

La riforma della Costituzione e l'Istruzione e formazione professionale

Giulio M. Salerno

(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata)

Scheda riassuntiva

1. La riarticolazione delle competenze legislative

- La competenza legislativa esclusiva dello Stato avrà per oggetto soltanto le *“disposizioni generali e comuni”* sulla leFP.
- Alle Regioni spetteranno le competenze legislative residuali – nel senso che non potranno intervenire sulle *“disposizioni generali e comuni”* di competenza statale - sulle materie della *“istruzione”* e della *“istruzione e formazione professionale”*, e la competenza esclusiva sulla *“organizzazione in ambito regionale della formazione professionale”*.
- Le *“disposizioni generali e comuni”* sulla leFP dettano il quadro normativo omogeneo e coerente a livello nazionale dell'intero sistema nazionale della leFP per assicurare e garantire il perseguimento di interessi unitari e infrazionabili nell'erogazione delle relative prestazioni di rilievo pubblico su tutto il territorio nel rispetto del principio di eguaglianza.
- La disciplina statale *“generale e comune”* sarà inderogabile da parte delle singole Regioni, alle quali spetterà la competenza legislativa residua, rivolta cioè a specificare, dettagliare ed adattare in sede regionale (senza però possibilità di modifica o di deroga) le disposizioni statali generali e comuni, tenuto conto delle differenziate e specifiche esigenze localizzate nel rispettivo territorio.
- Le leggi regionali in tema di leFP dovranno rispettare anche le altre competenze legislative esclusive dello Stato comunque afferenti o collegate alla materia della leFP, quali, in particolare, le leggi statali che stabiliscono i livelli essenziali delle prestazioni attinenti all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione, oppure, tra le altre, le leggi statali relative all'ordinamento delle professioni, o quelle in tema di *“politiche attive del lavoro”*, o ancora in materia di coordinamento informatico.
- Sarà necessario distinguere nettamente tra leFP e FP: per Istruzione e Formazione Professionale (leFP) deve intendersi – soprattutto per la compresenza della finalità dell'*“istruzione”* che la distingue dalla Formazione Professionale (FP) – le attività propriamente educative che a partire dalla istruzione e formazione iniziale, che concerne l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione mediante percorsi formativi professionalizzanti, abbracciano l'intera filiera dell'istruzione professionalizzante destinata ai soggetti in età formativa, ivi compresi, dunque, secondo l'attuale ordinamento, gli IFTS e gli ITS, e cioè quei percorsi nei quali si conclude l'istruzione professionalizzante. La Formazione Professionale coinvolge invece quelle attività rivolte alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori ai sensi dell'art. 35, comma 2, Cost., quelle attività specificamente e direttamente rivolte all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro, ovvero alla formazione, all'aggiornamento, alla specializzazione o alla riconversione delle relative competenze professionali (formazione continua, a distanza, o comunque rivolta agli adulti al fine di consentire essenzialmente l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro).

2. La riarticolazione delle competenze regolamentari e amministrative

- Sulla leFP lo Stato eserciterà non solo la competenza legislativa esclusiva in relazione alle *“disposizioni generali e comuni”*, ma anche le corrispondenti competenze regolamentari (cfr. art. 117, comma 6, testo riformato, che attribuisce la potestà regolamentare *“allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative”*), fatta salva la possibilità che lo Stato deleghi tale

- competenza regolamentare alle Regioni; cfr. art. 117, comma 6, testo riformato, che consente *“la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l’esercizio di tale potestà nelle materie di competenza legislativa esclusiva”*) e potrà esercitare, sempre per dare attuazione alle disposizioni legislative statali generali e comuni, le funzioni amministrative collegate all’attuazione di tali disposizioni *“generali e comuni”* o comunque potrà disporre la distribuzione di tali specifiche funzioni amministrative tra i livelli di governo substatali, cioè attribuendole anche alle Regioni o agli enti locali (cfr. art. 117, co. 5, e art. 118, co. 1).
- Si tratterà di funzioni dello Stato regolamentari ed amministrative connesse alla competenza legislativa sulle *“disposizioni generali e comuni”*, e quindi collegate alla funzione di governo e di direzione unificante del sistema nazionale
 - Resteranno in capo alle Regioni tutte le restanti funzioni amministrative (così come la competenza legislativa di articolare sul proprio territorio tra i rispettivi enti locali) volte a dare concreta attuazione ai singoli sistemi regionali di leFP. Resterà dunque alle Regioni il compito di assicurare l’effettiva erogazione dei percorsi formativi della leFP – ovviamente nel rispetto delle disposizioni generali e comuni dettate con legge dello Stato – e dunque spetteranno sempre alle Regioni, sempre nei limiti appena ricordati, i compiti di *“amministrazione attiva”*, cioè, in particolare, quelli relativi alla programmazione territoriale dell’offerta formativa e ai rapporti giuridici e finanziari con le istituzioni formative accreditate.
 - Conseguentemente, nell’esercizio delle funzioni proprie dello Stato in materia di leFP (legislative, regolamentari, ed amministrative relativamente all’attuazione delle disposizioni generali e comuni), non ci sarà più la necessità dell’intervento regionale in sede di preventiva concertazione, come adesso avviene mediante l’indispensabile e spesso defatigante richiesta delle intese o degli accordi in Conferenza Stato-Regioni cui è sempre subordinata una qualche azione unificante dello Stato, trattandosi di materia tuttora costituzionalmente attribuita alla competenza esclusiva delle Regioni.
 - Non sarà esclusa la possibilità della condivisione tra le Regioni per quanto riguarda la definizione degli aspetti attuativi, a livello regionale, delle disposizioni statali *“generali e comuni”*, al fine di assicurare una qualche necessaria corrispondenza – in senso interregionale – tra i provvedimenti attuativi adottati dalle singole Regioni. Tra l’altro nulla esclude che, anche in questo ambito applicativo delle disposizioni statali *“generali e comuni”* della leFP, le Regioni diano finalmente attuazione al penultimo comma dell’art. 117 Cost. (che rimane immutato anche con la riforma costituzionale), in cui si prevede che le Regioni possono ratificare tra loro delle *“intese”* per *“il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni”*.
 - Viceversa, le Regioni in materia di *“organizzazione in ambito regionale (...) della formazione professionale”* eserciteranno anche le competenze regolamentari e amministrative, ovvero potranno disporre la distribuzione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo subregionali, cioè tra gli enti locali.

3. Una proposta per la futura governance nazionale della leFP

- Il mutato assetto costituzionale richiederà necessariamente che la leFP sia disciplinata in modo da assicurare un sistema unitario a livello nazionale, che consenta la presenza del sistema di istruzione e formazione sull’intero territorio italiano, secondo regole, criteri e *standard* normativi da applicarsi in modo omogeneo in tutte le Regioni, al fine di assicurare l’effettiva erogazione del servizio educativo e formativo della leFP a favore di tutti gli allievi richiedenti e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni indispensabili per garantire il diritto all’istruzione e formazione professionale in condizioni di eguaglianza.
- Occorre garantire in tutto il Paese l’erogazione dei medesimi livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in relazione al diritto-dovere all’istruzione professionalizzante (qualifica e diploma della leFP, apprendistato nei percorsi di qualifica e diploma della leFP, sistema duale, IFTS, ITS).

- Occorre garantire l'omogeneità del sistema nazionale della leFP sull'intero territorio statale, consentendo interventi di controllo, di monitoraggio, e di vigilanza rivolti a garantire l'effettività della leFP in tutte le Regioni, e il rispetto della disciplina statale generale e comune, anche mediante un'apposita strumentazione sostitutiva.
- Sarà opportuno mantenere al contempo l'indispensabile autonomia delle Regioni in sede attuativa ed applicativa delle disposizioni generali e comuni dello Stato affinché, in coerenza con il principio di sussidiarietà, possano dare specifica attuazione al sistema nazionale della leFP secondo le rispettive esigenze e le specifiche caratteristiche del contesto culturale, sociale, lavorativo e produttivo.
- Sarà necessario rispettare anche il rispetto del principio della sussidiarietà orizzontale che nella leFP trova particolare applicazione per il tramite delle istituzioni formative accreditate
- Sarà necessario rispettare i principi costituzionali di efficienza nella spesa pubblica degli enti decentrati, mediante l'applicazione dei costi standard.
- Si può pertanto proporre una nuova configurazione delle competenze regolamentari ed amministrative statuali che tenga conto della collocazione della leFP in un ambito organicamente collegato dalla Costituzione in stretta connessione sia con il mondo dell'istruzione che con quello del lavoro.
- Ad esempio, si potrebbe definire un assetto istituzionale peculiare e appositamente dedicato alla leFP, e dunque non più suddiviso artificiosamente fra i due ministeri tradizionalmente coinvolti (Miur e Lavoro), in quanto si dovrà tenere conto dell'originale trasversalità propria di questa materia che incrocia ed accomuna istruzione e formazione. A tale nuovo ed unitario assetto istituzionale potrebbero darsi compiti non solo di indirizzo, coordinamento, controllo e vigilanza, ma anche di predisposizione e proposta dei necessari atti regolamentari attuativi delle disposizioni di legge statali.
- Si potrebbe così dare luogo ad una "Agenzia nazionale dell'istruzione e formazione professionale" soggetta alla vigilanza del doppio vertice politico competente - MIUR e Ministero del Lavoro -, e al cui interno far convergere le attività di complessiva direzione nazionale delle amministrazioni pubbliche coinvolte (statali, regionali e locali) nei molteplici ambiti formativi collegati alla istruzione e formazione professionale, connessi cioè ai percorsi formativi professionalizzanti, compresi quindi quelli che si svolgono negli Istituti Professionali di Stato, almeno allorché operino in funzione effettivamente sussidiaria.
- Appare opportuno che in questa Agenzia siano anche presenti forme di rappresentanza delle amministrazioni territoriali direttamente responsabili dell'erogazione dei percorsi formativi, ovvero le Regioni
- Appare opportuno prevedere che le decisioni principali dell'Agenzia siano assunte previo svolgimento di forme strutturate di consultazione con gli enti nazionali delle istituzioni formative accreditate, in modo che si possa dare voce a chi opera in concreto nell'attuazione dei percorsi formativi.
- Dal punto di vista funzionale, all'Agenzia spetteranno essenzialmente i seguenti compiti: a) indirizzo, coordinamento, controllo, e vigilanza sul sistema nazionale della leFP; 2) la predisposizione degli atti di regolazione nazionale ed unitaria, aventi carattere regolamentare (e dunque legittimamente adottate da un'autorità statale ai sensi dell'art. 117, comma 6, testo riformato), in particolare su quei molteplici versanti che devono essere disciplinati – e a tutt'oggi ancora più o meno scoperti - per dare consistenza effettiva al sistema nazionale della leFP; 3) l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di accertate situazioni di inerzia o omissione da parte degli enti decentrati.
- In particolare, l'Agenzia adotterà norme regolamentari rivolte ai seguenti fini: l'individuazione dei soggetti formativi abilitati all'erogazione dei percorsi di leFP mediante uniformi standard nazionali

di accreditamento; l'omogenea predisposizione dei criteri di determinazione e di attivazione dei percorsi della formazione professionalizzante; la determinazione nazionale delle figure e qualifiche professionali cui si rivolgono tali percorsi; o ancora la compiuta precisazione dei LEP stabiliti con legge statale e che devono essere rispettati in sede regionale.

- Dal punto di vista finanziario, l'Agenzia avrà il compito di definire il quadro delle risorse disponibili, articolandolo tra le Regioni in modo da assicurare indispensabile consistenza al finanziamento dei percorsi della leFP, soprattutto mediante la determinazione, in sede regolamentare, dei meccanismi nazionali di assegnazione e di ripartizione delle risorse statali tra i singoli sistemi regionali sulla base di parametri collegati ai bisogni della corrispondente domanda formativa e volti a promuovere la realizzazione dei singoli sistemi regionali di leFP efficienti e ben funzionanti sull'intero territorio nazionale; il ripristino e il consolidamento dei canali di finanziamento provenienti dalle amministrazioni statali competenti, anche assicurando l'unitarietà delle scelte di ripartizione delle risorse tra i diversi percorsi formativi professionalizzanti della leFP; e, ancora, la corretta definizione dei parametri dei costi standard cui collegare il finanziamento regionale della leFP, in modo che non siano stabiliti dalle Regioni in modo del tutto discrezionale e contingente, né collegandoli alla decrescente spesa storica regionale, ma determinati sulla base di valutazioni oggettive ed accertate di contabilità analitica in coerenza con i criteri di accreditamento nazionali e con l'obiettivo di assicurare l'erogazione dei LEP in condizioni di efficienza sull'intero territorio nazionale.
- Si darà così attuazione ad un nuovo principio costituzionale introdotto con la riforma, cioè quello di promuovere, con legge dello Stato, la definizione di *"indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno"* al fine di promuovere *"condizioni di efficienza"* nell'esercizio delle funzioni degli enti decentrati (cfr. art. 119, comma 4, testo riformato).
- Spetterà così proprio all'Agenzia definire in via regolamentare tale indicatori sulla base delle disposizioni *"generali e comuni"* dettate dalla legge dello Stato in materia di leFP, e dunque promuovere condizioni di efficienza nell'esercizio delle funzioni amministrative esercitate dalle Regioni e dagli enti locali in relazione al finanziamento dei percorsi della leFP.

4. Gli altri principi innovativi incidenti sulla leFP

- a) **la clausola di supremazia:** consente alla legge statale di intervenire in materie di competenza regionale *"quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale"* (art. 117, quarto comma, testo riformato).
- b) **il rinnovato regionalismo differenziato:** la leFP è stata inserita tra le materie nelle quali singole Regioni potranno ottenere ulteriori competenze legislative, regolamentari e amministrative, anche su loro richiesta e con un'apposita legge dello Stato, approvata previa intesa con le Regioni interessate, sentiti gli enti locali, e purché la Regione sia *"in condizioni di equilibrio di bilancio"*
- c) **la "decostituzionalizzazione delle Province" e la loro trasformazione in "enti di area vasta":** le Province saranno testualmente cancellate da tutte le disposizioni del testo costituzionale, e, in quanto tali, non faranno più parte degli enti costitutivi della Repubblica. Ma con una norma transitoria (art. 40, comma 4, legge costituzionale), si consentirà la sostanziale permanenza delle attuali Province – e comunque di un ente di livello intermedio tra le Regioni e i Comuni - sotto la nuova definizione di *"enti di area vasta"*. Tali Enti di area vasta saranno disciplinati negli aspetti essenziali e generali con la legge dello Stato, mentre le altre disposizioni saranno di competenza delle Regioni.