

**SCHEDA RIASSUNTIVA  
SUL NUOVO ASSETTO DELLA IeFP  
DELINEATO DALLA RIFORMA COSTITUZIONALE  
E PROPOSTE EMENDATIVE  
(Giulio M. Salerno)**

## **1. Gli elementi essenziali della riforma costituzionale**

In linea generale, per la parte che qui interessa, la riforma costituzionale può essere così riassunta.

Si prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle “materie e **funzioni**” espressamente elencate nel nuovo art. 117, comma 2, accrescendone gli ambiti di intervento. In particolare, tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato, nel nuovo art. 117, comma 2, lettera n), dove già si prevedono le “**norme generali sull’istruzione**”, si aggiungono anche: “**ordinamento scolastico**; istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica”.

Inoltre, sempre tra gli ambiti di competenza esclusiva dello Stato, si aggiunge anche la lettera t) con il riferimento anche all’“**ordinamento delle professioni intellettuali**”.

Si abolisce poi tutta la competenza legislativa concorrente delle Regioni (ora indicata nell’art. 117, comma 3), all’interno della quale è attualmente prevista la materia delle “**professioni**”, e da dove risulta, per esplicita sottrazione, l’attuale competenza esclusiva delle Regioni in tema di “**istruzione e formazione professionale**”.

Si mantiene la competenza legislativa cd. residuale delle Regioni nelle materie non attribuite alla competenza esclusiva dello Stato, aggiungendo però un ulteriore e innovativo riferimento che garantirà alcuni specifici ambiti di intervento legislativo delle Regioni rispetto all’intervento dello Stato: “con particolare riferimento alla pianificazione e alla dotazione infrastrutturale del territorio regionale e alla mobilità al suo interno, all’organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese, dei servizi sociali e sanitari e, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche, dei servizi scolastici, **nonché all’istruzione e formazione professionale**” (nuovo art. 117, comma 3). Si tratterà quindi di veri e propri ambiti di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, complessivamente rivolti a finalità di carattere programmatico, infrastrutturale, e sociale. Tra le funzioni aventi rilievo sociale, perché destinata a erogare le prestazioni pubbliche connesse al diritto all’istruzione e formazione professionale, è collocata, coerentemente, la competenza relativa alla istruzione e formazione professionale.

Si prevede una cd. clausola di supremazia che consentirà allo Stato di intervenire in tutti gli ambiti che resteranno alla competenza regionale (sia residuale che esclusiva) “su proposta del Governo” e quando lo richieda “la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica della Repubblica o lo renda necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale” (nuovo art. 117, comma 4).

Si mantiene la competenza regolamentare delle Regioni nelle materie dove esercitano competenze legislative (nuovo art. 117, comma 7).

Si mantiene la vigente ripartizione delle competenze amministrative, introducendo tuttavia un apposita disposizione in base alla quale “le funzioni amministrative sono esercitate in modo da assicurare la semplificazione e la trasparenza dell’azione amministrativa, secondo criteri di efficienza e di responsabilità degli amministratori” (nuovo secondo comma dell’art. 118)

## **2. La IeFP nella riforma costituzionale**

L'istruzione e formazione professionale (IeFP) rimarrà un ambito ordinamentale dotato di una sua propria ed autonoma caratterizzazione a livello costituzionale, e determinato in modo peculiare dal contemporaneo riferimento sia al settore dell'istruzione che a quello delle professioni.

L'IeFP resterà un ambito giuridicamente distinto da quello scolastico, ma rimarrà sempre parte costitutiva del macro-settore dell'istruzione. Infatti, in relazione alla IeFP, allo Stato spetterà la definizione dei LEP collegati al diritto all'istruzione, e la determinazione delle "norme generali sull'istruzione" complessivamente intesa.

L'IeFP resterà espressamente sottoposta alla competenza legislativa esclusiva della Regioni, mentre allo Stato tornerà quasi integralmente il settore scolastico (dato che alle Regioni spetterà sola la disciplina dei "servizi scolastici"). La competenza regionale, nell'ambito delle norme generali e dei LEP stabiliti dallo Stato, appare elemento necessario per assicurare la coerenza del sistema della IeFP rispetto alle distinte esigenze presenti a livello territoriale, con particolare riferimento sia alle richieste delle famiglie e degli utenti dei percorsi formativi, sia alla coerenza di questi ultimi con la specifica realtà economica e imprenditoriale. Tuttavia, considerata l'attuazione disomogenea del sistema nelle diverse Regioni, appare necessario assicurare una qualche maggiore unitarietà del sistema di istruzione e formazione.

Alle Regioni spetterà, in via residuale, anche la disciplina integrale dell'ordinamento delle professioni diverse da quelle "intellettuali"; si tratta di un'innovazione di non poco conto, perché attualmente, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina essenziale di tutte le professioni (individuazione, istituzione, albi, etc.) è di competenza statale in quanto si tratta di principi fondamentali della vigente materia concorrente relativa alle "professioni". Tuttavia, la competenza esclusiva alle Regioni su tutte le professioni, salvo quelle intellettuali - categoria peraltro di non univoca individuazione -, potrebbe determinare un quadro non coerente a livello nazionale là dove si tratti di professioni da riconoscere a livello nazionale, e dunque difficoltà operative da non sottovalutare nella definizione di un quadro unitario che sia utile riferimento anche per gli esiti della istruzione e formazione professionale.

Le Regioni manterranno la competenza regolamentare in relazione alla IeFP e la competenza di determinare a chi spetteranno le funzioni amministrative in questo ambito.

Lo Stato potrà comunque intervenire con legge sulla IeFP mediante la nuova clausola di supremazia. Per quanto questa clausola sia riferita a concetti ad ampio spettro quale "l'unità della Repubblica" o la "realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale", è presumibile che ciò possa avvenire sia in caso di gravi omissioni regionali nell'attuare le norme generali sull'istruzione o nell'assicurare i LEP, oppure quando si vorrà assicurare che in tutte le Regioni, e dunque sull'intero territorio nazionale, si proceda al contemporaneo avvio di un nuovo complessivo assetto della IeFP.

In definitiva, si mantiene la distinzione della IeFP rispetto alla scuola seppure nel comune riferimento all'istruzione; si conserva l'attuale competenza legislativa e regolamentare regionale sulla IeFP e la corrispondente competenza circa le funzioni amministrative; si tiene fermo l'intervento legislativo dello Stato sulla IeFP in via preventiva mediante la

determinazione delle norme generali sull'istruzione e la fissazione dei LEP; si aggiunge, però, il possibile intervento dello Stato mediante l'esercizio della cd. clausola di supremazia.

Questa nuova possibilità di intervento dello Stato appare utile sia per affrontare l'attuale situazione in cui alcune Regioni sono gravemente inadempienti nell'attuazione del sistema regionale di IeFP, sia per dare allo Stato una più rilevante responsabilità di indirizzo unitario del sistema della IeFP là dove si intenda procedere a rilevanti riforme nel settore, consentendone così l'immediato avvio in tutte le Regioni e precludendo impropri atteggiamenti ostruzionistici.

Occorre, tuttavia, aggiungere che si tratta di un intervento esercitabile dallo Stato soltanto a *posteriori* e in relazioni a particolari e straordinarie condizioni, e che andrebbe pertanto completato attribuendo allo Stato anche la competenza ad agire in modo di delineare gli aspetti essenziali della *governance* unitaria del sistema educativo di istruzione e formazione in tutte le realtà regionali, così evitando in via preventiva incompletezze e omissioni nell'ambito dei singoli sistemi regionali di istruzione e formazione.

Va, inoltre, notato che nel sistema di istruzione e formazione delineato dalla Costituzione, a differenza di quanto previsto per le istituzioni scolastiche, non vi è una pari clausola di garanzia per le istituzioni formative, quelle cioè che operano nell'istruzione e formazione professionale.

Infine, nei vigenti sistemi regionali di istruzione e formazione professionali la questione del finanziamento dei percorsi formativi appare sempre più cruciale per l'effettiva erogazione di attività educative rivolte all'assolvimento di un diritto di rilievo costituzionale, quello all'istruzione. Nel contempo, per eliminare le inefficienze e gli sprechi che si determinano, in questo come negli altri ambiti di azione pubblica, si applicano *standard* di costo peraltro non uniformemente stabiliti e talora inferiori ad effettive condizioni di efficienza nell'erogazione del servizio. Attualmente, dunque, si registrano notevoli distanze tra le Regioni in materia e difficoltà nell'assegnare le risorse finanziarie utilizzabili (statali, regionali e comunitarie) sulla base di costi *standard* ragionevolmente collegati a criteri di efficienza. Questo problema, peraltro, non riguarda solo il finanziamento dell'istruzione e formazione da parte dello Stato e delle Regioni, ma coinvolge più in generale l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Tutto ciò premesso, appare quindi opportuno prospettare alcune proposte emendative, volte ad assicurare la necessaria autonomia delle istituzioni formative, l'indispensabile *governance* unitaria del sistema di istruzione e formazione, una corretta distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in ordine alle professioni, e l'introduzione del costo *standard* per l'efficiente adempimento delle funzioni di rilievo pubblico connesse all'erogazione di servizi.

### **3. Alcune proposte emendative relative alla IeFP**

#### **3.1. Necessità di puntualizzare l'autonomia delle istituzioni formative**

Tale proposta è volta a introdurre, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni sulla istruzione e formazione professionale (IeFP), un'espressa clausola di salvaguardia per le istituzioni formative, al fine di dare anche a queste ultime lo stesso grado di autonomia che in questa riforma costituzionale, confermando peraltro quanto già previsto dall'attuale dettato costituzionale, si intende riconoscere alle istituzioni scolastiche rispetto alla medesima competenza legislativa regionale.

Si tratta cioè di dare piena compiutezza alla garanzia costituzionale volta a riconoscere e garantire una sfera minima di autonomia alle istituzioni educative complessivamente intese – sia quelle scolastiche che quelle formative (operanti cioè nell'istruzione e formazione professionale) - nei riguardi di interventi arbitrariamente invasivi da parte dei pubblici poteri.

E ciò in coerenza con il canone generalissimo della sussidiarietà che è posto dall'art. 118, ultimo comma, Cost. a espressa tutela di tutte le istituzioni che svolgono funzioni di interesse generale, e in conformità con la giurisprudenza costituzionale che si è pronunciata sul punto, dichiarando che l'applicazione del principio di sussidiarietà implica il riconoscimento della necessaria autonomia organizzativa e funzionale ai soggetti in questione rispetto ai poteri pubblici (cfr. sentt. n. 301 e n. 302 del 2003).

#### **3.2. Necessità di puntualizzare la competenza statale sull'ordinamento nazionale del sistema educativo di istruzione e formazione.**

Con questa proposta viene attribuita allo Stato la definizione dell'ordinamento nazionale del sistema educativo di istruzione e formazione, cioè degli elementi essenziali, comuni e imprescindibili per l'intero sistema educativo pubblico, che è composto sia dall'istruzione scolastica, che dall'istruzione e formazione professionale.

Sinora, infatti, il sistema ordinamentale dell'istruzione e formazione ha sofferto la mancanza di uno strumento di *governance* capace di offrire un indirizzo sufficientemente unitario per i distinti sistemi regionali, che hanno dato luogo a un panorama assai differenziato, e talora alla stessa assenza della istruzione e formazione professionale in alcune realtà regionali.

Con l'attribuzione della potestà legislativa in materia di "ordinamento nazionale" del sistema educativo complessivamente inteso, lo Stato potrà intervenire per dettare le norme necessarie per consentire un'attuazione univoca del sistema educativo di istruzione e formazione sull'intero territorio e dunque in tutte le Regioni. Questa peculiare attribuzione di competenza legislativa allo Stato non confligge con la più generale e onnicomprensiva attribuzione della competenza legislativa sull'istruzione e formazione professionale, che, anche ai sensi del nuovo art. 117, comma 3, viene espressamente mantenuta in capo alle Regioni, in quanto si tratta di una specificazione in senso "funzionale" rivolta alla tutela di interessi unitari di carattere nazionale, e dunque del tutto coerente con l'impostazione complessiva che guida il presente disegno di riforma costituzionale.

### **3.3. necessità di puntualizzare la competenza statale sulle professioni**

Con questa modifica si intende correggere l'ambiguo riferimento alle "professioni intellettuali", specificando che spetta allo Stato la competenza relativa alle professioni quando queste ultime debbano essere riconosciute su tutto il territorio dello Stato, in modo che la competenza legislativa regionale sia ricondotta alla specifica disciplina delle qualificazioni o dei profili professionali relative ad attività da esercitarsi limitatamente all'ambito regionale e dunque sulla base del riconoscimento proveniente da ciascuna Regione, mentre il quadro ordinamentale delle professioni riconosciute su tutto il territorio nazionale, e dunque su questa base esercitabili senza alcuna limitazione territoriale, rimanga affidato all'unitaria definizione dettata con legge statale.

In tal modo, si intende assicurare che mediante la competenza statale sulle professioni riconosciute a livello nazionale da un lato non vi sia un irrazionale frazionamento della disciplina legislativa, che renderebbe impossibile la costruzione di un sistema di istruzione e formazione professionale collegato a figure professionali di livello nazionale, ovvero egualmente riconosciute in tutte le Regioni; dall'altro lato, le Regioni potranno disporre di un quadro unitario di riferimento delle professionali nazionali, cui fare utile riferimento nella stessa definizione delle qualificazioni e dei profili professionali riconosciuti in ambito regionale.

### **3.4. necessità di puntualizzare l'applicazione di costi standard collegati a criteri di efficienza nell'adempimento di funzioni pubbliche.**

La proposta è volta a eliminare sia le inefficienze che le irragionevoli difformità che si determinano in molteplici ambiti di esercizio di funzioni pubbliche connesse all'erogazione di servizi, prevedendo l'applicazione di *standard* di costo uniformemente stabiliti in collegamento ad effettive e verificabili condizioni di efficienza. In tal modo, là dove le pubbliche autorità dovranno impiegare risorse finanziarie, saranno tenute alla preventiva determinazione dei costi *standard* giustificatamente e uniformemente collegati a criteri di efficienza.