

La riforma della Costituzione e l'Istruzione e Formazione Professionale

GIULIO M. SALERNO¹

Il disegno di legge costituzionale, intitolato “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” (A.C. 2613-D), definitivamente approvato dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, e sottoposto nel prossimo autunno a referendum popolare, è oggetto del presente approfondimento in relazione a quale potrebbe essere il nuovo assetto dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) nell'ambito del processo di ridefinizione e di riallocazione delle competenze pubbliche risultanti dalla riforma costituzionale.

1. Premessa

Il disegno di legge costituzionale, intitolato “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione” (A.C. 2613-D), definitivamente approvato dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016, e sottoposto nel prossimo autunno a *referendum* popolare, è oggetto del presente approfondimento in relazione a quale potrebbe essere il nuovo assetto dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) nell'ambito del processo di ridefinizione e di riallocazione delle competenze pubbliche risultanti dalla riforma costituzionale.

Anche per consentire la migliore comprensione di quella parte della legge costituzionale che coinvolgerà la IeFP in caso di esito positivo del *referendum*, appare allora necessario svolgere qualche riflessione introduttiva sui principali aspetti procedurali che hanno caratterizzato questo progetto di “grande riforma” della seconda Parte della Costituzione. L'analisi poi proseguirà con l'esame dei profili innovativi che toccheranno in modo diretto o indiretto le attività di istruzione e formazione. Si darà anche qualche indicazione di prospettiva circa la futura *governance* nazionale di questo specifico settore delle attività educative che, a partire dalla riforma costituzionale 2001, ha acquisito immediato rilievo costituzionale. A tal proposito, va subito detto che anche con la riforma costituzionale l'IeFP rimarrà sempre oggetto di riconoscimento e protezione da un'apposita disposizione di rango costituzionale che ne assicurerà così la permanente autonoma distinzione rispetto all'istruzione scolastica.

¹ Ordinario di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

La necessità di procedere a tale analisi e alle conseguenti riflessioni di prospettiva appare tanto più rilevante se si considera che la IeFP coinvolge attualmente molteplici livelli di governo – statale, regionale e locale – che, in caso di esito positivo del *referendum*, saranno tutti coinvolti dalla riforma e dunque dovranno confrontarsi con un profondo mutamento dei parametri costituzionali relativi all’attribuzione e all’esercizio delle funzioni pubbliche di ordine legislativo, regolamentare e amministrativo. Soprattutto, sarà modificato il rapporto tra gli enti del decentramento territoriale e l’autorità statale che sarà dotata di poteri di governo e di indirizzo unitario della IeFP. In questo settore, inoltre, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale – costituzionalmente riconosciuto ai sensi dell’art. 118, comma 4, Cost. che rimane fermo anche con la riforma in corso – sono attivamente protagoniste numerose istituzioni formative accreditate del “pubblico sociale”. Esse dovranno confrontarsi ed interagire con il mutato assetto istituzionale della IeFP nel quale dovranno applicarsi nuovi principi costituzionali volti ad assicurare la trasparenza dell’azione amministrativa ed obiettive condizioni di efficienza nell’esercizio delle funzioni pubbliche. È allora altrettanto evidente che il concreto dispiegarsi delle istituzioni formative accreditate nei rapporti con le istituzioni, con le famiglie, con gli allievi e con il mondo del lavoro e delle imprese, sarà fortemente interessato dai molteplici cambiamenti che la riforma costituzionale prefigura.

È perciò opportuno considerare con il giusto anticipo gli effetti e le conseguenze che la riforma costituzionale potrebbe determinare, anche al fine di suggerire gli sviluppi attuativi maggiormente coerenti con un’esigenza che è ormai largamente riconosciuta, quella cioè di consentire anche in Italia – similmente a quanto avviene in altri Paesi a noi vicini – l’effettiva e diffusa presenza dell’istruzione professionalizzante. Si tratta cioè di verificare se tramite l’attuazione di questa riforma costituzionale la scuola risulti finalmente e diffusamente affiancata, su tutto il territorio nazionale, dall’altra “gamba” dell’istruzione, quella in cui l’educazione dei giovani viene collegata direttamente alla conoscenza del mondo del lavoro.

2. Considerazioni introduttive sui profili procedurali, istituzionali e politici della riforma costituzionale

In via generale, va rilevato che il testo di “grande riforma” della Costituzione che sarà sottoposto prossimamente al voto popolare è il risultato di un procedimento deliberativo che si è svolto secondo modalità assai articolate e nelle quali, se da un lato il Governo ha svolto un ruolo cruciale, dall’altro lato il Parlamento è intervenuto in modo rilevante e non secondario. Come noto, infatti, il disegno di legge costituzionale è stato inizialmente presentato dal Governo Renzi (il 18 aprile 2014 al Senato, dopo essere stato approvato in Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2014), subito dopo la costituzione dell’esecutivo (entrato in carica il 22 febbraio 2014), a testimonianza della centralità attribuita nel programma governativo alla necessità di procedere a modificare in più punti il testo costituzionale. Soprattutto si intendevano affrontare i due più delicati punti critici della vigente forma statale: per un verso, il rapporto tra Governo e Parlamento, e per altro verso il decentramento territoriale delle istituzioni. Circa il secondo aspetto, che è quello qui rilevante, occorre soprattutto affrontare e risolvere i difetti emersi a seguito della revisione costituzionale del 2001, i cui risultati sono risultati piuttosto scadenti per non pochi aspetti.

A tal proposito, similmente ad altri precedenti Governi, anche quello presieduto da Renzi ha istituito, all’interno della Presidenza del Consiglio, un apposito Dipartimento con competenze in tema di “riforme istituzionali”, così confermandosi lo stretto e diretto interesse dell’intero governo ad utilizzare le proprie competenze di proposta e di guida della maggioranza in materia di riforme. Del resto, questo interesse era stato espressamente annunciato dal Presidente del Consiglio al momento della presentazione delle dichiarazioni programmatiche di fronte alle Assemblee parlamentari.

Erano così riecheggiate le parole pronunciate il 22 aprile 2013 dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano innanzi allo stesso Parlamento, al momento della sua eccezionale rielezione nella carica, allorché il Capo dello Stato aveva aspramente rimproverato i partiti per l'insuccesso delle iniziative di riforma avviate nel corso della precedente legislatura (la XVI), insuccesso considerato come "il punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di responsabilità". Napolitano, definendo imperdonabile la mancata riforma elettorale e il nulla di fatto in tema di riforma della II parte della Costituzione, lanciava un duro monito: "Se mi troverò davanti a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze".

Può ricordarsi che il primo Governo della XVII legislatura, quello di larga coalizione presieduto da Enrico Letta, non era poi riuscito nell'intento. Sul versante sia della riforma costituzionale che di quella elettorale, infatti, fallì il tentativo di approvare una legge costituzionale che, richiamando esperienze precedenti (la l.cost. 1/1993, e la l.cost. 1/1997), intendeva istituire una Commissione bicamerale con funzioni referenti in entrambe le materie. La procedura di formazione di questa legge costituzionale si fermò all'ultimo passaggio, verso la fine del 2013, quando mancava ormai soltanto la seconda approvazione della Camera dei deputati.

Con l'avvento del Governo Renzi il processo di riforma delle istituzioni è dunque tornato al centro dell'attenzione dell'esecutivo, tanto più innanzi ad un Parlamento le cui divisioni e debolezze hanno paradossalmente favorito l'azione del Governo su questo fronte. Da ciò è anche scaturita la sensazione di un procedimento parlamentare di approvazione posto sotto l'attenta vigilanza governativa, e dunque non lasciato al solo ed autonomo determinarsi delle forze politiche. Lo stesso svolgimento dei lavori parlamentari è stato poi caratterizzato da accelerazioni inusuali nella prassi e da una serie di decisioni procedurali connesse all'interpretazione delle norme regolamentari che hanno favorito il favorevole concludersi del procedimento di approvazione.

Il disegno di legge costituzionale presentato inizialmente dal Governo Renzi, va aggiunto, rifletteva in gran parte i risultati dei lavori svolti dalla Commissione per le riforme costituzionali – composta da giuristi ed esperti di diversa estrazione politica ed ideologica – che era stata nominata durante l'esecutivo Letta dall'allora Ministro per le riforme Gaetano Quagliariello. In tal modo, per un verso si faceva proprio un disegno riformatore che a grandi linee risultava già largamente condiviso anche a livello scientifico, per altro verso si evitava di ricominciare nuovamente nell'analisi e nel confronto delle diverse ipotesi di riforma che già da lungo tempo erano all'attenzione degli studiosi.

Il Parlamento, in ogni caso, è intervenuto in modo consistente sul testo inizialmente proposto dal Governo: dapprima il Senato l'8 agosto 2014 ha approvato con modificazioni il testo originario; poi la Camera ha apportato altre modifiche, approvando un nuovo testo il 10 marzo 2015; infine il Senato ha apportato ulteriori cambiamenti con l'approvazione del 13 ottobre, cui dunque è dovuto il testo definitivo. Questo testo è poi stato riapprovato dalla Camera, sempre in prima lettura l'11 gennaio 2016, e successivamente, in seconda deliberazione, sia dal Senato (il 20 gennaio 2016) che dalla Camera (il 12 aprile 2016). Centinaia sono stati gli emendamenti apportati in sede parlamentare, anche provenienti dalle opposizioni, sia alla Camera che al Senato.

In particolare, per quanto qui interessa, la materia della IeFP è stata oggetto di una sorta di "navette" tra la competenza delle Regioni e la competenza dello Stato. Mentre inizialmente il testo approvato dal Senato nell'agosto 2014, con l'approvazione di uno specifico emendamento, manteneva in capo alle Regioni l'attuale competenza esclusiva sull'istruzione e formazione professionale, con una modifica apportata nella successiva approvazione della Camera si è giunti alla formulazione – poi divenuta definitiva – che riserva, da un lato, allo Stato le "*disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale*" e, dall'altro lato, alle Regioni l'"*organizzazione in ambito regionale (...) della formazione professionale*". Si è così pervenuti ad una sorta di parziale e bilanciato riaccentramento delle funzioni pubbliche in materia di istruzione e formazione: allo Stato andranno i compiti di unificazione e di direzione centrale del sistema nazionale dell'istruzione e formazione professionale, mentre alle Regioni resterà non solo la piena

competenza in tema di formazione professionale, ma anche la competenza di dare specifica e differenziata attuazione ai singoli sistemi regionali dell'istruzione e formazione professionale, declinando le indicazioni “*generali e comuni*” statali in modo coerente con le esigenze proprie di ciascuna comunità regionale.

Tornando al procedimento seguito, va segnalato che nel corso dei lavori parlamentari l'accordo inizialmente raggiunto con uno dei principali partiti di opposizione, Forza Italia, è venuto meno, e dunque le seconde approvazioni delle due Camere sono avvenute a maggioranza assoluta, e pertanto con il consenso per lo più della maggioranza governativa. Non si è raggiunta, quindi, nelle due ultime approvazioni parlamentari quella maggioranza dei due terzi che ai sensi dell'art. 138 Cost. consente di procedere all'immediata promulgazione della legge costituzionale e alla conseguente entrata in vigore di quest'ultima. Occorrerà così attendere tre mesi che decorrono dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale avvenuta il 15 aprile 2016 - e che dunque scadono il 15 luglio 2016 -, entro i quali è possibile chiedere il *referendum* popolare sulla legge approvata dalle Camere in duplice lettura.

Tutto ciò ha condotto inevitabilmente all'attivazione del *referendum* confermativo-oppositivo che si svolgerà nel prossimo autunno, e che è oggetto di richieste – parlamentari e di iniziativa popolare – provenienti sia dallo schieramento favorevole che da quello contrario alla “grande riforma” costituzionale in oggetto. Il senso di questo *referendum* è costituzionalmente vincolato nel suo oggetto e nella sua domanda: si chiede al popolo di approvare o meno nella sua intelligenza il testo della legge costituzionale che è scaturito dal procedimento parlamentare, al fine di consentire o meno l'entrata in vigore di questa stessa legge. E ciò vale tanto più quando si tratta di un atto legislativo di revisione della Costituzione, il cui contenuto è conclusivamente determinato dal Parlamento nell'esercizio della sua propria ed esclusiva competenza e responsabilità. Spetterà dunque al popolo, mediante il voto referendario, valutare nel suo complesso questo disegno di legge di revisione, soppesando tutti gli elementi che lo compongono.

Per quanto riguarda la IeFP il disegno di legge costituzionale prefigura, come vedremo, prospettive di riforma particolarmente incisive che potranno determinare consistenti innovazioni rispetto all'attuale quadro ordinamentale. Per esprimere un giudizio di merito su questo specifico aspetto della riforma, dunque, occorre considerare con attenzione le molteplici modifiche che si intendono apportare sia alla specifica disciplina costituzionale della IeFP che ad altri profili istituzionali a quest'ultima indirettamente collegati. Così si potrà valutare in piena consapevolezza se le modifiche prefigurate si rivolgono sostanzialmente a soddisfare le più rilevanti esigenze di innovazione che da tempo costituiscono oggetto delle più impellenti richieste volte a dare effettività, stabilità e piena diffusione alla IeFP.

3. In particolare, la revisione del Titolo V della seconda Parte della Costituzione

Il disegno di legge costituzionale, tra l'altro, comprende importanti modificazioni del Titolo V della seconda Parte della Costituzione, quella porzione della Costituzione, cioè, che è dedicata alle Regioni, alle Province e ai Comuni. Va ricordato che queste stesse disposizioni costituzionali sono state oggetto di interventi riformatori piuttosto recenti (vedi le leggi cost. n. 1/1999 e n. 3/2001) in ordine alla modifica della forma di governo regionale, all'ampliamento dei poteri e delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, e all'istituzione delle Città metropolitane. A seguito di queste innovazioni, in particolare, la forma di governo delle regioni è divenuta “neo-parlamentare”, e le competenze legislative delle Regioni sono state fortemente incrementate, sia introducendo nuovi ambiti di competenze legislative regionali concorrenti, sia delimitando la competenza legislativa statale ai soli settori espressamente indicati nella Costituzione, sia, infine, introducendo il principio, tipico peraltro degli ordinamenti federali, in base al quale le materie legislative non espressamente attribuite alla competenza dello Stato sono, in via residuale, di spettanza regionale. Nuovi e rilevanti compiti e funzioni di rango amministrativo, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e

differenziazione, sono stati poi attribuiti agli enti decentrati. Ed ancora, si è introdotto nella Costituzione il principio di sussidiarietà cd. “orizzontale”, quello cioè rivolto non solo a garantire, ma soprattutto a promuovere l’autonoma iniziativa dei privati, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (art. 118, ultimo comma, Cost.).

Se devono riconoscersi i risultati positivi della revisione della forma di governo regionale, l’ampliamento dei poteri legislativi delle Regioni non ha avuto, invece, altrettanto successo. Soprattutto, nella riforma costituzionale si sono ben presto individuati alcuni difetti, come, ad esempio, la sovrapposizione di alcune materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato con altre di competenza concorrente regionale, la cancellazione dell’interesse nazionale quale limite della legislazione regionale, e la mancanza di un potere statale sostitutivo capace di intervenire efficacemente in caso di inadempienze regionali. Il confuso quadro di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni ha prodotto ulteriori incertezze nella distribuzione delle funzioni amministrative, sicché il contenzioso che ne è derivato ha subito interessato la Corte costituzionale che è dovuta intervenire a più riprese in una difficile opera di supplenza e ricomposizione del sistema dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali. La stessa concretizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale è stata ostacolata dal confuso riparto delle attribuzioni tra le diverse istituzioni, risultandone talora impedito – come nel caso della stessa IeFP – il pieno ed effettivo dispiegamento.

Certo, ormai a distanza di quindici anni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 molti aspetti controversi sono stati affrontati in modo più o meno puntuale dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ma le incertezze, le lacune e i conseguenti contrasti continuano a manifestarsi con effetti certamente non positivi per il corretto ed efficace determinarsi delle politiche pubbliche, talora irragionevolmente frazionate tra i diversi livelli di governo, e spesso, anche per tali ragioni, produttive di sprechi e cattiva gestione della cosa pubblica.

Inoltre, proprio in alcuni ambiti collegati all’erogazione di prestazioni pubbliche rivolte ad assicurare diritti sociali da garantirsi a favore dell’intera collettività in condizioni di eguaglianza, come ad esempio proprio nell’ambito dell’Istruzione e Formazione Professionale, le competenze istituzionalmente spettanti alle Regioni non sono state esercitate in modo sufficientemente omogeneo sull’intero territorio nazionale. Sicché dall’attribuzione della titolarità – e della conseguente responsabilità - regionale su tali competenze non è derivato l’esercizio di queste ultime da parte di tutte le Regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che, invece, devono essere per Costituzione garantiti a tutti i cittadini, a prescindere dalla Regione di residenza. Alcune Regioni si sono attivate, mentre altre sono rimaste parzialmente o totalmente inattive. Dal punto di vista qui in esame, la previsione costituzionale del diritto individuale all’istruzione, inteso quindi anche come diritto all’istruzione e formazione, dunque, è rimasta in parte sulla carta, anche perché lo Stato è rimasto sostanzialmente privo della possibilità di agire come “*ultima ratio*” rispetto alle inefficienze del sistema, ormai totalmente regionalizzato, della IeFP. Quindi, la mancanza di una *governance* unitaria, o comunque di competenze centrali capaci di conferire o di restituire quel minimo di indispensabile unità al sistema della IeFP, ha sostanzialmente contribuito ad una forte limitazione “fattuale” del diritto di cittadinanza in questione.

È a partire da questa problematica condizione, dunque, che vanno considerate le nuove modifiche che il disegno di legge costituzionale in oggetto intende apportare al Titolo V della seconda Parte della Costituzione in relazione alla IeFP. In via generale, può dirsi che l’ampia revisione di questa parte della Costituzione persegue essenzialmente i seguenti obiettivi che qui di seguito saranno analizzati con esplicito riferimento all’Istruzione e Formazione Professionale: l’integrale soppressione della categoria delle materie di competenza legislativa concorrente; la ridefinizione dell’elenco delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, talora connesse alla sola attività “unificante” degli ambiti così acquisiti; la predisposizione di un nuovo elenco di materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, ma tutti collegati al solo ambito o interesse regionale; l’introduzione della clausola di supremazia a favore della legge statale che è dotata del potere di intervenire pure nelle materie di competenza regionale

quando siano in giuoco interessi di carattere unitario; la riformulazione del regionalismo differenziato in modo da renderlo più rispondente a criteri di efficienza e sostenibilità finanziaria; e, infine, la “decostituzionalizzazione” delle Province, sostituite da “enti di area vasta” definiti nelle linee essenziali dalla legge dello Stato e rimessi per il resto all’autonoma discrezionalità regolatoria di ciascuna Regione. Vanno poi considerati, come vedremo, anche ulteriori nuovi principi costituzionali attinenti all’esercizio delle funzioni amministrative e ai profili della copertura finanziaria dei poteri pubblici, soprattutto di carattere locale, che comunque possono avere un qualche rilievo anche nei riguardi delle attività proprie della IeFP.

Deve comunque aggiungersi che nel progetto di riforma costituzionale l’indirizzo complessivamente centripeto viene bilanciato dal nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, al cui interno i 74 senatori eletti tra i consiglieri regionali (in numero quindi del tutto prevalente rispetto ai 21 senatori scelti tra i Sindaci e i cinque senatori di nomina presidenziale) potranno partecipare all’esercizio della funzione legislativa dello Stato. Ciò avverrà soprattutto in relazione a quindici casi, espressamente indicati (art. 70, primo comma, testo riformato), nei quali le leggi saranno approvate paritariamente da entrambe le Assemblee parlamentari, come avviene attualmente. Negli altri casi, tra i quali vi sarà, ad esempio, quello relativo alle leggi statali che detteranno le disposizioni “*generali e comuni*” in tema di IeFP, il Senato potrà, entro dieci giorni dall’approvazione della Camera, esaminare il testo legislativo su richiesta di un terzo dei suoi componenti; in tale evenienza, entro i trenta giorni successivi il Senato potrà approvare proposte di modifica al testo già deliberato dalla Camera alla quale spetterà poi pronunciarsi in via definitiva (art. 70, terzo comma, testo riformato). In tal modo, anche in tema di IeFP, i rappresentanti delle autonomie regionali presenti in Senato potranno sollecitare il ripensamento della Camera cui comunque sarà data l’ultima parola in base alle regole che disciplinano il bicameralismo differenziato cui si impronta la riforma.

4. La IeFP nella riarticolazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni

Il primo aspetto che occorre prendere in considerazione è quello relativo alla nuova collocazione della Istruzione e Formazione Professionale all’interno del processo di riarticolazione delle competenze legislative tra Stato e Regione. Innanzitutto, come sopra accennato, il disegno di legge costituzionale prevede l’eliminazione delle materie di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, quelle materie cioè nelle quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali che sono riservati alla legislazione dello Stato. A ben vedere, tale soppressione risponde ad una complessiva esigenza di adeguamento del nostro sistema delle fonti rispetto all’ordinamento dell’Unione europea. Infatti, poiché una parte sempre più rilevante delle norme nazionali è di derivazione europea, risultando cioè come la specificazione e l’adattamento di principi di provenienza europea (quelli cioè che sono dettati con le direttive), è sempre più difficile conciliare l’esistenza di un doppio ordine di principi, europei e statali, nelle medesime materie di competenza regionale. In sostanza, in un ambito in cui è già presente una normativa europea di principio, è difficile che l’intervento dello Stato – rivolto quindi di per sé stesso a dettagliare questi principi - possa mantenere lo stesso carattere di disciplina di principio, riuscendo così nel difficile intento di non intervenire su aspetti e profili applicativi o di dettaglio che invece dovrebbero spettare, per Costituzione, alle Regioni.

Tale difficoltà appare ancor più evidente nel caso dell’Istruzione e formazione professionale, che, secondo l’attuale testo costituzionale (cfr. art. 117, comma 3), è attribuita ad una specifica competenza legislativa delle Regioni ritagliata all’interno della più complessiva competenza legislativa concorrente sull’istruzione. Infatti, come noto, adesso la Costituzione prevede che l’istruzione sia materia di legislazione concorrente “*con esclusione della istruzione e formazione professionale*”. Pertanto, risulta che quest’ultima (sub-)materia spettante alle Regioni sia ancor più

protetta rispetto all'intervento legislativo statale, essendo quindi subordinata non ai "*principi fondamentali*" dettati con legge statale, ma soltanto alle norme che sono dettate dallo Stato sulla base di competenze legislative statali esclusive capaci di incidere sul settore in questione, quali, ad esempio, le "*norme generali sull'istruzione*" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n), o quelle che provvedono alla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m). Come noto, la IeFP è un settore per così dire specialissimo - e su cui la dottrina e la Corte costituzionale hanno dovuto dedicare non poca attenzione quando si sono dedicate all'esatta ricostruzione dei confini delle reciproche attribuzioni legislative tra Stato e Regioni -, perché espressamente ed esclusivamente attribuito dalla Costituzione alle Regioni, proprio nel momento stesso in cui è stato sottratto ai "*principi fondamentali*" dettati dallo Stato in materia di "*istruzione*".

Anche nel settore dell'Istruzione e formazione professionale, pertanto, la problematica sopra rilevata dei "doppi principi" europei e nazionali si è verificata nella pratica, quando per alcuni specifici profili (si pensi, ad esempio, alle tematiche relative alla certificazione delle competenze) lo Stato ha proceduto a dettare norme volte a dare attuazione a direttive europee. Come si conciliavano queste normative statali con il fatto che da un lato dovevano dettagliare le normative di principio stabilite in sede europea, e dall'altra parte non sarebbero potute presentarsi come "principi fondamentali", dato che in materia di IeFP lo Stato non può dettarli trattandosi di competenza esclusiva regionale? Si è ricorsi, allora, allo schermo che può essere offerto dalle "*norme generali sull'istruzione*" o dalle norme sui "*livelli essenziali delle prestazioni*", non senza creare problemi e incertezze sulla legittimità degli interventi statuali.

Ne risulta, allora, che la soppressione della categoria della legislazione concorrente facilita la risoluzione di questi problemi, che non sono soltanto, come potrebbe sembrare a prima vista, mere questioni teoriche, ma si collegano alla questione per così dire cruciale e preliminare, cioè la determinazione del livello di governo cui spetta, di volta in volta, determinare le regole unitarie per l'intero sistema della IeFP.

Va rilevato che nel testo dell'art. 117 Cost., così come riformulato nel disegno di legge costituzionale approvato dal Parlamento, ben sedici delle venti materie che sono attualmente di competenza concorrente regionale vengono assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, il riassorbimento è limitato alle "*disposizioni generali e comuni*", come, per esempio, sia in relazione alla "*istruzione*" (secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. n, nel testo riformato) che in ordine alla "*istruzione e formazione professionale*" (secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 2, lett. o, nel testo riformato). In molti altri casi, si opera similmente, facendo riferimento alla disciplina avente interesse nazionale (si pensi, per esempio, alle materie collegate all'energia, ai porti ed aeroporti, o alle reti di trasporto). Dall'opposto punto di vista, nel progetto di riforma costituzionale alcune materie che nel testo costituzionale vigente spettano alla competenza concorrente o residuale regionale, sono mantenute sempre in capo alle Regioni, ma delimitandone la competenza al solo "*ambito regionale*" o con riferimento al solo "*interesse regionale*". Ad esempio, per quanto qui ci interessa, la materia della "*formazione professionale*" nel testo riformato è assegnata alla competenza legislativa regionale proprio in relazione alla sola "*organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale*" (secondo quanto previsto dall'art. 117, comma 3, nel testo riformato).

Va poi aggiunto che nel disegno di legge costituzionale l'elenco delle competenze esclusive dello Stato appare incrementato con l'attribuzione della disciplina di altre materie che appaiono rilevanti ai nostri fini. Si tratta, in primo luogo, di materie che, in base alla stessa giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001, sono già state riconosciute come di implicita spettanza dello Stato, come, ad esempio, le "*norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale*" (art. 117, comma 2, lett. g, testo riformato). In secondo luogo, vi sono altre competenze, sempre esclusive dello Stato, che si aggiungono *ex novo*, e che risultano

sempre avere un qualche rilievo con quanto qui in discussione, essendo relative ad attività, finalità o settori ordinamentali direttamente o indirettamente collegati alla IeFP. Sono, ad esempio, le nuove competenze esclusive legislative dello Stato concernenti le “*disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*” (art. 117, comma 2, lett. m, testo riformato), le disposizioni in materia di “*ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*” (art. 117, comma 2, lett. n, testo riformato), la “*tutela e sicurezza del lavoro*” e le “*politiche attive del lavoro*” (art. 117, comma 2, lett. o), il “*coordinamento (...) dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell’amministrazione statale, regionale e locale*” (art. 117, comma 2, lett. r, testo riformato), le “*disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo*” (art. 117, comma 2, lett. s, testo riformato), e “*l’ordinamento delle professioni*” (art. 117, comma 2, lett. t). In tutti questi ambiti, più o meno interconnessi con la IeFP, la competenza legislativa esclusiva dello Stato potrà assicurare quella concentrazione del processo decisionale che sinora è mancato in non pochi aspetti che coinvolgono procedure, competenze o attività pubbliche e private connesse – talora anche solo strumentalmente - con la IeFP, e nei quali il comporsi ad unitarietà delle molteplici voci regionali è stato talora arduo, o comunque vi si è pervenuti soltanto parzialmente ed in genere con non poche difficoltà. E di ciò è stata manifesta testimonianza il difficile percorso normalmente seguito per dare luogo ad accordi o intese tra le Regioni in sede di Conferenza sulle predette materie, come, ad esempio, è avvenuto in materia di professioni circa la definizione dei profili o qualifiche, oppure ancora circa le banche-dati degli allievi, e così via. .

Venendo al punto essenziale, secondo quanto previsto nel disegno di legge costituzionale e come più volte qui già ricordato, la competenza legislativa esclusiva dello Stato avrà per oggetto soltanto le “*disposizioni generali e comuni*” sulla IeFP. Non appare semplice definire a priori in cosa consistiranno esattamente le “*disposizioni generali e comuni*” entro le quali dovrà limitarsi l’intervento legislativo dello Stato, anche perché si tratta di una nuova - e sinora sconosciuta - categoria giuridica su cui quindi è assai probabile che la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi al momento in cui si darà effettiva applicazione alla riforma. Tuttavia, si può ragionevolmente ritenere che le “*disposizioni generali e comuni*” sulla IeFP debbano essere intese come quelle disposizioni di legge che dettano il quadro normativo omogeneo e coerente a livello nazionale dell’intero sistema della IeFP e che risultano necessarie per assicurare e garantire il perseguimento di interessi unitari e infrazionabili nell’erogazione delle relative prestazioni di rilievo pubblico su tutto il territorio nel rispetto del principio di eguaglianza. In questo senso ed entro questi limiti tali disposizioni stabiliscono una disciplina “generale e comune” a tutto l’ordinamento, e dunque inderogabile da parte delle singole Regioni, alle quali spetterà la competenza legislativa residua, rivolta cioè a specificare, dettagliare ed adattare in sede regionale (senza però possibilità di modifica o di deroga) le disposizioni statali generali e comuni, tenuto conto delle differenziate e specifiche esigenze localizzate nel rispettivo territorio. Le leggi regionali in tema di IeFP dovranno rispettare anche le altre competenze legislative esclusive dello Stato comunque afferenti o collegate alla materia della IeFP, quali, in particolare, le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni attinenti all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione, oppure, tra le altre materie sopra ricordate di competenza esclusiva dello Stato, le leggi statali relative all’ordinamento delle professioni, o quelle in tema di “politiche attive del lavoro”, o ancora in materia di coordinamento informatico.

Va poi sottolineato che nella riforma costituzionale si distinguono molteplici ambiti ordinamentali relativi alle attività di rilievo educativo e formativo – “*istruzione*”, “*ordinamento scolastico*”, “*istruzione universitaria*”, “*istruzione e formazione professionale*”, e “*formazione professionale*” -, senza collegarli tra di loro con la tecnica del ritaglio o in base al criterio della residualità, e soprattutto sottraendo una parte di tali ambiti dalle attuali competenze legislative delle Regioni. Adesso, come già accennato, l’attuale testo costituzionale individua una complessiva competenza legislativa statale sulle “*norme generali sull’istruzione*” (art. 117, comma 2, lett. n), attribuisce la materia della “*istruzione*” alla competenza legislativa concorrente regionale, definisce

la materia della *“istruzione e formazione professionale”* come un settore di competenza esclusiva regionale che è ritagliato all’interno del più vasto ambito dell’*“istruzione”* (che invece, come appena detto, è di competenza concorrente regionale), e non cita espressamente né l’istruzione universitaria – che, solo in base alla giurisprudenza costituzionale, è rimasta in capo allo Stato -, né la formazione professionale, che dunque è un ambito rientrante nella competenza residuale – e quindi sempre esclusiva – delle Regioni, ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost.

Con la futura riarticolazione delle competenze legislative previsto dalla riforma, invece, la competenza dello Stato si eserciterà espressamente sulle sole *“disposizioni generali e comuni sull’istruzione”*, integralmente sull’ordinamento scolastico e sull’istruzione universitaria, e sulle sole *“disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale”*. Alle Regioni spetteranno, invece, le competenze legislative residuali – nel senso che non potranno intervenire sulle *“disposizioni generali e comuni”* di competenza statale - sulle materie della *“istruzione”* e della *“istruzione e formazione professionale”*, e la competenza esclusiva sulla *“organizzazione in ambito regionale della formazione professionale”*.

Dunque, per quanto qui ci interessa, sarà soprattutto necessario distinguere con particolare nettezza la materia dell’Istruzione e Formazione Professionale, su cui lo Stato avrà competenza in relazione alle *“disposizioni generali e comuni”*, non soltanto dalla materia dell’*“istruzione”* e da quella dell’*“ordinamento scolastico”*, ma anche dalla materia dell’Istruzione professionale, su cui le Regioni avranno competenza esclusiva circa l’*“organizzazione in ambito regionale”*. Se la distinzione rispetto all’istruzione scolastica appare di più immediata comprensione - seppure qualche problema potrebbe porsi, ad esempio, in relazione alle scuole ove si offrono percorsi di IeFP in regime, come si usa dire, di sussidiarietà *“integrativa”* o *“complementare”* - qualche maggiore difficoltà si potrebbe incontrare nella distinzione tra IeFP e FP, in quanto attività sempre e congiuntamente rivolte a fornire competenze e ad acquisire profili formativi professionalizzanti e per di più in genere concretamente erogate nelle medesime istituzioni formative.

A nostro avviso, per Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) dovrebbe ragionevolmente intendersi – soprattutto per la necessaria e primaria compresenza della finalità dell’*“istruzione”* che la distingue ontologicamente e funzionalmente dalla Formazione Professionale (FP) – tutto quel complesso di attività propriamente educative che a partire dalla istruzione e formazione iniziale, che concerne l’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione mediante percorsi formativi professionalizzanti, abbracciano l’intera filiera dell’istruzione professionalizzante destinata ai soggetti in età formativa, ivi compresi, dunque, secondo l’attuale ordinamento, gli IFTS e gli ITS, e cioè quei percorsi nei quali si conclude l’istruzione professionalizzante. La Formazione Professionale coinvolge invece quelle attività rivolte alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori ai sensi dell’art. 35, comma 2, Cost., quelle attività cioè che, a differenza della IeFP, non sono destinate di per sé stesse all’assolvimento di complessive finalità educative degli individui in età scolare e perciò a fornire quell’istruzione che è indispensabile per il pieno e maturo accoglimento di ciascuna persona nel tessuto sociale, ma che sono specificamente e direttamente rivolte all’inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, ovvero alla formazione, all’aggiornamento, alla specializzazione o alla riconversione delle relative competenze professionali. La distinzione appare tanto più evidente se si considera che nel progetto di riforma costituzionale la FP è strettamente collegata – quasi si trattasse di endiadi - alla materia della organizzazione dei *“servizi alle imprese”*, materia sempre rimessa alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni in relazione al rispettivo ambito territoriale. Anzi, nel testo costituzionale riformato, si unifica in una sola formulazione le competenze legislative regionali in materia di *“promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale”*. In realtà, sono ambiti che, per quanto strumentalmente ed indirettamente connessi, vanno tenuti distinti, trattandosi in un caso di attività direttamente rivolte a beneficio della formazione ed elevazione professionale dei lavoratori, e nell’altro caso di attività destinate a favorire e promuovere in vario ed altro modo le attività imprenditoriali che si svolgono nell’ambito regionale e locale.

Dunque, in questo senso la specifica materia dell'”*organizzazione in ambito regionale (...) della formazione professionale*” - che riprende in parte la formulazione dell'art. 35 Cost. (“(La Repubblica) *cura la formazione e l'elevazione dei lavoratori*”) - dovrebbe avere invece direttamente per oggetto tutte quelle attività formative diverse dall'istruzione professionalizzante prevalentemente destinata ai soggetti in età formativa, e quindi quelle attività rientranti nella formazione continua, a distanza, o comunque rivolta agli adulti al fine di consentire essenzialmente l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro. Alcuni problemi, è evidente, potrebbero determinarsi nella precisa distinzione tra le competenze statali sulla IeFP e quelle regionali sulla FP in relazione a istituti trasversali, quali, ad esempio, l'apprendistato che sono rivolti a platee differenziate di soggetti, sia in età scolare che in età adulta, e che hanno una duplice e contemporanea finalità, di istruzione e di formazione professionalizzante. In questo caso, è ragionevole ritenere che il ruolo unificante debba essere comunque svolto dalle normative statali, in quanto la compresenza del carattere educativo attrae inevitabilmente l'istituto giuridico sotto la sfera della competenza statale.

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

Va ricordato che sulla IeFP lo Stato eserciterà non solo la competenza legislativa esclusiva in relazione alle “*disposizioni generali e comuni*”, ma anche le corrispondenti competenze regolamentari (cfr. art. 117, comma 6, testo riformato, che attribuisce la potestà regolamentare “*allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative*”), fatta salva la possibilità che lo Stato deleghi tale competenza regolamentare alle Regioni; cfr. art. 117, comma 6, testo riformato, che consente “*la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva*”) e potrà esercitare, sempre per dare attuazione alle disposizioni legislative statali generali e comuni, le funzioni amministrative collegate all'attuazione di tali disposizioni “*generali e comuni*” o comunque potrà disporre la distribuzione di tali specifiche 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).

A tal proposito, può dirsi che l'assegnazione della competenza regolamentare attribuita allo Stato nello stesso ambito corrispondente alle norme legislative “*generali e comuni*” sulla IeFP, consentirà di affrontare i modo unitario e presumibilmente più rapido molteplici questioni applicative, che sinora sono rimaste inevase in ragione delle diverse impostazioni accolte dalle singole Regioni, e che invece devono essere affrontate con una logica nazionale. Inoltre, nell'ottica della riforma costituzionale è opportuno che lo Stato mantenga anche il diretto esercizio delle funzioni amministrative in questione, quelle cioè connesse alla funzione di governo e direzione unificante del sistema nazionale, mentre ovviamente resteranno in capo alle Regioni tutte le restanti funzioni amministrative (così come la competenza legislativa di articolare sul proprio territorio tra i rispettivi enti locali) volte a dare concreta attuazione ai singoli sistemi regionali di IeFP. Resterà dunque alle Regioni il compito di assicurare l'effettiva erogazione dei percorsi formativi della IeFP - ovviamente nel rispetto delle disposizioni generali e comuni dettate con legge dello Stato - e dunque spetteranno sempre alle Regioni, sempre nei limiti appena ricordati, i compiti di “*amministrazione attiva*”, cioè, in particolare, quelli relativi alla programmazione territoriale dell'offerta formativa e ai rapporti giuridici e finanziari con le istituzioni formative accreditate.

Conseguentemente, nell'esercizio delle funzioni proprie dello Stato in materia di IeFP (legislative, regolamentari, ed amministrative relativamente all'attuazione delle disposizioni generali e comuni), non ci sarà più la necessità dell'intervento regionale in sede di preventiva concertazione, come adesso avviene mediante l'indispensabile e spesso defatigante richiesta delle intese o degli accordi in Conferenza Stato-Regioni cui è sempre subordinata una qualche azione

unificante dello Stato, trattandosi di materia tuttora costituzionalmente attribuita alla competenza esclusiva delle Regioni. Non sarà esclusa invece la possibilità che permanga la possibile ed anzi auspicabile condivisione tra le Regioni per quanto riguarda la definizione degli aspetti attuativi, a livello regionale, delle disposizioni statali “*generali e comuni*”, al fine di assicurare una qualche necessaria corrispondenza - in senso interregionale - tra i provvedimenti attuativi adottati dalle singole Regioni. Tra l’altro nulla esclude che, anche in questo ambito applicativo delle disposizioni statali “*generali e comuni*” della IeFP, le Regioni diano finalmente attuazione al penultimo comma dell’art. 117 Cost. (che rimane immutato anche con la riforma costituzionale), in cui si prevede che le Regioni possono ratificare tra loro delle “*intese*” per “*il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*”.

Viceversa, le Regioni in materia di “*organizzazione in ambito regionale (...) della formazione professionale*” eserciteranno anche le competenze regolamentari e amministrative, ovvero potranno disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo subregionali, cioè tra gli enti locali.

5. I possibili scenari sulla *governance* nazionale della IeFP

Quali saranno i possibili futuri scenari sulla *governance* della IeFP a seguito dell’approvazione della riforma costituzionale? È evidente che molto dipenderà da ciò che in concreto sarà prescritto dalle leggi dello Stato che detteranno le “*disposizioni generali e comuni*” in cui sarà definito il nuovo assetto nazionale - sia dal punto istituzionale, che da quelli funzionale e finanziario - della IeFP. Molto, cioè, dipenderà dalla lettura più o meno rigorosamente unitaria che si vorrà dare della nuova impostazione costituzionale di questo ambito di attività educative. In via generale, in ogni caso, può dirsi che il mutato assetto costituzionale richiederà necessariamente che la IeFP sia disciplinata in modo da assicurare un sistema unitario a livello nazionale, che consenta la presenza del sistema di istruzione e formazione sull’intero territorio italiano, secondo regole, criteri e *standard* normativi da applicarsi in modo omogeneo in tutte le Regioni, al fine di assicurare l’effettiva erogazione del servizio educativo e formativo della IeFP a favore di tutti gli allievi richiedenti e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni indispensabili per garantire il diritto all’Istruzione e Formazione Professionale in condizioni di eguaglianza.

Si può prevedere che in tale nuovo assetto, ispirato dalla nuova impostazione costituzionale fondata sull’accentramento delle decisioni di carattere “generale e comune” in capo allo Stato, vi saranno nuovi meccanismi istituzionali, funzionali e finanziari unitari che consentiranno di dare vita ad un sistema nazionale della IeFP caratterizzato da unitarietà, omogeneità e coerenza sull’intero territorio nazionale, soprattutto al fine di consentire l’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione anche nell’ambito della IeFP secondo condizioni uniformi a tutti gli aventi diritto. Si tratterà, in primo luogo, di predisporre meccanismi che garantiscano in tutto il Paese l’erogazione dei medesimi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in relazione al diritto-dovere all’istruzione professionalizzante (qualifica e diploma della IeFP, apprendistato nei percorsi di qualifica e diploma della IeFP, sistema duale, IFTS, ITS). È tuttavia necessario ricordare che le leggi statali dovranno limitarsi - a pena di violare il dettato costituzionale - a porre le disposizione “*generali e comuni*”, quelle cioè indispensabili a tracciare in modo unitario il quadro generale dell’assetto istituzionale e della disciplina regolatoria, e dunque la normativa essenziale della IeFP e in tal senso comune a tutte le Regioni. Lo Stato non potrà intervenire sino al punto di negare alle Regioni la possibilità di declinare la disciplina generale e comune all’interno delle singole e differenziate realtà territoriali. Viceversa, dovrà essere assicurata l’omogeneità del sistema nazionale della IeFP sull’intero territorio statale, consentendo interventi di controllo, monitoraggio, di vigilanza rivolti a garantire l’effettività della IeFP in tutte le Regioni, il rispetto della normativa generale e comune, anche mediante un’apposita strumentazione sostitutiva.

In questo quadro, sarà opportuno mantenere al contempo l'indispensabile autonomia delle Regioni in sede attuativa ed applicativa delle disposizioni generali e comuni dello Stato affinché, in coerenza con il principio di sussidiarietà, possano dare specifica attuazione al sistema nazionale della IeFP secondo le rispettive esigenze e le specifiche caratteristiche del contesto culturale, sociale, lavorativo e produttivo.

Pertanto, dal punto di vista istituzionale, si può immaginare una nuova configurazione delle competenze amministrative statali che tenga conto della collocazione della IeFP in un ambito organicamente collegato dalla Costituzione in stretta connessione sia con il mondo dell'istruzione che con quello del lavoro. Ad esempio, si potrebbe definire un assetto istituzionale peculiare e appositamente dedicato alla IeFP, e dunque non più suddiviso artificiosamente fra i due ministeri tradizionalmente coinvolti (MIUR e Lavoro), in quanto si dovrà tenere conto dell'originale trasversalità propria di questa materia che incrocia ed accomuna istruzione e formazione. A tale nuovo ed unitario assetto istituzionale potrebbero darsi compiti non solo di indirizzo, coordinamento, controllo e vigilanza, ma anche di predisposizione e proposta dei necessari atti regolamentari attuativi delle disposizioni di legge statali.

Così si potrebbe dare luogo ad una "Agenzia nazionale dell'istruzione e formazione professionale" soggetta alla vigilanza di una sorta di doppio vertice politico costituito in pari posizione dal MIUR e dal Ministero del Lavoro, e al cui interno far convergere le attività di complessiva direzione nazionale delle amministrazioni pubbliche coinvolte (statali, regionali e locali) nei molteplici ambiti formativi collegati alla istruzione e formazione professionale, connessi cioè ai percorsi formativi professionalizzanti, compresi quindi quelli che si svolgono negli Istituti Professionali di Stato, almeno allorché operino in funzione effettivamente sussidiaria. Dunque, appare opportuno che in questa Agenzia non soltanto siano presenti organismi di rappresentanza delle amministrazioni direttamente coinvolte e comunque corresponsabili dell'erogazione dei servizi educativi, ovvero le Regioni, ma sia anche previsto che le decisioni principali siano assunte dopo aver svolto indispensabili forme strutturate di consultazione con gli enti nazionali delle istituzioni formative accreditate, in modo che si possa dare voce a chi opera in concreto nell'attuazione dei percorsi formativi.

Dal punto di vista funzionale, si potrebbe attribuire a tale Agenzia il compito di provvedere alla predisposizione dei necessari strumenti di regolazione nazionale ed unitaria, aventi carattere regolamentare (e dunque legittimamente adottate da un'autorità statale ai sensi dell'art. 117, comma 6, testo riformato), su quei molteplici versanti che devono essere disciplinati - e a tutt'oggi ancora più o meno scoperti - per dar consistenza effettiva ad un sistema nazionale della IeFP. Ad esempio, l'Agenzia potrebbe intervenire mediante la predisposizione di norme regolamentari rivolte ai seguenti fini: l'individuazione dei soggetti formativi abilitati all'erogazione dei percorsi di IeFP mediante uniformi standard nazionali di accreditamento; l'omogenea predisposizione dei criteri di determinazione e di attivazione dei percorsi della formazione professionalizzante; la determinazione nazionale delle figure e qualifiche professionali cui si rivolgono tali percorsi; o ancora la compiuta precisazione dei LEP stabiliti con legge statale e che devono essere rispettati in sede regionale.

Dal punto di vista finanziario, appare indispensabile che, anche per il tramite dell'Agenzia, si possa portare stabilità e assicurare indispensabile consistenza al finanziamento dei percorsi della IeFP, soprattutto mediante la determinazione, in sede regolamentare, dei meccanismi nazionali di assegnazione e di ripartizione delle risorse statali tra i singoli sistemi regionali sulla base di parametri collegati ai bisogni della corrispondente domanda formativa e volti a promuovere la realizzazione dei singoli sistemi regionali di IeFP efficienti e ben funzionanti sull'intero territorio nazionale; il ripristino e il consolidamento dei canali di finanziamento provenienti dalle amministrazioni statali competenti, anche assicurando l'unitarietà delle scelte di ripartizione delle risorse tra i diversi percorsi formativi professionalizzanti della IeFP; e, ancora, la corretta definizione dei parametri dei costi standard cui collegare il finanziamento regionale della IeFP, in modo che non siano stabiliti dalle Regioni in modo del tutto discrezionale e contingente, né

collegandoli alla decrescente spesa storica regionale, ma determinati sulla base di valutazioni oggettive ed accertate di contabilità analitica in coerenza con i criteri di accreditamento nazionali e con l'obiettivo di assicurare l'erogazione dei LEP in condizioni di efficienza sull'intero territorio nazionale. Si dovrà così dare attuazione ad un nuovo principio costituzionale introdotto con la riforma, cioè quello di promuovere, con legge dello Stato, la definizione di "*indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno*" al fine di promuovere "*condizioni di efficienza*" nell'esercizio delle funzioni degli enti decentrati (cfr. art. 119, comma 4, testo riformato). Potrebbe allora spettare proprio alla predetta Agenzia definire in via regolamentare tali indicatori sulla base delle disposizioni "*generali e comuni*" dettate dalla legge dello Stato in materia di IeFP, e dunque promuovere condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni amministrative esercitate dalle Regioni e dagli enti locali in relazione al finanziamento dei percorsi della IeFP.

6. Gli altri principi innovativi incidenti sulla IeFP: a) la clausola di supremazia; b) il rinnovato regionalismo differenziato; c) la "decostituzionalizzazione delle Province" e la loro trasformazione in "enti di area vasta"

Come detto sopra, nella riforma costituzionale della seconda Parte della Costituzione, vi sono altri principi innovativi che potranno avere significative conseguenze anche sulla disciplina - e quindi sullo svolgimento effettivo - delle attività rientranti nella IeFP. Si tratta essenzialmente dei seguenti tre principi: l'introduzione di una clausola di supremazia che potrà consentire allo Stato di intervenire anche negli ambiti rimessi alla competenza legislativa delle Regioni; la modifica della possibilità già attribuita alle Regioni di acquisire competenze (legislative, regolamentari ed amministrative) ulteriori e differenziate rispetto a quelle ordinariamente loro spettanti per Costituzione, vale a dire un rinnovato regionalismo differenziato; ed infine, la deconstituzionalizzazione delle Province, trasformate definitivamente in "enti di area vasta". Vediamo adesso più analiticamente queste tre ulteriori indicazioni risultanti dalla riforma costituzionale.

a) La clausola di supremazia

In primo luogo, con la riforma costituzionale si intende colmare una lacuna che si è determinata a partire dalla revisione costituzionale del 2001 allorché l'art. 117 Cost. è stato radicalmente modificato anche mediante la soppressione dell'"interesse nazionale" quale limite delle leggi regionali (che era previsto nel primo comma dell'originario art. 117 Cost.). Con la riforma si introduce una clausola di supremazia che consente alla legge statale di intervenire in materie di competenza regionale "*quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*" (art. 117, quarto comma, testo riformato).

Va ricordato, a questo proposito, che dopo la soppressione della clausola dell'interesse nazionale nel 2001, si è consentito il ricorso ad un istituto introdotto in via giurisprudenziale dalla Corte costituzionale (cfr. la sentenza n. 303/2003), ovvero la cosiddetta "chiamata in sussidiarietà" delle competenze regionali da parte del legislatore statale. Tale istituto ha talora consentito alla legge statale, nel rispetto delle condizioni indicate dalla Corte costituzionale (in particolare la leale collaborazione con gli enti decentrati, e dunque il rispetto della necessaria concertazione da raggiungersi mediante intese, accordi o pareri variamente declinati in sede legislativa), di dettare norme anche nelle materie di competenza regionale concorrente o esclusiva, sulla base di un'articolata e sofisticata ricostruzione del principio di sussidiarietà e del principio di legalità dell'amministrazione. Tuttavia nel settore della IeFP, pur in presenza di palesi omissioni o inadempienze da parte di non poche Regioni nell'attivazione dei relativi percorsi formativi, il ricorso alla "chiamata in sussidiarietà" non ha mai trovato concreta applicazione. Questo dimostra che si è trattato di uno strumento rimesso per lo più alla volontà politica "del caso", cioè di volta in

volta palesata dallo Stato, e non di un mezzo ordinariamente utilizzabile in caso di inadempienze o omissioni regionali.

Parimenti incongruo ed inapplicato al settore in questione è stato l'altro strumento previsto dalla Costituzione per assicurare "unità giuridica" e la "tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", cioè il potere sostitutivo statale disciplinato ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost. E questo soprattutto perché si tratta di uno strumento avente carattere straordinario, previsto essenzialmente per rimediare a gravissime situazioni di inattività o violazioni operate in sede amministrativa dagli enti decentrati, e al quale non si può evidentemente ricorrere quando vi sia una mera divergenza politica tra lo Stato e alcune Regioni a causa di una diversa valutazione sul "merito" di una determinata questione.

Viceversa, mediante la clausola di supremazia prevista dalla riforma costituzionale, la legge dello Stato potrà intervenire, per l'appunto senza che ricorrano specifiche circostanze di carattere straordinario, ma qualora vi siano avvertite esigenze di tutela dell'unità giuridica della Repubblica, ovvero per ragioni di tutela di interesse nazionale. Tra le predette esigenze può senz'altro ipotizzarsi il caso in cui talune Regioni non provvedessero in futuro a dare concreta, piena ed effettiva attuazione alle "*disposizioni generali e comuni*" dettate dallo Stato in materia di IeFP, determinando così nell'ordinamento repubblicano una palese e manifesta situazione di "disunità", di effettiva differenziazione giuridica e dunque di ingiusta discriminazione tra i cittadini in relazione all'esercizio di un diritto fondamentale ormai costituzionalmente protetto, quello cioè all'istruzione e formazione che rientra nel più complessivo diritto all'istruzione di cui all'art. 33 Cost.

Va aggiunto che, al fine di consentire di dare maggior rilievo alle posizioni regionali, la riforma costituzionale prevede un peculiare ruolo del Senato nel procedimento parlamentare di approvazione delle leggi statali in cui troverà applicazione la clausola di supremazia. In particolare, da un lato le leggi di questo tipo saranno sottoposte all'esame del Senato entro dieci giorni dalla trasmissione dalla Camera, e il Senato potrà proporre modifiche solo a maggioranza assoluta; ma, dall'altro lato, la Camera potrà respingere le proposte del Senato soltanto a maggioranza assoluta (cfr. art. 70, quarto comma, testo riformato).

b) Il rinnovato regionalismo differenziato

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

Infatti, la IeFP è stata inserita tra le materie nelle quali singole Regioni potranno ottenere ulteriori competenze legislative, regolamentari e amministrative, anche su loro richiesta e con un'apposita legge dello Stato, approvata previa intesa con le Regioni interessate, sentiti gli enti locali, e purché la Regione sia "in condizioni di equilibrio di bilancio". Tale definizione al momento sembra escludere, di per sé, le otto Regioni, prevalentemente del centro-sud, che sono attualmente sottoposte al cosiddetto piano di rientro per il deficit in materia sanitaria, in quanto per accedere al regionalismo differenziato occorrerà procedere con risorse proprie o comunque risultanti dall'autonomia finanziaria che spetta alle Regioni ai sensi dell'art. 119 Cost.

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

Si tratta di una modalità che dovrebbe essere attentamente valutata, perché si consentirebbe ad alcune Regioni di dare vita ad un sistema della IeFP diverso dal quadro unitario nazionale,

configurandosi in modo “atipico” rispetto alle altre. Non solo ciò potrebbe essere considerato positivamente, ma dovrebbe anche essere ammesso soltanto se si trattasse di estendere le potenzialità della IeFP, non certo nel caso opposto, o se addirittura si consentisse atteggiamenti ostruzionistici ed omissivi. Ciò sarebbe infatti contraddittorio non solo con il principio di unitarietà che, a seguito della riforma costituzionale, sorreggerà l’intero sistema nazionale della IeFP, ma anche con la necessaria tutela dei livelli essenziali delle prestazioni che andranno effettivamente garantiti in tutte le Regioni.

c) La decostituzionalizzazione delle Province e la loro trasformazione in “Enti di area vasta”

Con la riforma costituzionale le Province saranno testualmente cancellate da tutte le disposizioni del testo costituzionale, e, in quanto tali, non faranno più parte degli enti costitutivi della Repubblica.

Tuttavia, con una norma transitoria (art. 40, comma 4, legge costituzionale), si consentirà la sostanziale permanenza delle attuali Province – e comunque di un ente di livello intermedio tra le Regioni e i Comuni - sotto la nuova definizione di “enti di area vasta”. Tali Enti di area vasta saranno disciplinati negli aspetti essenziali e generali con la legge dello Stato, mentre le altre disposizioni saranno di competenza delle Regioni. Tra l’altro, poiché si ipotizza che le Province saranno compiutamente trasformate in “forme associative dei Comuni”, in questo caso la legge dello Stato dovrà essere approvata secondo il procedimento che vedrà in posizione paritaria tra le due Assemblee parlamentari, in quanto si tratterà di uno di quei casi in cui il Senato manterrà un ruolo simile a quello attualmente svolto (cfr. art. 70, comma 1, testo riformato).

In sostanza in questo modo si farà salva – e dunque potrà continuare ad essere applicata – la vigente disciplina legislativa dello Stato (la cosiddetta legge “Delrio” n. 56 del 2014) e le leggi regionali che sinora ne hanno dato attuazione. Come noto, si è proceduto, innanzitutto, alla modifica dell’assetto istituzionale delle Province, i cui organi sono adesso selezionati mediante elezione di secondo grado da parte dei consiglieri comunali dei rispettivi territori. Inoltre, sono state individuate le funzioni fondamentali delle Province – tra le quali non vi è la IeFP – e nel contempo si è drasticamente ridotto sia il personale che le risorse finanziarie di tali enti. Così si è avviato un ampio e per molti aspetti confuso processo di riduzione alle competenze delle Province, che ha spesso comportato la sottrazione della competenza relativa alla IeFP e l’attribuzione di tale competenza ad un altro livello ordinamentale (spesso riaccentrandola in sede regionale). Sino a quando non sarà cambiata dal Parlamento la legge Delrio, dunque, l’attuale assetto delle competenze resterà fermo. Pertanto, approvata la riforma, occorrerà continuare a monitorare con attenzione sia quanto farà il legislatore statale, sia l’evoluzione del processo regionale di cosiddetto riordino delle funzioni provinciali, che sta determinando, come appena ricordato, il diffuso trasferimento delle funzioni in materia di IeFP dalle Province alle Regioni ovvero ad enti o agenzie di derivazione regionale. La situazione potrà apparire invece diversa nelle Città metropolitane, cui invece potrebbe essere conservata la competenza sulla IeFP.

7. Conclusioni

In definitiva, sulla base di quanto sin qui esaminato, con la riforma costituzionale si determinerà un nuovo assetto ordinamentale della IeFP. Essa resterà un settore costituzionalmente individuato e sempre distinto dall’istruzione scolastica. Su di essa lo Stato avrà funzioni di governo centrale e di indirizzo unitario, e alle Regioni spetteranno rilevanti compiti di attuazione in coerenza con le rispettive esigenze e nel rispetto del quadro nazionale. Certo, molto dipenderà da come si darà concreta applicazione ai molteplici aspetti innovativi della riforma che riguardano, da diversi punti di vista, la IeFP. Questa sfida non può essere respinta in modo aprioristico, ma va raccolta ed affrontata secondo ragione se si intende non solo mettere in sicurezza questo settore educativo che negli ultimi anni ha offerto un contributo indubbiamente positivo al nostro Paese, in termini di

formazione professionalizzante, di integrazione sociale e di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, ma anche consolidare ed accrescere un patrimonio di esperienze, competenze ed abilità che non deve essere disperso, ma rafforzato e condotto con lungimiranza in modo che possa acquisire, non diversamente da quanto avviene in altri Paesi, un ruolo cruciale all'interno del complessivo sistema nazionale di istruzione e formazione.

L'altro obiettivo fondamentale perseguito dalla nuova riforma del Titolo V è quello volto alla soppressione delle province dal testo della Costituzione. Le quali, per conseguenza, risulterebbero decostituzionalizzate ma non soppresse come enti di area vasta, che continuerebbero comunque ad esistere per l'adempimento delle funzioni sovracomunali non regionalizzabili. Si tratta, in altre parole, di un intervento volto a dare una piena copertura costituzionale (successiva) alla cd. legge Delrio (legge n. 56/2014) che ha trasformato le vecchie province in enti di area vasta a elezione di secondo grado da parte dei consiglieri comunali dei rispettivi territori. Grazie a una norma finale della legge cost. approvata dal Parlamento (art. 40, co. 4), che ne compartisce la disciplina tra legislazione statale e legislazione regionale, si ricava, infatti, che gli enti di area vasta mantengono senz'altro una rilevanza costituzionale, pur lasciando alla piena discrezionalità del legislatore ordinario la relativa disciplina ordinamentale, volta, per esempio, ad ampliarne la taglia dimensionale minima (finalità che fu perseguita dal Governo Letta ma che risultò frustrata – a Costituzione vigente – dalla declaratoria di illegittimità di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 220/2013).