

## **IL MANIFESTO DI ESPONENTI DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE E DEL TERZO SETTORE PER DIRE**

### ***SÌ AL REFERENDUM SULLA RIFORMA COSTITUZIONALE***

---

La riforma costituzionale determina un complesso di effetti che possono essere considerati positivamente non solo per il complessivo funzionamento delle istituzioni, ma anche per il più corretto ed efficiente determinarsi delle politiche pubbliche relative al terzo settore ed in particolare per il settore dell'istruzione e formazione professionale.

Sul versante delle istituzioni statali, si riduce il numero dei senatori, tenendo correttamente conto della diversa connotazione rappresentativa delle due Assemblee. Si introduce il bicameralismo differenziato, adottando una soluzione innovativa che prevede procedimenti differenziati a seconda del diverso ruolo di volta in volta assegnato al Senato. Quest'ultimo non disporrà più del rapporto di fiducia con il Governo, cui quindi sarà assicurata maggiore stabilità di azione. Va aggiunto, poi, che, a differenza di quanto ora prescritto dalla Costituzione, la riforma prevede, dopo l'approvazione da parte della Camera, una tempistica precisa per ogni tipologia di procedimento legislativo, con termini massimi che non potranno essere derogati. Vi sarà anche un'apposita procedura "a data certa" per i provvedimenti legislativi che la Camera, su richiesta dell'esecutivo, considererà cruciali per l'attuazione del programma di governo.

Sul versante delle garanzie e dei diritti, i regolamenti parlamentari dovranno dettare apposite disposizioni per garantire i diritti delle minoranze parlamentari e per disciplinare lo "statuto delle opposizioni". Tra l'altro, le minoranze parlamentari potranno chiedere il giudizio preventivo della Corte costituzionale sulle leggi elettorali, e tale appello diretto è previsto anche nei confronti delle vigenti leggi elettorali. Inoltre, si accresce la maggioranza richiesta, in ultima analisi, per l'elezione del Capo dello Stato, aumentandone così il profilo di organo di garanzia del pluralismo politico. Circa la democrazia diretta, si prevede che, in caso di richiesta popolare sostenuta da 800.000 elettori, sia ridotto il *quorum* di partecipazione che nei fatti ha spesso impedito l'efficacia dei *referendum* abrogativi. E si consente a successive leggi costituzionali la possibilità di introdurre nuove forme di *referendum* (propositivi e di indirizzo) e di consultazione popolare.

Si introduce inoltre un'importante correzione dei rapporti tra Stato e Regioni nel senso da tutti considerato necessario. Si riportano al centro le decisioni essenziali per il governo dell'intera collettività, si mantengono alle Regioni le scelte rilevanti per gli interessi delle rispettive comunità, e si prevede la clausola di salvaguardia a tutela degli interessi nazionali, erroneamente cancellati con la revisione costituzionale del 2001. La riforma sopprime opportunamente la potestà concorrente tra Stato e Regioni, che ha determinato numerosi contenziosi e condizioni di incertezza. Si ampliano correttamente gli ambiti di intervento dello Stato con riferimento a materie che richiedono evidentemente un intervento unitario, come la tutela e la sicurezza del lavoro, le politiche attive del lavoro, i processi informatici delle pubbliche amministrazioni, la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, l'ordinamento sportivo, l'ordinamento delle professioni e delle comunicazioni, il sistema nazionale e il coordinamento della protezione civile, l'energia elettrica, le infrastrutture strategiche, viarie e portuali. In molti di questi ambiti agiscono i soggetti del terzo settore, che dunque potranno disporre di riferimenti istituzionali e normativi più chiari ed univoci.

A tal proposito, allo Stato è anche assegnato il compito di dettare le "disposizioni generali e comuni" in ambiti di particolare rilievo sociale e di stretto interesse per il terzo settore e per il mondo dell'educazione e della formazione, quali, ad esempio, la tutela della salute, le politiche sociali, la sicurezza alimentare, l'istruzione, l'istruzione e la formazione professionale, le attività culturali, e il turismo. In tutte queste materie sarà possibile quella *governance* unitaria che finora è mancata, mentre, in virtù della competenza residuale che resterà in capo alle Regioni, queste ultime avranno compiti di attuazione e di specificazione, in modo da poter declinare gli indirizzi statali in coerenza con le esigenze del rispettivo territorio. Infine si inseriscono importanti principi innovativi, come quelli della semplificazione e della trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Soprattutto, gli enti territoriali, che molte funzioni esercitano nel campo delle attività connesse al terzo settore e alla formazione, saranno tenuti al rispetto dei costi standard, così assicurando maggiore efficienza e qualità ai servizi offerti.

*Operatori e dirigenti del Comitato del SI al  
Referendum appartenenti al Terzo settore e ad  
Enti e Agenzie della Formazione Professionale*

## “LE NOSTRE RAGIONI”

### **PERCHE’ VOTIAMO SI AL REFERENDUM DI RIFORMA COSTITUZIONALE**

---

1. La riforma costituzionale conferma che la leFP (Istruzione e Formazione professionale) rimarrà sempre oggetto di riconoscimento e protezione da un’apposita disposizione di rango costituzionale che ne assicurerà così la permanente ed **autonoma distinzione rispetto all’istruzione scolastica**.
2. 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 leFP**. In questo settore, inoltre, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale (costituzionalmente riconosciuto ai sensi dell’art. 118, comma 4 Cost. 3 che rimane fermo anche con la costituzione in corso), sono attivamente protagoniste numerose istituzioni formative accreditate del “pubblico sociale”.
3. Per risolvere i difetti emersi a seguito della revisione costituzionale del 2001, la riforma riserva, da un lato, **allo Stato le “disposizioni generali e comuni sull’istruzione e formazione professionale”** e, dall’altro **alle Regioni le restanti competenze in materia di istruzione e formazione professionale, e la competenza esclusiva in relazione all’organizzazione “in ambito regionale (...) della formazione professionale”**.
4. Si è confermato nella Costituzione il principio di sussidiarietà “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.).
5. Tuttavia 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 leFP) il pieno ed effettivo dispiegamento.
6. Inoltre, in alcuni ambiti collegati all’erogazione di prestazioni pubbliche rivolte ad assicurare diritti sociali da garantire a favore dell’intera collettività in condizioni di **eguaglianza** (come ad esempio proprio nell’ambito della Istruzione e Formazione Professionale), **le competenze istituzionalmente spettanti alle Regioni non sono state esercitate in modo sufficientemente omogeneo sull’intero territorio nazionale**.
7. Infatti 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 **LEP** (livelli essenziali delle prestazioni) che, **invece devono essere per costituzione garantiti a tutti i cittadini, a prescindere dalle regioni di residenza.**

### **CONDIVIDIAMO PERTANTO DELLA RIFORMA**

- L'integrale **soppressione** della categoria delle **materie concorrenti**;
- La ridefinizione dell'elenco delle materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva dello Stato che, circa la leFP, avrà per oggetto soltanto le "**disposizioni generali e comuni**" e le corrispondenti **competenze regolamentari**, fatto salvo la possibilità di delegarla alle Regioni;
- La predisposizione di un **nuovo elenco di materie rientranti nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni**, ma tutte collegate al solo ambito regionale. Alle Regioni spetterà dettagliare, specificare e adattare le disposizioni statali generali e comuni in materia di Istruzione e formazione professionale, tenuto conto delle differenziate e specifiche esigenze localizzate nel rispettivo territorio; le Regioni avranno inoltre competenza esclusiva circa "l'organizzazione in ambito regionale" della Formazione Professionale;
- L'introduzione della **clausola di salvaguardia** a favore della legge statale che è dotata di potere di intervenire pure sulle materie di competenza regionale quando siano in gioco interessi nazionali di carattere unitario;
- La riformulazione del **regionalismo differenziato**, che potrà operare anche nell'Istruzione e formazione professionale, in modo da renderlo più rispondente ai criteri di efficienza e sostenibilità finanziaria.
- La previsione dei **costi standard**, determinati in modo uniforme sulla base della legge statale, e che dovranno essere applicati nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali, e dunque anche circa la Istruzione e formazione professionale e la Formazione professionale.

*Operatori e dirigenti del Comitato del SI al  
Referendum appartenenti al Terzo settore e ad  
Enti e Agenzie della Formazione Professionale*

## GLI SCENARI CHE SI APRONO PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE DOPO IL SI' AL REFERENDUM COSTITUZIONALE

---

Quali saranno i possibili futuri scenari sulla *governance* della leFP a seguito dell'approvazione della riforma costituzionale? E' 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 leFP. 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 leFP 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 leFP 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 leFP 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 leFP 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 leFP, apprendistato nei percorsi di qualifica e diploma della leFP, sistema duale, IFTS, ITS). E' 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 leFP 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 leFP sull'intero territorio statale, consentendo interventi di controllo,

monitoraggio, di vigilanza rivolti a garantire l'effettività della leFP 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 leFP 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 statuali che tenga conto della collocazione della leFP 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 leFP, e dunque non più suddiviso artificialmente 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 leFP. 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 leFP 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 leFP, 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 leFP 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 leFP; e, ancora, la corretta definizione dei parametri dei costi standard cui collegare il finanziamento regionale della leFP, 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 tale indicatori sulla base delle disposizioni *“generalì e comuni”* dettate dalla legge dello Stato in materia di leFP, 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 leFP.

*Operatori e dirigenti del Comitato del SI al  
Referendum appartenenti al Terzo settore e ad  
Enti e Agenzie della Formazione Professionale*