

La legislazione delle istituzioni territoriali sulla IeFP: approcci e modelli

GIULIO M. SALERNO¹

1. Premessa

È noto che in relazione alla materia dell'“Istruzione e Formazione Professionale” (IeFP) le Regioni a statuto ordinario dispongono della competenza legislativa costituzionalmente loro riconosciuta a partire dalla riforma del 2001. Infatti, l'art. 117, comma 3, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, esclude la materia in oggetto dalla competenza concorrente - quella competenza cioè che consente alla Regioni di dettare norme di legge nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato - e pertanto ne sancisce l'appartenenza alla sfera della competenza esclusiva o primaria delle Regioni. Competenza esclusiva o primaria che, dunque, consente alle Regioni di dettare norme di legge in piena autonomia, seppure dovendosi rispettare le norme di legge statale che dettano alcuni principi di carattere unitario in nome di talune competenze esclusive dello Stato, come, in particolare, quelle sui “principi generali dell'istruzione” o sui “livelli essenziali delle prestazioni”. Tale competenza primaria o esclusiva sulla IeFP, come è altrettanto noto, si estende alle Regioni a statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, in virtù della clausola di “maggior favore” prevista dalla già ricordata riforma costituzionale del 2001.

A ben vedere, tale competenza legislativa sulla IeFP è stata esercitata dalle istituzioni territoriali in modo assai differenziato, anche perché diversi e dunque non omogenei sono stati gli approcci seguiti. E conseguentemente sono molteplici e distinti i modelli di legislazione sulla IeFP effettivamente vigenti nel territorio nazionale.

Innanzitutto, vanno considerate le Regioni e le Province Autonome che hanno esercitato la nuova competenza sulla IeFP, e che, dunque, proprio traendo forza dall'attribuzione costituzionale del 2001, hanno dettato discipline legislative senz'altro innovative rispetto al previgente quadro normativo. Questo, dunque, può essere definito come **approccio proattivo**.

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

Dall'osservazione delle discipline legislative che rientrano in questo approccio, si possono identificare, a loro volta, **due distinti modelli**. Alcune istituzioni territoriali, infatti, hanno adottato discipline così ampie ed articolate da ricomprendere la IeFP all'interno di più complessive politiche pubbliche di rispettiva competenza, abbracciando, ad esempio, i processi educativi e formativi a tutto tondo, ovvero spingendosi ad affrontare in modo tendenzialmente sinergico con il sistema della IeFP anche le questioni attinenti al mondo del lavoro, alle professioni, alle imprese e allo sviluppo economico del rispettivo territorio. Tale modello, in breve, può essere definito come **modello inclusivo**, in quanto la disciplina legislativa della IeFP è stata ricompresa all'interno di più ampi ed estesi campi di intervento e di azione dell'Ente.

Diverso è stato, invece, il modello applicato da quelle istituzioni territoriali che hanno esercitato siffatta competenza legislativa concentrandosi essenzialmente sulla IeFP e, per lo più, considerando quest'ultima come ambito oggettuale del "sistema regionale della IeFP", ovvero come sistema composto non solo dalla cosiddetta IeFP iniziale - quella cioè destinata all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione - ma anche delle molteplici forme di attività di formazione professionalizzante che rientrano, a vario titolo, nelle attribuzioni di spettanza dell'Ente. Tale modello, quindi, può essere definito come **modello esclusivo**, in quanto la nuova legislazione sulla IeFP ha coinvolto esclusivamente l'istruzione professionalizzante e gli ambiti strettamente ad essa collegati, definendo in modo più o meno dettagliato i seguenti aspetti: le finalità del sistema; il ruolo dell'Ente, delle altre pubbliche autorità, dei soggetti privati e in particolare delle formazioni sociali che agiscono in nome della sussidiarietà orizzontale; i principi organizzativi e funzionali del sistema; gli elementi costitutivi dell'offerta formativa; i soggetti attuatori; la programmazione dei servizi e le modalità di gestione e di finanziamento delle attività formative; e, infine, gli aspetti informativi e conoscitivi.

Va rilevato, come vedremo meglio in seguito, che vi è stato anche un caso in cui l'approccio proattivo si è tradotto sostanzialmente in un **modello negativo**: è vero che si è approvata una nuova disciplina legislativa sulla IeFP, ma tale disciplina ha nei fatti negato la possibilità di attivare la IeFP mediante le istituzioni formative accreditate. Ciò deve farci riflettere, dunque, sul fatto che per la concreta esistenza e il diffuso sviluppo della IeFP non basta l'approvazione di una nuova legge sulla IeFP, ma occorre anche che tale disciplina sia coerente con lo scopo, cioè sia, in estrema sintesi, efficace ed efficiente. Per questo motivo, sarà nostro obiettivo procedere ed approfondire questa analisi con un prossimo contributo volto a verificare se ed in quale misura anche le vigenti discipline legislative di quelle istituzioni territoriali ove si è utilizzato un approccio proattivo, rispondano effettivamente all'obiettivo della concretizzazione della IeFP, e

dunque in quali casi sia opportuno, se non indispensabile, procedere alla correzione o all'integrazione di siffatte discipline.

Diverso dall'approccio proattivo è stato quello seguito dalle istituzioni che hanno sinora rinunciato ad adottare una normativa compiutamente innovativa in tema di IeFP, e si sono limitate ad interventi legislativi aventi carattere settoriale, soltanto integrativi e correttivi rispetto alla legislazione (regionale o provinciale) già vigente in tema di "formazione professionale". In questo approccio, in breve, la IeFP - come innovativamente definita dalla Costituzione a partire dal 2001 - è stata considerata come una sorta di prosecuzione e di specificazione delle precedenti competenze spettanti alle istituzioni territoriali nei campi della "formazione professionale" e dell'aggiornamento professionale" e come definite nelle leggi statali di principio. Questo, dunque, può essere definito come un **approccio conservativo**, in quanto rivolto a non modificare in profondità l'assetto della legislazione e delle conseguenti politiche pubbliche dell'Ente, ma ad operare con la tecnica - potremmo dire - del "cacciavite", cioè apportando modifiche legislative per lo più puntuali e circoscritte sulla legislazione dettata prima del 2001. In questi casi, evidentemente, non sono individuabili specifici modelli della disciplina correttiva o adeguatrice sulla IeFP, dato che gli interventi innovativi sono stati variamente apportati nelle singole istituzioni territoriali per tenere conto di specifiche e contingenti necessità di adeguamento della rispettiva legislazione rispetto al modificarsi dell'assetto nazionale della IeFP (ad esempio, dall'apprendistato alla certificazione delle competenze). Parimenti, è evidente che nelle istituzioni ove si è seguito questo approccio conservativo, si avverte - anche e soprattutto da parte dei soggetti che operano nella IeFP e per la IeFP - la pressante necessità di un intervento legislativo che definisca una disciplina pienamente e compiutamente rivolta a disciplinare la IeFP.

Non è mancato, poi quello che possiamo definire come **approccio passivo o omissivo**. Si tratta, cioè, di quelle Regioni che dopo il 2001 sono state praticamente silenziose sul piano della legislazione relativa alla IeFP, e che, dunque, anche quando hanno deciso di avviare i percorsi di IeFP secondo le linee di indirizzo determinate in modo contingente dalle autorità regionali, hanno preferito ricorrere soltanto agli strumenti della regolazione dettata in via amministrativa (delibere di Giunta, provvedimenti dirigenziali, etc.), e sempre fondata, in via tralatizia, sulle discipline legislative dettate prima della riforma costituzionale del 2001. In sostanza in queste Regioni, anche là dove ci si è dimostrati in qualche modo interessati alla IeFP e talvolta ciò è avvenuto dopo avere nei fatti cancellato la già esistente esperienza della IeFP, si è sostanzialmente trascurato il versante della legislazione regionale, che, così, è rimasto fermo alla situazione precedente al 2001. Di fronte a questo approccio passivo, forse, è stato dovuto alla difficoltà politica di compiere una manifesta correzione di rotta rispetto al

precedente atteggiamento di chiusura nei confronti della IeFP, è dunque necessario avvertire la necessità di procedere quanto prima all'introduzione di una compiuta disciplina legislativa, in assenza della quale si pongono anche delicato problemi di certezza del diritto e di rispetto del principio di legalità, con quanto ne potrebbe conseguire a carico degli amministratori. È stato invece pienamente omissivo l'approccio di quelle istituzioni territoriali che hanno mostrato totale disinteresse rispetto alla IeFP, non attivando affatto i percorsi della IeFP ovvero consentendolo in misura assolutamente marginale e residuale. In questi casi, dunque l'omesso intervento regionale è stato pressoché totale, sia sul versante della legislazione, che su quello della regolazione e della gestione amministrativa, sicché in questi casi si può anche parlare di **modello a IeFP zero (o quasi zero)**.

Innanzitutto a tale situazione, appare allora opportuno ricostruire, più in dettaglio, il quadro, per quanto possibile sistematico, degli approcci e dei modelli seguiti dai legislatori delle istituzioni territoriali in tema di IeFP.

2. I tre approcci alla disciplina legislativa della IeFP da parte delle Regioni e delle Province Autonome

Al fine di verificare come si sono effettivamente distribuiti i tre approcci sopra indicati - proattivo, conservativo e passivo ovvero omissivo - procediamo adesso ad analizzare l'evoluzione della disciplina legislativa relativa alla IeFP nelle 19 Regioni e nelle due Province Autonome di Trento e Bolzano, e dunque in relazione alle 21 istituzioni territoriali che sono complessivamente dotate della competenza legislativa primaria o esclusiva in ordine a tale materia.

Iniziando dall'approccio proattivo, esso è stato seguito da 12 istituzioni territoriali che, dopo la riforma costituzionale del 2001, hanno provveduto ad approvare innovative leggi (regionali o provinciali) concernenti - soltanto o anche in particolare - l'Istruzione e Formazione Professionale.

Più esattamente, in **Calabria** è stata approvata la legge regionale n. 53 del 18 dicembre 2013, recante la "Disciplina del sistema regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale" (poi modificata dalla legge n. 5 del 2014); in **Emilia-Romagna**, è stata approvata la legge regionale n. 12 del 30/06/2003 recante "Norme per l'eguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro", e poi la legge regionale n. 5 del 30 giugno 2011 recante la "Disciplina del sistema regionale dell'Istruzione e Formazione Professionale" (poi modificata dalle leggi n. 17 del

2014 e n. 13 del 2015); nel **Lazio** è stata approvata la legge regionale n. 5 del 20 aprile 2015 recante “Disposizioni sul sistema educativo regionale di Istruzione e Formazione Professionale”; in **Liguria** è stata approvata la legge regionale n. 18 dell’11 maggio 2009 recante norme sul “Sistema educativo regionale di istruzione, formazione e orientamento”, e modificata più volte (si vedano, in particolare, le leggi nn. 19 e 33 del 2009, n. 13 del 2012, n. 43 del 2013, nn. 15 e 29 del 2015, n. 30 del 2016 e n. 25 del 2018); in **Lombardia** è stata approvata la legge regionale n. 19 del 6 agosto 2007, recante “Norme sul sistema educativo di Istruzione e Formazione della Regione Lombardia”; in **Sicilia** è stata approvata la legge regionale 14 dicembre 2019, n. 23, relativa alla “Istituzione del sistema regionale della formazione professionale”; in **Toscana** è stata approvata la legge regionale n. 32 del 26 luglio 2002, recante il “Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro” (questo testo unico, in particolare, è stato consistentemente - e in più punti anche in relazione alla IeFP - modificato con numerosi interventi legislativi, ad esempio con la legge regionale n. 63 del 2009 e poi dalle leggi n. 59 del 2014, n. 2 del 2016, nn. 1 e 15 del 2017, nn. 15 e 28 del 2018 e nn. 3 e 43 del 2019); nella **Provincia Autonoma di Trento**, sono state approvate la legge provinciale n. 5 del 15 marzo 2005 sull’istruzione e formazione (poi parzialmente abrogata), e la legge regionale n. 5 del 7 agosto 2006, anch’essa più volte modificata e aggiornata, recante norme sul “Sistema educativo di Istruzione e Formazione del Trentino”; in **Umbria** è stata approvata la legge regionale n. 30 del 23 dicembre 2013, recante la “Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale”, poi modificata in alcuni punti con le leggi regionali n. 20 del 2017 e n. 1 del 2018, ed infine profondamente rivisitata con la legge regionale 16 luglio 2020 n. 6 recante “Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 23 dicembre 2013, n. 30”; in **Valle d’Aosta**, è stata approvata la Legge 31 marzo 2003, n. 7, recante “Disposizioni in materia di Politiche Regionali del Lavoro, di Formazione Professionale e di riorganizzazione dei Servizi per l’Impiego”, che affronta anche la tematica del “Sistema regionale della Formazione Professionale” (vedi art. 8), al cui interno è stata disciplinata non la materia della “Istruzione e Formazione Professionale” ma la materia della “formazione iniziale”; in **Veneto** è stata approvata la legge regionale 31 marzo 2017, n. 8, recante disposizioni sul “Sistema educativo della Regione”; infine, una situazione del tutto particolare è quella della **Basilicata**, ove è stata approvata la legge regionale n. 33 del 11.12.2003 e poi la legge regionale n. 30 del 2015 recante norme sul “Sistema integrato per l’apprendimento permanente”, che detta formalmente disposizioni anche in materia di IeFP, ma, al di là di quanto formalmente previsto dalla predetta normativa in tema di IeFP (vedi l’art. 5), il sistema regionale previsto dalla

Regione Basilicata esclude del tutto la IeFP erogata dalle istituzioni formative accreditate, in quanto il Sistema regionale dell'offerta formativa è programmato in base al Catalogo unico regionale dell'offerta formativa ad accesso individuale (CUR), catalogo che a sua volta esclude del tutto il diritto-dovere di istruzione, e quindi la IeFP. Dunque, non vi è accreditamento per le istituzioni formative che erogano IeFP e, in sostanza, si consente lo svolgimento dei percorsi di IeFP soltanto da parte degli Istituti Professionali secondo il cosiddetto regime di sussidiarietà. Insomma, nella Basilicata, pur essendovi stato un approccio proattivo, vi riscontra nello stesso tempo un esempio modello "a IeFP zero" in relazione alle istituzioni formative accreditate.

Diversamente, l'approccio sopra definito conservativo è riscontrabile nelle sei seguenti istituzioni territoriali: nella **Provincia autonoma di Bolzano**, ove la legge provinciale vigente è la n. 40 del 12 novembre 1992, recante norme sull' "Ordinamento della Formazione Professionale", e che, dopo la riforma costituzionale del 2001, è stata più volte modificata e aggiornata (vedi, da ultimo, la legge provinciale n.11/2020 sul secondo ciclo di istruzione); in **Campania**, ove è stata approvata la legge regionale n. 14 del 18 novembre 2009, recante il "Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro", testo unico che è stato modificato, anche per taluni specifici aspetti relativi alla IeFP, dalle leggi regionali 20 luglio 2010, n. 7, 27 gennaio 2012, n. 1, 10 maggio 2012, n. 11, 10 luglio 2012, n. 20, 18 gennaio 2016, n. 1 e 7 agosto 2019, n. 16; in **Friuli-Venezia Giulia**, sono state approvate la legge regionale n. 18 del 29/12/2011 (che dispone nell'art. 10, comma 18 anche sulla IeFP) e la legge regionale n. 27 del 21 luglio 2017 recante "Norme in materia di formazione e orientamento nell'ambito dell'apprendimento permanente", che ha disciplinato anche il sistema regionale della IeFP; in **Molise**, ove la legge regionale vigente è ancora quella in materia di Formazione Professionale n. 10 del 30 marzo 1995, e, dopo il 2001, si sono approvate la legge regionale n. 24/2002 sulla rendicontazione e certificazione in materia di corsi di Formazione Professionale, e la legge regionale n. 3/2008 in tema di apprendistato; in **Piemonte**, dove alla legge regionale n. 63 del 13 aprile 1995 n. 63, recante la "Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale" cui si è aggiunta la legge 28 dicembre 2007, n. 28, recante "Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa", ove si affronta la IeFP con alcune disposizioni di carattere generale, ad esempio, nell'art. 1, comma 3 o l'art. 2, comma 2, lett. c) circa la promozione degli interventi per il raccordo tra il sistema dell'Istruzione e il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale; e in **Puglia**, dove è stata approvata la legge regionale 7 agosto 2002, n. 15, in materia di "Riforma della formazione professionale", poi modificata dalle leggi regionali nn. 1 e 14 del 2004, nn. 9 e 32 del 2006, n. 12

del 2009, n. 32 del 2011, n. 67 del 2018, che hanno consentito di affrontare - in modo, peraltro, soltanto parziale e contingente - alcune questioni relative anche all'istruzione e formazione professionale.

L'approccio che abbiamo definito passivo ovvero omissivo, infine, è riscontrabile nelle seguenti tre istituzioni territoriali che, dopo il 2001, non hanno dettato apposite normative inerenti alla IeFP: in **Abruzzo** (ove si richiama ancora la legge regionale sulla formazione professionale n. 111 del 15 maggio 1995); nelle **Marche** (ove si richiama ancora la legge regionale n. 16 del 26 marzo 1990, n. 16, recante l'"Ordinamento del sistema regionale di formazione professionale"); e in **Sardegna** (ove si richiama ancora la legge regionale n. 47 del 1° giugno 1979, concernente l'"Ordinamento della Formazione Professionale in Sardegna").

Nel complesso, dunque, su 21 istituzioni territoriali, dodici hanno applicato l'approccio proattivo ma una di esse lo ha tradotto in un "modello a IeFP zero"; sei hanno applicato l'approccio conservativo, e tre hanno seguito l'approccio passivo ovvero omissivo. Insomma, meno del sessanta per cento delle istituzioni territoriali si è attivata per dare applicazione legislativa alla nuova competenza sulla IeFP, mentre poco più del quaranta per cento si è diviso tra una maggior parte che ha deciso di procedere ad una sporadica e contingente manutenzione della legislazione previgente al fine di adeguarla per taluni aspetti all'introduzione e all'evoluzione della IeFP, e la parte restante che ha deciso di non decidere alcunché sul piano legislativo.

Ne risulta un quadro nazionale, dunque, non soddisfacente e che esige un deciso cambio di passo da parte delle istituzioni territoriali competenti nel senso di dare piena ed effettiva attivazione della competenza legislativa sulla IeFP.

Ciò riguarda, innanzitutto, quelle istituzioni territoriali che sinora hanno seguito l'approccio conservativo e quello passivo o omissivo. A questo proposito, secondo quanto è stato reso noto, proprio in materia di IeFP - considerata nell'ambito del più generale sistema educativo e formativo dell'Ente - sono in corso di elaborazione e di approvazione in alcune Regioni (in particolare in Sardegna, con un disegno di legge regionale già approvato dalla Giunta e recante "Principi e norme per l'educazione, l'istruzione e la formazione professionale", e in Piemonte con una bozza di disegno di legge regionale che è in via di consolidamento) le proposte di legge regionale che provengono dall'iniziativa delle rispettive Giunte. In altre Regioni le autorità politiche sembrano positivamente sensibili a questa tematica e stanno definendo il percorso più opportuno anche su sollecitazione delle forze sociali e delle stesse istituzioni formative, come, ad esempio, in Campania e in Puglia. Non si può che auspicare non solo il rapido concludersi di questi procedimenti, ma anche l'effettiva rispondenza del contenuto delle future leggi regionali alle esigenze di stabilità, di certezza e di

sviluppo dei rispettivi sistemi di IeFP. E tal fine, è evidente che appare particolarmente opportuno il coinvolgimento preventivo degli attori principali della IeFP, e soprattutto di quelli che sono espressione degli enti nazionali già dotati di particolare esperienza in questo ambito.

E queste Regioni a quale modello già utilizzato dalle istituzioni territoriali “proattive” potrebbero o dovrebbero ispirarsi? Passiamo dunque a verificare i due principali modelli dell’approccio proattivo per trarne riflessioni utili a tal fine.

3. I due modelli principali (inclusivo e esclusivo) di disciplina legislativa della IeFP

Come detto nella premessa, il modello inclusivo e quello esclusivo sono due modelli di disciplina legislativa della IeFP che possono essere individuati con riferimento all’approccio proattivo e che dunque possono essere utilizzati quale punti di riferimento per le istituzioni territoriali che intendano procedere nell’approvazione di nuove leggi (regionali o provinciali) in tema di IeFP, seguendo dunque anch’esse un approccio rivolto a concretizzare le potenzialità innovative derivanti dalla nuova attribuzione costituzionale di competenza legislativa in tema di IeFP. Aggiungiamo che ovviamente, dal nostro punto di vista, non può essere preso in considerazione il modello a IeFP zero che è stato seguito da una Regione che pure ha adottato un’apposita legge sulla IeFP dopo la riforma costituzionale del 2001.

In via generale, considerando le 11 istituzioni territoriali sopra indicate, i due modelli non appaiono avere lo stesso “peso”. Infatti, il modello esclusivo, quello cioè caratterizzato dal fatto che la disciplina legislativa concerne in via esclusiva - o comunque in modo del tutto prevalente - il sistema regionale della formazione professionalizzante, è stato applicato in quattro Regioni, cioè in Calabria, Lazio, Sicilia e Umbria. Nelle restanti sette istituzioni territoriali si è invece adottato il modello inclusivo, in quanto la tematica della IeFP, e dunque dell’istruzione professionalizzante, è stata affrontata collocandola all’interno del complessivo sistema educativo rispetto al quale l’Ente esercita le proprie rispettive competenze (Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Trento e Veneto) oppure affiancandola al sistema delle azioni territoriali connesse al lavoro, all’impiego e alle professioni (Toscana e Valle d’Aosta).

La predetta classificazione, ovviamente, ha un carattere generalissimo, dato che in ciascuna delle discipline legislative qui considerate vi sono elementi comuni e trasversali ad entrambe le declinazioni del modello inclusivo che qui abbiamo sintetizzato. Ad esempio, la disciplina del Veneto, per quanto delimitato al sistema educativo, presenta rilevanti indicazioni volte a tenere conto

della rilevanza della IeFP ai fini dello sviluppo e della competitività del contesto economico territoriale. Nello stesso senso trasversale, ancora, nella disciplina della Toscana si riscontrano significativi aspetti regolatori collegati al sistema educativo complessivamente inteso.

La scelta tra i due modelli, a ben vedere, può essere stata determinata da molteplici considerazioni. In particolare, l'impostazione accolta può essere stata collegata all'impostazione di politica legislativa circa la "visione" e la "missione" della IeFP che si intende preferire, ossia se considerarla come un ambito di attività collegato primariamente alla crescita educativa degli allievi o, diversamente, all'inserimento nel mondo del lavoro e delle professioni. Da questo punto di vista, coloro che intendono porre mano a nuove leggi (regionali o provinciali) sulla IeFP devono riflettere attentamente, da un lato, sugli obiettivi strategici delle politiche pubbliche che le istituzioni territoriali intendono perseguire nella definizione della disciplina legislativa di questo ambito formativo che, per sua natura, ha un carattere trasversale tra educazione e lavoro; e, dall'altro lato, sulla complementarietà tra il sistema della IeFP e le politiche territoriali collegate all'istruzione non professionalizzante e al lavoro, ivi comprese, non da ultimo, le politiche attive del lavoro.

Inoltre, ciò che forse ha anche influenzato e che potrebbe sempre influenzare la scelta del modello - così come la specifica declinazione del modello inclusivo - è l'assetto politico-amministrativo che connota l'organizzazione di vertice dell'Ente, ossia, detto in breve, la ripartizione delle competenze - e quindi delle deleghe - tra gli Assessorati e, quindi, il collegamento tra i soggetti e gli apparati che determinano gli indirizzi ed attuano le politiche.

Soprattutto va considerato che proprio mediante l'esercizio della competenza legislativa da parte delle istituzioni territoriali queste ultime concorrono alla compiuta definizione della stessa IeFP. In altre parole, è proprio l'attuazione in via legislativa di questa competenza che contribuisce a determinare, per così dire dal basso, i "confini" e dunque l'ambito complessivo di attività pubbliche e private che definiscono la stessa IeFP. Così finendo per far crescere o, al contrario, circoscrivere e delimitare la IeFP.

4. Alcune prime considerazioni conclusive

In definitiva, considerata la molteplicità di approcci e di modelli, sull'intero territorio nazionale è riscontrabile un diffuso sfilacciamento e una sostanziale divaricazione della disciplina legislativa vigente nelle Regioni in relazione alla IeFP, divaricazione che assume connotati ancor più marcati a causa della particolare autonomia riconosciuta, sempre per volontà della Costituzione, alle

Regioni a statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano. Tale divaricazione territoriale appare, a ben vedere, contrastante con l'impianto costituzionale che è a fondamento dell'istruzione professionalizzante che si realizza mediante la IeFP. Quest'ultima, infatti, si presenta come un ambito formativo che rientra senz'altro nell'oggetto del diritto all'istruzione costituzionalmente garantito (artt. 33 e 34 Cost.) e che, proprio tenuto conto del carattere professionalizzante di questo ambito formativo, è strettamente e intrinsecamente collegato al diritto al lavoro che è parimenti garantito dalla Costituzione nei confronti della Repubblica tutta, ivi comprese, quindi, le istituzioni territoriali, ai sensi degli artt. 4 e 35, comma 2, Cost. Infatti, va sottolineato che, per un verso, l'art. 4. Cost. prescrive che la "Repubblica" - e dunque anche le Regioni nell'esercizio delle loro competenze - "promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto", ossia il diritto al lavoro; e, per altro verso, l'art. 35, comma 2, Cost. afferma che la "Repubblica" - e dunque anche le Regioni nell'esercizio delle loro competenze - "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori".

Dunque, è evidente che la IeFP non può che essere disciplinata secondo assetti organizzativi e funzionali che, pur differenziabili in nome delle autonomie degli enti territoriali, nei loro tratti essenziali e strutturali non possono non essere unitari, cioè comuni ad ogni Regione e Provincia autonoma, in modo da consentire che i cittadini tutti possano esercitare il diritto di acquisire, in condizioni di eguaglianza, le medesime conoscenze, competenze e abilità di carattere professionalizzante, anche e soprattutto al fine di potersi vedere riconosciuto in tutto il territorio nazionale il percorso di istruzione svolto nell'ambito di istituzioni formative che sono ritenute adeguate e idonee allo svolgimento di siffatta funzione educativa da parte delle competenti pubbliche autorità.

Viceversa, in estrema sintesi, non solo - come è ovvio - dall'osservazione della legislazione regionale vigente in tema di IeFP emerge una molteplicità di discipline tra loro ovviamente non coincidenti, ma, più in generale, sono riscontrabili approcci - e, conseguentemente, modelli - regionali tra loro profondamente distinti. Con ciò confermandosi quanto si è avuto già modo di rilevare in altra sede, ovvero che il pluralismo *nella IeFP*, quale conseguenza inevitabile dell'attribuzione costituzionale della competenza legislativa primaria o esclusiva alle Regioni in tema di IeFP, ha dato luogo ad esiti così differenziati da tradursi in un vero e proprio pluralismo *della IeFP*, così rendendo problematica la costituzione di un efficace ed efficiente sistema unitario e nazionale della IeFP. In tal modo, è evidente, si sono determinati esiti concretamente sfavorevoli per la stessa IeFP, in quanto la disarticolazione degli approcci regionali ha finito per ostacolare la presenza e la diffusione della IeFP secondo quelle modalità e condizioni sufficientemente omogenee sull'intero territorio nazionale, che sono

indispensabili per garantire un'istruzione professionalizzante degna di questo nome a tutti coloro che, a partire dalle giovani generazioni, potrebbero utilmente usufruirne. Soprattutto, la IeFP è risultata svantaggiata proprio in quelle parti meno fortunate del Paese e che invece, a cause di specifiche condizioni di difficoltà socio-economiche, avrebbero maggiormente bisogno di questa infrastruttura formativa il cui ruolo di protagonista tra i percorsi professionalizzanti è da tempo diffusamente riconosciuto, anche a livello europeo.

Pertanto, anche alla luce della consistente evoluzione che ha interessato la IeFP e la sua collocazione sia nel sistema nazionale di istruzione e formazione, sia nel quadro delle politiche pubbliche di competenza delle istituzioni territoriali negli ambiti di "confine" tra istruzione e formazione, è importante che tutte le istituzioni territoriali avvertano la necessità di ripensare il rispettivo atteggiamento nei confronti della IeFP: quelle che hanno adottato un approccio proattivo, ripensando la disciplina già approvata e valutando quali siano stati gli effetti ai fini dell'effettiva presenza e del corretto sviluppo della IeFP anche in correlazione ai vincoli di carattere unitario; e quelle che hanno sinora seguito un approccio conservativo e passivo ovvero omissivo, adottando quanto prima una disciplina legislativa compiutamente innovativa.

Dal nostro punto di vista, approfondiremo l'analisi delle discipline vigenti nelle istituzioni territoriali che sinora hanno seguito l'approccio proattivo, anche per fornire un contributo di portata concreta, quello cioè di elaborare utile materiale di studio e di riflessione per tutti coloro che, a livello territoriale, intendano favorire e promuovere l'approvazione di innovative discipline legislative in materia di IeFP. Così fornendo un ausilio scientifico per tutti i contesti territoriali, sia là dove si intenda procedere al ripensamento della normativa legislativa che dopo il 2001 è stata approvata sulla IeFP, sia là dove si intenda superare l'approccio conservativo, passivo o addirittura omissivo, e dunque approvare una legge che risulta ancora mancante a distanza ormai di più di vent'anni dalla riforma costituzionale del 2001. Del resto, è evidente, anche in linea generale, che avere piena consapevolezza di quanto è stato già fatto nelle istituzioni territoriali che si sono attivate per esercitare la competenza legislativa sulla IeFP, è un indispensabile elemento conoscitivo di cui si deve essere in possesso qualora si intenda innovare la legislazione, per così dire, secondo piena "scienza e coscienza".