

Attuazione del Titolo V in materia di Istruzione e formazione professionale. Una proposta

GIULIO M. SALERNO¹

Parole chiave:

Costituzione,
Regioni,
Istruzione,
IeFP,
Risorse

PREMESSA

Le Regioni dispongono di competenza legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale (qui di seguito sinteticamente indicata come IeFP); tale materia costituisce, per espressa disposizione costituzionale, un ambito specifico all'interno del più generale settore dell'istruzione (art. 117, comma 3, Cost.). La competenza regionale in oggetto, oltre a doversi ovviamente sviluppare in coerenza con il complesso delle disposizioni costituzionali, può incontrare *ratione materiae* i seguenti e peculiari limiti:

- a) le norme generali sull'istruzione dettate con legge dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *n*);
- b) i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato (art. 117, comma 2, lett. *m*);
- c) i principi costituzionali espressamente dettati in materia di istruzione, nelle parti che possono ritenersi applicabili, in via di interpretazione, anche alla IeFP (v. artt. 33 e 34 Cost.).

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

Poi, per singoli aspetti della disciplina della IeFP, non si può non tenere conto di altre competenze esclusive dello Stato; si pensi, ad esempio, alla perequazione delle risorse finanziarie *ex art. 117, comma 2, lett. e, Cost.*, oppure al coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle amministrazioni statale, regionale e locale *ex art. 117, comma 2, lett. r, Cost.*

Inoltre, dall'attribuzione della competenza legislativa esclusiva alle Regioni discendono alcune conseguenze che costituiscono principi ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale. In particolare, allo Stato non spettano più né la competenza amministrativa (fatta eccezione per le competenze amministrative eventualmente richiamate con legge dello Stato soltanto per ragioni di sussidiarietà e negli stretti limiti e condizioni consentiti dalla giurisprudenza costituzionale; si pensi al principio della leale collaborazione ed alla necessità di prevedere procedimenti concertativi tra i diversi livelli istituzionali coinvolti), né quella di destinare risorse finanziarie vincolate (ai sensi dell'interpretazione derivante dal nuovo art. 119 Cost.). Viceversa, spetta alle singole Regioni, nell'esercizio della propria autonomia, determinare la distribuzione delle competenze amministrative tra i diversi livelli degli enti locali, sulla base dei principi espressi dall'art. 118, comma 2, Cost., e dunque privilegiando in linea di principio gli enti più vicini al cittadino, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano trasferite a livello ordinamentale più elevato (le Province o le Regioni stesse) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Infine, anche in questa materia, risulta applicabile il principio della sussidiarietà orizzontale adesso prescritto dall'art. 118, ultimo comma, Cost., principio che impegna tutti gli enti territoriali (Regioni comprese) a favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, e che, secondo l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale, impedisce alle pubbliche autorità di dettare leggi o provvedimenti che siano lesivi della necessaria sfera di autonomia decisionale ed organizzativa dei soggetti del privato sociale.

Da quanto adesso sinteticamente esposto risultano i tre seguenti principi di rilievo costituzionale rilevanti in materia di IeFP:

- 1) *Principio di "non arretramento"*. - Va ricordato, infatti, che, secondo la Corte costituzionale, l'attribuzione delle nuove competenze regionali nel complessivo settore dell'istruzione – e nel nostro caso, la specifica competenza esclusiva in tema di IeFP – non può essere mai interpretata come un arretramento rispetto alle competenze già riconosciute nel medesimo settore dalle leggi statali alle Regioni.
- 2) *Principio della "pari dignità" ovvero della "non discriminazione"*. - La IeFP è un ambito ordinamentale dove si svolge una particolare tipologia di istruzione a carattere professionalizzante, che non può essere

arbitrariamente discriminata rispetto a quella scolastica, né trattata come forma deteriore – o di per sé stessa “inferiore” – di istruzione degli individui.

- 3) *Principio di distinzione tra Istruzione e IeFP.* - L'attribuzione della competenza esclusiva alle Regioni in materia di IeFP presuppone e si accompagna con la netta distinzione di tale specifico settore di intervento rispetto a quello della istruzione scolastica, al quale è collegato il principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche (v. art. 117, comma 3).

In particolare, va ricordato che il settore dell'istruzione scolastica è un settore dove trovano applicazione, oltre ai predetti limiti costituzionali, anche il limite delle leggi statali che dettano principi fondamentali ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. In altre parole, la scuola è un settore inequivocabilmente assoggettato ad un intervento statale più penetrante, mentre il settore della IeFP, proprio per l'esplicita riserva costituzionale di competenza esclusiva a favore delle Regioni, è un ambito per sua natura maggiormente protetto dall'intervento dello Stato. Quindi, scuola e IeFP devono essere mantenuti come settori giuridicamente distinti. Per di più, le eventuali sovrapposizioni di carattere funzionale ed istituzionale producono confusione di ruoli e di competenze. Infatti, come appena detto, scuola e IeFP sono ambiti ove, per Costituzione, si devono applicare competenze e discipline normative necessariamente differenziate. Le eventuali sovrapposizioni non possono non produrre confusione di ruoli e di responsabilità. In particolare, ciò accade quando, in pieno contrasto con la distinzione ordinamentale adesso costituzionalmente vigente tra istruzione e IeFP, si attribuisce agli istituti scolastici, anche in virtù dell'autonomia adesso loro riconosciuta, la possibilità di predisporre ed attuare – talora in concorso con le istituzioni della IeFP, ma sempre attribuendo a queste ultime un ruolo ed una posizione subordinati – percorsi cd. integrati al cui interno è possibile conseguire sia titoli di studio conclusivi di *curricula* propriamente scolastici, sia qualifiche e diplomi professionali. È evidente, invece, che questi ultimi non possono non essere riservati alla competenza propria delle istituzioni formative che rientrano nell'esclusiva competenza regionale in materia di IeFP.

In conclusione, alle Regioni e allo Stato spetta dare attuazione al nuovo quadro costituzionale nell'ambito delle rispettive competenze senza sovrapposizioni e comunque nell'ambito di un processo concertativo che consenta l'applicazione effettiva delle nuove competenze regionali attribuite dalla Costituzione assicurando il rispetto dei principi minimi di uniformità necessari per garantire parità nei diritti su tutto il territorio nazionale.

I PRINCIPALI PROBLEMI APPLICATIVI DEL NUOVO DETTATO COSTITUZIONALE

Tra i tanti problemi di carattere applicativo che emergono in tema di IeFP, spiccano in particolare alcune questioni di particolare attualità che da

un lato necessitano di risposte già nel breve periodo, dall'altro lato impongono un mutamento delle strategie di intervento.

- 1) *Delimitazione dell'azione statale in materia di IeFP* a tutela delle competenze regionali risultanti dalla Costituzione, in modo da evitare improprie invasioni di campo da parte dello Stato, il quale deve limitarsi ad esercitare le sole attribuzioni volte a definire la necessaria cornice unitaria del settore, mentre tutto il resto – normativa primaria e secondaria, ed attività amministrativa – è di spettanza regionale.
- 2) *Attivazione delle competenze regionali in materia di IeFP*: le Regioni attualmente si mostrano sostanzialmente ferme, peraltro anche in contraddizione con quanto previsto da taluni dei nuovi statuti regionali in tema di IeFP, oppure si muovono in ordine sparso e soprattutto in contrasto con l'essenziale e preminente esigenza di garantire che la IeFP si svolga secondo modalità sufficientemente omogenee sull'intero territorio nazionale e soprattutto secondo forme rispettose della disciplina attualmente posta dalla legislazione statale a livello di principi generali (come, ad esempio, là dove si prescrive che il diritto-dovere all'istruzione può essere assolto anche nell'ambito della IeFP), e in tema di *standard* e di criteri minimi (in specie tramite i cd. LEP).
- 3) *Reperimento delle risorse necessarie per la IeFP* nell'ambito delle nuove competenze regionali e più in generale a livello territoriale. È evidente, infatti, che il problema della scarsità delle risorse disponibili è cruciale per consentire la reale implementazione della IeFP. Ma è altrettanto evidente che tale problema non può costituire la scusa per l'inazione regionale o peggio per comportamenti amministrativi o soluzioni anche normative che concretano la sostanziale violazione del vigente dettato costituzionale e legislativo.

ALCUNE PROPOSTE

- 1) Per quanto concerne la delimitazione dell'azione statale nei confini delle nuove competenze risultanti dalla Costituzione, occorre riprendere – ed eventualmente completare – la definizione dei LEP già definiti nella normativa vigente in materia di IeFP; evitare sovrapposizioni ed ambiguità tra la disciplina del settore dell'istruzione scolastica e quello della IeFP, come sembra che stia per accadere sia nei nuovi IPS, sia nel confuso rapporto individuabile tra gli IFTS e i nuovi ITS ovvero, ancora, i nuovi Poli professionali; impedire che i cd. percorsi integrati si trasformino in una surrettizia forma di invasione delle competenze regionali da parte dello Stato; assicurare l'applicazione del comma 622 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 secondo modalità effettivamente concertative, non affrettate e rispettose dei necessari tempi di applicazione, e che garantiscono l'autonomia regionale in materia di IeFP. In particolare, va riconosciuta alla Regioni la facoltà di rilasciare qualifiche e titoli profes-

sionali (diploma tecnico professionale quadriennale, diploma tecnico professionale superiore) nel rispetto della disciplina comunitaria (di II, III e IV livello europeo); i nuovi criteri in materia di accreditamento concordati tra Stato e Regioni devono consentire la necessaria flessibilità applicativa in sede regionale; il nuovo obbligo di istruzione definito in sede statale – e che, come noto, si assolve anche nell’ambito della IeFP – non va costruito secondo modalità discriminatorie nei confronti del proseguimento nell’ambito dei percorsi della IeFP e dunque della libera scelta individuale all’interno della IeFP di esclusiva competenza regionale. In particolare, occorre evitare la creazione di un doppio sistema professionalizzante, uno in capo alle Regioni e quello in capo allo Stato. Ciò vale sia per i percorsi triennali di qualifica, sia per quelli quadriennali di diploma tecnico professionale, sia infine per quelli del livello superiore. Tale fenomeno – che, viceversa, risulta favorito dagli ultimi provvedimenti legislativi dello Stato – rappresenta un modo per mantenere surrettiziamente allo Stato competenze che viceversa spettano per Costituzione alle Regioni, alcune delle quali, come noto, hanno ricorso alla Corte costituzionale contestando anche sotto questo aspetto i recenti atti normativi dello Stato. Si tratta inoltre di un evento deprecabile non solo perché è fonte di inevitabili e gravose duplicazioni e dunque di inutili dispersioni delle scarse risorse pubbliche disponibili, ma anche perché determina il conseguente disorientamento dei cittadini, che non sono messi nella condizioni di comprendere quale sia l’effettiva distinzione tra i percorsi di istruzione professionali contemporaneamente offerti dallo Stato e dalle Regioni. Sì che, in definitiva, è tutta l’istruzione professionalizzante che risulta essere penalizzata, in contrasto con le esigenze più volte rilevate a livello comunitario, nazionale e locale, sia dalle istituzioni pubbliche che dai soggetti che operano nel mondo dell’istruzione e in quello del lavoro. Occorre in particolare evitare che, in questo quadro, a seguito della volontà governativa (per di più in contrasto con gli impegni comunitari dell’Italia) di mantenere la struttura quinquennale dei percorsi di istruzione professionalizzanti, si creino discriminazioni tra i giovani che acquisiscono il diploma tecnico professionale superiore nei percorsi regionali (dopo il quarto anno) ed i giovani che acquisiscono tale diploma nei percorsi dell’istruzione statale (dopo il quinto anno).

- 2) Per quanto concerne l’attivazione dell’azione regionale in tema di IeFP mediante modalità di attuazione che assicurino un quadro minimo omogeneo sul territorio nazionale, è necessario che le Regioni procedano all’approvazione delle leggi in materia di disciplina dei sistemi regionali di IeFP, distinguendoli e rendendoli autonomi dal più ampio settore dell’istruzione al fine di consentire alla IeFP il suo pieno ed effettivo sviluppo; ciò richiede la definizione, a livello interregionale e delle Province autonome, dei requisiti essenziali per le qualifiche ed i diplomi che possono essere rilasciati. Nel contempo, per garantire la necessaria

uniformità sul territorio nazionale, tali discipline regionali devono tenere conto dei principi costituzionali applicabili alla IeFP, quali ad esempio il diritto di accesso e la sussidiarietà orizzontale, così come dei principi stabiliti dalle vigenti norme generali sull'istruzione dettate con legge dello Stato, ovvero l'adempimento dell'obbligo di istruzione anche mediante i percorsi della IeFP. L'attivazione effettiva delle competenze regionali in materia di IeFP non solo può contribuire a risolvere realmente il problema dell'acquisizione dell'istruzione di base da parte di una larga parte della popolazione, ma è anche necessario per consentire l'effettivo rispetto dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni) stabiliti a livello statale (e che attualmente sono esplicitati nel d.lgs. n. 226). Tanto più che, là dove le Regioni continuino ad assumere un atteggiamento sostanzialmente omissivo, e dunque non si attivino per consentire il concreto rispetto dei LEP – mediante un sistema di IeFP da esse appositamente predisposto e costituito, oppure ricorrendo al metodo dell'accredimento, qualora la prima soluzione appaia impraticabile anche per evidenti ragioni finanziarie –, lo Stato non è tenuto ad astenersi da qualsiasi intervento, ma può ed anzi dovrebbe ricorrere al potere sostitutivo inserito nella Costituzione con la legge cost. n. 3 del 2001. Infatti, proprio per assicurare – ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. – la “tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” tra i quali è adesso senz'altro presente anche il diritto all'istruzione anche nelle forme e modalità consentite dalla IeFP, lo Stato, mediante il Governo, è legittimato a sostituirsi alle Regioni inadempienti in modo che sia garantito sull'intero territorio nazionale l'effettivo e concreto rispetto dei LEP previsti dalle leggi vigenti in materia di IeFP, e dunque assicurato il diritto all'istruzione anche nella forma della IeFP.

- 3) La questione del reperimento delle risorse va inserita nel quadro più complessivo della riduzione delle competenze statali e dunque nel necessario trasferimento di risorse a favore degli enti territoriali. Anche le modalità di distribuzione non possono più tenere conto di criteri oramai vetusti e quasi paradossali nel nuovo sistema di istruzione costituzionalmente delineato – come l'insuccesso nella carriera scolastica – ma, ad esempio, quello della quota capitaria. Al cronico problema dell'assenza delle risorse, poi, può risponderci sia mediante un più adeguato e corretto trasferimento di risorse da parte dello Stato, sia impiegando nel settore della IeFP una parte delle risorse che attualmente le Regioni destinano al sistema dell'istruzione scolastica, sia ricorrendo ai principi della sussidiarietà, a forme di partenariato e al sistema dell'accredimento.

