impiego potranno essere erogati “anche mediante il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati sulla base dei costi standard definiti dall’ANPAL e garantendo in ogni caso all’utente facoltà di scelta” (vedi art. 18, comma 2). Infine si prevedono incentivi finanziari per il contratto di apprendistato per la qualifica, il diploma e il certificato di specializzazione tecnica superiore (vedi art. 32).

Altra novità è rappresentata dalla disciplina dell’apprendistato come ridefinita dal Capo V del d.lgs. n. 80 del 15 giugno 2015, che prevede un “sistema duale” in cui tutte le forme di apprendistato collegate all’acquisizione di titoli successivi alla scuola secondaria di primo grado - e dunque non solo l’apprendistato direttamente collegato ai percorsi della IeFP volti alla qualifica e al diploma professionale, e quello rivolto al certificato di specializzazione tecnica superiore, ma anche l’apprendistato per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, così come quello di alta formazione e ricerca - “integrano organicamente (...) formazione e lavoro” con riferimento ai titoli di istruzione e formazione professionale e alle qualificazioni professionali contenuti nel Repertorio nazionale (vedi art. 41, comma 3). Occorrerà valutare con attenzione questa nuova disciplina dell’apprendistato, che tuttavia, almeno a prima vista, non sembra fornire la svolta tanto attesa per rivitalizzare questo istituto nel senso di un vero e proprio “sistema duale” che faccia perno sulla IeFP. Viceversa, si prosegue nella ricerca di meccanismi misti e a più voci, e dunque di difficile riconduzione a modelli solidi e chiaramente percepibili nella propria identità.

In ogni caso, occorrerà avere una visione aperta, in quanto una futura trasformazione dei CFP fino a farli divenire Centri di Formazione Professionale e per il Lavoro - ovvero “Scuole della formazione professionale”, come ipotizza, forse con qualche anticipo, la sopra richiamata proposta di legge regionale del Veneto -, potrebbe essere l’occasione per mettere a frutto e a sistema i numerosi rapporti che la IeFP ha da lungo tempo sperimentato con il mondo delle imprese e del lavoro.