

La IeFP dopo il sì o dopo il no al *referendum* costituzionale

GIULIO M. SALERNO¹

Quali saranno gli effetti del referendum sulla IeFP, a seconda che prevalga il sì alla riforma o che vinca invece il no? Come sarà complessivamente riconfigurato il sistema della IeFP se il voto popolare confermerà la riforma? Se la riforma non sarà approvata dal popolo ed il quadro costituzionale resterà immutato, quali azioni occorrerà intraprendere per dare alla IeFP un assetto più stabile, effettivo ed omogeneamente diffuso sull'intero territorio nazionale?

What will be the effects of the referendum on Education and Training, to reflect whether the yes to reform, or to win the right? As you reconfigure the Education and Training system if the popular vote will confirm the reform? If the reform is approved and the constitutional framework will remain the same, what actions need to be taken to provide Education and Vocational Training a more stable order, effective and evenly spread throughout the country?

1. Premessa

Come noto, a breve sarà sottoposto a *referendum* popolare 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 dalle Assemblee parlamentari.

Quali saranno gli effetti del *referendum* sulla IeFP, a seconda che prevalga il sì alla riforma o che vinca invece il no? In breve, come sarà complessivamente riconfigurato il sistema della IeFP se il voto popolare confermerà la riforma? O, dall'altro punto di vista, e dunque se la riforma non sarà infine approvata dal popolo ed il quadro costituzionale resterà immutato, quali azioni occorrerà intraprendere per dare alla IeFP un assetto più stabile, effettivo ed omogeneamente diffuso sull'intero territorio nazionale?

In questa sede, si intende offrire il quadro sintetico di entrambe le prospettive, in modo che possa utilmente accrescere quella necessaria consapevolezza circa le conseguenze dell'esito referendario – qualunque esso sarà poi in concreto – sul presente assetto della IeFP e sui passi che andranno intrapresi, in ogni caso, per assicurare che i futuri sviluppi siano indirizzati in senso coerente con le aspettative di questa rilevante porzione del sistema educativo nazionale. Occorre dunque prepararsi ad intervenire su diversi e molteplici tavoli di confronto – istituzionale, politico e sociale - e di discussione pubblica in modo proattivo, evitando di aspettare passivamente il solo determinarsi degli eventi.

2. Se vincerà il sì alla riforma costituzionale

In via preliminare, va ricordato che, in caso di esito positivo del *referendum*, gli effetti della riforma costituzionale si produrranno non immediatamente, né al momento dell'entrata in vigore della legge costituzionale, cioè in concomitanza con la promulgazione della stessa legge costituzionale da parte del Capo dello Stato. Infatti, secondo quanto previsto nella legge

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

costituzionale medesima (art. 41), la più parte delle innovazioni costituzionali – ivi comprese quelle relative alla IeFP – decorreranno, cioè diventeranno effettivamente cogenti, solo a partire dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere attualmente esistenti. In sostanza, se non vi sarà uno scioglimento anticipato, la riforma costituzionale produrrà effetti sulla IeFP soltanto dopo l'elezione delle prossime Camere, che è ordinariamente prevista nella primavera del 2018. Inoltre, in ogni caso, si applicherà il principio di continuità che stavolta – a differenza della riforma costituzionale del 2001 – è espressamente previsto nella legge costituzionale (art. 39, comma 12). Pertanto, in tutti quei settori in cui lo Stato acquisirà nuove competenze, come per l'appunto in quello della IeFP, sino a quando non saranno approvate le leggi statali di attuazione del nuovo quadro costituzionale, resteranno comunque applicabili le leggi regionali già vigenti. Dunque, non ci sarà alcun evento traumatico e, per così dire, la IeFP non si troverà “nel vuoto” o nell'incertezza tra le due differenti discipline costituzionali (quella attualmente vigente e quella approvata con il referendum), ma si determinerà un passaggio progressivo verso il nuovo assetto della IeFP.

Sempre via generale, poi, occorre sottolineare che la riforma prevede un'ampia revisione della seconda Parte della Costituzione, perseguendo molteplici obiettivi, tra i quali spiccano i seguenti esiti collegati alla IeFP.

Innanzitutto, nell'elenco delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, saranno inseriti alcuni nuovi ambiti – tra i quali anche quello della “istruzione e formazione professionale” (in breve IeFP) – sui quali lo Stato interverrà per i soli aspetti unificanti degli ambiti così acquisiti, cioè per dettare le “disposizioni generali e comuni” (v. il nuovo art. 117, comma 2, lett. o, Cost. rif.). Inoltre, la predetta competenza statale sulla IeFP comprenderà anche il potere dello Stato di dettare le norme regolamentari necessarie per dare attuazione alle “disposizioni generali e comuni” (v. il nuovo art. 117, comma 6, Cost. rif., che attribuisce la potestà regolamentare “*allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative*”, sempre fatta salva la possibilità che lo Stato deleghi tale competenza regolamentare alle Regioni ai sensi del nuovo art. 117, comma 6, Cost. rif., che consente “*la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l'esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva*”). Conseguentemente, sulla IeFP lo Stato eserciterà le funzioni amministrative sempre collegate all'attuazione delle ricordate 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 (si vedano gli art. 117, co. 5, e art. 118, co. 1).

Sarà poi previsto un nuovo elenco di materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, ma tutte collegate al solo ambito o interesse regionale, e tra queste vi sarà quella della “organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale” (in breve FP) (v. il nuovo art. 117, comma 3, Cost. rif.).

Inoltre, sarà introdotta una clausola di supremazia a favore della legge statale (v. il nuovo art. 117, comma 4, Cost. rif.), che sarà così dotata del potere di intervenire pure sugli ambiti di competenza regionale – quindi sia sulla IeFP, anche andando oltre le “disposizioni generali e comuni”, sia sulla FP - quando saranno in giuoco interessi di carattere unitario.

Tra l'altro, la IeFP (e ovviamente non la FP, che, come appena detto, sarà integralmente di competenza esclusiva delle Regioni) sarà compresa tra i settori dove potrà applicarsi, nel rispetto di criteri di efficienza e sostenibilità finanziaria, il regionalismo differenziato, cioè la possibilità che singole Regioni acquisiscano competenze ulteriori rispetto a quelle ordinarie (v. il nuovo art. 116, comma 3, Cost. rif.), potendo così, ad esempio, stabilire un sistema regionale di IeFP più autonomo e differenziato dal sistema nazionale che sarà delineato dalle “disposizioni generali e comuni” contenute nelle leggi dello Stato.

Nel senso dell'autonomia regionale, va tenuto anche conto del fatto che saranno “decostituzionalizzate” le Province che attualmente in alcune Regioni continuano ad esercitare funzioni relative alle IeFP. Le Province saranno sostituite da “enti di area vasta”, i quali saranno definiti nelle linee essenziali dalla legge dello Stato, mentre per tutto il resto saranno sottoposti

all'autonoma disciplina di ciascuna Regione (art. 40, comma 4). Ad ogni Regione, quindi, spetterà indicare, sempre nel rispetto delle “disposizioni generali e comuni” dettate dalla legge dello Stato in materia di IeFP, se ed in quale misura i nuovi “enti di area vasta” eserciteranno funzioni “conferite” o “delegate” in tale ambito.

Infine, si dovrà 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 (v. il nuovo art. 119, comma 4, Cost. rif.), sicché anche in relazione alla IeFP saranno definiti in modo omogeneo i predetti indicatori – i cosiddetti costi standard - relativamente all'esercizio delle funzioni amministrative esercitate dalle Regioni e dagli enti locali in relazione al finanziamento dei percorsi della IeFP.

Pertanto, circa la IeFP, se vincerà il sì alla riforma, tutti i livelli di governo (statale, regionale e locale) che sono attualmente coinvolti nella regolazione e nell'amministrazione della IeFP, dovranno confrontarsi con un profondo mutamento dei parametri costituzionali relativi all'attribuzione e all'esercizio delle funzioni pubbliche di ordine legislativo, regolamentare e amministrativo in relazione alla IeFP. Soprattutto, sarà modificato il rapporto tra gli enti del decentramento territoriale (Regioni, Città metropolitane, futuri “enti di area vasta” che sostituiranno le attuali Province, e Comuni) e lo Stato. E, in particolare, si daranno allo Stato i poteri necessari per assicurare in concreto l'attuazione del sistema nazionale di IeFP in tutte le Regioni.

Allo Stato, infatti, saranno attribuiti poteri di indirizzo e di governo unitario della IeFP, cioè 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 legislativa (e, ai medesimi fini, regolamentare ed amministrativa) di dare specifica e differenziata attuazione al sistema nazionale di IeFP nell'ambito dei singoli sistemi regionali dell'istruzione e formazione professionale, declinando così le indicazioni “*generali e comuni*” che saranno contenute nelle leggi statali (e nei relativi regolamenti) in modo coerente con le esigenze proprie di ciascuna comunità regionale.

Inoltre, lo Stato disporrà delle sole funzioni amministrative connesse alla funzione di governo e di direzione unificante del sistema nazionale, mentre, in coerenza con tale funzione unitaria dello Stato, resteranno in capo alle Regioni tutte le restanti funzioni amministrative (così come la competenza legislativa di articolarle 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 che saranno proprie dello Stato ai fini della *governance* unitaria della 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.

Deve comunque aggiungersi che con la riforma costituzionale l’indirizzo complessivamente centripeto sarà bilanciato dalla presenza del nuovo Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, al cui interno i senatori eletti tra i consiglieri regionali potranno partecipare, seppure in posizione non paritaria, all’esercizio della funzione legislativa dello Stato. Nel caso 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 (v. il nuovo art. 70, terzo comma, Cost. rif.). Così, 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.

Va poi ricordato con la riforma costituzionale le competenze esclusive dello Stato saranno incrementate con l’attribuzione della disciplina di altre materie che sono interconnesse con la IeFP. Si tratta delle “*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), delle “*disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*” (art. 117, comma 2, lett. m, testo riformato), delle disposizioni in materia di “*ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica*” (art. 117, comma 2, lett. n, testo riformato), della “*tutela e sicurezza del lavoro*” e delle “*politiche attive del lavoro*” (art. 117, comma 2, lett. o), del “*coordinamento (...) dei processi e delle relative infrastrutture e piattaforme informatiche dell’amministrazione statale, regionale e locale*” (art. 117, comma 2, lett. r, testo riformato), delle “*disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo*” (art. 117, comma 2, lett. s, testo riformato), e dell’ “*ordinamento delle professioni*” (art. 117, comma 2, lett. t). In tutti questi ambiti la competenza dello Stato potrà assicurare quella ulteriore concentrazione del processo decisionale che sinora è mancata, e nei quali il comporsi ad unitarietà delle molteplici voci regionali è stato talora arduo.

Approvata la riforma costituzionale, ci si dovrà dedicare, innanzitutto, all’approvazione delle leggi statali relative alle “*disposizioni generali e comuni*” sulla IeFP. Con queste disposizioni si dovrà dettare il quadro normativo ed organizzativo, quanto più possibile omogeneo e coerente, dell’intero sistema nazionale della IeFP. Si dovrà così assicurare e garantire il perseguimento degli interessi unitari e infrazionabili nell’erogazione delle relative prestazioni di rilievo pubblico – ed essenzialmente il rispetto del diritto-dovere all’istruzione e formazione - su tutto il territorio nel rispetto del principio di eguaglianza. In breve, si dovrà affrontare la grave questione della “*geopardizzazione*” della IeFP, cioè il fatto che essa risulta presente soltanto in alcune Regioni e non è garantita in tutto il Paese, e cioè non è assicurata per tutti i giovani e per tutte le famiglie di ogni Regione.

Inoltre, tenuto conto del fatto che la riforma introduce la distinzione tra IEFP e FP, sarà necessario distinguere con esattezza i due ambiti e la relativa distribuzione delle relative competenze amministrative. Per istruzione e formazione professionale (IeFP) potrà intendersi 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 perfeziona l'istruzione professionalizzante. La formazione professionale, invece, coinvolgerà quelle attività rivolte alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori ai sensi dell'art. 35, comma 2, Cost., quelle attività cioè specificamente e direttamente rivolte alla collocazione o ricollocazione di ogni persona nel mondo del lavoro, ovvero all'acquisizione, all'aggiornamento, alla specializzazione o alla riconversione delle relative competenze professionali.

È poi vero che, con la riforma, la competenza statale sulla IeFP non viene collocata nella stessa disposizione costituzionale (v. art. 117, comma 2, lett. n, del testo riformato) relativa alle altre competenze statali sull'istruzione in generale (circa cioè "le disposizioni generali e comuni sull'istruzione") e, più in particolare, sull'istruzione scolastica (intesa come "ordinamento scolastico") e su quella universitaria (cui viene affiancata anche la "programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica"). Diversamente, la competenza sulla IeFP è inserita nella predetta lettera o) del secondo comma dell'art. 117, ove si individuano anche le competenze statali sulle materie connesse al lavoro ("la tutela e la sicurezza del lavoro", e le "politiche attive del lavoro") e alla previdenza sociale ("previdenza sociale, ivi compresa la previdenza complementare e integrativa"). Ciò potrebbe fare ritenere che, a seguito della riforma costituzionale, le competenze amministrative statali sulla IeFP dovrebbero fare perno soprattutto sul Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e non più sul Ministero dell'istruzione. A nostro avviso, fare discendere dalla collocazione "topografica" della competenza legislativa anche il destino della titolarità delle relative competenze amministrative, è un passo sin troppo lungo. Spetterà al legislatore statale – allorché provvederà all'adozione delle disposizioni generali e comuni sulla IeFP - dettare la futura riarticolazione delle competenze tra i due dicasteri. Non vi è dubbio, tuttavia, che non si potrà tenere conto dell'essenziale ed ineliminabile natura educativa dell'istruzione professionalizzante e dunque dell'imprescindibile collegamento di quest'ultima con le strutture ministeriali che tradizionalmente si occupano delle istituzioni formative. In realtà, la distinzione tra le due disposizioni costituzionali – la lettera o) e la lettera n) del secondo comma dell'art. 117 come riformato – ha una ben diversa finalità, quella cioè di differenziare e quindi per così dire autonomizzare le "disposizioni generali e comuni sull'istruzione" dalle "disposizioni generali sull'istruzione e formazione professionale". Difatti, mentre le prime si rivolgeranno all'ordinamento scolastico di competenza statale, le seconde avranno per oggetto l'assetto istituzionale della IeFP che resterà nell'orbita attuativa delle Regioni. E dunque coerentemente, proprio per questo motivo, la riforma non considera più le "norme generali sull'istruzione" attualmente previste dalla vigente Costituzione.

Pertanto, più che ad un improprio assorbimento di tutta la IeFP sotto l'ombrello di un dicastero, si potrebbe forse ipotizzare la predisposizione di nuovi ed originali strumenti amministrativi, simili ad esempio alla forma dell'Agenzia nazionale, nel cui ambito potrebbe partecipare ed interagire il personale proveniente dai due dicasteri allo stesso tempo interessati (oltre che dalle strutture tecniche attualmente dedicate a specifici ambiti di intervento relativi alla IeFP), che manterrebbero la contemporanea funzione di indirizzo e vigilanza, senza peraltro precludere la possibilità del concorso di risorse umane e professionali in rappresentanza delle Regioni.

3. Se vincerà il no alla riforma costituzionale

Se, invece, e cioè contrariamente a quanto prima ipotizzato, il *referendum* si concluderà con il no alla riforma, sarà necessario operare affinché, nell'immutato quadro costituzionale, si affrontino finalmente e con decisione le questioni cruciali della IeFP. È noto, infatti, che la formazione professionalizzante ha tante difficoltà nell'affermarsi compiutamente in Italia, nel raggiungimento, cioè, di un sistema nazionale della istruzione e formazione professionale che, anche richiamando la definizione utilizzata per un recente provvedimento legislativo relativo alla scuola, possa

considerarsi non solo effettivamente ispirato ai canoni della “buona formazione”, ma anche e soprattutto rispettoso del principio di eguaglianza, e dunque ispirato anche al valore della “giusta formazione”.

Innanzitutto, occorrerà impegnarsi dal punto di vista normativo ed istituzionale, in modo da realizzare in ogni Regione un apparato giuridico - cioè di regole di comportamento e di istituzioni pubbliche che le applichino responsabilmente – non solo coerente con i principi posti dalla Costituzione e dalla legislazione statale, ma anche effettivamente capace di far funzionare appieno la istruzione e formazione professionale sull’intero territorio nazionale. Da questo punto di vista, in particolare, nelle Regioni si dovrà porre attenzione alle delicate e complesse questioni scaturite anche nei riguardi della IeFP a seguito dell’applicazione della cosiddetta “legge Delrio” (legge n. 56 del 2014) che ha profondamente modificato l’assetto delle Province, e ha introdotto le Città metropolitane, così incidendo sull’assetto dei livelli di governo locali competenti in materia di IeFP. Andranno evitate soluzioni di rigido e verticistico accentramento regionale che, seppure ispirate da logiche di razionalizzazione e risparmio, possono rendere la gestione amministrativa della IeFP sin troppo lontana dalle molteplici e differenziate realtà locali in cui operano le istituzioni formative accreditate.

Tra l’altro, le Regioni dovranno garantire l’erogazione del servizio pubblico di IeFP in condizioni di eguaglianza nei riguardi dell’intera platea di giovani allievi, e delle corrispondenti famiglie, che richiedono di accedere a percorsi della IeFP. Sarà pertanto necessario operare per aggiornare la legislazione regionale, assai differenziata e talvolta davvero arretrata, in modo da dare piena, diffusa ed omogenea attuazione all’attuale dettato costituzionale che prevede sì la competenza esclusiva regionale in materia di IeFP, ma nei limiti dei principi generali dettati in materia di istruzione dallo Stato, e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni relative al diritto all’istruzione e formazione professionale che deve essere assicurata in tutto il territorio nazionale in condizioni di parità ed efficienza.

A questo proposito, le Regioni dovranno rivedere le metodologie di accreditamento, rendendole snelle ed efficaci, e soprattutto rivolte a garantire, senza inutili appesantimenti burocratici, la qualità e la continuità del servizio educativo in coerenza sia con le istanze educative delle famiglie e dei giovani, sia con le esigenze formative del mondo produttivo. Potrà essere opportuno, a tal fine, anche giungere alla definizione condivisa di una disciplina nazionale sull’accREDITamento in modo da rendere quanto più omogenee possibili le procedure applicate in ciascuna Regione. Inoltre, sarà necessario non solo adeguare l’ammontare delle risorse regionali destinate alla IeFP – e che negli ultimi anni sono andate pericolosamente decrescendo - ma anche determinare le modalità di finanziamento dei percorsi della IeFP in modo da assicurare che l’erogazione delle risorse nei confronti delle istituzioni formative accreditate avvenga non secondo criteri del tutto discrezionali, ma sulla base di costi standard calcolati secondo metodologie oggettivamente verificate e verificabili, e soprattutto commisurati anche al fine di assicurare prestazioni educative realmente coerenti con i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale.

Anche da parte dello Stato, in caso di esito negativo del *referendum*, sarà necessario agire per affrontare e risolvere le seguenti questioni che richiedono interventi di carattere nazionale ed unitario, anche mediante una necessaria opera di sollecitazione e di promozione dell’azione delle Regioni, ovvero, se necessario, con opportuni interventi sostitutivi.

In primo luogo, è 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. 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).

In secondo luogo, è necessario assicurare che la IeFP sia pienamente riconosciuta nell’ordinamento, evitando quelle forme di oscuramento istituzionale che nella prassi del legislatore e dell’amministrazione statale sono ancora presenti. Quando lo Stato interviene con provvedimenti finanziari sull’edilizia scolastica, ad esempio, 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. È evidente che il loro diritto-dovere all’istruzione in ambienti idonei deve essere garantito dalle pubbliche istituzioni alle medesime condizioni del pari diritto spettante agli studenti delle scuole. Ed ancora, con fatica la IeFP è considerata nelle 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 comprendesse - come da anni è a chiare lettere previsto dalla legge - anche il proseguimento dell’attività formativa nell’ambito dei percorsi della IeFP.

Vi è poi 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 professionale. E ciò non solo per dare piena effettività alla IeFP costituzionalmente garantita, ma anche in ossequio alla normativa europea che impone il corretto riconoscimento e la piena promozione della formazione professionalizzante (la cosiddetta VET). A tal proposito, tra l’altro, una questione dirimente è quella di dare piena continuità 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 - e in modo non sempre coordinato e proficuo - istituzioni educative che fanno parte di diverse filiere formative (scuole, IeFP, e Università, oltre al concorso del mondo delle imprese). L’istruzione e formazione professionale deve essere complessivamente ricostruibile in termini unitari, soprattutto nel rapporto tra formazione iniziale, IFTS e ITS, e non deve apparire - come è avvenuto sino ad oggi - come spezzettata fra offerte differenziate anche strutturalmente.

A questo proposito, occorre considerare la legge sulla cosiddetta “Buona scuola” (la legge n. 107/2015) che, da un lato, ha previsto alcune disposizioni espressamente dedicate alla IeFP ovvero, più in generale, all’istruzione professionalizzante, ma che sono rimaste inattuato o che ancora sono in attesa di attuazione; e, dall’altro lato, ha ignorato la stessa IeFP, quasi non facesse parte del sistema nazionale di istruzione e formazione. Questo atteggiamento omissivo del legislatore statale dovrà mutare, mediante l’opportuna adozione di “norme generali sull’istruzione” ai sensi del vigente art. 117, comma 2, lett. n, Cost., norme che prendano quindi in considerazione - seppure tenendo conto delle relative specificità - anche la IeFP, se si intende dare piena attuazione al vigente dettato costituzionale che ha delineato un sistema educativo nazionale costituito da due sistemi formativi pari-ordinati, la scuola e la IeFP.

In particolare, circa la ricomposizione unitaria della filiera educativa professionalizzante, nel comma 46 dell’art. 1 della citata legge del 2015 si è 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 cosiddetto Repertorio nazionale dell’offerta della IeFP), 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, per quest’importante innovazione è stato raggiunto un accordo tra Stato e Regioni (il 20 gennaio 2016), che da un lato rinvia a successive decisioni da adottarsi in sede tecniche, dall’altro, in via provvisoria, fa riferimento a precedenti decisioni sempre

adottate a “livello tecnico”. Questi meccanismi decisionali appaiono tuttavia sin troppo macchinosi e per di più in larga parte sottratti al dibattito ed al confronto pubblico. Sarà necessario, allora, intervenire con la legge statale per assicurare che le decisioni di carattere nazionale relative al sistema della IeFP siano assunte con procedure trasparenti che assicurino, tra l’altro, opportune forme di consultazione pubblica dei soggetti interessati.

Tra l’altro, va anche ricordata quella disposizione legislativa che ha previsto un apposito procedimento (con decreto del MIUR, sentiti i ministeri interessati) per la determinazione dei criteri acquisiti da chi ha concluso i percorsi degli Istituti tecnici superiori, anche garantendo il riconoscimento di un numero minimo – peraltro piuttosto elevato - di crediti formativi universitari (cento o centocinquanta, a seconda che si tratti di percorsi di ITS biennali o triennali; vedi art. 1, comma 51). È noto che talune Università hanno criticato le predette soglie, rifiutando così il relativo riconoscimento dei CFU. Ciò testimonia le difficoltà di incrociare correttamente ed in modo equilibrato, e dunque sostanzialmente giusto, le richieste formative provenienti dai diversi attori che operano nel livello superiore dell’istruzione professionalizzante. Occorre dunque costituire modalità di decisione condivisa che, tenendo conto delle diverse istanze compresenti, consentano di evitare soluzioni improvvisate ed assicurino un’efficiente e consapevole guida unitaria del sistema nazionale della IeFP.

Inoltre, nell’art. 1, comma 44, della legge n. 107 del 2015 si è disposto 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 al sistema nazionale dell’istruzione e dunque la corretta offerta dei relativi percorsi formativi ai giovani allievi che richiedono di usufruire della IeFP - si era previsto che l’offerta formativa dei percorsi della IeFP sarebbe stata *“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 avrebbe dovuto 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”*. Ma questo decreto interministeriale non è stato poi adottato, lasciandosi decorrere inutilmente il termine. Questa prospettiva potrà dunque essere ripresa in un futuro provvedimento legislativo, auspicabilmente con una formulazione più incisiva.

Ancora, nell’articolo 1, comma 181, lett. d), della legge n. 107 del 2015 si è prevista 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 va opportunamente inserita in un approccio complessivo e sistemico nel contesto delle altre deleghe previste allo stesso comma 181 della legge n. 107 per l’intero sistema nazionale di istruzione e formazione. Soprattutto, occorre valutare con attenzione la prospettiva della *“rete nazionali delle scuole professionali”* - come sembra emergere dai testi in preparazione, soprattutto riportando l’intervento degli Istituti professionali di Stato ad un ruolo autenticamente sussidiario, e mantenendo la specifica identità e pari dignità delle istituzioni formative accreditate. L’elaborazione di percorsi formativi *“integrati”* tra le diverse istituzioni educative - quelle operanti sotto la competenza statale e quelle operanti sotto la competenza regionale - andrebbe poi considerata come una strada da percorrere nel rispetto del principio di autonomia di ciascuna istituzione e sulla base di specifiche ed ulteriori modalità di finanziamento, senza cioè utilizzare le stesse risorse e addirittura riducendole. 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". Tali decreti legislativi sono tuttora in corso di approvazione. In ogni caso, 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 i percorsi della IeFP dovrebbero essere opportunamente ed adeguatamente considerati dal legislatore statale, a partire dall'attuazione delle predette deleghe ai sensi del comma d) e f) del comma 181 ovvero, eventualmente, in sede di correzione e integrazione mediante i decreti legislativi integrativi e correttivi (che potranno essere adottati entro due anni dall'adozione dei decreti legislativi di attuazione, ai sensi del comma 184). E ciò al fine costituzionalmente rilevante di non escludere il sistema della IeFP dalla garanzia dei pari diritti che, proprio ai sensi delle predette normative, vanno garantiti agli allievi della IeFP, al pari degli studenti della scuola.

Ancora, il principio generalissimo della non arbitraria differenziazione nel trattamento ordinamentale dei due ambiti - quello scolastico e quello della IeFP - compresenti nel sistema educativo nazionale, ai fini della pari garanzia dei diritti costituzionalmente riconosciuti in egual misura ai rispettivi studenti ed allievi, dovrà essere tenuto in considerazione dal futuro legislatore, anche tendo conto di altri rilevanti fini che però sono stati affrontati nella legge n. 107 del 2015 soltanto con riferimento alla scuola. In tal modo, si è determinata un'inammissibile discriminazione costituzionalmente rilevante ai fini della garanzia del diritto allo studio in entrambi i settori nei quali può essere esercitato il diritto-dovere all'istruzione e formazione. In particolare, il principio in questione non dovrà essere negletto dal futuro legislatore in relazione a questioni assai importanti che la legge del 2015 ha inteso affrontare prevedendo provvedimenti attuativi solo in relazione alla scuola, ma che dovranno essere estesi dal futuro legislatore anche alla IeFP. Si tratta, ad esempio, delle seguenti problematiche: l'adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione degli studenti (vedi la delega prevista nella lettera i, del comma 181), normativa che appare rilevante anche ai fini dell'ammissione agli esami di Stato degli allievi in possesso del diploma professionale della IeFP nonché del raccordo con la normativa vigente in materia di certificazione delle competenze; la 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 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; il 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 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 delle modalità formative svolte in seno alla IeFP, nella quale, infatti, la formazione educativa si struttura in stretta collegamento con l'esercizio delle pratiche per la concreta acquisizione delle abilità professionali; e, infine, la 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.

Non da ultimo, poi, è essenziale che le risorse finanziarie pubbliche di provenienza statale, destinate al sistema della IeFP, siano determinate dalla legge con sufficiente stabilità, secondo un adeguato ammontare, e con criteri improntati ad equità, efficienza e finalità promozionali. E ciò sia per assicurare il concreto svolgimento delle politiche pubbliche volte a favorire nell'intero Paese la formazione professionalizzante che è notoriamente indispensabile per il mondo del lavoro e delle imprese, sia per rispondere ad evidenti ragioni connesse alla corretta gestione degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni competenti e dunque per consentire l'efficiente impiego delle risorse disponibili nel sistema dell'istruzione (evitando quindi quella palese discriminazione tra le risorse che vengono mediamente destinati ai percorsi della IeFP e a quelle destinate ai medesimi percorsi offerti in via per così dire "sussidiaria"- soprattutto quella "integrativa" - negli Istituti professionali di Stato), sia, infine, proprio per garantire l'equo rispetto del diritto-dovere all'istruzione e formazione per tutti coloro che chiedono di esercitarlo a livello nazionale nella IeFP. Quindi non solo occorre ripristinare i finanziamenti che il MIUR destinava alla IeFP, e che sono stati sospesi da qualche tempo, ma si dovrà anche incrementare quelli resi disponibili dal Ministero del Lavoro, collegandoli soprattutto a parametri, quali la quota capitaria collegata al numero degli allievi dei percorsi, che promuovano efficienza ed equità nell'impiego delle risorse pubbliche da parte delle singole Regioni e che, dunque, tengano anche conto dell'applicazione di parametri di finanziamento a costi standard coerenti con metodologie accolte e validate in sede nazionali.

A questo proposito, appare anche indispensabile intervenire per evitare il ricorso a metodi di calcolo delle "Unità di costo standard" (cd. UCS) sin troppo differenziati tra le singole Regioni, ancorati a rilevazioni della spesa storica ormai assai risalenti nel tempo, e soprattutto davvero poco coerenti con i principi che dovrebbero guidare il finanziamento delle attività di erogazione dei percorsi educativi della IeFP secondo criteri di efficienza ed equità. È dunque auspicabile che, anche sulla base di un'opportuna azione di condivisione tra i molteplici livelli istituzionali, lo Stato intervenga per definire, nell'esercizio dei poteri legislativi di indirizzo unitario che gli spettano anche ai sensi del vigente dettato costituzionale, alcune essenziali linee guida nazionali che orientino in modo vincolante – in quanto "principi generali" di questo ambito del sistema nazionale di istruzione (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n, della Costituzione) - il processo regionale di determinazione delle metodologie di finanziamento a costi standard. Si dovranno individuare principi generali e per l'appunto "minimali" che, nel rispetto dell'autonomia regionale, consentano di tenere adeguatamente conto delle esigenze finanziarie necessarie per l'offerta formativa di IeFP secondo condizioni di qualità corrispondenti ai criteri di accreditamento e ai LEP così come definiti dalla legislazione statale vigente.

4. Conclusioni

In sintesi, come qui si è visto, se il *referendum* si concluderà in senso favorevole, sarà importante operare affinché il cambiamento istituzionale si indirizzi davvero nel senso auspicato, e non si sostituisca l'attuale confuso e variegato decentramento regionale con un neo-centralismo autoreferenziale e lontano dalle realtà vive e positive della IeFP. Andrà cioè realizzato un corretto equilibrio tra i nuovi poteri di indirizzo unitario attribuiti allo Stato e il mantenimento del necessario grado di autonomia a livello territoriale. Solo così le virtualità della mutata riarticolazione dei poteri pubblici si dimostrerà come un effettivo fattore di feconda fertilizzazione per la IeFP.

Se, invece, il *referendum* determinerà la bocciatura della riforma costituzionale, sarà indispensabile agire per promuovere un nuovo e comune atteggiamento – ad ogni livello di governo, sia statale che regionale e locale - a favore della diffusione e dello sviluppo delle buone pratiche della IeFP. Soprattutto occorrerà sollecitare la rimozione dei tanti ostacoli e freni che

incidono gravemente sul corretto determinarsi della istruzione professionalizzante sull'intero territorio nazionale a tutto vantaggio dei giovani, delle famiglie e del mondo del lavoro. A Costituzione inalterata, la piena ed effettiva attuazione del sistema dell'istruzione e formazione professionale richiederà altrettanto impegno e forte condivisione di strumenti ed obiettivi.