

L'Istruzione e Formazione: un sistema ancora incompiuto

GIULIO M. SALERNO¹

In Italia, il Sistema di Istruzione e Formazione Professionale presenta delle lacune che lo rendono ancora incompiuto e bisognoso di una revisione, anche se i cambiamenti in tal senso, realizzati negli ultimi dieci anni, hanno contribuito alla strutturazione di una compagine caratterizzata principalmente da due sottosistemi: l'Istruzione scolastica e la Formazione Professionale.

Il presente articolo intende offrire una panoramica per comprendere meglio a che punto si trova il nostro Paese nello sviluppo di un Sistema di Istruzione e Formazione professionale completo ed esaustivo, realizzato con il pieno Accordo tra Stato e Regioni.

1. A che punto stiamo?

Il sistema nazionale di istruzione e formazione è ancora un sistema incompiuto. Certo, deve riconoscersi che nell'ultimo decennio non pochi passi sono stati compiuti verso un assetto dell'ordinamento dell'educazione costituito da due "sottosistemi" destinati ad agire in parallelo e dunque dotati di pari dignità, ovvero da un lato l'Istruzione – intesa come istruzione scolastica in senso stretto – e dall'altro lato l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP). Ma altrettanti passi mancano per dare concreta e reale effettività sia al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione che è sancito, almeno formalmente, dalla legge (per almeno 12 anni, o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età; cfr. legge 53/03 e decreti legislativi 76/05 e 226/05), sia correlativamente all'obbligo di istruzione per almeno dieci anni (legge 296/06, art. 1, comma 622), obbligo il cui assolvimento, proprio in ossequio a quel sopra richiamato "sdoppiamento" del sistema educativo nazionale,

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

può essere assolto anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale (art. 64, L. 133/08).

2. Passare dalle petizioni di principio alla concretizzazione della IeFP

Insomma alcuni dei principali elementi e principi che già caratterizzano in senso prescrittivo il vigente sistema ordinamentale, rimangono allo stato affermati soltanto sulla carta, non trovando compiuta e vera corrispondenza nella realtà effettuale, non soltanto per la mancanza dei necessari atti attuativi, ma anche e soprattutto per la mancanza di idonei o comunque di efficaci strumenti di “reazione” alle omissioni delle istituzioni centrali e locali.

In particolare, nessuno può negare che, a partire dal quadro normativo posto dalla Costituzione dopo la riforma del 2001 (v. legge cost. n. 3 del 2001), il sistema educativo non sia configurabile come un patrimonio esclusivo dello Stato, né tanto meno sia riconducibile soltanto all'istruzione nell'ambito scolastico. Esso si presenta come un sistema pluralistico ove devono poter convivere competenze statali e competenze regionali, e dove, affianco alle istituzioni scolastiche, devono poter agire le istituzioni dell'Istruzione e della Formazione Professionale. Ed allora proprio in questo senso va riconosciuto che, dopo qualche tentennamento o addirittura qualche tentativo di ripensamento, finalmente si è data un'impostazione ormai sostanzialmente stabilizzata all'istruzione secondaria superiore. Questa è adesso articolata per un versante nei licei, negli istituti tecnici e negli istituti professionali, essenzialmente ricadenti nella competenza statale (salvo qualche limitata attribuzione a favore delle Regioni) e per un altro versante nel sistema dell'istruzione e formazione professionale, attribuito alla responsabilità delle Regioni e delle Province autonome (seppure sempre nei limiti delle norme generali e dei livelli essenziali stabiliti dallo Stato), ove operano con funzione primaria le istituzioni formative accreditate ed in funzione sussidiaria e complementare gli istituti professionali di Stato.

Ma è sotto gli occhi di tutti il fatto che l'effettivo esercizio delle competenze in materia di istruzione e formazione professionale è sostanzialmente congelato in larga parte delle Regioni, sicché la seconda gamba del sistema educativo non solo stenta assai a costituirsi su tutto il territorio nazionale, ma fatica anche a presentarsi come tale. È evidente, infatti, che soltanto la piena applicazione delle competenze regionali può consentire alla IeFP di uscire da quella sorta di limbo in cui ancora si trova.

3. Le molteplici concause dell'incompiutezza ed in particolare la mancanza di un Accordo Stato-Regioni

Tutto ciò può essere collegato al concorso di una molteplicità di concause, che invero appaiono tutte reciprocamente interagenti nel senso del freno ovvero

del blocco del pieno sviluppo del sottosistema in questione e che possono essere così riassunte.

Innanzitutto, dal punto di vista normativo, il quadro appare ancora sconfortante. Alla mancata definizione dell'elenco delle figure professionali di riferimento a livello nazionale e coerenti con il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF), atto alla cui approvazione la Conferenza Stato-Regioni non riesce ancora a pervenire, si somma l'assenza di un modello di governo dei soggetti operanti nella IeFP basato sulla qualità degli organismi formativi accreditati.

Ma questi possono essere considerati, in vero, anche elementi di contorno rispetto a quel tassello davvero essenziale per la IeFP, cioè un Accordo tra Stato e Regioni che disciplini il processo di attuazione delle nuove competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale sulla base di quanto previsto dall'art. 117, commi 3 e 6, dall'art. 118, comma 2, e dall'art. 119, comma 4, della Costituzione a seguito della riforma costituzionale del 2001. Sulla base di tali articoli l'istruzione e formazione professionale è un settore ordinamentale spettante in via integrale alle regioni (fatte salve le norme di principio generale e quelle attinenti i livelli essenziali che sono stabilite dalla legge dello Stato), cui quindi va riconosciuta autonomia legislativa (art. 117, comma 3, Cost.) e regolamentare (art. 177, comma 6, Cost.), così come la competenza di determinare la titolarità delle corrispondenti funzioni amministrative (art. 118, comma 2, Cost.), ed infine la garanzia del reperimento delle risorse necessarie per finanziare "integralmente" il relativo esercizio delle funzioni (art. 119, comma 4, Cost.).

Senza un Accordo che indichi, in modo sufficientemente condiviso, i presupposti, le condizioni e le modalità con cui dare piena e concreta attuazione alla loro nuova competenza regionale in materia di IeFP sul territorio nazionale, è facile immaginare che il sistema continuerà a presentarsi "a macchia di leopardo" e presumibilmente con qualche eccellenza nelle zone del territorio nazionale ove vi sia maggiore disponibilità di risorse, ove la cultura della IeFP è sostenuta dalle forze politiche locali, e dove il privato sociale riesce ancora a mantenersi in condizioni di sostenibilità ed efficienza. Senza un Accordo che consenta e nello stesso tempo imponga alle stesse Regioni l'esercizio delle proprie competenze in materia di IeFP, non diventerà effettiva la libertà di scelta da parte dei giovani e delle famiglie che, entro le diverse opzioni offerte dal sistema educativo nazionale, intendano valorizzare la loro cultura ed il loro progetto di vita e di lavoro.

4. I contenuti necessari dell'Accordo tra Stato e Regioni

Quali dovrebbero essere, allora, i contenuti essenziali dell'auspicabile Accordo tra Stato e Regioni per la concreta attuazione della competenza regionale in materia di IeFP?

Le questioni da affrontare concernono il rispettivo impegno – statale e regionale – a dare luogo effettivamente e concretamente, entro termini ragionevoli, al sottosistema dell'istruzione e formazione professionale nell'ambito del sistema nazionale dell'istruzione e formazione.

Dunque, innanzitutto, va chiarito, quale presupposto indispensabile, il rapporto tra le competenze normative statali e quelle regionali in materia di IeFP.

Da questo punto di vista, sarebbe opportuno ricordare che le Regioni hanno competenza esclusiva nel settore della IeFP con i soli limiti costituiti dalle disposizioni dettate dallo Stato quali “norme generali dell’istruzione (ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) e quali “livelli essenziali delle prestazioni” (ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. m, Cost.). Le prime sono quelle che dettano i principi costitutivi ed essenziali del complessivo sistema nazionale di istruzione e formazione, mentre le seconde sono quelle che definiscono gli standard richiesti dallo Stato affinché proprio nell’ambito della IeFP sia soddisfatto in egual misura su tutto il territorio nazionale il diritto-dovere all’istruzione e formazione. Scopo dell’Accordo, a tal proposito, dovrebbe essere quello di identificare con la maggiore precisione possibile le norme vigenti alle quali andrebbero riconosciute espressamente le predette qualificazioni. E ciò non solo al fine di determinare con certezza gli ambiti riservati alle competenze statali e regionali – per ridurre dunque per quanto possibile ed in via preventiva il contenzioso sul punto –, ma soprattutto per consentire agli operatori tutti della IeFP (amministrazioni, enti, privato sociale) di avere certezza sulla valenza prescrittiva delle norme adottate dallo Stato e dalle Regioni nei limiti delle predette competenze. In questo senso, appare necessario che l’Accordo indichi come procedere in tempi brevi all’attuazione del Capo III del d.lgs. 226 del 2005, là dove si prefigurano, senza però indicarli, i livelli essenziali delle prestazioni inerenti alla IeFP.

In secondo luogo, andrebbe definito in via consensuale un percorso ragionevole, anche mediante l’individuazione di specifiche tappe a breve-medio termine, entro il quale le Regioni tutte dovrebbero mettere a regime il sottosistema della IeFP, nell’esercizio della propria sfera di autonomia politico-legislativa ma sempre nell’ambito delle norme di principio generale e di quelle attinenti ai livelli essenziali che sono stabilite dallo Stato così come individuate nell’Accordo. E ciò dovrebbe avvenire valorizzando l’esperienza già determinatasi da alcune Regioni che hanno già opportunamente avviato, mediante apposite leggi e seppure secondo orientamenti non sempre convergenti, il processo di concretizzazione della IeFP al loro interno. E, se del caso – cioè qualora fosse indispensabile ai fini della necessaria omogeneità – queste leggi già vigenti andranno eventualmente corrette o integrate secondo le indicazioni dell’Accordo in questione.

In tal senso, appare necessario che l’Accordo orienti il processo di adempimento di alcune condizioni che sono del tutto imprescindibili per la concretizzazione della IeFP sull’intero territorio nazionale. Tra queste spicca, ad esempio, la predisposizione dell’anagrafe – o, meglio delle anagrafi – degli studenti a livello statale e regionale, strumenti che sono certo indispensabili per consentire la corretta programmazione dell’offerta formativa da parte delle istituzioni pubbliche e di quelle formative.

Inoltre, occorre che nell’Accordo si definiscano le modalità cui addivenire all’individuazione di principi comuni in ordine al sistema di accreditamento delle istituzioni formative, principi che consentano, pur nell’autonomia politico-amministrativa da riconoscersi alle singole Regioni, ai soggetti della formazione di perse-

guire, con la necessaria stabilità del quadro nazionale di riferimento, gli obiettivi della qualità educativa richiesti da ciascuna realtà locale, anche nell'ottica della certificazione.

Ancora, appare indispensabile che nell'Accordo in questione sia affrontata la questione del finanziamento della IeFP, sia in relazione alla presente fase transitoria, che in connessione agli effetti che si produrranno con l'attuazione del federalismo fiscale prefigurato dalla legge n. 42 del 2009. Dal primo punto di vista, è evidente che senza una qualche certezza nella disponibilità delle fonti di finanziamento – che adesso sono essenzialmente di provenienza statale e comunitaria – le Regioni tutte, ed in specie quelle in sofferenza dal punto di vista finanziario, ben difficilmente potranno mettere a regime il sottosistema della IeFP, così come sarà sempre più complessa l'attività delle istituzioni formative che intendano proseguire nell'offerta dei percorsi della IeFP avviati negli ultimi anni. In particolare, occorrerebbe avere una qualche certezza nella disponibilità delle risorse di provenienza statale, sia in relazione alla definizione della questione della ripartizione delle competenze finanziarie tra il Ministero del Lavoro e quello dell'Istruzione, sia rimuovendosi gli ostacoli che recentemente sono stati frapposti all'erogazione di finanziamenti normalmente erogati a favore delle istituzioni nazionali della IeFP.

Senza la presenza di queste ultime, è evidente, la IeFP sarebbe affidata soltanto alla buona (o cattiva) volontà delle singole realtà locali che, per un verso sarebbero ancor più deboli di quanto già talora appaiono oggi rispetto ad interessi di vario tipo e non sempre commendevoli, e per altro verso, prive del necessario sostegno organizzativo a livello centrale, sarebbero ben presto destinate a scomparire.

Dal secondo punto di vista, quello del federalismo fiscale in corso di attuazione, nell'Accordo andrebbero definite alcune questioni che allo stato sono rimaste non del tutto chiarite nella legge delega n. 42 del 2009 e che lo saranno soltanto alla luce dei decreti legislativi di attuazione di là da venire. In particolare, va definitivamente precisato che la IeFP – in quanto facente parte del sistema nazionale dell'istruzione ed in particolare in quanto sottosistema che eroga un diritto (quello all'istruzione e formazione) da garantire in eguale misura e secondo i livelli essenziali stabilito dalle leggi dello Stato su tutto il territorio nazionale – rientra tra i settori per i quali vale il principio della perequazione per tutte le Regioni secondo i costi standard. Dunque, su questa base, andrebbero definite le modalità attraverso le quali determinare in modo consensuale, e dunque soprattutto senza danneggiare le realtà territoriali meno fortunate del Paese e quelle ove la IeFP appare attualmente in grave difficoltà operativa, le modalità di calcolo dei costi standard della IeFP e del relativo fabbisogno da finanziare a favore di tutte le Regioni.

Correlativamente, appare evidente che a fronte degli impegni così assunti dallo Stato, sarebbe necessario che nell'Accordo le Regioni tutte – o per lo meno quelle tuttora prive di apposita normazione sul punto – si impegnassero ad adottare, entro un termine prefissato, una propria legge-quadro per affrontare lo specifico sottosistema della IeFP nell'ambito del sistema regionale di istruzione e formazione, in conformità ai principi stabiliti dallo Stato con le norme generali sull'istruzione e con quelle attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni.

A tale legislazione, in particolare, dovrebbe essere affidato il compito di delineare l'assetto ordinamentale a livello regionale essenzialmente nel rispetto dei principi della sussidiarietà e del diritto individuale all'istruzione e formazione professionale. Dal primo punto di vista, è indispensabile che l'ordinamento regionale dell'istruzione tenga opportunamente conto delle potenzialità offerte dal privato sociale, il quale dunque, soprattutto nell'ambito dei procedimenti di accreditamento, andrebbe incentivato e promosso, e non certo coartato ovvero delimitato nella propria autonomia organizzativa e funzionale. Dal secondo punto di vista, le Regioni – e gli enti locali cui queste decideranno poi di affidare lo svolgimento dei compiti di amministrazione – dovrebbero porre al centro della loro attenzione le istanze provenienti dal cittadino, e dunque la specifica richiesta di educazione all'interno del sistema della IeFP che emerge liberamente dai giovani e dalle loro famiglie. Se così non fosse, se cioè tutto l'impianto normativo ed amministrativo finisse per rispondere a mere esigenze localistiche o peggio ancora affaristiche, si trascurerebbe il cuore del problema, quello cioè che al centro dell'educazione e della formazione è e va sempre mantenuta la persona umana.

Riferimenti bibliografici

- LEGGE 5 maggio 2009, n. 42 *“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”*.
- DECRETO LEGISLATIVO 9 luglio 2003, n. 22, *“Attuazione della direttiva 2000/75/CE relativa alle misure di lotta e di eradicazione del morbo «lingua blu» degli ovini”*.
- CONFERENZA STATO REGIONI, Accordo tra il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di Istruzione e Formazione Professionale. (*istruzione, università e ricerca - lavoro, salute e politiche sociali*), Accordo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.
- LEGGE 6 agosto 2008, n. 133 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”*.