



Salesiani

PER LA FORMAZIONE PROFESSIONALE
CNOS-FAP ETS

Pubblicata su *CNOS-FAP* (<https://www.cnos-fap.it>)

[Home](#) > Governance della FP

Governance della FP

Va innanzitutto chiarito, e dunque definito nel suo significato, il tema di questa voce, al fine di precisare, con la maggior precisione possibile, l'ambito oggettuale della presente analisi. Precisione tanto più necessaria in quanto i due lemmi di nostro specifico interesse - "governance" e "FP" - sono a loro volta utilizzati una vasta gamma di significati tra loro anche piuttosto diversificati. Ai nostri fini, dunque, va subito chiarito che il tema sarà qui affrontato con riferimento a quel complesso di principi relativi all'assetto istituzionale e alle modalità organizzative e procedurali che concernono la guida, la direzione e la gestione delle attività di istruzione professionalizzante che sono erogate a favore dei giovani in relazione all'assolvimento del diritto-dovere di istruzione. In estrema sintesi, dunque, si tratta di quell'ambito di attività che possono essere ricondotte alla materia della "istruzione e " (qui di seguito IEFP), così come indicata, a partire dal 2001, nell'art. 117, comma 3, della Costituzione. Pertanto, non si prenderanno in considerazione quelle attività formative che, invece, possono essere ricondotte alla materia della "formazione e aggiornamento dei lavoratori" così come indicata nell'art. 35, comma 2, della Costituzione, e che dunque rientrano nella "formazione continua" e nella "formazione permanente", in quanto trattasi di attività variamente rivolte alla formazione professionale, alla qualificazione (o ri-qualificazione) professionale o all'aggiornamento professionale, e quindi destinate a tutti coloro i quali, dopo l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione, intendono perseguire gli obiettivi dell'inserimento nel mondo del , del reinserimento nel lavoro o del miglioramento o del cambiamento della posizione lavorativa. Per quanto riguarda i principi della governance, non vi è dubbio che occorra partire dai principi che sono stabiliti dalla Costituzione. Come sopra già accennato, la IEFP è una materia che è stata introdotta nella Costituzione con la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001. A ciò va adesso aggiunto che tale introduzione è avvenuta in via di sottrazione, vale a dire questa materia è stata enucleata da quella dell'istruzione, e, nello stesso tempo, è stata assegnata alla competenza esclusiva delle Regioni. Da ciò si ricavano i primi due principi della governance della IEFP: il decentramento territoriale dell'assetto istituzionale a favore delle Regioni, e la distinzione dell'ambito di operatività della IEFP rispetto a quello che rimane proprio dell'istruzione scolastica. Nello stesso tempo, sempre per quanto concerne l'assetto istituzionale della IEFP, va ricordato che le Regioni non si trovano in una condizione di totale autonomia rispetto allo Stato. Infatti, la Costituzione assegna allo Stato importanti competenze in materia di IEFP. Innanzitutto, alla legge dello Stato spetta determinare le "norme generali sull'istruzione" (vedi art. 117, comma 2, lettera n); inoltre, poiché la IEFP, come sopra detto, è rivolta all'assolvimento del diritto all'istruzione e , sempre alla legge dello Stato spetta determinare i "" (qui di seguito LEP)

concernenti questo diritto civile e sociale che deve “essere garantito su tutto il territorio nazionale” (vedi art. 117, comma 2, lettera m). Proprio quest’ultima competenza, sempre per volontà della Costituzione, consente allo Stato anche di intervenire mediante il potere sostitutivo del Governo, in presenza di particolari condizioni di eccezionalità, tra cui spiccano la «tutela dell’unità giuridica» e «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (vedi art. 120, comma 2, Cost.). Da quanto appena detto, si trae un ulteriore principio concernente la governance della IEFP dal punto di vista istituzionale, ossia la necessaria presenza dello Stato al fine di garantire l’unitarietà complessiva della IEFP sia a priori - mediante le leggi che determinano le “norme generali sull’istruzione” e i LEP - che a posteriori, mediante l’esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni. Insomma, nella governance della IEFP il decentramento regionale deve vivere e convivere all’interno dell’unitarietà fornita dallo Stato. Le Regioni non possono agire come monadi, ma all’interno dei principi unitari del sistema nazionale della IEFP che sono determinati dallo Stato, il quale, a sua volta, deve stabilire i LEP che vanno garantiti a tutti i cittadini sull’intero territorio nazionale, e in caso di inosservanza di queste garanzie di unitarietà del sistema e di prestazioni sociali da erogare, deve intervenire in via sostitutiva. Anche dal punto di vista delle modalità organizzative e procedurali, dunque, la governance della IEFP segue i medesimi principi: allo Stato spetta la determinazione, con legge, delle “norme generali dell’istruzione” professionalizzante, con le quali sono definite le linee essenziali degli aspetti organizzativi e procedurali che devono essere osservati in tutte le Regioni; a ciascuna Regione, poi, spetta dettare con proprie leggi la disciplina delle peculiari modalità organizzative e procedurali della IEFP che è erogata nel rispettivo ambito territoriale. Il rapporto tra il principio del decentramento territoriale e quello dell’unitarietà è per sua natura dinamico e flessibile. E, conseguentemente, è inevitabile l’insorgere di contenziosi tra Stato e Regioni nella concreta determinazione della governance istituzionale, organizzativa e procedurale della IEFP. Quando queste controversie non sono composte in sede politica (ad esempio, nella Conferenza Stato-Regioni), il contenzioso può essere portato – sia dall’una che dall’altra parte - al giudizio della Corte costituzionale, che in genere è guidata, nelle sue pronunce, dal principio di “leale collaborazione”. Questo è principio, per così dire, di buona governance là dove le competenze dello Stato e delle Regioni siano – proprio come nel caso della IEFP – reciprocamente interferenti. Siffatto principio implica, innanzitutto, che ciascuna delle due parti in gioco – Stato e Regioni – deve agire nell’ambito delle proprie competenze senza invadere arbitrariamente la sfera di altrui spettanza; e che l’intervento dello Stato a fini di unitarietà del sistema della IEFP deve assicurare alle Regioni la possibilità di diretta interazione nel processo decisionale mediante l’apprestamento di appositi meccanismi concertativi – detti, per l’appunto, di “leale collaborazione” - nei quali siano comprese la volontà dello Stato e delle Regioni. Ecco perché lo strumento normalmente adoperato per evitare conflitti nella governance della IEFP è quello del raggiungimento delle “intese” tra Stato e Regioni nell’apposito organo, la “Conferenza Stato-Regioni”, che decide in via consensuale. Questi sono, in via teorica, i principi costituzionali che costituiscono, per così dire, l’infrastruttura di base della governance della IEFP. Tuttavia, il loro rendimento è stato adeguato per assicurare alla IEFP una guida, una direzione e una gestione efficaci e efficienti, considerando, quindi, gli obiettivi da perseguire, i risultati raggiunti e le risorse disponibili e impegnate? E ancora, nell’attuazione di tali principi di governance si è stati anche capaci di soddisfare quell’interesse pubblico fundamentalissimo che è alla base di tutto il sistema (nazionale e regionalmente decentrato) della IEFP, quello cioè di apprestare effettivamente quelle attività di istruzione professionalizzante che davvero servono per la crescita formativa dei giovani, e che davvero rispondono ad obiettivi formativi coerenti con le istanze provenienti dal mondo del lavoro, delle professioni e delle imprese? A ben vedere, il risultato sinora raggiunto presenta luci e ombre. Se apprezzabili sforzi sono stati fatti per superare le inevitabili resistenze – talora anche di natura strettamente ideologica, e proprio per questo ancor più

coriacee – e per consentire la concretizzazione di un dettato costituzionale davvero innovativo rispetto alla precedente “centralità” dell’istruzione scolastica sottoposta al pieno controllo dello Stato, nell’attuazione della governance della IEFP non sono mancate lacune, sviste e manchevolezze da entrambe le parti, sia nel comportamento dello Stato che in quello delle Regioni. Lo Stato, ad esempio, ha sì stabilito alcuni LEP relativi alla IEFP, ma con formulazioni alquanto generiche, non sufficientemente cogenti, e soprattutto sprovviste di appositi strumenti di monitoraggio e vigilanza; ha rinunciato a costituire (o addirittura ha soppresso) organi e uffici espressamente dedicati alla guida nazionale della IEFP; ha previsto organismi di concertazione decisionale con competenze allargate all’istruzione professionale dello Stato (cioè la “”), senza però avviarne l’effettivo funzionamento; ha spesso considerato la IEFP come un ambito estraneo al “sistema nazionale di istruzione e formazione”, e dunque non sempre degno di giusta considerazione nell’apprestamento delle politiche nazionali di sostegno alle attività educative; ha tardato a fissare le “norme generali sull’istruzione” professionalizzante, e quando lo ha fatto, non si è particolarmente interessato del loro effettivo impatto sui sistemi regionali di IEFP; e, per di più, non ha utilizzato i poteri sostitutivi neppure innanzi a quelle Regioni che hanno del tutto trascurato le loro competenze in tema di IEFP. Le Regioni, dal canto loro, hanno tardato ad approvare le relative discipline legislative sulla IEFP, e, in alcuni casi, queste discipline mancano ancora, a distanza di più di vent’anni dalla riforma costituzionale del 2001; hanno seguito talora strade organizzative alquanto diverse, se non addirittura contrastanti, con i principi stabiliti in via unitaria dalle leggi dello Stato; hanno permanenti e notevoli difficoltà nel costituire una visione “regionale” della IEFP, non in un senso improduttivamente contrapposto allo Stato, ma in un senso davvero consapevole delle potenzialità ancora largamente inesprese e di cui l’autonomia regionale potrebbe largamente usufruire; hanno spesso – fatte salve alcune lodevoli eccezioni – considerato la IEFP come un ambito meramente residuale rispetto ad altri interessi posti al centro delle politiche pubbliche regionali, così destinando alla IEFP un impegno finanziario non adeguato; ancora, non infrequentemente, stentano a considerare le istituzioni formative accreditate come soggetti da valorizzare nella logica della sussidiarietà. L’esito complessivo, in definitiva, è una governance della IEFP che appare per non pochi aspetti assai frastagliata e ancora non adeguatamente dotata di idonei strumenti e metodi di azione che consentano di assicurare una guida, una direzione e una gestione all’altezza delle esigenze dei giovani e delle sfide del Paese. Bibliografia: Colasanto M., Il governo della rete: un modello di governance, in Bramanti A. – D. Odifreddi (a cura di), Istruzione, formazione e lavoro: una filiera da ricostruire, Milano, 2003. INAPP, XX Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei Percorsi in Duale nella IEFP - a.f. 2020-21, Roma, 2023. Massagli E. - Salatin A. (a cura di), Verso una nuova formazione professionale. La IEFP come risorsa per far ripartire l’Italia, ADAPT, 2021. Nicoli D., I sistemi di istruzione e formazione professionale () in Europa, CNOS-FAP, Roma, 2009. Salerno G.M., Per una nuova governance della IEFP, in Rassegna CNOS, 2015. Salerno G.M., L’istruzione e la formazione professionale tra regionalismo e unitarietà. Una prima analisi, CNOS-FAP, Rubbettino, 2021. Salerno G.M., La governance della "Rete nazionale delle scuole professionali": prime riflessioni, in Rassegna CNOS, 2022, n. 2. Zagardo, G., La IEFP nelle Regioni. Situazioni e prospettive, Quaderni CNOS-FAP, 2018, n. 8. Zagardo G., La IEFP nelle Regioni. Tra consolidamento e crisi, Quaderni CNOS-FAP, 2019, n. 9. Zagardo G., La IEFP nelle Regioni e nelle Province autonome. L’anno del sorpasso, Quaderni CNOS-FAP, 2022, n.11.

URL di origine:<https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/governance-della-fp>