

L'istruzione e la formazione professionale dopo la legge finanziaria 2007

GIULIO M. SALERNO¹

Parole chiave:
Finanziaria 2007;
Dovere di istruzione;
IFP;
Competenze;
Dispersione

Il presente contributo mira ad evidenziare, attraverso l'approfondimento giuridico e normativo riguardante soprattutto il nuovo "obbligo di istruzione", quali modelli di azione si possono attivare nell'ambito della formazione professionale – con particolare riferimento a quella iniziale – dopo l'approvazione delle disposizioni specifiche previste nella legge finanziaria 2007.

Inoltre, si tiene conto anche di alcune innovative disposizioni poste dal decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 – che attualmente è in corso di conversione – in ordine alla disciplina posta dalla Riforma Moratti in tema di istruzione tecnica e professionale.

1. RAPPORTO TRA IL PRIMO PERIODO DEL COMMA 622 DELLA LEGGE FINANZIARIA 2007 E L'ARTICOLO 1 DEL D.LGS. 76/2005

Con l'approvazione del comma 622 della legge finanziaria 2007 il previgente diritto-dovere all'istruzione e alla formazione non è stato ricondotto al solo obbligo di istruzione scolastica; neppure è sostenibile che l'istruzione e

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

formazione professionale (I.F.P.) è stata adesso esclusa dal sistema di istruzione, riportando l'architettura del sistema al passato.

Come noto, il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione nella Riforma Moratti (in specie nell'art. 1 del d.lgs. n. 76 del 2005) è stato definito come "correlativo al diritto di istruzione e formazione" e risultava dall'ampliamento dell'obbligo scolastico dell'art. 34 Cost. mediante l'inserimento del cosiddetto obbligo formativo già previsto dall'art. 68, comma 1, legge 144/1999.

Ciò si evince dai seguenti riferimenti:

a) Art. 1 D.lgs. n. 76 del 2005:

"1. La Repubblica promuove l'apprendimento in tutto l'arco della vita e assicura a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea.

2. L'obbligo scolastico di cui all'articolo 34 della Costituzione, nonché l'obbligo formativo, introdotto dall'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni, sono ridefiniti ed ampliati, secondo quanto previsto dal presente articolo, come diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere.

3. La Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. Tale diritto si realizza nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche e dalle istituzioni formative accreditate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, anche attraverso l'apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ivi comprese le scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge 10 marzo 2000, n. 62, secondo livelli essenziali di prestazione definiti a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione".

b) Art. 68, legge n. 144 del 1999:

Comma 1: "è progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999-2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; c) nell'esercizio dell'apprendistato".

Comma 2: "L'obbligo di cui al comma 1 si intende comunque assolto col conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale. Le competenze certificate in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale e dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro".

Dopo l'approvazione del comma 622 della legge finanziaria 2007, l'obbligo è soltanto definito in relazione alla "istruzione impartita per almeno dieci anni" e l'accesso al lavoro è stato elevato a sedici anni. A tal proposito, va sottolineato che si parla di "istruzione" senza specificare se si tratta esclusivamente di "istruzione scolastica". L'intervento del legislatore statale è qui giustificato ai sensi del nuovo art. 117, comma 2, Cost., in base al quale lo Stato dispone di potestà legislativa esclusiva in relazione alle "norme generali sull'istruzione", norme quindi che (come confermato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale) abbracciano l'intero sistema dell'istruzione, che comprende al suo interno il sotto-sistema dell'istruzione e della formazione professionale che, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., è di competenza cd. esclusiva delle Regioni.

Poiché il legislatore nel comma 622 della legge finanziaria 2007 si riferisce all'istruzione e, nel contempo, si occupa anche espressamente dell'istruzione e formazione professionale (nello stesso primo periodo del comma 622 si parla di istruzione "finalizzata a consentire il conseguimento ... di una qualifica professionale di durata almeno triennale"), è di piana evidenza che l'obbligo di istruzione di cui tratta il comma in oggetto coinvolge anche l'I.F.P. e, in particolare, la formazione professionale iniziale. Per di più, è noto che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, nell'interpretazione della legge occorre applicare innanzitutto l'interpretazione conforme alla Costituzione. Quindi, ai sensi della riforma costituzionale del 2001, l'istruzione obbligatoria di cui al primo periodo del comma 622 è l'istruzione impartita sia negli istituti scolastici che quella effettuata nella I.F.P.

Nel primo periodo del comma 622 si prevede che l'istruzione deve essere impartita per almeno dieci anni: quindi si riduce temporalmente il diritto-dovere disciplinato dalla riforma Moratti che prevedeva una istruzione impartita per almeno dodici anni (e che a sua volta incrementava l'obbligo di dieci anni introdotto con la legge 9/1999 sull'elevamento dell'obbligo di istruzione, a quel tempo inteso solo come istruzione scolastica); e nello stesso tempo si conferma che la I.F.P. e, in particolare, la formazione professionale iniziale rientra nel nuovo dovere di istruzione proprio in quanto l'istruzione adesso ritenuta obbligatoria è quella "finalizzata a consentire il conseguimento o di un titolo di scuola secondaria superiore" o "una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età". In pratica, si riformula il modello della legge quadro n. 30 del 2000 (sistema educativo di istruzione e di formazione che distingueva tra i due obblighi, scolastico sino a quindici anni seguendo l'innovazione della legge 9/1999, e formativo "fino al compimento del diciottesimo anno" seguendo la legge 144/1999), incorporando in un unico dovere di istruzione (adesso di almeno dieci anni) i precedenti obblighi (scolastico sino al quindicesimo anno e formativo entro il diciottesimo anno). In ogni caso, si tiene fermo il fatto che il dovere di istruzione si iscrive in una più ampia cornice di obbligo formativo, e si mantiene, in conformità al nuovo quadro costituzionale, l'assetto concorrente dei due sottosistemi (istruzione scolastica da un lato, e istruzione e formazione professionale dall'altro) nell'adempimento del *dovere di istruzione*.

2. IL PROBLEMA DELLA "GRATUITÀ"

Nel terzo periodo del comma 622 si prevede che resta fermo il "*regime di gratuità ai sensi dell'articolo 28, comma 1, e dell'articolo 30, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo del 17 ottobre 2005, n. 226*".

Ma di quale gratuità si parla nelle disposizioni qui richiamate?

Vediamo le disposizioni del decreto legislativo n. 226 del 2005.

Art. 28

Gradualità dell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione

1. A partire dall'anno scolastico e formativo 2006/2007 e fino alla completa attuazione del presente decreto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, ricomprende i primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale realizzati sulla base dell'accordo-quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003. Per tali percorsi sperimentali continuano ad applicarsi l'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni 15 gennaio 2004 e l'accordo in sede di Conferenza Unificata 28 ottobre 2004.

Art. 30

Norme finanziarie

1. All'onere derivante dal presente decreto, valutato in 44.930.239 euro per l'anno 2006 e in 43.021.470 euro a decorrere dall'anno 2007, si provvede con quota parte della spesa autorizzata dall'articolo 1, comma 130, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

2. Nell'ambito delle risorse di cui al comma 1, sono destinati: per l'anno 2006, euro 30.257.263 e, a decorrere dall'anno 2007 euro 15.771.788 alle assegnazioni per il funzionamento amministrativo-didattico delle istituzioni scolastiche; per l'anno 2006 euro 6.288.354 e a decorrere dall'anno 2007 euro 18.865.060, per le spese di personale. E' destinata, altresì, alla copertura del mancato introito delle tasse scolastiche la somma di euro 8.384.622 a decorrere dall'anno 2006".

La *prima disposizione* citata dal terzo periodo del comma 622, prevede invero un regime di "gradualità" (e non di gratuità) nell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione gratuitamente erogato ai sensi del decreto legislativo n. 76 del 2005.

La *seconda disposizione* citata concerne la copertura del mancato introito a causa della gratuità dell'iscrizione e frequenza scolastica. L'interprete deve quindi applicare la prescrizione contenuta nel terzo periodo del comma 622 nel senso ermeneuticamente possibile, ossia ritenere che si intenda tenere fermo il "regime" di gratuità complessivamente risultante dalle disposizioni richiamate. In particolare, ciò significa che rimane ferma la gratuità, a partire dal 2006-2007, della iscrizione e della frequenza per tre anni sia nelle scuole superiori che nei percorsi sperimentali.

Questa è la prima e fondamentale disposizione che "salva" i percorsi sperimentali triennali.

L'altra è quella prevista nel comma 624 della legge finanziaria 2007 che, in ordine a tali percorsi, disciplina il mantenimento dei finanziamenti pubblici e ne ridetermina le modalità dell'accreditamento regionale con la previsione di nuovi criteri generali stabiliti con atto interministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata.

L'aver appositamente previsto, con una specifica disposizione avente carattere preliminare, che rimane ferma la iscrizione e la frequenza gratuita anche per i percorsi sperimentali della Formazione Professionale Iniziale della I.F.P. implica che questi percorsi sperimentali triennali costituiscono, seppure in via provvisoria, una modalità possibile di adempimento dell'obbligo di istruzione, che ora viene previsto dal primo periodo del comma 622 in sostituzione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sancito dalla Riforma Moratti.

3. Il problema dell'acquisizione dei saperi e delle competenze di provenienza curricolare scolastica

Con regolamento del Ministro della pubblica istruzione (regolamento ministeriale subordinato ai regolamenti governativi ed ancor di più alle leggi vigenti), vanno definite le modalità di adempimento dell'obbligo di istruzione dopo il conseguimento del titolo del primo ciclo; tale adempimento deve consentire l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai *curricula* relativi ai primi due anni dell'istruzione secondaria superiore, e dunque dei *curricula* determinati in base delle norme vigenti (quelle cioè dettate dalla Riforma Moratti).

Tali saperi e competenze costituiscono gli "obiettivi di apprendimento generali e specifici" che devono essere previsti dai *curricula* definiti nel regolamento del Ministro. Generali e specifici in quanto si richiama la duplicità degli obiettivi previsti dalla riforma nei diversi indirizzi liceali: generali in quanto propri di tutti gli indirizzi e specifici in quanto propri di ciascuno di essi (cfr. art. 2 d.lgs. 226/2005 e art. 2 della l. 53/2003).

È chiaro che nell'individuazione di tali obiettivi non si può disporre in difformità da quanto già previsto dalle norme legislative vigenti circa i *curricula* del primo biennio delle scuole superiori (in specie il d.lgs. 226/2005). Si dovrà compiere un'operazione di selezione e di individuazione dei saperi e delle competenze di base, in quanto considerabili come obiettivi equivalenti che, articolati in standard di competenze di base e in standard di competenze tecnico-professionali, sono sia una esplicitazione degli obiettivi dell'istruzione obbligatoria, sia uno sviluppo per poter acquisire una qualifica professionale riconosciuta a livello europeo.

Si può parlare dunque di obiettivi di apprendimento obbligatorio o di base, all'interno di un percorso che non potrà non essere coerente per l'acquisizione di una qualifica professionale riconosciuta. Si tratta quindi di individuare livelli comuni di obiettivi di apprendimento obbligatorio, che tutti dovranno possedere al termine del biennio, qualsiasi sia il percorso seguito dopo la conclusione del primo ciclo. In tal senso è presumibile che gli obiettivi di apprendimento obbligatorio o di base si debbano tradurre in competenze culturali fondamentali, ossia non nella predisposizione di un'area di discipline comuni presente in tutti i percorsi di istruzione e formativi, ma nell'individuazione di competenze culturali fondamentali che assicurino l'equivalenza formativa di base dei distinti percorsi di istruzione e formativi.

Dunque il raggiungimento dei predetti obiettivi di apprendimento obbligatorio consente l'adempimento "ordinario" dell'obbligo di istruzione anche nella formazione professionale iniziale del sistema di I.F.P. (mediante implementazioni e innovazione dei percorsi attuali sperimentali già esistenti sulla base dell'Accordo quadro in Conferenza Stato-Regioni e che, come detto, continuano ad essere provvisoriamente consentiti come adempimento del nuovo obbligo di istruzione).

Pertanto, con la disciplina introdotta con la legge finanziaria 2007:

- a) si mantengono temporaneamente i percorsi sperimentali di Formazione Professionale Iniziale del sistema di I.F.P. (modalità provvisoria di assolvimento prima del diritto-dovere all'istruzione e formazione previsto dalla Riforma Moratti e adesso dell'obbligo di istruzione introdotto con il comma 622 della legge finanziaria);
- b) si prevede che successivamente, cioè quando saranno definiti gli obiettivi di apprendimento obbligatorio, saranno istituiti i nuovi percorsi di formazione professionale iniziale volti al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale (collegati anche al raggiungimento degli obiettivi di apprendimento obbligatorio e mediante i quali, quindi, sarà possibile "a regime", e sempre in alternativa alla frequenza degli istituti scolastici del secondo ciclo, l'assolvimento dell'obbligo di istruzione stabilito dal primo periodo del comma 622).

È ragionevole allora ritenere che i nuovi percorsi di formazione professionale nascano sulla base dell'esperienza già costituita dai percorsi sperimentali e mediante il rafforzamento e lo sviluppo di questi ultimi.

4. I PERCORSI E PROGETTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA DISPERSIONE

Nel medesimo comma 622 della legge finanziaria 2007 si prevede che, sempre nel rispetto dei predetti obiettivi di apprendimento obbligatorio, il Ministro e le Regioni "possono" (facoltà e non obbligo) concordare percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione. Le "strutture formative" che partecipano a tali progetti sono inserite in apposito elenco predisposto con decreto ministeriale e che è redatto "secondo criteri predefiniti" con altro decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

È auspicabile che tali criteri siano definiti in modo da non distanziarsi dai nuovi "criteri generali di accreditamento" previsti dal comma 624 per i percorsi sperimentali; in ogni caso i criteri connessi al recupero e contrasto della dispersione, in quanto comunque finalizzati al successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, dovrebbero essere criteri soltanto aggiuntivi e non divergenti da quelli cui saranno subordinate le Istituzioni formative impegnate nella prosecuzione (come detto, provvisoria) dei percorsi sperimentali (in attesa dei nuovi percorsi di Formazione Professionale Iniziale volti al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale).

Le Istituzioni formative, mediante questa ulteriore possibilità, sempre subordinata al perseguimento degli obiettivi di apprendimento obbligatorio, potranno intervenire nell'assolvimento del nuovo obbligo di istruzione previsto dal comma 622. Nel medesimo comma si prescrive che occorre tenere conto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ossia presumibilmente sarà necessario che l'attività di questi "percorsi e progetti" di prevenzione e contrasto della dispersione, che saranno svolti anche (e presumibilmente

non solo) dalle Istituzioni formative della I.F.P. in regime di convenzione tra Ministero e Regioni, sia opportunamente coordinata con le autorità scolastiche e specialmente con l'attività di recupero scolastico da queste stesse svolta.

In particolare nel comma 622 si distingue tra "percorsi" e "progetti". Può presumibilmente ritenersi che i "percorsi" saranno quelli finalizzati al conseguimento di una qualifica professionale (e dunque, collocandosi di per sé all'esterno della scuola, dovrebbero di per sé essere appannaggio esclusivo della Formazione Professionale Iniziale del sistema di I.F.P.), mentre i "progetti" saranno quelli che si inseriranno nel percorso educativo scolastico (e dunque possono essere svolti anche da "strutture formative" diverse dalla I.F.P. che comunque interagiscono con le istituzioni scolastiche).

In conclusione, tre sono le modalità di azione delle Istituzioni formative del sistema della I.F.P. previste dalla legge finanziaria 2007:

i "percorsi sperimentali triennali" della Formazione Professionale Iniziale, che sono mantenuti in via transitoria;

i "nuovi percorsi di durata almeno triennale" della Formazione Professionale Iniziale, volti al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta, che potranno essere istituiti a seguito della determinazione degli obiettivi di apprendimento obbligatorio;

i "percorsi e progetti" volti alla prevenzione e contrasto della dispersione, che potranno essere istituiti dopo l'adozione degli atti ministeriali previsti dalla legge e la successiva stipulazione di appositi accordi tra Ministeri e Regioni.

5. I "CENTRI PROVINCIALI PER L'ISTRUZIONE DEGLI ADULTI"

La legge finanziaria 2007, nel comma 632, prevede anche i "Centri provinciali per l'istruzione degli adulti".

632. Ferme restando le competenze delle regioni e degli enti locali in materia, in relazione agli obiettivi fissati dall'Unione europea, allo scopo di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta, anche immigrata con particolare riferimento alla conoscenza della lingua italiana, i centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e i corsi serali, funzionanti presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, sono riorganizzati su base provinciale e articolati in reti territoriali e ridenominati «Centri provinciali per l'istruzione degli adulti». Ad essi è attribuita autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, con il riconoscimento di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici, da determinare in sede di contrattazione collettiva nazionale, nei limiti del numero delle autonomie scolastiche istituite in ciascuna regione e delle attuali disponibilità complessive di organico. Alla riorganizzazione di cui al presente comma, si provvede con decreto del Ministro della pubblica istruzione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, ai sensi del medesimo decreto legislativo.

Dunque, al posto dei centri territoriali permanenti per l'educazione degli adulti e dei corsi serali istituiti presso le scuole, si prevede l'istituzione di una rete territoriale, su base provinciale, di innovativi Centri per l'istruzione

degli adulti. Tali Centri avranno ampi spazi di autonomia, saranno dotati di un organico proprio e distinto da quello scolastico, e saranno destinati a consentire il conseguimento di più elevati livelli di “istruzione” – da intendersi non soltanto come istruzione scolastica, ma anche come istruzione e formazione professionale – alla popolazione adulta.

6. IL PROBLEMA DELLA MESSA A REGIME

Nel comma 624 della legge finanziaria si prevede che “*fino alla messa a regime di quanto previsto nel comma 622*”, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione di cui all’art. 28 del decreto legislativo 226/2005.

Quindi sino alla compiuta attuazione dei due meccanismi tipici di azione della I.F.P. (i nuovi percorsi di durata almeno triennali della Formazione Professionale Iniziale, volti al conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta e i “percorsi e progetti” di prevenzione e contrasto della dispersione) rimangono fermi i percorsi sperimentali.

Cosa si intende, dunque, per messa a regime?

Senz’altro, occorre l’adozione del regolamento ministeriale di definizione degli obiettivi di apprendimento obbligatorio e l’adozione del decreto ministeriale, sentita la Conferenza Stato-Regioni, che definisce i criteri di inserimento delle strutture formative nell’elenco successivamente predisposto dal Ministro con altro decreto.

Inoltre, può ragionevolmente ritenersi necessaria anche l’approvazione del primo decreto indicante l’elenco delle “strutture formative” abilitate allo svolgimento di percorsi e progetti di recupero e contrasto della dispersione. Senza tale indicazione, infatti, non si può procedere alla conclusione di accordi tra Ministero e Regioni in ordine allo svolgimento di questi percorsi e progetti.

I percorsi sperimentali triennali rimangono dunque provvisoriamente fermi, ma si prevede un nuovo meccanismo di accreditamento regionale sulla base di criteri generali definiti con decreto del Ministro dell’istruzione di concerto con quello del lavoro, previa intesa in Conferenza unificata.

A parte il fatto che i criteri generali di accreditamento, in quanto limite di una competenza generale delle Regioni, deve essere definita con legge, e non con atto regolamentare (le Regioni impugneranno questo profilo della legge finanziaria?), è evidente che sino all’adozione dei nuovi criteri rimangono ferme le norme di accreditamento vigenti nelle Regioni.

Inoltre può ritenersi che i nuovi criteri di accreditamento previsti nel comma 624 saranno quelli utilizzabili per lo svolgimento dei successivi nuovi percorsi di Istruzione e Formazione Professionale del sistema della I.F.P. volti al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale in quanto, in assenza di ulteriore e diversa disposizione legislativa, appare evidente che rimarranno fermi, anche per i futuri nuovi percorsi di IeFP i criteri di accreditamenti vigenti nell’ordinamento attuale.

7. IL RUOLO DELLE REGIONI

Va ricordato l'importante ruolo che le Regioni sono destinate a giocare nel settore dell'istruzione e in particolare dell'istruzione e formazione professionale. La riforma costituzionale del 2001 ha collocato la materia dell'istruzione tra quelle di competenza concorrente regionale (limitabile quindi soltanto da leggi statali che fissano i principi fondamentali della materia, oltre che dalle norme delle leggi statali che stabiliscono le "norme generali sull'istruzione" ai sensi dell'art. 117, comma 2 Cost.); la materia dell'istruzione e formazione professionale, poi, è stata definita espressamente come competenza esclusiva delle Regioni. Da ciò consegue che spetta alle Regioni intervenire con proprie leggi, nei limiti predetti (ossia essenzialmente in conformità alle "norme generali sull'istruzione" stabilite con legge dello Stato e nel rispetto del principio della leale collaborazione con gli altri soggetti istituzionalmente competenti o comunque dotati di autonomie costituzionalmente protette), alla disciplina dell'istruzione e formazione professionale, e spetta sempre alle Regioni la competenza amministrativa su tale settore.

A ciò si aggiunga il processo di attuazione della Riforma Moratti che in questi ultimi anni ha già visto un intenso percorso concertativo tra i diversi livelli istituzionali, in particolar modo tra quello statale e quello regionale, percorso segnato dalle seguenti tappe di particolare rilievo in ordine all'istruzione e formazione professionale:

- a) l'Accordo della Conferenza Unificata del 19 giugno 2003 che ha sancito la realizzazione di una offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale di durata "almeno" triennale, rivolta ai giovani che hanno concluso il primo ciclo, caratterizzata da curricula formativi attinenti sia alla formazione culturale generale sia alle aree professionali interessate, che consentono il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al 2° livello europeo (85/368/CEE);
- b) l'Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 15 gennaio 2004 che ha sancito la definizione degli standard formativi minimi relativi alle *competenze di base* nell'ambito dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale;
- c) l'Accordo in C.U. del 28 ottobre 2004 relativo alla certificazione finale e intermedia e al riconoscimento dei crediti formativi;
- d) l'Accordo tra le Regioni e le Province autonome del 24 novembre 2005 che ha definito i criteri per il *riconoscimento reciproco dei titoli* in uscita dai percorsi sperimentali triennali;
- e) l'Accordo tra MPI, MPLS, Regioni e Province autonome del 5 ottobre 2006 che ha definito gli standard formativi minimi relativi alle *competenze tecnico professionali*.

In particolare va ricordato che nella prospettiva interistituzionale adottata nel nostro Paese per raggiungere gli obiettivi indicati dal Consiglio Europeo di Lisbona per il 2010, l'ultimo Accordo del 5 ottobre 2006 mette in ri-

lievo l'esito positivo che le Regioni attribuiscono ai percorsi sperimentali di formazione professionale iniziale per assicurare conoscenze, competenze, abilità richieste da una *qualifica professionale di 2° livello europeo*, non solo "per stabilire un primo quadro omogeneo condiviso tra i sistemi di istruzione e formazione", ... ma anche "per delineare una prospettiva di raccordo con un quadro comune nazionale di standard professionali".

Si avvia, quindi, *una seconda fase di attuazione* attraverso il suddetto Accordo del 5 ottobre 2006 che "viene recepito con decreto adottato di concerto dal Ministro della pubblica istruzione e dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale quale riferimento per la durata della fase transitoria di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, articolo 28, comma 1" (cfr. ultima parte dell'Accordo).

Tale percorso va proseguito e le Regioni devono sempre più rendersi soggetti attivi in ordine ad un settore ordinamentale – quello dell'istruzione e formazione professionale – che la Costituzione riserva alla loro esclusiva competenza legislativa (nei limiti sopraindicati).

In questa *nuova fase di attuazione*, in ogni caso, non possono non essere coinvolte le istituzioni già operanti nel sistema della formazione professionale, e che, sulla base delle esperienze maturate nella realizzazione dei citati percorsi sperimentali triennali di formazione professionale iniziale, sono in grado di concorrere con le Amministrazioni regionali nella realizzazione di quanto programmato a conclusione del medesimo Accordo del 5 ottobre 2006.

In particolare, appare rilevante sottolineare le seguenti linee di azione indicate nell'Accordo medesimo e che dovrebbero essere oggetto dei futuri interventi istituzionali:

- a) procedere all'adozione delle linee guida relative alla compilazione dei modelli della certificazione finale ed intermedia delle competenze;
- b) procedere all'adozione dei criteri metodologici per la manutenzione e l'aggiornamento degli standard formativi minimi nazionali, relativamente sia alle competenze di base sia alle competenze tecnico professionali;
- c) effettuare annualmente la revisione periodica degli standard formativi minimi relativi alle competenze di base e alle competenze tecnico professionali;
- d) consentire la sostituzione dei certificati provvisori rilasciati dagli Enti di formazione professionale in esito ai percorsi sperimentali triennali conclusi a giugno 2006 con i certificati definitivi aventi caratteristiche uniformi di struttura e formato;
- e) agire in modo da estendere i contenuti del predetto Accordo anche ai casi in cui l'offerta formativa realizzata sul territorio preveda l'attivazione del quarto anno.

All'interno di questo quadro di riferimento politico-istituzionale sarà possibile assumere impegni reciproci da parte delle Amministrazioni regionali e delle istituzioni formative per realizzare una nuova fase operativa di sistema che permetta di:

- a) progettare e realizzare percorsi formativi di istruzione e formazione professionale che risultino coerenti con gli obiettivi richiesti per l'acquisizione di una qualifica professionale almeno di 2° livello europeo e dunque con la nuova riformulazione del dovere di istruzione;
- b) qualificare e aggiornare tutti gli operatori delle istituzioni formative attraverso la definizione e la sottoscrizione di un nuovo CCNL della Formazione Professionale che abbia le caratteristiche di un contratto di comparto;
- c) procedere alla individuazione dei nuovi criteri e procedure per l'accreditamento delle istituzioni formative e delle relative sedi formative sulla base dei criteri già esistenti per i percorsi sperimentali;
- d) ridefinire le modalità di finanziamento delle attività di formazione professionale in modo da garantire tempi certi e risorse adeguate.

8. L'ART. 13 DEL DECRETO-LEGGE N. 7 DEL 2007 E LA NUOVA DISCIPLINA DELLA "ISTRUZIONE TECNICO-PROFESSIONALE" DI COMPETENZA STATALE

Il quadro definito dalla riforma Moratti in ordine al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, come noto, si fonda sulla suddivisione tra il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e formazione professionale. In conformità al vigente dettato costituzionale, il sistema dei licei costituisce prosecuzione dell'istruzione scolastica, e dunque è di competenza statale, mentre il sistema dell'istruzione e formazione professionale è di competenza regionale. Tale assetto, adesso, è stato in parte confermato ed in parte repentinamente modificato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 7 del 2007, attualmente in corso di conversione in legge. Dunque, considerato che allo stato non si può avere certezza del testo che sarà definitivamente approvato dalle Camere (anche perché lo stesso Governo ha presentato taluni importanti emendamenti di cui si farà cenno qui in fine), in questa sede si deve tenere conto dell'originaria formulazione del decreto-legge ora vigente.

Iniziamo l'analisi dall'art. 13, primo comma:

1. Il secondo ciclo di cui al decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e successive modificazioni, è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Fanno parte del sistema dell'istruzione secondaria superiore i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali di cui all'articolo 191, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297, tutti finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore. Nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 226 del 2005, al primo periodo del comma 6 sono soppresses le parole: «economico» e «tecnologico», e il comma 8 è sostituito dal seguente: «8. I percorsi del liceo artistico si articolano in indirizzi per corrispondere ai diversi fabbisogni formativi». Nel medesimo decreto legislativo n. 226 del 2005 sono abrogati il comma 7 dell'articolo 2 e gli articoli 6 e 10.

In via generale, va subito detto che sorprende che il Governo abbia deciso di intervenire con una modalità così improvvida e unilaterale come il decreto-legge in tema di istruzione professionalizzante, ambito ordinamen-

tale che, come già ribadito sopra, è rimesso per Costituzione alla competenza esclusiva delle Regioni. Tra l'altro, si tratta di un settore che è stato oggetto negli ultimi anni di un laborioso rimodellamento che si è svolto attraverso un lungo e approfondito procedimento concertativo che ha coinvolto a diverso titolo i molteplici soggetti competenti e interessati. Non si comprendono, allora, le ragioni di straordinarietà, necessità e urgenza che hanno giustificato il ricorso al decreto-legge. Tanto meno all'interno di quest'ultimo sono in qualche modo enunciate le motivazioni che hanno indotto lo Stato, in contrasto o comunque in deroga al dettato costituzionale, ad esercitare una competenza legislativa che invece è di diretta e immediata spettanza regionale. Per di più ciò è avvenuto senza tener conto in alcun modo della volontà delle Regioni stesse, e dunque in contrasto anche con il principio costituzionale di leale collaborazione che deve essere comunque rispettato quando lo Stato pretende di intervenire in via sussidiaria rispetto alle competenze spettanti alle Regioni.

Il risultato complessivo scaturente dal primo comma dell'art. 13 del decreto-legge in oggetto, inoltre, appare assai confuso: l'istruzione tipicamente "formativa" secondo l'impostazione originaria della Riforma Moratti, per un verso viene parzialmente riattribuita allo Stato; per altro verso viene frazionata tra gli istituti professionali e tecnici che vengono fatti così rientrare a pieno titolo nella competenza statale, e le istituzioni della I.F.P. che invece sono di competenza regionale. È probabile che una tale suddivisione di azione e di organizzazione nell'ambito dell'istruzione professionalizzante produrrà da un lato l'effetto di disincentivare le Regioni – soprattutto quelle che sono già più deboli sul versante della formazione – dall'esercizio delle competenze loro spettanti per Costituzione in tema di IeFP., dall'altro lato quello di creare inevitabile confusione tra le famiglie e gli studenti. Non comprendendosi esattamente la distinzione tra "chi farà cosa" in materia di istruzione rivolta a obiettivi professionalizzanti, l'esito concreto potrà essere quello che ci si rivolgerà con maggior fiducia alle istituzioni educative tradizionalmente più riconosciute e "conosciute", ovvero a quelle scolastiche.

Venendo più esattamente al testo dell'art. 13 del decreto-legge, va rilevato che, se viene confermato l'impianto complessivo del sistema educativo nella sua suddivisione in due sottosistemi (quello facente capo alle istituzioni scolastiche e quello ricadente nella I.F.P.), è stata introdotta una rilevante novità, in quanto al sottosistema dei licei sono stati accorpati, seppure mantenendone una specifica ed autonoma qualificazione, sia gli istituti tecnici che quelli professionali. Così, da un lato si ottiene l'effetto di far scomparire dal nuovo assetto dell'istruzione scolastica del secondo ciclo i licei economico e tecnologico, e dall'altro lato si attribuiscono nuovamente ed in via definitiva allo Stato gli istituti professionali e quelli tecnici, mentre, secondo quanto previsto nella Riforma Moratti, l'offerta formativa statale in questo settore sarebbe dovuta permanere soltanto temporaneamente, cioè sino "alla compiuta attuazione" degli adempimenti regionali connessi alle loro competenze esclusive in materia di I.F.P. (v. art. 27, comma 7, d.lgs. 226 del 2005, peraltro non espressamente abrogato dal decreto-legge in questione).

Inoltre, quasi a confermare la parificazione degli istituti professionali e tecnici al sistema dei licei, nel decreto-legge si è inteso specificare che sia i licei che i predetti istituti tecnici e professionali sono tutti finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore. In tal modo sembra doversi concludere che i predetti istituti - sia quelli tecnici che quelli professionali - non potranno rilasciare diplomi e qualifiche professionali che si acquisiscono all'interno del sistema della I.F.P.. E d'altronde non può non essere così perché altrimenti si rischierebbe di invadere la competenza regionale in materia di I.F.P. Ma, al contrario di quanto affermato in via di principio nel primo comma dell'art. 13, nel secondo comma dello stesso art. 13 si pone un'ulteriore disposizione che appare per alcuni versi sconcertante. Infatti si afferma che:

2. Fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e nel rispetto delle competenze delle regioni e degli enti locali in materia di programmazione dell'offerta formativa, possono essere costituite, in ambito provinciale o sub-provinciale, tra gli istituti tecnici e gli istituti professionali, le strutture formative rispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui al capo III del decreto legislativo n. 226 del 2005 e le strutture che operano nell'ambito del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore denominate: «istituti tecnici superiori» nel quadro della riorganizzazione di cui all'articolo 1, comma 631, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché «poli tecnico professionali», di natura consortile e con le forme di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275. I «poli» sono costituiti al fine di promuovere in modo stabile e organico la diffusione della cultura scientifica e tecnica e le misure per lo sviluppo economico e produttivo del Paese e sono dotati di propri organi da prevedersi nelle relative convenzioni. All'attuazione del presente comma si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, in conformità ai loro statuti e alle relative norme di attuazione.

La formula assai contorta della normativa sembra rendere possibile che, a livello provinciale o sub-provinciale, gli istituti tecnici e quelli professionali possono dare luogo, seppure nel rispetto delle competenze regionali, a tutte le strutture che sono destinate ad operare nella I.F.P., così come nell'istruzione e formazione tecnica superiore, anche mediante la costituzione di "poli tecnico-professionali". Non vi è chi non veda che, così formulato, l'art. 13, comma 2, del decreto-legge in oggetto si espone a evidenti vizi di legittimità costituzionale, in quanto renderebbe possibile agli istituti statali appartenenti al secondo ciclo di istruzione scolastica lo svolgimento di funzioni educative di carattere formativo, che viceversa sono rimesse per Costituzione all'esclusiva competenza, legislativa e amministrativa, delle Regioni e dunque ricadenti nell'ambito spettante esclusivamente alle istituzioni formative riconosciute o accreditate dalle Regioni ai sensi della normativa vigente. È ragionevole ritenere, quindi, che, se questa sarà la versione finale risultante dalla legge di conversione, le Regioni non potranno non agire a tutela delle sfere di competenze loro attribuite dalla Costituzione.

Da ultimo va segnalato che, nel corso del procedimento di conversione del decreto-legge in oggetto, il Governo ha proposto alcuni emendamenti che modificano nuovamente e per molti aspetti il quadro complessivo dei

principi normativi posti dallo stesso decreto-legge in materia di istruzione tecnica e professionale, e che rimettono per di più a successivi regolamenti del Ministro della pubblica istruzione – regolamenti ministeriali, peraltro, di dubbia legittimità costituzionale – la concreta attuazione dei principi medesimi. In primo luogo, gli istituti professionali e tecnici sarebbero riordinati e unificati in una nuova tipologia di istituti tecnico-professionali (la cui effettiva disciplina è rimessa, come prima accennato, a futuri regolamenti ministeriali), sempre accorpati ai licei all'interno del secondo ciclo di istruzione scolastica; in secondo luogo, è ribadito che la finalità degli istituti professionali e tecnici (e quindi sembrerebbe anche dei nuovi istituti tecnico-professionali) è "istituzionalmente" quella di rilasciare il diploma di istruzione secondaria superiore (dovendosi così intendere che non potrebbero rilasciare le qualifiche e i diplomi propri della I.F.P.); in terzo luogo, si prevedono "raccordi organici", ma in vero di non facile comprensione, tra gli istituti tecnico-professionali e i percorsi della I.F.P.; in quarto luogo, si riformula la disposizione del comma 2 sopra riportato, disponendo che tra tutti i soggetti che avranno competenze sulla formazione (gli istituti tecnico-professionali, le strutture formative della I.F.P., le strutture della istruzione e formazione tecnica superiore) si potranno formare "Poli tecnico-professionali" a livello provinciale o sub-provinciale. In attesa della definitiva elaborazione del testo, e dunque circa questa nuova configurazione dell'istruzione "tecnico-professionale" di competenza statale e sui rapporti con la I.F.P. di competenza regionale, è preferibile astenersi in questa sede da ogni commento, se non rilevare che la fretta di agire spesso non porta buoni consigli.