

La Istruzione e Formazione Professionale dopo il *referendum* costituzionale

Giulio M. Salerno

(Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico)

L'esito negativo del *referendum* popolare sulla riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel corso di questa legislatura, mantiene inalterato l'attuale assetto costituzionale anche in ordine all'Istruzione e formazione professionale, e dunque rende necessario continuare ad operare affinché, nell'immutato quadro costituzionale, le questioni cruciali della leFP possano concretamente affrontate. E ciò comporta che le Regioni e lo Stato cooperino fattivamente, dato che senza uno sforzo congiunto non si potrà pervenire a risultati coerenti con un'adeguata offerta educativa a carattere professionale sull'intero territorio nazionale.

E' noto, infatti, che la formazione professionalizzante ha tante difficoltà nell'affermarsi compiutamente in Italia, nel raggiungimento, cioè, di un sistema nazionale della istruzione e formazione professionale che, anche richiamando la definizione utilizzata per il recente provvedimento legislativo relativo alla scuola, possa considerarsi non solo effettivamente ispirato ai canoni della "buona formazione", ma anche e soprattutto ispirato anche al valore della "giusta formazione".

Innanzitutto, occorrerà impegnarsi dal punto di vista normativo ed istituzionale, in modo da realizzare in ogni Regione un apparato giuridico-istituzionale - cioè di regole di comportamento e di istituzioni pubbliche che le applichino responsabilmente – non solo coerente con i principi posti dalla Costituzione e dalla legislazione statale, ma anche effettivamente capace di far funzionare appieno la istruzione e formazione professionale sull'intero territorio nazionale. Da questo punto di vista, in particolare, nelle Regioni si dovrà porre attenzione alle delicate e complesse questioni scaturite anche nei riguardi della leFP a seguito dell'applicazione della cosiddetta "legge Delrio" (legge n. 56 del 2014) che ha profondamente modificato l'assetto delle Province, e ha introdotto le Città metropolitane, così incidendo sull'assetto dei livelli di governo locali competenti in materia di leFP. Andranno evitate soluzioni di rigido e verticistico accentramento regionale che, seppure ispirate da logiche di razionalizzazione e risparmio, possono rendere la gestione amministrativa della leFP sin troppo lontana dalle molteplici e differenziate realtà locali in cui operano le istituzioni formative accreditate.

Tra l'altro, spetterà alla Regioni garantire l'erogazione del servizio pubblico di leFp in condizioni di eguaglianza nei riguardi dell'intera platea di giovani allievi, e delle corrispondenti famiglie, che richiedono di accedere a percorsi della leFP. Occorrerà pertanto operare per aggiornare la legislazione regionale, assai differenziata e talvolta davvero arretrata, in modo da dare piena, diffusa ed omogenea attuazione all'attuale dettato costituzionale che prevede sì la competenza esclusiva regionale in materia di leFP, ma nei limiti dei principi generali dettati in materia di istruzione dallo Stato, e nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni relative al diritto all'istruzione e formazione professionale che deve essere assicurata in tutto il territorio nazionale in condizioni di parità ed efficienza.

A questo proposito, sul versante regionale è opportuno rivedere le metodologie di accreditamento, rendendole snelle ed efficaci, e soprattutto rivolte a garantire, senza inutili appesantimenti burocratici, la qualità e la continuità del servizio educativo in coerenza sia con le istanze educative delle famiglie e dei giovani, sia con le esigenze formative del mondo produttivo. Sarà importante, a tal fine, giungere alla definizione condivisa di una disciplina nazionale sull'accREDITAMENTO in modo da rendere quanto più omogenee possibili le procedure applicate in ciascuna Regione. Inoltre, occorrerà non solo adeguare l'ammontare delle risorse regionali destinate alla leFP – e che negli ultimi anni sono andate pericolosamente decrescendo - ma anche determinare le modalità di finanziamento dei percorsi della leFP

in modo da assicurare che l'erogazione delle risorse nei confronti delle istituzioni formative accreditate avvenga non secondo criteri del tutto discrezionali, ma sulla base di costi standard calcolati secondo metodologie oggettivamente verificate e verificabili, e soprattutto commisurati anche al fine di assicurare prestazioni educative realmente coerenti con i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. A questo proposito, appare anche opportuno intervenire per evitare il ricorso a metodi di calcolo delle "unità di costo standard" sin troppo differenziati tra le singole Regioni, ancorati a rilevazioni della spesa storica ormai assai risalenti nel tempo, e soprattutto davvero poco coerenti con i principi che dovrebbero guidare il finanziamento delle attività di erogazione dei percorsi educativi della leFP secondo criteri di efficienza ed equità. E' dunque auspicabile che, anche sulla base di un'opportuna azione di condivisione tra i molteplici livelli istituzionali, lo Stato definisca, nell'esercizio dei poteri legislativi di indirizzo unitario che gli spettano anche ai sensi del vigente dettato costituzionale, alcune essenziali linee guida nazionali che orientino in modo vincolante – in quanto "principi generali" di questo ambito del sistema nazionale di istruzione (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n, della Costituzione) - il processo regionale di determinazione delle metodologie di finanziamento a costi standard. Si potranno così individuare principi generali e per l'appunto "minimali" che, nel rispetto dell'autonomia regionale, consentiranno di tenere adeguatamente conto delle esigenze finanziarie necessarie per l'offerta formativa di leFP secondo condizioni di qualità corrispondenti ai criteri di accreditamento e ai LEP così come definiti dalla legislazione statale vigente.

Insomma, per quanto concerne lo Stato rimane ferma la necessità di agire per affrontare le questioni che richiedono interventi di carattere nazionale ed unitario, anche mediante una necessaria opera di sollecitazione e di promozione dell'azione delle Regioni, ovvero, se necessario, con opportuni interventi sostitutivi.

Innanzitutto, va ricordato che lo Stato e le Regioni, come richiesto dalla normativa vigente, devono ancora pervenire all'intesa necessaria per giungere all'approvazione del regolamento governativo relativo alla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni, i cosiddetti LEP. Sul punto, il decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 prevede l'adozione di un regolamento governativo per definire le "*modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali*" indicati nel Capo III del decreto legislativo medesimo in materia di leFP, cioè dei livelli essenziali delle prestazioni che le Regioni devono assicurare "*nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive in materia di istruzione e formazione professionale e nell'organizzazione del relativo servizio*" (ai sensi dell'art. 15, comma 4).

Inoltre occorre che la leFP sia pienamente riconosciuta nell'ordinamento nazionale, evitando quelle forme di oscuramento istituzionale che nella prassi del legislatore e dell'amministrazione statale sono ancora presenti. Quando lo Stato interviene con provvedimenti finanziari sull'edilizia scolastica, ad esempio, la leFP non viene considerata dalle relative norme di legge e dai conseguenti provvedimenti amministrativi, quasi che gli allievi dei percorsi formativi professionalizzanti non abbiano il medesimo diritto di fruire di strutture sicure ed efficienti. È evidente che il loro diritto-dovere all'istruzione in ambienti idonei deve essere garantito dalle pubbliche istituzioni alle medesime condizioni del pari diritto spettante agli studenti delle scuole. Ed ancora, con fatica la leFP è considerata nelle procedure ministeriali che concernono l'orientamento dei ragazzi al termine dell'istruzione secondaria di primo grado, come se il diritto-dovere all'istruzione e formazione si esaurisse nel solo ambito scolastico, e non comprendesse - come da anni è a chiare lettere previsto dalla legge - anche il proseguimento dell'attività formativa nell'ambito dei percorsi della leFP.

Vi è la questione del pieno riconoscimento legale sull'intero territorio nazionale dei titoli acquisiti nel corso dell'intera filiera formativa professionalizzante, con particolare riferimento, tra l'altro, al diploma professionale. E ciò non solo per dare piena effettività alla leFP costituzionalmente garantita, ma anche in ossequio alla normativa europea che impone il corretto riconoscimento e la piena promozione della formazione professionalizzante (la cosiddetta VET). A tal proposito, tra l'altro, una questione dirimente è

quella di dare piena continuità tra i percorsi della leFP iniziale (triennale e quadriennale) e i percorsi della istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e degli Istituti tecnici superiori (ITS). In particolare, sono cruciali le questioni rappresentate dal quarto anno (che è scarsamente finanziato a livello regionale) e dal quinto anno, l'anno di passaggio al livello post-secondario in cui cooperano attualmente – e in modo non sempre coordinato e proficuo - istituzioni educative che fanno parte di diverse filiere formative (scuole, leFP, e Università, oltre al concorso del mondo delle imprese). L'istruzione e formazione professionale non può che essere complessivamente ricostruibile in termini unitari, soprattutto nel rapporto tra formazione iniziale, IFTS e ITS, e non può essere frazionata in una pluralità di offerte differenziate anche strutturalmente.

Inoltre, va ricordato che ai sensi della legge n. 107 del 2015, sempre nel rispetto delle competenze delle Regioni, anche le istituzioni formative accreditate per la realizzazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale, concorrono *"al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo, nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi"* (art. 1, comma 44). Per consentire il perseguimento di tale obiettivo - ossia la pari partecipazione delle istituzioni formative accreditate al sistema nazionale dell'istruzione e dunque la corretta offerta dei relativi percorsi formativi ai giovani allievi che richiedono di usufruire della leFP – si era previsto che l'offerta formativa dei percorsi della leFP sarebbe stata *"definita, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, dal Ministro"* dell'istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. Con ciò si sarebbe assicurata agli allievi iscritti ai percorsi della leFP *"pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado"*, sempre nel rispetto delle competenze regionali, ma dovendosi tener conto *"delle disposizioni di cui alla presente legge"*. Ma questo decreto interministeriale non è stato poi adottato, lasciandosi decorrere inutilmente il termine. Questa prospettiva potrà dunque essere ripresa in un futuro provvedimento legislativo, auspicabilmente con una formulazione più incisiva.

Ancora, nella legge n. 107 del 2015 è stata prevista un'apposita delega al Governo per la *"revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché (per il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale" (v. art. 1, comma 181, lett. d).* L'attuazione di questa delega va opportunamente inserita in un approccio complessivo e sistemico nel contesto delle altre deleghe previste dalla legge n. 107 per l'intero sistema nazionale di istruzione e formazione. Soprattutto, occorre valutare con attenzione la prospettiva della *"rete nazionali delle scuole professionali"* – come sembra emergere dai testi in preparazione, soprattutto riportando l'intervento degli Istituti professionali di Stato ad un ruolo autenticamente sussidiario, e mantenendo la specifica identità e pari dignità delle istituzioni formative accreditate. L'elaborazione di percorsi formativi *"integrati"* tra le diverse istituzioni educative – quelle operanti sotto la competenza statale e quelle operanti sotto la competenza regionale – andrebbe poi considerata come una strada da percorrere nel rispetto del principio di autonomia di ciascuna istituzione e sulla base di specifiche ed ulteriori modalità di finanziamento, senza cioè utilizzare le stesse risorse e addirittura riducendole.

In ogni caso, la garanzia dell'effettività del diritto allo studio riguarda anche gli allievi che, a conclusione del primo ciclo di istruzione, intendono iscriversi ai percorsi di qualifica e diploma professionale. Pertanto, anche i percorsi della leFP andrebbero opportunamente ed adeguatamente considerati dal legislatore statale, a partire dall'attuazione delle predette deleghe ovvero, eventualmente, in sede di correzione e integrazione mediante i decreti legislativi integrativi e correttivi. E ciò al fine costituzionalmente rilevante di non escludere il sistema della leFP dalla garanzia dei pari diritti che, proprio ai sensi delle predette normative, vanno garantiti agli allievi della leFP, al pari degli studenti della scuola.

Ancora, il principio generalissimo della non arbitraria differenziazione nel trattamento ordinamentale dei due ambiti - quello scolastico e quello della leFP – compresenti nel sistema educativo nazionale, ai fini della pari garanzia dei diritti costituzionalmente riconosciuti in egual misura ai rispettivi studenti ed allievi,

andrebbe tenuto in considerazione dal futuro legislatore, soprattutto per colmare le evidenti lacune della legge n. 107 del 2015 che ha affrontato alcuni rilevanti aspetti soltanto con riferimento alla scuola. In tal modo si rimuoverebbe un'inammissibile discriminazione costituzionale che incide sulla pari garanzia del diritto allo studio in entrambi i settori nei quali può essere esercitato il diritto-dovere all'istruzione e formazione. Si tratta, ad esempio, dell'adeguamento della normativa in materia di valutazione e certificazione degli studenti, normativa che appare rilevante anche ai fini dell'ammissione agli esami di Stato degli allievi in possesso del diploma professionale della leFP nonché del raccordo con la normativa vigente in materia di certificazione delle competenze. Si pensi anche alla promozione dell'inclusione scolastica - e quindi anche formativa - degli studenti con disabilità e al riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione, anche tenuto conto del particolare impegno che la leFP tradizionalmente profonde nel campo dell'inserimento ed integrazione degli allievi con disabilità.

Da ultimo, infine, è essenziale che le risorse finanziarie pubbliche destinate al sistema della leFP siano determinate con sufficiente stabilità, secondo un adeguato ammontare, e con criteri improntati ad equità, efficienza e in coerenza con la finalità promozionale del privato sociale che è garantita dalla Costituzione. E ciò sia per assicurare il concreto svolgimento delle politiche pubbliche volte a favorire nell'intero Paese la formazione professionalizzante che è notoriamente indispensabile per il mondo del lavoro e delle imprese, sia per rispondere ad evidenti ragioni connesse alla corretta gestione degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni competenti e dunque per consentire l'efficiente impiego delle risorse disponibili nel sistema dell'istruzione. Per garantire l'equo rispetto del diritto-dovere all'istruzione e formazione per tutti coloro che chiedono di esercitarlo a livello nazionale nella leFP, quindi, non solo occorre ripristinare i finanziamenti che il MIUR destinava alla leFP, e che sono stati sospesi da qualche tempo, ma si dovrebbe anche incrementare quelli resi disponibili dal Ministero del Lavoro, collegandoli soprattutto a parametri, quali la quota capitaria collegata al numero degli allievi dei percorsi. Così, si promuoverebbe efficienza ed equità nell'impiego delle risorse pubbliche da parte delle singole Regioni, sulla base, come sopra accennato, di parametri di finanziamento a costi standard coerenti con metodologie accolte e validate in sede nazionale.