

La Scuola e la IeFP nella riforma costituzionale: una scheda di lettura

Giulio M. Salerno

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

1. La Scuola e la IeFP nella riforma costituzionale

La riforma costituzionale che sarà oggetto del *referendum* il 4 dicembre 2016 - e che, in caso di esito positivo della consultazione popolare, entrerà in vigore dopo il prossimo scioglimento delle Camere - prevede alcune importanti novità sia per il settore della scuola che per quello della "istruzione e formazione professionale" (IeFP). Tali modifiche incideranno soprattutto sulla ripartizione delle competenze dello Stato e delle Regioni, e ciò avverrà con riferimento sia alle funzioni normative (legislative e regolamentari) che a quelle amministrative.

In sostanza, per la scuola la riforma consoliderà la situazione attuale. Sarà sanzionato a livello costituzionale quanto è avvenuto nei fatti dopo il 2001, cioè la rinuncia al progetto del trasferimento alle Regioni di buona parte di questo settore fondamentale per le politiche pubbliche di cittadinanza. Un progetto forse sin troppo ambizioso, e soprattutto dimostratosi sprovvisto delle necessarie condizioni di contesto, soprattutto in termini di consenso istituzionale e sociale. La riforma, insomma, si muove nel senso del realismo: da un lato, ribadisce il ruolo dello Stato, e dall'altro lato, circa le Regioni, non solo non cancella le competenze sinora effettivamente esercitate da queste ultime, ma prova anche ad individuarne alcune di nuovo conio, senza peraltro dimenticare la già promessa autonomia delle istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda la IeFP, la riforma intende correggere i difetti dell'esasperato frazionamento dell'attuale assetto a forte competenza regionale che ha condotto ad una ingiustificata "geopardizzazione" dell'offerta formativa professionalizzante. Non solo ne è derivata, come noto, una forte difficoltà nel riportare a coerenza i molteplici e differenziati modelli regionali, ma lo stesso diritto all'istruzione e formazione è stato compromesso, se non addirittura negato in una parte non trascurabile del territorio nazionale. Con la riforma lo Stato potrà assicurare la *governance* unitaria del sistema della IeFP, pur restando alle Regioni non solo le funzioni legislative di attuazione, ma anche le competenze sull'erogazione diretta delle prestazioni formative.

2. Il nuovo assetto delle competenze legislative

In particolare, con la riforma costituzionale sarà abrogata tutta la vigente disciplina relativa alle competenze legislative concorrenti delle Regioni, che non pochi problemi ha determinato nell'esatta individuazione delle funzioni spettanti alle Regioni e di quelle rimanenti in capo allo Stato. Conseguentemente, risulterà abrogata sia la norma che attualmente attribuisce alle Regioni la competenza legislativa concorrente sulla "istruzione" (fatta "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche"), sia la norma che attualmente riserva alle Regioni in via esclusiva la materia della IeFP, ritagliandola proprio all'interno della materia più complessiva della "istruzione". Sarà poi abrogata la norma che attualmente attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva sulle "norme generali sull'istruzione", che verrà sostituita dalla competenza legislativa esclusiva, sempre dello Stato, sulle "disposizioni generali e comuni sull'istruzione". Questa nuova competenza statale si affiancherà ad un'ulteriore e corrispondente competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla IeFP e sulla quale lo Stato potrà parimenti dettare "disposizioni generali e comuni". Si tratta, come vedremo, di modifiche non soltanto formali.

Al posto delle predette competenze regionali rispettivamente concorrente (sull'istruzione scolastica) ed esclusiva (sulla IeFP), con la riforma costituzionale si procederà alla seguente redistribuzione delle competenze tra Stato e Regioni. Circa la scuola e più in generale

l'istruzione non professionalizzante, allo Stato sarà espressamente assegnata la competenza legislativa esclusiva su due materie, l'"ordinamento scolastico" e l'"istruzione universitaria". Alle Regioni sarà attribuita la competenza legislativa esclusiva, fatta sempre "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche", su due materie: "servizi scolastici", e "promozione del diritto allo studio, anche universitario". Va aggiunto che, in base al principio generale di residualità che rimarrà fermo nel dettato costituzionale, le competenze legislative non espressamente attribuite allo Stato saranno sempre di competenza regionale. Dunque, nel rispetto della determinazione dei "principi generali in materia di istruzione" e della disciplina dell'"ordinamento scolastico", i restanti ambiti della materia dell'istruzione scolastica potranno essere regolati con legge regionale. In tal senso, dovrebbe restar ferma l'attuale competenza regionale sul dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche e dunque sulla programmazione della rete scolastica regionale.

Circa l'istruzione professionalizzante, allo Stato spetterà la sopra richiamata competenza legislativa esclusiva circa le "disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale", che verrà inserita affianco ad altre importanti competenze legislative statali sul lavoro (come la "tutela e sicurezza del lavoro" e le "politiche attive del lavoro"). E sarà esplicitamente attribuita alle Regioni la competenza legislativa esclusiva sulla "organizzazione in ambito regionale dei servizi della formazione professionale", compito che attualmente spetta sempre alle Regioni, ma soltanto in via residuale (cioè in quanto non espressamente attribuito dalla Costituzione allo Stato).

In ogni caso alle Regioni resterà, sempre in base al ricordato principio generale di residualità, la facoltà di dettare l'ulteriore disciplina legislativa in materia di IeFP, sempre nel rispetto delle "disposizioni generali e comuni" dettate con legge dello Stato.

Va ricordato che lo Stato eserciterà le competenze regolamentari sulle stesse materie in cui avrà competenza legislativa (salvo la possibilità che lo Stato deleghi tale competenza regolamentare alle Regioni), e dunque anche su quelle attinenti ai due settori del sistema nazionale di istruzione e formazione come sopra tratteggiato. Inoltre, sempre in questi stessi ambiti e dunque in stretta connessione con le predette competenze esclusive, lo Stato eserciterà direttamente le funzioni amministrative o comunque potrà disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo substatali, cioè attribuendole anche alle Regioni o agli enti locali. Pertanto, in materia di istruzione scolastica, le competenze amministrative saranno primariamente mantenute in capo allo Stato circa l'attuazione delle disposizioni generali e comuni e dell'ordinamento scolastico, mentre spetterà senz'altro all'amministrazione regionale la competenza sull'organizzazione dei servizi scolastici e sulla promozione del diritto allo studio, così come le competenze amministrative per gli altri aspetti che non rientrano nelle competenze attribuite alla legge dello Stato. Va qui segnalato che nella riforma l'autonomia delle istituzioni scolastiche è richiamata, con un ruolo di garanzia di queste particolarissime formazioni sociali, rispetto alle sole competenze amministrative delle Regioni. In materia di IeFP, lo Stato potrà disporre di competenze amministrative – per esempio, potendo istituire appositi organismi volti a garantire l'unitarietà di governo del sistema della IeFP – soltanto per dare attuazione alle disposizioni generali e comuni, mentre tutto il resto (ivi compresa, ad esempio, l'organizzazione dell'offerta formativa erogata in sede regionale) rimarrà nella sfera delle competenze amministrative delle Regioni. Parimenti, nell'esercizio delle funzioni proprie dello Stato in materia di IeFP (legislative, regolamentari, ed amministrative, tutte relative alle predette disposizioni generali e comuni), non ci sarà la necessità dell'intervento regionale in sede di preventiva concertazione.

3. Qualche necessaria precisazione

Le innovazioni prodotte dalla riforma richiederanno un'attenta opera di interpretazione al fine della loro corretta applicazione. Innanzitutto, andrà definito l'effettivo valore e significato delle "disposizioni generali e comuni" che lo Stato potrà dettare sia nel settore dell'istruzione scolastica che in quello dell'istruzione e formazione professionale. Si tratta di una categoria diversa rispetto a quelle previste nella Costituzione vigente, che attribuisce alla legge statale il compito di determinare, da un lato, le "norme generali sull'istruzione" e, dall'altro, i "principi fondamentali" della legislazione regionale in materia di istruzione. Per "disposizioni generali e comuni" potrebbero intendersi le disposizioni di legge che detteranno un quadro normativo omogeneo, coerente ed applicabile direttamente ed indistintamente in ogni parte del territorio nazionale per ciascuno dei due predetti ambiti del sistema nazionale di istruzione e formazione. Tali disposizioni statali dovranno essere adottate al solo fine di tutelare ed assicurare interessi unitari e infrazionabili, quelli cioè perseguibili di per sé stessi mediante l'intervento legislativo (e conseguentemente regolamentare) dello Stato, e inderogabili da parte delle singole Regioni allorché queste ultime eserciteranno le rispettive competenze legislative esclusive o residuali in materia di scuola o di IeFP.

Le leggi regionali sia in tema di scuola che di IeFP dovranno poi rispettare anche le altre competenze legislative esclusive dello Stato comunque afferenti l'ambito dell'educazione e della formazione, quali, in particolare, le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni attinenti all'assolvimento dei diritti che vanno assicurati su tutto il territorio nazionale, ovvero, nel nostro caso, il diritto-dovere all'istruzione.

Inoltre, in relazione all'ambito scolastico, andrà esattamente delineato il contenuto delle materie di esclusivo intervento statale. Circa l'"ordinamento scolastico" si potrà presumibilmente fare riferimento alle leggi statali che già, secondo lunga e consolidata prassi, disciplinano e dunque circoscrivono e delimitano siffatto ambito ordinamentale che è tipicamente rimesso all'intervento dello Stato. Circa il contenuto delle materie rimesse all'esclusivo intervento regionale, quelle cioè dei "servizi scolastici" e della "promozione del diritto allo studio", la prima competenza sembra estendere le attuali competenze regionali, mentre la seconda appare connessa a profili di ulteriore integrazione o di facilitazione o comunque di sviluppo incrementale rispetto a quanto dovrebbe essere definito dalla legge statale cui spetterà delineare i livelli essenziali delle prestazioni connesse a tale diritto da garantire sull'intero territorio nazionale.

Parimenti, la IeFP andrà distinta dalla "formazione professionale" in senso stretto; in particolare, la IeFP dovrebbe riguardare quel complesso di attività che, a partire dalla istruzione e formazione iniziale, concerne l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione mediante percorsi formativi professionalizzanti, così abbracciando l'intera filiera dell'istruzione professionalizzante prevalentemente destinata ai soggetti in età formativa, ivi compresi, dunque, IFTS e ITS. Diversamente, l'intervento regionale sulla "organizzazione dei servizi della formazione professionale" – definizione che riprende in parte la formulazione dell'art. 35 Cost. ("(La Repubblica) cura la formazione e l'elevazione dei lavoratori") - dovrebbe avere per oggetto le altre attività formative dall'istruzione professionalizzante, quelle cioè non destinate ai soggetti in età formativa, ma quelle concernenti la formazione continua, a distanza, per gli adulti. 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.

4. Due ulteriori novità rilevanti anche per i settori della istruzione

Va rilevato che la riforma costituzionale introduce altre novità che riguarderanno indirettamente i due settori, scuola e IeFP, che compongono il sistema nazionale di istruzione e formazione. Qui si segnalano due novità di particolare rilievo.

Innanzitutto, le Province - che, come noto, hanno esercitato e continuano ad esercitare funzioni rilevanti sia per il mondo della scuola che per quello della IeFP - saranno cancellate dal testo costituzionale, e dunque non faranno più parte degli enti costitutivi della Repubblica. Tuttavia, con una norma transitoria, si consentirà la permanenza delle attuali Province sotto la nuova definizione di "enti di area vasta". Tali Enti di area vasta saranno disciplinati negli aspetti generali con legge dello Stato, mentre le altre disposizioni saranno di competenza delle Regioni. In sostanza si farà salva - e dunque potrà continuare ad essere applicata - l'attuale disciplina legislativa dello Stato, cioè la cosiddetta "legge Delrio" che ha ridotto le funzioni svolte dalla Province, conservando tuttavia, tra quelle considerate fondamentali, le competenze sulla programmazione provinciale della rete scolastica e sulla gestione dell'edilizia scolastica, mentre non sono più considerate fondamentali quelle sulla IeFP. Sino a quando non sarà cambiata la vigente legge nazionale, dunque, l'attuale assetto - e il relativo e talora convulso processo di trasferimento - delle competenze provinciali resterà fermo.

La riforma costituzionale, infine, coinvolge sia la scuola che la IeFP 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, permette di differenziare il regime delle competenze anche tra le stesse quindici Regioni a statuto ordinario. Infatti, sia l'istruzione scolastica che quella professionalizzante sono inserite tra le materie nelle quali singole Regioni potranno ottenere, anche su loro richiesta e mediante un'apposita legge dello Stato, ulteriori competenze legislative, regolamentari e amministrative. Per evidenti ragioni di ordine finanziario, l'approvazione della legge che concederà tali funzioni aggiuntive richiederà non solo l'intesa con le Regioni interessate, sentiti gli enti locali, ma anche che le Regioni in questione siano "in condizioni di equilibrio di bilancio".