

Obbligo di istruzione e diritto-dovere all'istruzione e alla formazione: una questione centrale per l'Istruzione e Formazione Professionale

GIULIO M. SALERNO¹

Parole chiave:
IeFP,
Diritto-dovere,
Titolo V,
Obbligo
di istruzione

1. Premessa

Dopo la riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione (legge cost. n. 3 del 2001) e l'attuazione che ne è stata fornita dalla legge Moratti in relazione sia alla complessiva materia dell'istruzione che a quello specifico ed autonomo settore ordinamentale che è adesso definito dalla stessa Costituzione come "istruzione e formazione professionale" (di seguito abbreviato in IeFP), è noto che proprio il sistema della IeFP continua a soffrire in particolare di alcune problematiche che richiedono di essere discusse ed affrontate con la massima consapevolezza della serietà delle questioni da esse implicate. Inoltre, è anche necessario che i problemi di cui ora si dirà, siano risolti con una certa risolutezza sia per non rischiare di perdere definitivamente un patrimonio di conoscenze e di esperienze educative che, pur tra molte difficoltà, è ancora presente in larga parte del territorio nazionale, sia per consentire che finalmente anche in Italia – tutta l'Italia,

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata.

potremmo aggiungere – possa sussistere un variegato e pluralistico complesso di istituzioni formative capaci di presentare un’offerta di IeFP almeno pari a quella presente negli altri Paesi a noi più simili e vicini, e soprattutto coerente con gli impegni già assunti in ambito europeo. Si ricordi infatti come nel programma di lavoro “Istruzione e formazione 2010”, che ha preso avvio in seguito al Consiglio europeo di Lisbona 2000, si afferma l’impegno di *“assicurare a tutti l’accesso all’istruzione e formazione professionale lungo tutto il corso della vita”*, ivi compreso, dunque, l’accesso al sistema della IeFP da parte dei giovani che si trovano nell’età dedicata all’istruzione obbligatoria. Ma tale accesso, per essere concretamente fruibile ed esercitabile, deve confrontarsi con un quadro normativo ed istituzionale ancora in via di definizione e di completamento, e rispetto al quale, per di più, le autorità legislativamente ed amministrativamente competenti a seguito della riforma costituzionale del 2001 – cioè, come è noto, le Regioni – manifestano pratiche piuttosto disomogenee. È dunque necessario porre al centro della nostra attenzione i principi normativi che delineano attualmente l’obbligo di istruzione e verificare quale debba essere l’interpretazione da utilizzare in via attuativa al fine di consentire, nel perseguimento dei predetti obiettivi, il rispetto dei fondamentali canoni costituzionali dell’eguaglianza e del pari diritto all’istruzione su tutto il territorio nazionale. È evidente, infatti, che l’inosservanza di tali canoni, da un lato, rende incostituzionale – e dunque, in quanto illegittima, suscettibile di ricorsi e conseguenti contenziosi nelle sedi giurisdizionali competenti – sia l’attività legislativa che quella amministrativa poste in essere dalle Regioni e dalle altre autorità pubbliche che ne diano attuazione; dall’altro lato, incide sull’effettiva capacità di implementazione del sistema della IeFP, con un danno pressoché incalcolabile per lo sviluppo dell’intero Paese e per le future generazioni.

2. Il nuovo modello costituzionale del sistema della IeFP

In primo luogo, non può negarsi che l’attuazione di quanto disposto dal nuovo Titolo V della Seconda Parte della Costituzione in materia di istruzione e di IeFP è stata parziale ed incerta, sia a livello statale che regionale. Non deve poi meravigliarsi che ancora lo Stato sia destinato ad operare – mantenendo un ruolo centrale nella definizione delle strategie complessive – in un settore ordinamentale che per espressa previsione costituzionale è invece riservato alla competenza (legislativa e conseguentemente amministrativa) apparentemente “esclusiva” della Regioni (cfr. l’art. 117, comma 3, Cost.). Infatti, da un lato allo Stato permane la competenza legislativa, questa sì davvero esclusiva, di dettare le “norme generali sull’istruzione” ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *n*, Cost.; dall’altro, in sede di attuazione della riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale ha consentito che lo Stato possa con legge chiamare a sé – e dunque esercitare in via di sussidiarietà – competenze amministrative anche nei settori ordinamentali

spettanti alle Regioni, qualora sussistano esigenze di carattere unitario che giustifichino tale “chiamata in sussidiarietà” e se si rispettino alcuni criteri tra i quali spicca quello della leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali, e cioè la necessità di operare sostanzialmente in via consensuale. Dunque, poiché, in estrema sintesi, la IeFP è qualificabile come un sotto-settore ordinamentale all’interno della materia dell’istruzione, sono tuttora costituzionalmente ammissibili gli interventi (legislativi ed amministrativi) dello Stato nei limiti sopra indicati. Nella realtà effettuale, poi, a livello statale si sono succeduti indirizzi politico-amministrativi di diverso – ed in qualche misura – opposto orientamento e talora le questioni concrete sono state affrontate più secondo pregiudizi ideologici che sulla base dell’oggettiva considerazione dei dati di fatto e soprattutto non avendo sempre ferma la dovuta considerazione della nuova ed ormai cogente configurazione costituzionale del sistema della IeFP. Con ciò testimoniandosi anche che la disciplina della IeFP, in specie quando tocca l’istruzione obbligatoria, ha coinvolto e continua a coinvolgere tematiche di amplissimo rilievo sociale, ed ormai non più riconducibili alla formazione professionale così come questa è stata per lungo tempo tradizionalmente ed anzi restrittivamente intesa, e cioè come istruzione limitata all’avviamento al lavoro di una fascia di giovani per così dire residuale o comunque qualitativamente “minoritaria”. Viceversa, proprio la modifica costituzionale del 2001 – a prescindere da quali fossero le intenzioni degli estensori del nuovo testo dell’art. 117 Cost. – da un lato ha ormai imposto di considerare la IeFP come sotto-settore ordinamentale autonomo rispetto all’intera materia dell’istruzione, dall’altro ha definitivamente sanzionato l’appartenenza della IeFP all’istruzione complessivamente intesa e dunque ha collocato la IeFP anche all’interno dei processi educativi che si svolgono nella fase dell’istruzione obbligatoria, quella cioè che si rivolge all’intera platea dei giovani destinati a diventare cittadini maggiorenni e dunque pienamente protagonisti della vita civile, politica e lavorativa del Paese. Una modifica di prospettiva così rilevante – che, sconfessando la tesi della scolarizzazione totale dell’istruzione obbligatoria, consente di distinguere i luoghi di assolvimento dell’obbligo di istruzione e di renderli praticabili anche nei percorsi educativi più direttamente orientati al mondo delle professioni e del lavoro – ha fatto emergere (o, se si vuole, riemergere) contrasti politici di non poco conto e soprattutto gravi tensioni in sede interpretativa ed applicativa del nuovo modello costituzionale di istruzione.

3. L’incerta attuazione del nuovo dettato costituzionale

Come noto, in estrema sintesi, può ricordarsi che l’impostazione organicamente predisposta dalla legge Moratti – ove, pur nell’incertezza di taluni aspetti, si era fatto proprio il principio complessivo della pariordinazione tra i percorsi di istruzione impartiti nelle sedi scolastiche e quelli svolti nell’ambito del sistema della IeFP – non è stata oggetto di piena ed immediata

attuazione. In particolare, secondo quanto disposto nell'art. 1 del d.lgs. n. 76 del 2005, *“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”* (comma 2). E pertanto si è prescritto che 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”* (comma 3). È chiaro che per l'attuazione di tale nuovo istituto giuridico, cioè il *“diritto all'istruzione e alla formazione”* cui si collega il correlativo dovere, si richiedevano pertanto non solo un'articolata e complessa congerie di atti attuativi, sia normativi che amministrativi, ma anche un largo e diffuso consenso da parte dei soggetti istituzionalmente competenti, ossia soprattutto lo Stato e le Regioni. Inoltre, è evidente che la questione del diritto-dovere all'istruzione e formazione – ed in particolar modo il nuovo ruolo riconosciuto alle istituzioni formative del sistema della IeFP in tale ambito educativo – è venuta ad intersecarsi strettamente con quella della riforma dell'istruzione secondaria superiore, altra vicenda assai delicata soprattutto a causa del ritardo dell'adozione degli atti di attuazione della riforma Moratti e degli ostacoli sorti in ordine al destino dell'istruzione professionale e tecnica. È vero tuttavia che una prima parziale applicazione del nuovo diritto-dovere all'istruzione e formazione è stata data mediante l'avvio dei percorsi sperimentali triennali della IeFP che hanno dunque cominciato ad operare seppure in un quadro sostanziale di incertezza sia dal punto di vista normativo (mancando alcuni fondamentali riferimenti normativi, sia a livello statale che regionale), che da quello delle risorse.

4. Il tentativo della “controriforma” e la disciplina statale vigente in materia di istruzione obbligatoria

In questa situazione ancora lontana dall'essere pienamente stabilizzata, con il mutamento del quadro politico determinatosi all'avvio della legislatura appena finita, è emerso il tentativo di procedere ad una sorta di *“controriforma”* rispetto alle linee tracciate dalla riforma Moratti in tema di istruzione obbligatoria. Tuttavia tale volontà è apparsa sia in qualche misura velleitaria – anche considerata la scarsa omogeneità programmatica manifestatasi tra le stesse forze politiche appartenenti allo schieramento allora maggioritario –,

sia esposta a fondate obiezioni di costituzionalità alla luce proprio del testo costituzionale vigente dal 2001 e soprattutto in ragione dello specifico ruolo che la Costituzione ormai garantisce a favore delle Regioni in relazione al sistema della IeFP. Anche per queste ragioni, allora, il tentativo di “controriforma” si è tradotto in un complesso di discipline parzialmente innovative che, però, da un lato hanno dovuto tenere ferma la sperimentazione già avviata nei percorsi della IeFP, dall’altro lato hanno finito per rendere ancor più ambiguo l’ambito delle competenze spettanti rispettivamente allo Stato ed alle Regioni in materia di istruzione ed in particolare di IeFP (ovvero alle Regioni ad autonomia differenziata ed alle Province autonome, là dove, in virtù dei rispettivi statuti speciali, sussistono ambiti di autonomia ancor più accentuati in tema di istruzione e di IeFP). Ne è dunque scaturita un’accesa conflittualità tra Stato e Regioni che è emersa a più riprese innanzi alla Corte costituzionale. Certo, negli ultimi tempi una sorta di accordo informale tra lo Stato e le Regioni interessate (e soprattutto con la Regione forse politicamente più esposta sul fronte in questione, ovvero la Lombardia) ha momentaneamente sopito la dialettica assai accesa che si era sviluppata su entrambi i versanti. Ciò è avvenuto mediante il ricorso alla tecnica della reciproca rinuncia ai ricorsi rispettivamente presentati (dalla Regione avverso gli atti statali di “contro-riforma”, e dallo Stato avverso la legge regionale sul sistema di istruzione), e la successiva estinzione dei procedimenti contenziosi in corso innanzi alla Corte costituzionale, dai quali, peraltro, si poteva forse aspettare qualche parola chiara e definitiva da parte del giudice delle leggi. Nulla, tuttavia, esclude che, qualora nel prossimo futuro non emergano linee di indirizzo congiuntamente accolte sia a livello statale che in sede regionale, i conflitti possano manifestarsi nuovamente.

Le modifiche apportate in tema di istruzione obbligatoria si sono invero concretizzate mediante una serie di atti legislativi², di regolamenti³ (e relativi allegati tecnici), di decreti ministeriali⁴ e di linee guida (queste ultime

² Si vedano, in specie, l’art. 1, comma 622 ss., l. 26 dicembre 2006, n. 296, e l’art. 13, comma 8 bis, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, così come modificato dagli emendamenti apportati in sede di conversione dalla legge n. 40 del 2007.

³ Si veda, in particolare, il Regolamento recante norme in materia di adempimento dell’obbligo di istruzione (decreto 22 agosto 2007, n. 139), e relativo allegato tecnico che definisce gli “assi culturali” e relative “competenze chiave di cittadinanza” da acquisire al termine dell’istruzione obbligatoria anche nell’ambito dei percorsi sperimentali della IeFP.

⁴ Si veda il decreto del Ministro della pubblica istruzione del 27 dicembre 2007 con il quale si è adottato il documento su “*Obbligo di Istruzione. Linee guida (Decreto 22 agosto 2007)*”, e che, testualmente, “si configura come una misura di accompagnamento per le istituzioni scolastiche statali e paritarie”, e le cui indicazioni “costituiscono il riferimento anche per i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, la cui prosecuzione è prevista dalla legge 296/2997, articolo 1, comma 624, sino alla messa a regime del nuovo ordinamento del secondo ciclo nell’anno scolastico 2009/2010”; e il decreto del Ministro della pubblica istruzione, adottato di concerto con quello del lavoro e della previdenza sociale il 29 novembre 2007, n. 78, in tema di “Percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale ai sensi dell’articolo 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296” che ha dettato i requisiti indispensabili per l’attuazione dell’obbligo di istruzione anche nei percorsi sperimentali della IeFP realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni.

anche da parte delle Regioni)⁵, adottati a partire dalla fine del 2006 e nei quali si sono intrecciate le due questioni di fondo che hanno sin dall'inizio condizionato il nuovo ruolo che dovrebbe essere effettivamente attribuito alla IeFP in seno all'istruzione: la ridefinizione dell'obbligo di istruzione e di formazione (come dovrebbe più compiutamente e correttamente dirsi) nell'ambito dei distinti percorsi scolastici e del sistema della IeFP; e la riconfigurazione dell'istruzione secondaria superiore con la collocazione definitiva dell'istruzione tecnica e professionale. In estrema sintesi, le soluzioni adottate sono state le seguenti. Circa l'obbligo di istruzione, innanzitutto, la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha disposto (cfr. art. 1, comma 622), che *"l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età"*. Inoltre si è previsto che *"l'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400"*. Infine si è disposto che *"nel rispetto degli obiettivi di apprendimento generali e specifici previsti dai predetti curricula, possono essere concordati tra il Ministero della pubblica istruzione e le singole regioni percorsi e progetti che, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, siano in grado di prevenire e contrastare la dispersione e di favorire il successo nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione"*. Circa l'istruzione secondaria superiore l'art. 13, comma 8 bis del d.l. n. 7 del 2007 (come modificato in sede di conversione dalla legge n. 40 del 2007) ha riformulato l'art. 1 del d.lgs. del 2005 in questo modo: *"Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale. Assolto l'obbligo di istruzione di cui all'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel secondo ciclo si realizza, in modo unitario, il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 762"*. Dunque, riassumendo, da un lato, all'interno del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, il sistema dei licei è stato sostituito da

⁵ Si veda il documento approvato il 14 febbraio 2008 dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni in tema di *"Obbligo di istruzione. Linee guida per le agenzie formative accreditate ai sensi del d.m. del 29 novembre 2007 (MPI/MLPS)"*, le cui indicazioni, testualmente, "costituiscono il riferimento per i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, la cui prosecuzione è prevista dalla legge 296/2007, articolo 1, comma 624, sino alla messa a regime del nuovo ordinamento del secondo ciclo nell'anno scolastico 2009/2010", e le cui "linee guida si configurano come una misura di accompagnamento per le agenzie formative accreditate ai sensi del DM del 29/11/2007 (MPI/MLPS) che dovranno dare attuazione alla sperimentazione di questa innovazione negli anni 2007/2008 e 2008/2009, in vista della sua messa a regime nel quadro della piena attuazione dei nuovi ordinamenti del primo e secondo ciclo di istruzione e formazione a partire dall'anno scolastico 2009/2010".

quello della “istruzione secondaria superiore” che si affianca al sistema dell’IeFP, e che dunque è rimasto fermo quale secondo pilastro del sistema educativo nel suo complesso; dall’altro lato si è distinto tra l’obbligo di istruzione in senso stretto – da assolvere secondo le modalità definite dall’art. 1, comma 622 della legge finanziaria 2007 appena visto, ed espressamente richiamate –, e il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione che, mantenendo fermo quanto già previsto, “si realizza” nel predetto “secondo ciclo” del sistema educativo di istruzione e formazione. A tutto ciò si aggiunga, poi, che nel comma 624 dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2007 sopra citata, si prevede che “*fino alla messa a regime di quanto previsto nel comma 622*”, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione già avviati ai sensi dell’art. 28 del d.lgs. 226/2005.

5. Il ruolo delle Regioni tra l’innovazione, l’attendismo e la conservazione dell’esistente

In questo travagliato contesto normativo – che è poco definire come connotato da parziali cambiamenti e correzioni di rotta – è comprensibile come dal punto di vista regionale si sia proceduto alla predisposizione ed alla concreta attuazione di modelli di IeFP sostanzialmente diseguali. Così, soltanto in una qualche parte del territorio nazionale si è giunti all’istituzione di meccanismi effettivamente collegati alla suddivisione del sistema dell’istruzione in due settori realmente pariordinati (istituzioni scolastiche da un lato, e istituzioni formative facenti parte del sistema della IeFP dall’altro), all’interno dei quali poter assolvere efficacemente e legittimamente l’obbligo di istruzione imposto dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato. Tale atteggiamento si è manifestato, come si è avuto occasione di verificare in altra circostanza⁶, non soltanto a livello legislativo ed amministrativo, ma anche allorché si è provveduto a predisporre le nuove discipline regionali statutarie. I nuovi statuti regionali, infatti, fatte salve rare e lodevoli eccezioni, non si sono preoccupati di registrare con particolare attenzione il nuovo spazio di autonomia riconosciuto alle Regioni dalla Costituzione in materia di istruzione ed in particolare di IeFP. Soltanto in qualche limitato caso, come appena detto, si è prevista la costituzione di un sistema regionale di istruzione ove considerare il sistema della IeFP come elemento costitutivo al pari delle istituzioni scolastiche⁷; nella maggior parte dei casi, invece, le Regioni hanno in larga misura continuato a considerare la istruzione professionale iniziale come opzione nei fatti limitata all’avviamento

⁶ Per ulteriori precisazioni sul punto, si rinvia a G.M. SALERNO, *L’istruzione e la formazione professionale alla luce dei nuovi statuti regionali*, in “Rassegna CNOS”, 2(2007), pp. 104 ss.

⁷ Si veda, in particolare, lo Statuto del Lazio che garantisce espressamente “il diritto allo studio e la libertà di scelta educativa” (art. 7, comma 2, lett. h), oppure gli Statuti della Calabria e della Liguria che prevedono un sistema unitario di istruzione e formazione (cfr. rispettivamente, art. 2, comma 2, lett. g, e art. 2, comma 2, lett. l), o ancora lo Statuto dell’Umbria che favorisce la “integrazione” della IeFP nell’ambito del sistema educativo tutto (cfr. art. 14).

professionale delle fasce giovanili scolasticamente deboli o addirittura, in qualche caso⁸, si è ancora considerato il complessivo sistema di istruzione come costituito dalle sole istituzioni scolastiche. Più esattamente, se l'incompiutezza e la mutevolezza dei processi legislativi attuati a livello statale – e forse anche e soprattutto l'indisponibilità delle risorse finanziarie, umane, e strumentali necessarie per adempiere ai nuovi compiti costituzionalmente attribuiti nella complessiva materia dell'istruzione – ha indotto numerose Regioni ad assumere, nei confronti della nuova posizione assunta dall'IeFP, un atteggiamento per lo più omissivo ovvero attendista – in attesa cioè di un chiarimento e di un effettivo consolidamento degli indirizzi politici a livello nazionale –, in alcune Regioni ha trovato ancora riscontro l'impostazione secondo cui la scuola sarebbe l'unico possibile luogo di assolvimento dell'obbligo di istruzione, relegando così la formazione professionale ad un ruolo meramente ancillare, se non addirittura del tutto marginale, oppure pretendendo una sorta di impossibile "scolarizzazione" della IeFP là dove questa pretendesse di svolgere una funzione in qualche misura complementare in seno al settore dell'istruzione⁹. Si tratta, in vero, di un'impostazione ormai assai lontana sia dal quadro dei principi che è offerto dal nuovo testo costituzionale, che dalla normativa statale vigente in tema di partecipazione del sistema della IeFP all'istruzione obbligatoria. E difatti non deve mancarsi di sottolineare che in talune realtà regionali, soprattutto alla luce del mantenimento dei percorsi sperimentali triennali della IeFP che è stato correttamente disposto con le recenti disposizioni legislative e regolamentari in attesa della cd. "messa a regime" dell'ordinamento definitivo dei cicli di istruzione e formazione, sembra finalmente affacciarsi anche un orientamento delle prassi amministrative più favorevole alla presenza del sistema della IeFP nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione e dunque più coerente con l'impostazione accolta dalle norme generali dettate dalla legge statale¹⁰.

⁸ Cfr. art. 6 dello Statuto dell'Emilia-Romagna.

⁹ Per esempio, nel caso della legge regionale n. 12 del 2003 dell'Emilia-Romagna là dove si prevede il cd. "biennio integrato nell'obbligo formativo" da svolgersi nelle scuole superiori e la cui frequenza per almeno un anno è considerata necessaria per poter assolvere l'obbligo formativo anche nel sistema della IeFP.

¹⁰ Si veda, ad esempio, l'intesa del 31 maggio (e modificata il 15 ottobre 2007) per l'attuazione dell'obbligo di istruzione nell'anno 2007-2008 in Emilia-Romagna intercorsa tra il relativo Ufficio Scolastico Regionale e il competente Assessorato regionale, e con la quale si assicura ai giovani che devono assolvere all'obbligo di istruzione qualche spazio aggiuntivo all'accesso al sistema della IeFP rispetto a quanto disposto dall'assai restrittiva disciplina legislativa della stessa Regione. Ulteriori prassi amministrative volte a riconoscere positivamente il ruolo della IeFP nell'ambito dell'istruzione obbligatoria sono state adottate, tra l'altro, in Friuli Venezia Giulia (vedi le Direttive congiunte adottate dal competente Ufficio scolastico Regionale e dalla Direzione centrale competente della Regione) o nel Lazio (con l'approvazione della direttiva sull'accREDITAMENTO delle istituzioni formative).

6. I rischi ed i pericoli derivanti dall'inattuazione regionale del nuovo modello

In ogni caso, la diseguale distribuzione sul territorio nazionale dei percorsi formativi per il conseguimento delle qualifiche e dei diplomi professionali, ha nei fatti impedito agli stessi ragazzi ed alle relative famiglie interessate al sistema della IeFP l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione, e soprattutto ha leso la fondamentale condizione di pari opportunità sul territorio nazionale, in violazione del più elementare rispetto del principio di eguaglianza e della necessità di assicurare nell'intero Paese la medesima attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni pubbliche relative ad un essenziale diritto civile e sociale quale è quello all'istruzione obbligatoria, sia allorché sia restrittivamente inteso come obbligo adesso decennale, sia allorquando sia più estensivamente considerato in collegamento al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione che la legge vigente ha ricondotto al conseguimento di un titolo di studio o di una qualifica professionale triennale entro il diciottesimo anno d'età. È infatti evidente che se le Regioni non danno corretta attuazione, sia in sede legislativa che in quella amministrativa, alle norme generali stabilite dalla legge dello Stato in tema di istruzione obbligatoria, si incorre conseguentemente in un palese vizio di costituzionalità – e quindi di illegittimità – delle attività poste in essere. E ciò sia perché le predette “norme generali” sono adottate dallo Stato nell'ambito di una potestà legislativa esclusiva che le Regioni non possono ledere, a pena di violare la Costituzione stessa, sia perché il complesso delle disposizioni che specificano ed attuano le predette “norme generali” – vale a dire, i regolamenti ed i decreti ministeriali, e gli annessi allegati tecnici o linee-guida – definiscono a livello nazionale il quadro dei “livelli essenziali delle prestazioni” pubbliche che devono essere egualmente garantiti sull'intero territorio nazionale da tutte le istituzioni competenti, e quindi anche da parte delle Regioni nell'esercizio delle relative competenze in materia di istruzione e, più specificamente, di IeFP. E va ricordato che la violazione di tali livelli essenziali, che ridonda in una patente violazione del diritto all'istruzione obbligatoria che spetta a tutti i cittadini secondo le medesime condizioni di base in tutto il Paese, può rappresentare anche il presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo statale ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost.¹¹. Certo, trattasi di un presupposto che sinora non ha trovato concreta attuazione da parte delle autorità centrali e che sembra riservato a situazioni a carattere emergenziale. Ma, anche in linea di principio, non può escludersi che al predetto esito – cioè all'intervento sostitutivo dello Stato – possa giungersi qualora si verifichi la perdurante prosecuzione di atteggiamenti regionali palesemente ostruzionistici o del tutto omissivi che incidano

¹¹ Qui si dispone che “il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni (...) quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”.

gravemente sul godimento di un diritto fondamentale quale quello all'istruzione obbligatoria che deve essere paritariamente garantito su tutto il territorio nazionale secondo le forme e le modalità delineate negli aspetti "essenziali" dalla legge statale. Ed in particolar modo, come si dirà meglio di qui a poco, appare evidente che la normativa statale vigente si connota, tra l'altro, proprio per il fatto che garantisce, a determinate condizioni di "equivalenza educativa", la libertà di scegliere di completare il percorso di istruzione obbligatoria o nelle istituzioni scolastiche ovvero in quelle formative del sistema della IeFP. Tra l'altro, che si tratti di un aspetto essenziale di un diritto costituzionalmente rilevante appare emergere con chiarezza dallo stretto e reciproco collegamento che la legislazione statale vigente pone tra l'obbligo di istruzione ed il diritto all'istruzione e alla formazione. Dunque, le omissioni o gli impedimenti che venissero ulteriormente e permanentemente frapposti dalle autorità delle autonomie territoriali – le Regioni, *in primis* – a tale aspetto ormai costitutivo di un "livello essenziale" del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, si rifletterebero in una lesione costituzionalmente rilevante che legittimerebbe l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dell'autorità centrale di governo del Paese. A ciò si aggiunga che il potere sostitutivo statale può esercitarsi anche in caso di "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" (così dispone sempre l'art. 120 Cost.), così come va considerato il fatto che il giudice nazionale è tenuto a disapplicare autonomamente le discipline nazionali (sia statali che regionali) che siano contrarie a quanto disposto da atti comunitari direttamente applicabili. Dal primo punto di vista, allora, la violazione di impegni assunti in sede internazionale – e, in specie, anche in sede comunitaria – relativi all'assolvimento dell'istruzione obbligatoria anche nell'ambito del sistema della IeFP potrebbe comportare l'intervento sostitutivo del Governo; dal secondo punto di vista, l'eventuale affermazione, in sede comunitaria, del diritto di assolvere l'obbligo di istruzione anche mediante percorsi di formazione professionale, renderebbe possibile la diretta disapplicazione delle contrastanti normative regionali.

Appare dunque necessario concentrare la nostra attenzione sulla questione relativa all'esatta definizione ed alla precisa comprensione dell'attuale configurazione dell'obbligo di istruzione e del corrispondente diritto-dovere all'istruzione e formazione. In relazione a tale obbligo ed al relativo diritto-dovere, infatti, si collegano ormai in senso effettivamente paritario sia il sotto-settore dell'istruzione scolastica che il sotto-settore della IeFP. Ed infatti la recente introduzione dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni ha positivamente riconosciuto la formale possibilità di assolvere l'obbligo medesimo anche nei percorsi del sotto-sistema della IeFP sulla base del principio della "equivalenza formativa" in virtù dell'apprendimento delle medesime "competenze chiave di cittadinanza". Tuttavia, allo stesso tempo, non può essere negato che la previsione normativa in questione contiene da un lato il rischio di inserire le istituzioni della IeFP all'interno dell'organizzazione dei processi di istruzione scolastica, andando dunque in senso contrario rispetto alla chiara distinzione ordinamentale che discende dalla

riforma costituzionale del 2001; dall'altro lato, vi è il pericolo che alla previsione di un biennio obbligatorio di istruzione dopo la scuola secondaria superiore – da svolgere, come appena detto, sia nell'istruzione secondaria superiore che nei percorsi della IeFP iniziale – possano accompagnarsi indebite forme di discontinuità tra i percorsi di istruzione seguiti dai ragazzi nel predetto biennio ed i percorsi di istruzione che possono essere seguiti successivamente, sì da scoraggiare nei fatti l'inserimento dei giovani nella IeFP e da determinare una sostanziale deprivazione della domanda rispetto a tale sotto-settore ordinamentale dell'istruzione.

7. Le questioni di carattere interpretativo

Innanzitutto, occorre chiarire quale sia il significato della normativa statale che attualmente prescrive l'obbligo di istruzione, cioè se si tratta di disposizione che abbiano o meno valenza ovvero ricadute di carattere ordinamentale. Più precisamente, occorre domandarsi se la previsione normativa di un obbligo di istruzione di durata decennale richieda, dal punto di vista istituzionale ed organizzativo, l'apprestamento di un percorso educativo che si svolga compiutamente al solo interno del sistema scolastico, sì da produrre, in relazione all'assolvimento del predetto obbligo, o la totale esclusione dell'autonomo concorso delle strutture educative che fanno parte del sistema della IeFP ovvero la loro forzata scolarizzazione, cioè la loro assimilazione organica e funzionale (almeno per quelle parti della IeFP che si dedicano all'istruzione iniziale o di base) rispetto al sistema scolastico. Ed in particolare, considerata la vigente conformazione delle istituzioni scolastiche italiane, deve verificarsi se l'obbligo decennale adesso prescritto implichi necessariamente che il biennio successivo alla scuola secondaria di primo grado o altrimenti detta inferiore (cioè l'ex scuola media), debba adempirsi all'interno delle strutture scolastiche, in modo tale che esso si presenti quindi come un "biennio unico" esclusivamente scolastico e soltanto a seguito del quale sia poi possibile proseguire verso i percorsi della IeFP.

A nostro avviso, anche la semplice lettura delle norme legislative vigenti consente di rispondere negativamente alle domande adesso poste. Infatti, sia l'attuale conformazione dell'obbligo di istruzione, sia il collegamento tra tale obbligo e il diritto e dovere all'istruzione e alla formazione che la legge adesso pone espressamente "all'interno del secondo ciclo" di istruzione, quello cioè che è costituito sia dalla "istruzione secondaria superiore" che "dal sistema dell'istruzione e formazione professionale", rendono ormai impossibile l'interpretazione dell'obbligo di istruzione nel senso di istruzione esclusivamente scolastica ovvero comunque organicamente e funzionalmente scolarizzata. Ricordiamo nuovamente, per migliore e più facile comprensione, il nuovo testo del d.lgs. n. 226 del 2005 così come modificato dalla l. n. 40 del 2007: *"Assolto l'obbligo di istruzione di cui all'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel secondo ciclo si realizza, in*

modo unitario, il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 762"; e colleghiamo a tale testo quello dell'art. 1, comma 622 della legge finanziaria per il 2007 ove l'obbligo di istruzione è così definito: "l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età". Si ricordi, ancora, che "l'adempimento dell'obbligo di istruzione deve consentire, una volta conseguito il titolo di studio conclusivo del primo ciclo, l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore, sulla base di un apposito regolamento adottato dal Ministro della pubblica istruzione ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400".

Per la corretta interpretazione della normativa adesso vigente, occorre allora tenere in considerazione alcuni elementi prescrittivi di grande importanza. In primo luogo, dal punto di vista testuale, il legislatore nell'art. 1, comma 622 della legge finanziaria 2007 si riferisce all'istruzione senza specificarla in alcun modo, né delimitandola in modo particolare all'istruzione scolastica, né tanto meno escludendo espressamente la IeFP, ed anzi, nel contempo, si occupa anche espressamente dell'istruzione e formazione professionale; tra l'altro, nello stesso primo periodo del comma 622, si specifica che l'istruzione obbligatoria medesima è espressamente "finalizzata a consentire il conseguimento (...) di una qualifica professionale di durata almeno triennale". Dunque, è chiara conseguenza di tutto ciò che l'istruzione obbligatoria, di cui verte il comma in oggetto, non può non coinvolgere anche l'IeFP e, in particolare, la formazione professionale iniziale. In secondo luogo, dal punto di vista costituzionale, è noto che, in base alla giurisprudenza ormai assolutamente costante della Corte costituzionale, occorre privilegiare l'interpretazione della legge che appare conforme alla Costituzione e dunque rifiutare le interpretazioni da cui derivano norme incostituzionali; quando l'interpretazione della legge conduce necessariamente ad una ed una sola soluzione palesemente contraria al dettato costituzionale, allora si deve interpellare la Corte costituzionale. Ora, ai sensi della riforma costituzionale dell'art. 117 operata nel 2001, è evidente che la IeFP è divenuta uno specifico ed autonomo sotto-settore ordinamentale collocato nell'ambito della materia più complessiva dell'istruzione. Da ciò discende che la Costituzione, tra le diverse interpretazioni possibili della normativa legislativa in oggetto, impone di preferire quella interpretazione che consente di considerare la IeFP all'interno dell'istruzione e dunque di far partecipare le istituzioni della IeFP, nel rispetto della loro propria autonomia, all'assolvimento delle funzioni educative che sono proprie del sistema nazionale di istruzione. Se dunque l'istruzione obbligatoria di cui al primo periodo dell'art. 1 del comma 622 della legge finanziaria per il 2007, si riferisce alla "istruzione" senza alcuna ulteriore specificazione, e se la stessa istruzione è finalizzata al conseguimento di una qualifica professionale – che di per sé è intrinsecamente collegata alla IeFP – è evidente che, anche sulla base del

nuovo ruolo costituzionale attribuito alla IeFP, l'istruzione obbligatoria adesso vigente non può non comprendere sia l'istruzione impartita negli istituti scolastici che quella effettuata nell'ambito della formazione professionale iniziale, nell'ambito del sistema di IeFP. Tanto più che "il sistema della istruzione e formazione professionale" è stato espressamente collocato dalla legge vigente all'interno del "secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione" – che quindi comprende, per esplicita previsione, la *formazione* –, e che nel medesimo secondo ciclo si realizza, cioè si porta a compimento, il diritto-dovere all'istruzione e formazione, il quale, ancora una volta, comprende anche la *formazione*. Insomma, numerosi e concordanti riferimenti testuali presenti nella legislazione vigente, correttamente osservati alla luce della vigente conformazione costituzionale del sistema della IeFP nell'ambito della più generale materia dell'istruzione, impediscono che la IeFP sia esclusa dall'istruzione obbligatoria ovvero, là dove vi partecipi, sia assorbita organicamente e funzionalmente dal sistema scolastico.

8. Le innovazioni apportate all'obbligo di istruzione

Ed allora quali sono le specifiche innovazioni apportate dalle modifiche del 2006 e del 2007 rispetto all'impostazione voluta dalla riforma Moratti in tema di istruzione obbligatoria ed in particolare circa la posizione rispettivamente assunta a tal fine delle istituzioni scolastiche e da quelle della IeFP? In particolare, va rilevato nel primo periodo del citato comma 622 si prevede che l'istruzione obbligatoria deve essere impartita per almeno dieci anni. Quindi si riduce temporalmente il periodo imposto dalla riforma Moratti che prevedeva l'istruzione obbligatoriamente impartita per almeno dodici anni (e che a sua volta incrementava l'obbligo di dieci anni già introdotto con la l. 9/1999 sull'elevamento dell'obbligo di istruzione, a quel tempo inteso solo come istruzione scolastica). Nello stesso tempo, si conferma che la IeFP e, in particolare, la formazione professionale iniziale rientra nell'attività di istruzione che è destinata anche all'assolvimento dell'istruzione obbligatoria, proprio in quanto, nell'ambito di quest'ultima, vi è quella "*finalizzata a consentire il conseguimento o di un titolo di scuola secondaria superiore*" o comunque di "*una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età*". Tuttavia, quale altro importante elemento di novità, si introduce, come condizione dell'assolvimento dell'obbligo, la richiesta dell'acquisizione dei "*saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di istruzione secondaria superiore*". Se si richiede tale acquisizione di competenze, è evidente che, per un verso, tale prescrizione normativa pone obblighi innovativi essenzialmente nei confronti della IeFP, giacché i *curricula* scolastici così aggiornati finiscono per rappresentare una sorta di parametro cui vanno adeguati i contenuti educativi dei primi due anni dei percorsi del sistema della IeFP qualora quest'ultimo intenda contribuire all'istruzione obbligatoria.

Per altro verso, proprio la presenza di tale condizione di equivalenza educativa conferma e ribadisce la possibilità che l'obbligo di istruzione si possa assolvere nell'ambito della IeFP.

Dunque, in sintesi, con le modifiche apportate con la legge finanziaria per il 2007 e con la legge n. 40 del 2007 si è in parte ripreso il modello già posto con la legge quadro n. 30 del 2000 (che prevedeva un sistema educativo di istruzione e di formazione che distingueva tra i due obblighi, scolastico sino a quindici anni seguendo l'innovazione della l. 9/1999, e formativo "fino al compimento del diciottesimo anno" seguendo la l. 144/1999), e si è incorporato in un unico obbligo di istruzione (adesso di dieci anni) i precedenti obblighi (scolastico e formativo) mediante l'inserzione di una specifica richiesta educativa – qualificabile come minimale o di base – che è egualmente posta a carico di tutte le strutture che operano nel secondo ciclo di istruzione e formazione, e che quindi è rivolta sia agli istituti scolastici che a quelli della formazione iniziale che agiscono nell'ambito del sistema della IeFP. Si può allora concludere che la corretta interpretazione della normativa statale vigente in materia di istruzione obbligatoria – normativa che è senz'altro abilitata a porre le "norme generali sull'istruzione" ai sensi della competenza legislativa esclusiva che è attribuita allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, Cost. – sgombra definitivamente il campo dall'ipotesi del cd. biennio unico¹², successivo alla ex-scuola media e da svolgersi esclusivamente negli istituti scolastici, o che comunque imponga al sistema della IeFP una sorta di scolarizzazione forzata. Al contrario, si conferma, da un lato, il principio del pluralismo formativo e della pari dignità tra i percorsi delle istituzioni scolastiche e quelli delle istituzioni formative che era già alla base della riforma Moratti; e dall'altro, si introduce un principio di parità educativa che è conseguente a tale scelta di carattere ordinamentale, poiché si afferma la necessità di fornire in modo paritario a tutti i giovani che affrontano il "secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione" (quindi sia nell'istruzione secondaria superiore, sia nel sistema della IeFP) alcuni "saperi e competenze" che consentono di garantire una qualche equivalenza formativa di base tra tutti i percorsi di istruzione e di formazione. L'obbligo di istruzione si concretizza, quindi, nella presenza di alcuni aspetti comuni che i *curricula* di tutti i diversi ordini, tipi ed indirizzi del secondo ciclo del sistema di istruzione e di formazione debbono assicurare nel rispetto della loro identità e degli obiettivi che li caratterizzano. In ogni caso, si tiene fermo il fatto che l'istruzione obbligatoria si iscrive in una più ampia cornice di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, e anche rispetto a tale aspetto si mantiene, in conformità al nuovo quadro costituzionale, l'assetto concorrente e pariordinato dei due sottosistemi – quello dell'istruzione scolastica da un lato, e quello dell'istruzione e formazione professionale iniziale dall'altro – nell'ambito del sistema nazionale educativo dell'istruzione e formazione. Spetta adesso allo Stato ed alle Regioni

¹² V. sul punto D. NICOLI, *Dare certezza e stabilità al (sotto)sistema di istruzione e formazione professionale per il diritto-dovere fino a 18 anni*, in "Rassegna CNOS" 1(2008), pp. 92 ss.

tutte completare il processo attuativo dell'obbligo di istruzione, trovando le intese necessarie per garantire l'indispensabile unitarietà della cornice normativa e delle conseguenti prassi applicative, pur nelle necessarie differenze che possono determinarsi nelle singole realtà territoriali a seconda delle specifiche esigenze e della diversa modulazione degli interessi collegati allo sviluppo educativo delle collettività ivi presenti. Le linee-guida già determinatesi in sede statale e regionale hanno aperto la strada, apportando importanti contributi a garanzia della stabilità e della certezza dei comportamenti dei soggetti e delle istituzioni coinvolte¹³, occorre adesso proseguire, assicurando piena ed eguale effettività al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione sull'intero territorio nazionale e dunque ponendo fine alla transitorietà e mettendo davvero "a regime" il sistema della IeFP.

¹³ Si pensi, ad esempio, alla definizione dei requisiti di accreditamento delle istituzioni formative, quali quello dell'assenza del fine di lucro, dell'applicazione del contratto della formazione professionale o dell'accertamento della qualificazione del personale docente.