Sistema nazionale e sistemi regionali della IEFP

L'Istruzione e (IEFP), a seguito della Legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 e della conseguente normativa – statale e regionale - che si è sviluppata a partire dalla Legge n. 53 del 2003 sino ai giorni nostri, è articolata in una pluralità di sistemi regionali che interagiscono nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione professionale, a sua volta ricompreso all'interno del sistema educativo di istruzione e . Può subito dirsi che, secondo l'unanime parere degli esperti e degli studiosi, il quadro complessivo che ne scaturisce presenta non pochi problemi. E ciò per tanto perché i sistemi regionali della IEFP sono tra loro assai differenziati – condizione che senz'altro può essere ritenuta una naturale conseguenza del fatto che, dopo la predetta legge di revisione costituzione, la Costituzione assegna alle Regioni la competenza esclusiva sulla materia della IEFP (vedi art. 117, comma 3) - ma soprattutto perché la divaricazione territoriale della IEFP ha assunto connotati così evidenti da potersi sostenere che, con tutta evidenza, al pluralismo delle competenze istituzionali non corrisponda la presenza di un sistema nazionale della IEFP capace di fornire un quadro sufficientemente unitario e omogeneo sull'intero territorio italiano. Così finendosi per danneggiare la stessa offerta formativa della IEFP e, comunque, per ostacolarne la proficua diffusione a detrimento dei veri interessi delle giovani generazioni che giustamente ambiscono, in ogni parte dell'Italia e in condizioni di effettiva eguaglianza e parità di opportunità, a poter disporre dei percorsi di IEFP. Soprattutto, siffatta divaricazione colpisce proprio le parti meno fortunate del Paese, quelle cioè che, proprio per le condizioni di difficoltà socioeconomiche, hanno ancor più bisogno dell'adeguata presenza di questa infrastruttura formativa il cui ruolo di protagonista tra i percorsi professionalizzanti è ormai riconosciuto ad a ogni livello. Il pluralismo nella IEFP, e dunque la presenza di una pluralità di sistemi regionali di IEFP, è senz'altro garantito dalla Costituzione, e rappresenta una virtualità da conservare e valorizzare, perché consente ai singoli sistemi regionali di istruzione e formazione di articolarsi in specifici modelli territoriali, e dunque con forme e condizioni autonomamente determinate in quanto ritenute più consone e aderenti ai connotati e alle esigenze della rispettiva comunità, ad esempio dal punto di vista delle istanze formative, educative, culturali, sociali, economiche, lavorative e professionali. Ma siffatto pluralismo non può condurre – come, invece, effettivamente si verifica - al frazionamento della IEFP sulla base di politiche territoriali tra loro così reciprocamente incompatibili da non essere riconducibili a un assetto complessivamente caratterizzato da quei tratti comuni, minimi e indispensabili che possono consentire la reciproca interrelazione tra i molteplici e differenziati modelli territoriali. Ciò, a ben vedere, non soltanto è consentito dalla Costituzione, e anzi comporta rischi e pericoli di non poco conto, di cui siamo stati e continuiamo a essere testimoni. Siffatta divaricazione

della IEFP, come abbiamo appena detto, non è consentita dalla Costituzione perché il pluralismo istituzionale - derivante dalla competenza esclusiva attribuita alle Regioni - non può spingersi sino a determinare una divisione tra gli ordinamenti regionali tale da comportare ostacoli “in qualsiasi modo alla libera circolazione delle persone […] tra le Regioni, né limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale” (così è stabilito nell’art. 120, comma 1, Cost.). L’unità giuridica della Repubblica, in altri termini, rappresenta un valore supremo e invalicabile cui deve orientarsi lo svolgimento delle autonomie regionali e locali, e che le autorità centrali, in casi particolari e liminari, possono far valere anche mediante l’eccezionale ricorso al potere sostitutivo previsto nella Costituzione nell’art. 120, comma 2. Pertanto, l’istruzione professionalizzante si realizza mediante la IEFP, quale ambito in cui si consente l’esercizio del diritto all’istruzione (artt. 33 e 34 Cost.) che è strettamente collegato, tra l’altro, non solo a rilevanti indicazioni provenienti dall’Unione europea in tema di (Vocational Education and Training), ma anche al parimenti garantito dalla Costituzione nei confronti della Repubblica tutta, ivi comprese, quindi, le istituzioni territoriali (si vedano gli artt. 4 e 35, comma 2, Cost., ricordando soprattutto che la prima disposizione citata prescrive che la Repubblica “promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto”, e che la seconda assegna sempre alla Repubblica il compito di curare “la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori”). Tutto questo significa che la IEFP non può che essere strutturata mediante sistemi regionali che siano tra loro composti e articolati in modo da dar luogo ad un sistema davvero nazionale, cioè ad un assetto organizzativo e funzionale che nei suoi tratti essenziali e strutturali sia unitario, e quindi comune ad ogni Regione e Provincia Autonoma, in modo da consentire ai cittadini tutti di acquisire, in condizioni di eguaglianza, le medesime , competenze e , e al fine di potersi vedere riconosciuto in tutto il territorio nazionale il diritto di fruire dei percorsi erogati dalle istituzioni formative che sono ritenute adeguate e idonee allo svolgimento di tale funzione educativa da parte delle pubbliche autorità. Questo comporta anche che sia promossa la costituzione di apposite strutture di rango nazionale in cui siano compresenti le molteplici istituzionali – statali e regionali – in cui sono attualmente ripartite le tante funzioni pubbliche che sono attinenti alla IEFP, a partire da quelle connesse al finanziamento, sino a quelle relative agli strumenti di monitoraggio e valutazione. Si pensi, ad esempio, a quanto avviene a livello statale, ove le competenze sulla IEFP sono sostanzialmente frazionate tra due Ministeri (quello dell’istruzione e del merito, e quello del e delle politiche sociali), così come a quanto avviene a livello regionale, ove, in sede di Conferenza delle Regioni, le competenze sulla IEFP sono attualmente attribuite, nel medesimo tempo, a due Commissioni. E ancora, si pensi alla mai costituita “Rete delle scuole professionali” che potrebbe dare un utile contributo alla razionalizzazione dei rapporti tra le istituzioni formative e quelle scolastiche che operano in ambiti tra loro vicini o accostabili. Insomma, senza una governance unitaria e condivisa della IEFP appare davvero difficile dare luogo ad un sistema realmente nazionale dell’istruzione e formazione professionale. La geopardizzazione della IEFP, insomma, rimane un ostacolo che occorre superare, non solo rimuovendo quell’ideologica opposizione nei confronti della IEFP che è ancora presente in alcuni ambiti sociali e politici, ma anche approfondendo la conoscenza e la consapevolezza delle specifiche scelte legislative che sono adottate a livello nazionale e locale in materia di Istruzione e Formazione Professionale, e, soprattutto, promuovendo l’adozione di politiche statali e regionali che siano reciprocamente coerenti con la strutturazione di un sistema unitario realmente efficiente. In mancanza di ciò, le distanze e i divari all’interno del nostro Paese si aggraverebbero ulteriormente, anche con il rischio di sprecare le risorse che sono disponibili, e di perdere quelle strutture formative e quelle risorse umane che pure intendono impegnarsi per estendere o per consolidare la IEFP nelle zone ove essa risulta mancante o insufficiente. Tra l’altro, va ricordato che l’autonomia decisionale – e dunque sia legislativa che amministrativa – delle Regioni e delle Province Autonome in materia di IEFP deve svolgersi all’interno di alcuni binari che sono stabiliti in sede nazionale. In altri termini, tale

autonomia non è priva di limiti, né, considerato il complessivo assetto del nostro ordinamento repubblicano, può esserlo. Come prescrive la Costituzione nell'art. 5, infatti, la nostra Repubblica, da un lato, "riconosce e promuove le autonomie", e quindi anche l'ampio decentramento – legislativo e amministrativo – spettante alle Regioni; dall'altro lato, essa è, nello stesso tempo, "una e indivisibile". La Costituzione, con questa formula equilibratrice, stabilisce la compresenza tra due principi fondamentalissimi, quello del riconoscimento delle autonomie, anche e soprattutto spettanti alle istituzioni territoriali, e quello dell'unità dell'ordinamento. Entrambi i principi, insomma, vanno parimenti considerati e applicati in un costante pendolo in cui il punto di equilibrio è, di volta in volta, conseguenza delle scelte deliberate dagli organi della rappresentanza politica (sia statali che regionali), nell'esercizio delle rispettive competenze sempre subordinate al controllo spettante alla Corte costituzionale. In altri termini, l'autonomia delle istituzioni territoriali non è illimitata, in quanto deve esercitarsi nel rispetto delle regole rivolte ad assicurare la tutela di interessi unitari dell'intera collettività nazionale, norme che lo Stato, a sua volta, può definire soltanto in base a quanto consentito dalla Costituzione stessa. Allora, anche con riferimento alla IEFP, va tenuta in considerazione l'esistenza delle norme aventi la finalità di tutelare tali esigenze di carattere unitario, norme che, sulla base di specifiche competenze attribuite dalla Costituzione allo Stato, sono pertanto abilitate a definire l'assetto giuridico-prescrittivo per così dire strutturale, essenziale, irrinunciabile e inviolabile della IEFP su tutto il territorio nazionale. Più esattamente si tratta, ricordando qui un'importante pronuncia della Corte costituzionale in materia di istruzione, delle "disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione" (si veda la sentenza n. 200/2009 della Corte costituzionale). Più precisamente, allora, a questo proposito, vanno considerate quelle "norme generali sull'istruzione" che sono dettate dalle leggi dello Stato in materia di istruzione professionalizzante e che, proprio nella misura in cui concernono e coinvolgono la IEFP, vincolano e condizionano l'autonomia spettante alle singole istituzioni territoriali – Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale, e Province Autonome di Trento e Bolzano – nella definizione prescrittiva del rispettivo modello di IEFP. Come si è rilevato in uno studio pubblicato dal CNOS-FAP in relazione al rispetto delle norme generali che sono state dettate dallo Stato sull'istruzione professionalizzante, e in specie in tema di IEFP, mediante il D.lgs. n. 61/2017, soltanto in una minoranza di casi le Regioni si sono adeguate correttamente alle predette indicazioni, mentre risulta largamente presente un omissivo o addirittura sono tuttora vigenti discipline regionali del tutto contrastanti. A queste norme generali dell'istruzione vanno poi aggiunti, come ricordato sempre dalla Corte costituzionale anche in relazione alla IEFP (si veda la sentenza n. 309 del 2010, in cui la Corte costituzionale sanziona la disciplina legislativa allora vigente nella Regione Toscana, proprio collegando le norme generali sull'istruzione ai "" definiti dalla legislazione dello Stato) i livelli essenziali delle prestazioni (spesso richiamati con l'acronimo "LEP"), che, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m della Costituzione, concernono i "diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". In sostanza, poiché la IEFP assicura l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione proprio nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti in sede nazionale8, ne discende che la disciplina statale che definisce i LEP in tale settore si presenta quale ulteriore fonte di norme vincolanti che vanno rispettate nell'esercizio delle competenze regionali in materia. Si veda, in particolare, quanto dettato nel D.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226, ove si prescrive, innanzitutto, che anche nei "percorsi di Istruzione e Formazione Professionale si realizza il diritto-dovere all'istruzione e formazione" (vedi art.1, comma 5), e inoltre che "nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia di Istruzione e Formazione Professionale e nella organizzazione del relativo servizio le Regioni assicurano i livelli essenziali delle prestazioni

definiti dal presente Capo" (vedi art. 15, comma 2), ossia i livelli essenziali stabiliti nel Capo III del predetto Decreto legislativo n. 226/2005. Ma non solo tali livelli essenziali risultano in larga parte definiti in modo alquanto generico, ma soprattutto mancano ancora le modalità di verificarne l'effettivo rispetto da parte delle Regioni, in quanto non è stato adottato il regolamento statale (previa intesa in Conferenza Stato-Regioni) che deve precisarne le modalità per effettuare tale verifica. Forse, qualche novità potrebbe scaturire dall'attuazione del processo di autonomia differenziata, nell'ambito del quale si stanno prefigurando alcune modalità di più concreta determinazione dei LEP, e dei correlati costi e fabbisogni standard, collegati anche alle norme generali sull'istruzione, e quindi anche con riferimento alla IEFP. E ancora, non va dimenticato che, al pari dello Stato, anche le Regioni e le Province Autonome sono tenute al rispetto di un ulteriore principio costituzionale, quello, cioè, che, sintetizzato nella formula della leale collaborazione, richiede di esercitare le rispettive competenze con quella doverosa correttezza e quella indispensabile lealtà nei rapporti istituzionali in assenza delle quali sarebbe gravemente alterato l'equilibrato sistema di pesi e contrappesi previsto e garantito dalla Costituzione. E tale principio, va aggiunto, è stato espressamente richiamato dalla Corte costituzionale anche in relazione all'esercizio delle competenze regionali in materia di IEFP (si veda la Corte costituzionale nella sentenza n. 309 del 2010). Tra l'altro, siffatto principio di leale collaborazione appare particolarmente rilevante nel processo che si sta intraprendendo circa la sperimentazione quadriennale nell'istruzione tecnico-professionale dello Stato, e che potrebbe coinvolgere anche i percorsi offerti dalla IEFP all'interno di "campus" di nuova istituzione. Ovviamente, la strutturazione di queste innovative forme di interrelazione non dovrebbe incidere sull'identità propria della IEFP, né determinare un'inaccettabile sovrapposizione con i sistemi regionali, e quindi con il sistema azionale della IEFP. In definitiva, il pluralismo nella IEFP dovrebbe trovare nelle predette statuizioni giuridiche – in specie, nelle norme generali sull'istruzione, nei livelli essenziali delle prestazioni e nel principio di leale collaborazione – non tanto dei confini posti con scopi limitativi e restrittivi, quanto un complesso di indicazioni rivolte a indirizzare e guidare, in positivo e in senso unitario, la predisposizione dei modelli di IEFP prescritti a livello territoriale, in modo da assicurare un complessivo quadro normativo che garantisca a tutti i cittadini, e soprattutto ai più giovani, la presenza di una comune e diffusa offerta formativa professionalizzante di IEFP, in particolar modo capace di garantire in ogni parte del territorio nazionale, l'effettivo, equo e paritario rispetto del diritto all'istruzione e alla formazione. Ma ancora mancano strumenti capaci di assicurare che tali indicazioni si traducano in un coerente ed efficace assetto unitario del sistema nazionale della IEFP. Una possibile strada da percorrere, quindi, sarebbe quella di irrobustire la governance nazionale della IEFP non soltanto dal punto di vista organizzativo – come sopra si è suggerito – ma anche dal punto di vista funzionale. A tal proposito, allora, si potrebbe promuovere l'elaborazione di un'apposita legge dello Stato in cui, da un lato, siano chiaramente indicate, rielaborate e coordinate tutte le norme generali sull'istruzione concernenti la IEFP – e che attualmente sono disperse in una pluralità di atti normativi che si sono via via sovrapposti in modo incoerente nel tempo, così rendendone ardua la conoscenza e l'applicazione -, e, dall'altro lato, siano precisate e dettagliate le modalità per assicurarne in concreto l'effettivo rispetto delle predette norme generali nei confronti delle autonomie territoriali competenti in materia di IEFP, anche mediante l'introduzione e l'attivazione di opportuni strumenti di monitoraggio, di vigilanza e di sostituzione. In definitiva, con questa prospettiva non si limiterebbero in alcun modo le potenzialità delle autonomie regionali, ma le si farebbe proficuamente convergere verso il comune obiettivo del consolidamento della IEFP su tutto il territorio nazionale. Bibliografia

Albert L. – D. Marini (a cura di), La valutazione dell'esperienza duale nell'istruzione e formazione professionale. Linee di sviluppo del sistema nazionale, Bologna, 2022. Bramanti A., Verso un sistema integrato di formazione professionale regionale, in Brugnoli A. – G. Vittadini (a cura di), La sussidiarietà in Lombardia. I soggetti, le esperienze, le policy, Milano,

2008. 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. – A. Salatin (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 (VET) in Europa, CNOS-FAP, Roma, 2009. Nicoli D., Il sistema di istruzione e formazione professionale in Italia. Una risorsa non ancora valorizzata, in Scuola democratica, 2013. Salerno G.M., Contributi per la "Buona Formazione Professionale" per i giovani: l'ordinamento, in Rassegna CNOS, 2015 n. 1. Salerno G.M., Per una nuova governance della IEFP, in Rassegna CNOS, 2014, n. 1. Salerno G.M., L'istruzione e la formazione professionale tra regionalismo e unitarietà. Una prima analisi, Cnos-Fap, Rubbettino, 2021. Salerno G.M., Istruzione e formazione professionale di fronte al decreto legislativo n. 61/2017. Modelli territoriali e principi di unitarietà, Roma, 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. Zagardo G., La IEFP nelle Regioni e nelle Province autonome. Alla ricerca di un'identità comune, Quaderni Cnos-Fap, 2023, n.13.

URL di origine:https://www.cnos-fap.it/parola-chiave/sistema-nazionale-e-sistemi-regionali-della-iefp