

# Per una nuova *governance* della IeFP

GIULIO M. SALERNO<sup>1</sup>

*Il tema della nuova governance della IeFP viene individuato approfondendo quattro questioni. Innanzitutto si offre al lettore uno sguardo sui principi costituzionali relativi alla IeFP. Si passa, poi, a riflettere sul ruolo “primo” e “ultimo” dello Stato nei confronti della IeFP. Un passaggio obbligato è la geopardizzazione della IeFP: un’evidente violazione dei principi costituzionali. L’articolo conclude avanzando, come ipotesi di lavoro, rimedi e possibili soluzioni.*

## 1. Uno sguardo sui principi costituzionali relativi alla IeFP

L’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) ha una lunga storia alle spalle, ma dal punto di vista costituzionale è stata riconosciuta soltanto a partire dal 2001, con l’approvazione della riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione (Legge cost. n. 3 del 2001). Tale riconoscimento identitario è avvenuto con due particolari modalità: per sottrazione e per attribuzione di competenza. Per sottrazione, nel senso che il settore ordinamentale della IeFP è stato ricavato da quello più ampio dell’istruzione; e per attribuzione di competenza, nel senso che la IeFP è stata attribuita alla competenza – legislativa e conseguentemente amministrativa – delle Regioni. Ciò è avvenuto con un semplice ma importantissimo tratto di penna, nella parte in cui nel nuovo art. 117, comma 3, della Costituzione, dopo aver riconosciuto che l’istruzione rientra tra le materie di competenza concorrente delle Regioni (essendo quindi riservata allo Stato la determinazione legislativa dei principi fondamentali), si è precisato che dalla materia dell’istruzione deve farsi “*esclusione dell’istruzione e della formazione professionale*”. In tal modo, sulla base del principio costituzio-

<sup>1</sup> Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

nale per cui ciò che non è attribuito espressamente alla competenza dello Stato è di competenza residuale regionale (cfr. art. 117, comma 4, Cost.), la IeFP è stata direttamente assegnata alla competenza legislativa della Regione, a differenza dell'istruzione per così dire restante, quella cioè scolastica.

Tali scaturigini hanno comportato conseguenze di grande rilievo, alcune senz'altro considerabili positivamente, altre meno. La distinzione tra istruzione scolastica e IeFP, e la contemporanea attribuzione alla competenza propria delle Regioni – effetti immediati e diretti delle innovazioni costituzionali cui si è adesso accennato – hanno reso evidente quell'irresistibile autonomia funzionale ed organizzativa della logica formativa che da lungo tempo l'istruzione professionalizzante reclamava, affermando nello stesso tempo la sua propria originalità e la medesima dignità rispetto all'istruzione scolastica.

A questi principi costituzionali la Legge n. 53 del 2003 sul Sistema nazionale di Istruzione e Formazione ha dato prima e fondamentale attuazione. I successivi svolgimenti legislativi determinatisi in sede statale e i conseguenti accordi e intese sanciti tra Stato e Regioni, se in parte hanno indebolito tale impostazione – soprattutto nel momento in cui si è consentito l'intervento cosiddetto sussidiario degli Istituti Professionali di Stato – hanno affrontato con non poche difficoltà, alcuni rallentamenti e indietreggiamenti, e qualche improvvisa accelerazione, le numerose questioni collegate all'implementazione di un sistema nazionale di IeFP intrinsecamente articolato in realtà regionali molto diverse l'una dall'altra. In definitiva, volendo trarre un bilancio di quanto avvenuto dal 2001 ad oggi, si è voluto consentire la coesistenza di differenziati sistemi regionali di IeFP ove realizzare impostazioni e visioni politicamente e ideologicamente differenziate, se non addirittura opposte, in ordine all'offerta educativa pubblica nel suo complesso, alla presenza del privato sociale, al ruolo dell'istruzione professionalizzante e ai rapporti tra quest'ultima e i percorsi scolastici.

Tuttavia, va aggiunto che entrambi i settori ordinamentali dedicati alla funzione formativa dei giovani, cioè scuola e IeFP, sono egualmente assoggettati ai "*principi generali dell'istruzione*" stabiliti dalla legge dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n della Costituzione. Insomma, deve riconoscersi che il comune "cappello" costituito dall'istruzione – cui appartengono sia la scuola che la IeFP – ha determinato un vincolo ordinamentale di inestricabile collegamento dell'IeFP anche con lo Stato e di cui il costante riferimento della IeFP agli apparati ministeriali dell'istruzione è immediato, palese e inevitabile riscontro. Come qui vedremo meglio, lo Stato agisce, anzi deve agire, quale autorità "prima" di definizione dei principi legislativi essenziali di ciascun sistema formativo e comuni ad entrambi, e quale autorità "ultima" di garanzia dell'attuazione e del funzionamento dell'istruzione complessivamente intesa; dunque

a fini di salvaguardia della corretta ed efficiente applicazione dei principi costituzionali e legislativi che guidano entrambi i settori, scuola e IeFP, egualmente e paritariamente componenti dell'ambito ordinamentale dell'istruzione.

## 2. Il ruolo “primo” e “ultimo” dello Stato nei confronti della IeFP

Innanzitutto, infatti, deve riconoscersi che anche nella IeFP, proprio in quanto materia rientrante nell'istruzione ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost., sono in giuoco diritti civili di rilevanza costituzionale quali, ad esempio, il diritto all'istruzione da parte dei discenti, la libertà di insegnamento da parte dei docenti, il diritto di istituire “istituti di educazione” da parte di enti e privati, la pari libertà degli iscritti alle istituzioni private che chiedono un trattamento paritario (tutti diritti che sono garantiti dall'art. 33 Cost.), così come il diritto di libero accesso alle istituzioni educative, il diritto di usufruire dell'istruzione obbligatoria gratuita, il diritto di accedere ai gradi più alti degli studi, il diritto di accedere a prestazioni pubbliche – *“borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso”* – che vanno apprestate ed erogate dalla *“Repubblica”*, cioè dal complesso delle pubbliche amministrazioni rispettivamente competenti (diritti garantiti dall'art. 34 Cost.). Si tratta, dunque, di diritti individuali e collettivi, espressivi di garanzie di libertà e di socialità, che vanno assicurati nell'ambito della IeFP sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m. Cost., e rispetto ai quali, pertanto, spetta allo Stato la *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili”*.

Insomma, la riforma costituzionale del 2001 ha prodotto la pariordinazione tra l'istruzione scolastica e la IeFP nell'ambito del comune settore dell'istruzione, nel senso che ha comportato l'accostamento e l'inserimento della IeFP, al pari della scuola, rispetto a tutte quelle disposizioni costituzionali che disciplinano le attività educative allorquando, in tali attività, si congiungono profili di istruzione e profili di formazione professionalizzante. Più esattamente, prima della riforma costituzionale del 2001 la disciplina della Formazione Professionale era per lo più ristretta al settore della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori, ai sensi dell'art. 35, comma 2, Cost., e dunque collegata agli aspetti formativi attinenti al mondo del lavoro e direttamente dipendente dalle esigenze, dalle istanze e dai bisogni presenti nei rapporti economici. Invece, dal 2001 la IeFP ha acquisito lo specifico riconoscimento costituzionale di attività propriamente e direttamente riconducibile all'ambito della “istruzione” al pari della scuola alla quale, viceversa, la Costituzione originariamente

riconosceva una sorta di sostanziale esclusività nell'ambito delle attività formative degli adolescenti.

Insomma, a partire dal 2001, gli artt. 33 e 34 Cost. vanno riletti e reinterpretati in stretta connessione con la nuova e più ampia configurazione della materia della "istruzione" risultante dall'inserimento, all'interno di quest'ultima, della IeFP considerata come quello specifico ambito dell'istruzione che è riservato alla competenza "propria" – e non soltanto concorrente – delle Regioni. In questo modo, può concludersi, la IeFP è entrata di pieno diritto nell'ambito dei "rapporti etico-sociali" disciplinati nel Titolo II della Prima parte della Costituzione.

Ma gli effetti dell'inserzione della IeFP nell'ambito dell'istruzione e l'equiparazione dell'IeFP alla scuola nell'adempimento della funzione educativa rivolta ai giovani, là dove e nella misura in cui essa si colleghi all'istruzione professionalizzante, non sono limitati a quanto adesso sintetizzato. Infatti, va rilevato che allo Stato non soltanto spetta definire, come detto sopra, *"i livelli essenziali delle prestazioni"* relativi, come si è appena visto, sia alla scuola che alla IeFP, ma deve pure intervenire quando i diritti civili e sociali di rilevanza costituzionale siano messi in pericolo dall'inazione degli enti di decentramento territoriali cui spettano ordinariamente le funzioni pubbliche relative alla IeFP. Infatti, l'art. 120, comma 2, Cost. prevede, tra l'altro, 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 (...) e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"*.

Ciò significa che la Costituzione, se da un parte è stata modificata a partire dal 2001 nel senso dell'accresciuto decentramento istituzionale, dall'altra è stata integrata attribuendo al Governo centrale una competenza specifica, quella di sostituirsi agli enti decentrati qualora sia necessario mantenere l'*"unità giuridica"* della Repubblica, ossia quell'essenziale parità di condizione giuridica tra i consociati, senza la quale verrebbe meno l'unitarietà dello Stato, assicurando, in particolare, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni – definiti, come già ricordato, con Leggi poste dallo stesso Stato – quando il comportamento degli enti decentrati non consente o addirittura pregiudica il predetto rispetto, a causa di un esercizio insufficiente o scorretto dei relativi poteri. Nel caso della IeFP, che è qui alla nostra attenzione, l'esercizio della competenza legislativa e amministrativa delle Regioni, particolarmente garantita e rafforzata dalla precisazione posta nel sopra richiamato art. 117, comma 3, Cost., costituisce un anello indispensabile per l'effettivo funzionamento della IeFP: senza norme legislative appositamente predisposte da ciascuna Regione il sistema della IeFP delineato nei principi essenziali dalle norme statali, infatti,

è concretamente irrealizzabile; senza un idoneo apparato amministrativo regionale che dia attuazione alle discipline legislative – sia quelle statali di principio, sia, conseguentemente, quelle regionali – nessun percorso di IeFP può essere attivato. In definitiva, senza il concorso idoneo e congruente di entrambe le competenze regionali – sia sul versante della legislazione che su quello dell'amministrazione – la IeFP rimane lettera morta, l'unità giuridica tra i cittadini si spezza irrimediabilmente, il livello essenziale delle prestazioni – definito dalle norme statali – è definitivamente compromesso. La Costituzione offre allora una soluzione, il potere sostitutivo del Governo della Repubblica, che può apparire assai drastica, ma che non è un'arbitraria invasione di competenza, né un'usurpazione. In ogni ordinamento costituzionale anche a forte decentramento istituzionale, non può non essere consentito al potere centrale l'intervento suppletivo nei confronti dei poteri autonomistici al fine di ristabilire il corretto esercizio delle competenze quando siano in discussione profili, aspetti, interessi direttamente ed immediatamente inerenti alla tutela dei diritti costituzionali, individuali e collettivi, e in particolare quando sia in giuoco quella minima ed essenziale unitarietà del sistema decisionale pubblico senza la quale si comprometterebbe gravemente – se non irrimediabilmente – il senso stesso di appartenenza dei cittadini al medesimo Stato.

### **3. La geopardizzazione della IeFP: un'evidente violazione dei principi costituzionali**

Tutto ciò considerato, allora, appare davvero in contraddizione con il quadro dei principi costituzionale la condizione giuridica degli adolescenti, dei giovani e delle relative famiglie che vivono e risiedono in quelle Regioni ove, a differenza di altre, manca la normativa legislativa necessaria per consentire lo svolgimento a regime dei percorsi di IeFP, o dove non viene predisposta l'attuazione amministrativa indispensabile per consentire di usufruire della IeFP, ovvero, ancora, non vengono appostate le risorse finanziarie nelle corrispondenti voci di bilancio, sicché risulta impossibile l'attivazione dei percorsi di IeFP. L'approntamento dei percorsi educativi della IeFP, in altri termini, non è espressione di una mera discrezionalità politica rimessa alla libera scelta delle Regioni; ben diversamente, è adempimento di una funzione pubblica rimessa per Costituzione alla competenza regionale nel rispetto di principi generali stabiliti dallo Stato al quale compete la salvaguardia del relativo rispetto. La mancanza della IeFP in tutto il territorio nazionale non è soltanto una perdita secca per la nostra collettività, per il compiuto sviluppo formativo dei giovani, per la predisposizione delle professionalità richieste dal mondo del lavoro; è, dal

punto di vista qui in considerazione, una palese e grave violazione dei diritti costituzionalmente previsti e garantiti a tutti i giovani che intendono assolvere, come riconosciuto espressamente dalla Legge dello Stato, l'obbligo di Istruzione ed esercitare il diritto-dovere di Istruzione e Formazione per il tramite di percorsi educativi che siano strettamente coniugati con la formazione professionizzante. Questo è ormai a tutti gli effetti un diritto civile da garantire in modo eguale su tutto il territorio nazionale, che non può essere negato sulla base di scelte discrezionali dei livelli di governo regionali: là dove ciò si verifici, si configura un assetto giuridico contrario ai principi costituzionali.

Parimenti, appare intollerabile, giuridicamente e soprattutto costituzionalmente, una condizione di palese differenziazione, se non di assoluto squilibrio, tra i sistemi di IeFP predisposti concretamente nelle Regioni che ne consentono lo svolgimento. Quanti e quali siano i "modelli" di IeFP effettivamente sussistenti, è tema di approfondite e complesse analisi di cui solo gli esperti del settore sono pienamente consapevoli. Quale sia la distanza, se non la contrapposizione tra i modelli regionali di IeFP sussistenti in prassi – perché così legificati e amministrati dalle singole Regioni – e il sistema nazionale di Istruzione e Formazione come è stato delineato dalle normative statali di principio, è un dato di fatto noto a tutti. Eppure, gli adolescenti, i giovani e le relative famiglie si trovano di fronte ad un ginepraio di differenziate modalità e condizioni di accesso, frequenza, assolvimento e riconoscimento dei percorsi di IeFP, tutte praticamente diverse da Regione a Regione. Le formule più varie escogitate da livello regionale per non dare luogo ad una vera IeFP distinta, autonoma e pariorinata rispetto ai percorsi di istruzione scolastica (i bienni integrati, il primo anno obbligatorio nella scuola, e così via) costituiscono certo l'esempio più eclatante della nostra fantasia istituzionale, ma sono tutti palesemente incostituzionali. In qualche occasione la Corte costituzionale ha avuto la possibilità di dichiararlo a chiare lettere (come ad esempio nel caso della sent. n. 309 del 2010 nei confronti di una legge della Regione Toscana). Ma nella quasi totalità dei casi, il Governo non ha impugnato – nei ristretti termini che gli sono consentiti dalle procedure di giustizia costituzionale – le Leggi regionali, che così hanno dato luogo a modalità attuative della IeFP che devono ritenersi costituzionalmente invalide e che, tuttavia, rimangono efficaci e dunque giuridicamente cogenti sin quando non ne sarà accertata l'incostituzionalità da parte della Corte costituzionale.

E ancora l'intervento cosiddetto "sussidiario" degli Istituti Professionali di Stato – ma in realtà in sostituzione delle istituzioni formative riconosciute come tali dai singoli ordinamenti regionali – avviene, in via generale, secondo un regime stabilito non con norme di Legge, ma con regolamento e sulla base di un accordo raggiunto in sede di Conferenza unificata tra lo Stato e gli Enti del decentramento territoriale e, dunque, in spregio al principio di legalità su cui deve

fondarsi l'attività amministrativa. Del resto l'intervento dei Professionali di Stato potrebbe essere ritenuto legittimamente "sussidiario" solo se attivato dallo Stato in via temporaneamente sostitutiva rispetto all'oggettiva mancanza dei percorsi regionali di IeFP e per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni. Al contrario, si tratta di un intervento permanentemente sostitutivo dei percorsi di IeFP di competenza regionale e che viene attivato per decisione autonoma delle stesse Regioni che illegittimamente rinunciano all'attivazione dei loro percorsi. Talora, poi, a livello regionale, l'applicazione del regime cosiddetto sussidiario è decisa soltanto sulla base di decisioni assunte non in via legislativa, ma addirittura con atti meramente amministrativi. Ancora, può segnalarsi che l'erogazione di risorse finanziarie da parte delle Regioni per lo svolgimento di attività connesse alla IeFP a favore delle istituzioni scolastiche statali, si pone in violazione del principio costituzionale, tante volte ribadito dalla Corte costituzionale, che proibisce a ciascun livello di governo di destinare le proprie risorse finanziarie per lo svolgimento di attività poste in essere da soggetti o istituzioni appartenenti ad altri livelli di governo, e ciò in base al principio di autonomia finanziaria di ciascun ente territoriale sancito dall'art. 119 Cost. La confusione e la sovrapposizione dei ruoli altera ulteriormente il quadro attuativo della IeFP, determinando una condizione di palese difformità rispetto ai principi costituzionali.

La geopardizzazione del sistema nazionale di IeFP, che nei fatti si presenta frazionato tra una molteplicità di differenziati – e talora inesistenti – sistemi regionali, ha prodotto una condizione di disarticolazione che non appare più tollerabile a fronte del rispetto dei principi di "unità" del sistema educativo nazionale di Istruzione e Formazione, principi che la Costituzione garantisce proprio nel momento stesso in cui assegna allo Stato una pluralità di compiti e funzioni che assumono le seguenti finalità complessivamente unificanti: definire i principi generali in materia di Istruzione; intervenire nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti dalle autorità regionali direttamente e primariamente competenti nell'erogazione dell'IeFP; provvedere sia all'effettivo rispetto del principio di unità del sistema nazionale di Istruzione e Formazione, che alla garanzia dei diritti costituzionali ad esso collegati sull'intero territorio nazionale, agendo in via sostitutiva in caso di inadempienza da parte dei livelli decentrati di governo.

#### **4. Quali rimedi e quali possibili soluzioni?**

Quali rimedi sono ipotizzabili e quali soluzioni si possono apprestare per affrontare una condizione di geopardizzazione della IeFP che rischia non solo di ostacolare e di precludere la positiva evoluzione di un settore formativo che,

come dimostrano le analisi più recenti, dimostra di offrire percorsi educativi apprezzati dai giovani e dalla famiglie, ma anche di costituire quella premessa di fatto che possa condurre sino all'implosione del sistema nazionale di Istruzione e Formazione, per come quest'ultimo è stato definito a partire dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla successiva Legge di attuazione n. 53 del 2003. La disarticolazione della IeFP, dunque, non è una condizione che le Regioni – neppure quelle che continuano a guardare con sufficienza o indifferenza alla IeFP – dovrebbero considerare con favore; infatti, una grave inefficienza complessiva dell'istruzione professionalizzante potrebbe giustificare la richiesta di riforme così incisive sino al punto da indurre – pure inserendosi nella prospettiva di riforma del Titolo V di cui si parla insistentemente proprio in questi giorni – a proporre la riduzione o addirittura la cancellazione di quell'ampia sfera di autonomia che è stata riconosciuta alle Regioni con la revisione costituzionale del 2001. Il rischio da evitare, insomma, è quello di una controriforma che riporterebbe l'orologio indietro, non solo cancellando d'un colpo esperienze senz'altro positive, ma allontanandoci ancor di più dalla realizzazione di quel modello di connessione tra Istruzione e Formazione cui l'Europa costantemente ci sollecita.

Se allora, a nostro avviso, la risposta non può non orientarsi nella predisposizione di una più efficiente *governance* della IeFP che, nel rispetto delle autonomie regionali, assicuri una configurazione unitaria dei sistemi regionali, almeno tre strade andrebbero contemporaneamente seguite: completare la definizione delle norme statali che delineano dal centro l'assetto unitario della IeFP; fornire un quadro unitario e leggibile di tutte le regole sinora prodotte nelle varie sedi concertative tra lo Stato e le autonomie territoriali; procedere, là dove necessario, a quegli interventi sostitutivi indispensabili per supplire a gravi e palesi inadempienze o distorsioni applicative in sede regionale.

Innanzitutto, lo Stato deve assumersi per intero le proprie responsabilità nella definizione dei "principi generali" e, soprattutto, nella precisazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" che devono essere assicurati a livello regionale. Il Decreto Legislativo n. 226 del 2005, elaborato in una fase per così dire primordiale della costruzione del sistema nazionale di Istruzione e Formazione, presenta pecche, lacune, imprecisioni e difetti: esso alterna roboanti affermazioni di principio a deboli prescrizioni di dettaglio. La riscrittura di questo Decreto legislativo appare pertanto necessario, non solo perché in alcuni aspetti esso appare superato dalle scelte compiute dalla legislazione successiva (senza che tuttavia si sia proceduto al necessario coordinamento delle rispettive normative), ma anche perché in mancanza di una definizione consistentemente prescrittiva dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire a livello regionale, non sarà possibile ottenere una *governance* sufficientemente unitaria del sistema della IeFP sull'intero territorio nazionale. Quella che appariva una

scommessa nel 2005 – cioè la nascita di un sistema di IeFP che potesse affiancarsi alla scuola in posizione di parità nell’offerta formativa – ormai è una realtà sostenuta da numeri alquanto consistenti che esprimono, anzi, una tendenza sempre più favorevole. Tuttavia, la gracilità delle scelte istituzionali tuttora presenti al centro dell’ordinamento possono mettere a repentaglio quanto sinora fatto. A ciò occorre dunque porre rimedio.

Ancora, appare necessario intervenire anche a valle della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire nelle singole Regioni, attivando un meccanismo corretto e affidabile di valutazione a livello centrale di quanto concretizzato in sede regionale. A tal proposito, l’art. 15, comma 4, del D.Lgs. n. 226 del 2005 prevede un apposito regolamento ministeriale per definire le modalità di accertamento dei livelli essenziali delle prestazioni da parte delle Regioni, regolamento da adottare ai sensi dell’art. 7, comma 1, lett. c della Legge n. 53 del 2003, per il quale tuttavia è necessaria l’intesa tra Stato e Regioni ai sensi del successivo comma 2.

Dobbiamo però chiederci se davvero sia necessaria tale intesa, dato che la Costituzione, come abbiamo visto, rimette allo Stato la competenza sui livelli essenziali delle prestazioni. Tale regolamento, come noto, non è stato adottato. La difficoltà di trovare l’intesa con le Regioni ha determinato nei fatti l’impossibilità di adottarlo, e conseguentemente non sono state stabilite quelle modalità oggettive, certe e neutrali per verificare il rispetto dei livelli essenziali. Dunque, se non si è riusciti a trovare l’intesa dopo tanto tempo, a nostro avviso nulla impedisce di modificare la Legge del 2003, sopprimendo la necessità dell’intesa tra Stato e Regioni che, come detto, non è costituzionalmente necessaria.

In tal modo, si potrebbe anche avviare il superamento di quei criteri, per molti aspetti imprecisi ed imprecisati, che tuttora presiedono alle variegata modalità regionali di accreditamento delle istituzioni formative. Attualmente tali criteri discendono da un decreto interministeriale del 29 novembre 2007, al quale è seguita l’intesa in sede di Conferenza tra Stato e Regioni del 20 marzo del 2008, intesa che è base di riferimento per le molteplici – e va aggiunto – più diverse normative regionali di attuazione. L’incertezza della normativa statale collocata alla base di questo fondamentale aspetto del regime della IeFP – normativa statale che, per di più, è collocata al livello normativo delle fonti secondarie, in palese violazione dell’art. 117, comma 2, lett. m che rimette tale compito alla Legge dello Stato – ha prodotto e produce notevole discrezionalità, se non addirittura consistente arbitrarietà, ai singoli modelli di accreditamento approntati a livello regionale, accrescendo così l’incertezza nella predisposizione dei percorsi di IeFP e differenziando ingiustificatamente non solo le condizioni di accesso delle istituzioni formative nelle diverse realtà regionali,

ma anche e conseguentemente il livello essenziale delle prestazioni che è concretamente assicurato dalla disciplina effettivamente prescelta dalle Regioni.

In secondo luogo, va rilevato che le regole che disciplinano a livello centrale – e dunque con funzione sostanzialmente unificante rispetto ai singoli sistemi regionali – la materia della IeFP, appaiono per alcuni aspetti insufficienti, per altri aspetti sovrabbondanti e contraddittorie. Per di più, esse sono in gran parte – e più o meno propriamente – distribuite in numerosi atti che sono scaturiti da accordi o intese o pareri formulati in sede di Conferenza Stato-Regione o in sede di Conferenza Unificata; tali atti, inoltre, frequentemente sono stati formulati con modalità più “descrittive” che “prescrittive” e con formule aperte a molteplici modalità interpretative ed applicative, risultando così pericolosamente ambigue e forieri di eccessiva discrezionalità in sede attuativa.

All’interno di questo ginepraio di atti assunti in via per lo più collaborativa tra lo Stato e gli Enti territoriali, non è facile districarsi né per gli organi competenti, né per le istituzioni formative, né tanto meno per coloro che intendono usufruire dell’offerta di IeFP. E, come noto, la scarsa conoscibilità delle regole, anche quando soltanto derivante dal loro frazionamento tra una pluralità di testi non opportunamente coordinati, è causa di inefficienza per l’apparato amministrativo destinato ad applicare una normativa “oscura” e sin troppo malleabile. A tal proposito, anzi, può ricordarsi che la Corte costituzionale ha recentemente sanzionato una legge mal scritta, proprio perché lesiva del principio costituzionale del buon andamento delle pubbliche amministrazioni sancito nell’art. 97 Cost. (cfr. sent. n. 70 del 2013).

Appare allora indispensabile che, mediante un’apposita autorizzazione o delega legislativa, il Parlamento conferisca al Governo il compito di riunire in un apposito testo unico le discipline che a vario titolo concernono la IeFP a livello centrale e dunque, a partire dalle norme legislative, andrebbero raccolte, sistematizzate e coordinate le numerose norme, regole, principi che sinora sono state adottate in materia di IeFP negli atti sinora approvati in via collaborativa nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni e in quella Unificata; tra l’altro, come noto, tali atti non sono di facile reperibilità e non sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. L’autorizzazione non dovrebbe poi limitarsi al solo coordinamento formale, ma dovrebbe consentire, tra l’altro, anche il riordino delle regole che si sono succedute nel tempo, l’eliminazione di quelle ormai superate e obsolete, e la corretta precisazione in termini prescrittivi dei principi di comportamento sinora delineati in via per lo più discorsiva. L’effetto giuridico sarebbe quello della legificazione di regole che attualmente sono state collocate in una pluralità di atti che, pur non costituendo fonti del diritto, hanno avuto la capacità di orientare cogentemente l’azione legislativa delle Regioni. Si perderebbe certamente qualcosa in termini di flessibilità, ma si guadagnerebbe molto

su quello della chiarezza e dell'univocità delle regole. Il testo unico della IeFP sarebbe, insomma, un passo indispensabile per conferire quell'unitarietà della regolazione che appare necessario conseguire per consentire una migliore e più efficiente *governance* a livello regionale. Quindi, anche le disarmonie e le contraddizioni presenti in vario modo a livello regionale sarebbero più facilmente individuabili e di conseguenza potrebbero essere più agevolmente corrette dallo stesso legislatore regionale.

Infine, deve notarsi che la condizione di inesistenza della IeFP in alcune Regioni, in ragione di volontà politiche contrarie alla predisposizione di un'offerta educativa alternativa alla scuola e congiunta all'istruzione professionalizzante, appare ormai una distorsione non più sopportabile rispetto alla tutela dell'unità giuridica che la Costituzione garantisce, e nello stesso tempo una lesione gravissima di diritti costituzionalmente rilevanti, che vanno assicurati su tutto il territorio nazionale. L'attivazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. e conseguentemente delle procedure previste dalla legge di attuazione (cfr. art. 8 della legge n. 131 del 2003), rientra nelle competenze e nelle responsabilità proprie del Governo, tanto più se si tratta anche di assicurare nell'ambito della IeFP la coerente ed efficiente allocazione di quelle risorse finanziarie che provengono dallo Stato proprio a tale scopo. Va aggiunto che l'art. 8, comma 1, Legge n. 131 del 2003, prevede anche la possibilità di esercitare il potere sostitutivo nei confronti degli atti normativi delle Regioni e degli Enti locali. Il potere in questione non dovrebbe essere considerato un'usurpazione delle competenze regionali, ma una temporanea sostituzione da parte dello Stato al fine di tutelare esigenze costituzionalmente prevalenti.

Da ultimo, può ricordarsi che di fronte all'inazione o allo scorretto esercizio legislativo delle competenze regionali, come noto, i cittadini hanno scarse possibilità di reazione, non potendo accedere direttamente alla Corte costituzionale; ma il recente esempio della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle leggi elettorali sulla base di una semplice azione di accertamento (cfr. sent. n. 1 del 2014), deve fare riflettere i legislatori regionali.