Autonomia delle istituzioni formative

Il principio dell'autonomia delle istituzioni formative che operano nell'ambito del sistema di Istruzione e Formazione Professionale [1] (IeFP) costituisce un canone cruciale nell'assetto giuridico-istituzionale dell'istruzione professionalizzante, venendone anzi a costituire un elemento caratterizzante e ormai irrinunciabile. In via generale, a differenza del principio di autonomia delle istituzioni scolastiche [2] che è direttamente sancito dalla Costituzione nell'art. 117, comma 3, il principio di autonomia delle istituzioni che erogano i percorsi della IeFP trova implicito riconoscimento costituzionale per le istituzioni formative che operano in regime di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, Cost., là dove si prevede, e dunque si garantisce, l' "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale". Da tale disposizione costituzionale discende, a carico del legislatore, il vincolo di rispettare l'autonomia statutaria e gestionale delle istituzioni associative che, promosse dai soggetti privati, svolgono attività che hanno evidente interesse collettivo, e che dunque sono espressione dell'organizzazione delle "libertà sociali" (si veda, su ciò, quanto detto dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 300 e 301 del 2003), come, per l'appunto, è il caso della IeFP che è primariamente erogata dalle istituzioni formative accreditate (come è stato espressamente riconosciuto dall'art. 2, comma 1, del D.lgs. n. 61/2017). Più in particolare, il principio di autonomia delle istituzioni formative è sancito esplicitamente dalla legge dello Stato, e si è imposto sin dal momento genetico della IeFP, vale a dire sin dalla prima disciplina legislativa che ha sancito la presenza del sistema della IeFP all'interno del complessivo sistema educativo nazionale di istruzione e formazione. Trattasi, più in particolare, non tanto della Legge delega n. 53 del 2003 (la cd. "legge Moratti") – che ha ribadito l'"*autonomia delle istituzioni scolastiche*" (vedi il duplice riferimento presente nell'art. 1, comma 1) già indicato nell'art. 21 della Legge n. 59 del 1997 (e poi disciplinato nel regolamento dettato con il D.P.R. n. 275/1999 - quanto nel successivo Decreto legislativo n. 226/2005 che, in relazione, a "*tutte le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione*" – ivi comprese quindi le istituzioni che erogano i percorsi di IeFP – prevede, e dunque garantisce, che esse "*sono dotate di autonomia didattica [3], organizzativa, e di ricerca e sviluppo*" (art. 1, comma 4). Tale disposizione legislativa rappresenta, come noto, una delle "*norme generali sull'istruzione*" dettata dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera n), Cost. (ove si precisano le materie riservate alla cosiddetta competenza legislativa esclusive dello Stato) e dunque costituisce un canone giuridico vincolante nei confronti dell'esercizio delle competenze legislative – e conseguentemente regolamentari e amministrative - che

spettano alle Regioni in materia di IeFP ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. (ove, nell'ambito della materia dell'"*istruzione*", si attribuisce alle Regioni la competenza legislativa sulla IeFP, così sottraendola dalla competenza concorrente tra Stato e Regioni, e quindi dalla subordinazione ai "*principi fondamentali*" determinati con legge dello Stato). Ricordando quanto ha sostenuto con estrema chiarezza la Corte costituzionale in relazione alla funzione spettante alle norme generali sull'istruzione, innanzitutto la garanzia legislativa dell'autonomia a favore di tutte le istituzioni che operano nel sistema educativo nazionale di istruzione e formazione, e dunque ivi comprese le istituzioni formative che erogano i percorsi di IeFP, è direttamente e immediatamente applicabile in tutto il territorio nazionale, senza che vi sia la necessità di ulteriore disciplina in sede regionale (vedi la Sent. n. 279/2005 della Corte costituzionale), in quanto si tratta di norme "sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di la? dell'ambito propriamente regionale". In secondo luogo, la predetta garanzia dell'autonomia delle istituzioni educative – e quindi non solo di quelle scolastiche, ma anche di quelle formative - definisce un aspetto della "struttura portante del sistema nazionale di istruzione", e, in quanto tale, rientra tra le norme che "richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale" (vedi la Sent. n. 200/2009 della Corte costituzionale). Insomma, di tratta di una di quelle norme che esprimono esigenze insopprimibili di uniformità nell'ambito del sistema d'istruzione e formazione, e che dunque devono essere omogeneamente rispettate su tutto il territorio dello Stato.

Va ricordato, poi, che, in base a quanto indicato nel D.lgs. n. 226/2005, il canone dell'autonomia delle istituzioni educative – ivi comprese quindi quelle formative – da un lato si articola in quattro specifici aspetti, trattandosi di autonomia "*didattica, organizzativa, e di ricerca e sviluppo",* e, dall'altro lato, è contemporaneamente subordinato al rispetto dei "*livelli essenziali delle prestazioni* [4]" attinenti alle "*strutture e servizi*", così come definiti nell'art. 21 del medesimo Decreto legislativo n. 226/2005, e dunque inevitabilmente riferiti alle "*strutture*", cioè alle istituzioni, che sono preposte all'erogazione dei "*servizi*" corrispondenti ai percorsi della IeFP. Tali "*livelli essenziali*", che devono essere garantiti dalle Regioni in relazione a "*standard minimi*" la cui determinazione è stata assegnata alla Conferenza Unificata (ove sono rappresentati lo Stato, le Regioni e gli enti locali), riguardano essenzialmente gli aspetti dell'organizzazione e della didattica. Più precisamente, dal punto di vista organizzativo, devono essere rispettati gli "*standard minimi*" concernenti quanto segue: la previsione di organi di governo; l'adeguatezza delle capacità gestionali e della situazione economica; il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle medesime istituzioni; e l'adeguatezza dei locali, in relazione sia allo svolgimento delle attività didattiche e formative, sia al rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro [5], di prevenzione incendi e di infortunistica. Inoltre, dal punto di vista didattico, devono essere rispettati gli "*standard minimi*" concernenti la completezza dell'offerta formativa comprendente entrambe le tipologie dei percorsi formativi della IeFP, cioè sia quelli triennali che quelli quadriennali; lo svolgimento del corso annuale integrativo per l'accesso all'esame di Stato; l'adeguatezza didattica, con particolare riferimento alla disponibilità di laboratori, con relativa strumentazione per gli indirizzi formativi nei quali la sede formativa intende operare; l'adeguatezza tecnologica, con particolare riferimento alla tipologia delle attrezzature e strumenti rispondenti all'evoluzione tecnologica; la disponibilità di attrezzature e strumenti ad uso sia collettivo che individuale; e, infine, la capacità di progettazione [6] e realizzazione di stage [7], tirocini ed esperienze formative, coerenti con gli indirizzi formativi attivati. Nel corso degli anni i predetti "*standard minimi*" da rispettare nell'erogazione dei percorsi della IeFP sono stati determinati, e via via aggiornati e modificati, in modo assai consistente, così

producendosi, mediante lo strumento della condivisione tra lo Stato e le autonomie territoriali, un vasto ed articolato apparato di disposizioni che, con la precipua finalità di dare luogo ad un assetto unitario del sistema dell'istruzione e formazione professionale [1] sull'intero territorio nazionale, sono divenuti vincolanti per l'assetto organizzativo, gestionale e funzionale delle istituzioni formative. Tutto ciò ha comportato, nei fatti, che le istituzioni formative, per quanto garantite dal principio dell'autonomia prescritto in via generale dalla legge dello Stato su ben quattro versanti (la didattica, l'organizzazione, la ricerca e lo sviluppo), nei fatti devono rispondere ad una molteplicità di dettagliati canoni, criteri e standard che, su molteplici aspetti, incidono in modo assai consistente sulla libera autodeterminazione sia delle forme e delle modalità di organizzazione degli enti in questione, sia sulle condizioni di programmazione e di realizzazione delle attività didattiche. A quanto appena detto va aggiunto che non ha trovato attuazione l'art. 15, comma 4, del D.lgs. n. 226/2005 che prevede l'adozione di un apposito regolamento ministeriale – previa intesa in Conferenza Stato-Regioni - per disciplinare "le modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali". Insomma, manca proprio lo strumento che sarebbe necessario per verificare se i canoni stabiliti per garantire - secondo un grado "minimo", e quindi senza consentire deroghe - l'uniformità del sistema di IeFP anche in senso condizionante rispetto alla garanzia del principio di autonomia delle istituzioni formative, siano effettivamente rispettati sull'intero territorio nazionale da tutte le Regioni. Sicché, in concreto, ciascuna Regione può attualmente applicare in modo sostanzialmente autarchico i predetti canoni connessi agli "standard formativi" della IeFP, sussistendo così una sostanziale e amplissima discrezionalità delle Regioni sia nella predisposizione che nella gestione del modello regionale di "autonomia" delle istituzioni formative che è effettivamente presente in ciascuna Regione (si pensi, ad esempio, alla concreta vacuità della disposizione relativa al rispetto dei contratti collettivi di lavoro). Chiaro esempio di quanto appena detto sono le discipline previste dalle vigenti leggi regionali che regolano la IeFP: infatti, al di là del contenuto prescrittivo collegabile al principio di questione, soltanto in pochi casi si prevede espressamente l'autonomia delle istituzioni formative (ad esempio, si vedano: l'art. 1, comma 2, lett. c, della Legge della Regione Lazio n. 5/2015; l'art. 3, comma 1, della Legge della Regione Liguria n. 18/2009; l'art. 2, comma 1, della Legge della Regione Lombardia n. 19/2007; l'art. 3, comma 2, della Legge della Regione Umbria n. 30/2013; e l'art. 2, comma 2, della Legge della Regione Veneto n. 8/2017). Anche su questo delicatissimo versante dell'autonomia delle istituzioni formative, in definitiva, il sistema della IeFP appare caratterizzato dal frazionamento e dalla differenziazione, in breve dalla geopardizzazione dell'assetto giuridico-istituzionale che arreca non pochi danni non soltanto all'efficiente impiego delle risorse, ma anche al rispetto di un principio così rilevante per assicurare l'indispensabile e omogenea sfera di libertà, e dunque la necessaria parità di trattamento ai sensi dell'art. 3 Cost., a tutte le istituzioni formative che operano attivamente nel sistema educativo di istruzione e formazione. In conclusione, il principio qui in esame, per quanto tutelato dalla Costituzione e prescritto dalla legge dello Stato, attende ancora pieno riscontro nella realtà effettuale del nostro ordinamento.

Bibliografia:

De Martin G.C., *La parabola dell'autonomia scolastica*, in Bombardelli M. – M. Cosulich (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2005.
Nicodemo S., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*, in *Quaderni di didatticamente*, Pisa, 2008.
Poggi A.M*., Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*

, in *Le Regioni*, 2002.
Poggi A.M, *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie regionali*, in *Le Regioni*, n.2/3, 2004.
Rinaldi P.G., *La scuola come autonomia funzionale*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004.
Saitta F., *L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettiva*, in *Le Regioni*, n.4, 2004.
Salerno, G.M, *Contributi per la "Buona Formazione Professionale" per i giovani: l'ordinamento* , in Rassegna CNOS, n. 3, 2015.
Salerno, G.M., *L'Istruzione e Formazione Professionale tra regionalismo e unitarietà. Una prima analisi,* CNOS-FAP, Rubbettino, 2019.
Sandulli A., *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003.
Sandulli A., *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n.4, 2004.

Autore
Giulio Maria Salerno Professore di Istituzioni di diritto pubblico presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Macerata.

URL di origine:https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/autonomia-delle-istituzioni-formative

Links
[1] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/formazione-professionale-fp [2] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/autonomia-delle-istituzioni-scolastiche [3] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/didattica [4] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/livelli-essenziali-delle-prestazioni [5] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/lavoro [6] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/progettazione [7] https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/stage