



CIOFS-FP

Centro Italiano Opere Femminili Salesiane - Formazione Professionale

Seminario di Formazione Europa

XXX edizione

Hotel Villa Eur Parco dei Pini

19-21 settembre 2018

La IeFP e il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale

Giulio M. Salerno

Università di Macerata

Centro Italiano Opere Femminili Salesiane - Formazione Professionale
Via di San Saba, 14, 00153 Roma - tel. 0039 065729911 - fax 0645210030
www.ciofsfp.org - e-mail: info@ciofs-fp.org



ISO 9001 0029795
ISO 29990 0029794

Sommario: 1. Le origini e il significato essenziale del principio di sussidiarietà. – 2. La IeFP e la sussidiarietà orizzontale. – 3. La IeFP e la sussidiarietà verticale. – 4. Considerazioni di sintesi e qualche proposta.

1. Le origini e il significato essenziale del principio di sussidiarietà

Le origini del principio di sussidiarietà inteso nell'accezione moderna sono rintracciabili nella dottrina sociale della Chiesa cattolica ed in particolare nell'Enciclica "Rerum Novarum" di Papa Leone XIII (1891) ove, affrontando la questione dei limiti del "diritto d'intervento" dello Stato "per la pubblica e privata prosperità", si afferma quanto segue: "28. Non è giusto (...) che il cittadino e la famiglia siano assorbiti dallo Stato: è giusto, invece, che si lasci all'uno e all'altra tanta indipendenza di operare quanta se ne può, salvo il bene comune e gli altrui diritti. (...) Se dunque alla società o a qualche sua parte è stato recato o sovrasta un danno che non si possa in altro modo riparare o impedire, si rende necessario l'intervento dello Stato".

Il concetto è stato poi ribadito e approfondito nell'Enciclica "Quadragesimo anno" di Pio XI (1931), nell'Enciclica "Mater et magistra" di Giovanni XXIII (1961), ove si parla espressamente di "principio di sussidiarietà", ed infine nell'Enciclica "Centesimus annus" di Giovanni Paolo II (1991), con le seguenti parole: "Disfunzioni e difetti dello Stato assistenziale derivano da un'inadeguata comprensione dei compiti propri dello Stato. Anche in questo ambito deve essere rispettato il principio di sussidiarietà: una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità ed aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune".

Questa impostazione implica che l'esercizio dei compiti di rilievo pubblico sia preferibilmente svolto dagli stessi componenti della collettività, dandosi così luogo alla sussidiarietà in senso orizzontale, così definita in quanto lo svolgimento di attività di pubblico interesse da parte degli stessi consociati determina un'interrelazione, per l'appunto, "orizzontale" tra la comunità governata e le autorità governanti. Inoltre, i compiti di governo vanno preferibilmente attribuiti agli enti pubblici più vicini ai cittadini, dandosi così luogo alla cosiddetta sussidiarietà in senso verticale secondo uno schema che, collocando le pubbliche amministrazioni secondo il rispettivo rapporto di vicinanza con i cittadini (dunque andando dal Comune allo Stato, e non viceversa), privilegia le istituzioni più direttamente collegate alle istanze sociali e dunque considerabili come più capaci di esprimerne le esigenze e soddisfarne i bisogni. Conseguentemente, il principio di sussidiarietà verticale vuole che i compiti di rilievo pubblico possano essere esercitati in via "sussidiaria" - ovvero con il primario scopo di aiuto e di sostegno - dalle amministrazioni pubbliche progressivamente più lontane dai cittadini (e dunque, semplificando, dal Comune alla Regione e poi allo Stato), qualora si accerti che non sussista o sia venuta meno in concreto l'effettiva capacità di provvedervi adeguatamente da parte degli enti a loro più vicini.

Il principio di sussidiarietà, quindi, risponde al canone dell'ausilio e persegue l'obiettivo dell'efficienza. Le pubbliche autorità non possono ostacolare, ma al contrario devono promuovere e favorire lo svolgimento efficiente delle funzioni di interesse pubblico da parte degli stessi consociati. E l'autorità di livello per così dire "superiore" è legittimata ad intervenire qualora l'ente pubblico più vicino ai cittadini - ovvero quello normalmente competente - si dimostri incapace di provvedere in autonomia e con la necessaria efficacia alla tutela degli interessi pubblici e alla soddisfazione dei relativi bisogni sociali. Deve trattarsi, in ogni caso, di interventi pubblici che rispettino la logica sussidiaria, non motivati da una ragione prevaricatrice, ma con fini di sostegno e di aiuto. E l'eventuale intervento sostitutivo nei confronti dell'ente normalmente competente deve

essere adeguatamente motivato circa i presupposti che lo giustificano, e deve essere tendenzialmente temporaneo, in quanto destinato a venir meno qualora riemergano idonee capacità di governo da parte dell'ente provvisoriamente sostituito.

Il principio di sussidiarietà è strettamente collegato con le fondamenta stesse del principio democratico: un ordinamento che afferma e garantisce la sussidiarietà, sia orizzontale che verticale, si orienta quindi in modo più diretto ed effettivo verso l'autogoverno della collettività. Inoltre, si stimola la partecipazione attiva e responsabile dei consociati alla res publica, riducendo così quell'inevitabile distanza tra i governati ed i governanti che sussiste in qualunque struttura sociale complessa.

Dal punto di vista giuridico, va ricordato che il principio di sussidiarietà, sia in senso orizzontale che verticale, è stato recepito nella nostra Costituzione a seguito della riforma costituzionale del 2001, ed esattamente nella vigente formulazione dell'art. 118, commi 1 e 4, Cost., là dove si disciplina la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli territoriali di governo.

Va ricordato, poi, che, a somiglianza di quanto previsto in alcuni ordinamenti federali (come quello svizzero e statunitense), il principio di sussidiarietà in senso verticale è previsto nei trattati europei, allorquando si tratteggiano i rapporti tra le competenze dell'Unione europea e quelle degli Stati membri, disponendo che la prima esercita soltanto le competenze espressamente attribuitele dai trattati e che “in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione” (vedi, dapprima il Trattato di Maastricht nel 1992, e adesso nell'art. 5 TUE).

Molti riferimenti al principio di sussidiarietà sono poi presenti nella legislazione statale e regionale, sia in relazione alla distribuzione delle funzioni pubbliche tra gli apparati amministrativi dello Stato e degli enti territoriali (Regioni e enti locali), sia in ordine allo svolgimento delle funzioni pubbliche da parte dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane. In particolare, circa la sussidiarietà in senso orizzontale, sin dal 1997 si è previsto che le funzioni pubbliche degli enti locali possono trovare svolgimento “anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali” (cfr., rispettivamente, art. 4, comma 3, e art. 3 d.lgs. 59/1997, e poi il d. lgs. 267/2000 che reca il t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Al principio di sussidiarietà in senso verticale, poi, è esplicitamente ispirata l'ultima legge di riforma degli enti locali (vedi art. 1, comma 1, legge cd. “Delrio” n. 56 del 2014).

Circa la IeFP, più in particolare, non poche leggi regionali richiamano espressamente il principio di sussidiarietà, sia in senso verticale nei rapporti tra la Regione e gli enti locali, sia in senso orizzontale nei rapporti con le istituzioni formative accreditate (si vedano rispettivamente, ad esempio, art. 6, comma 2, legge Lombardia n. 19 del 2007, e art. 2, comma 2, lett. c e lett. f, legge Lazio n. 5 del 2015). Come noto, poi, il principio di sussidiarietà è stato posto dalla normativa statale alla base dell'intervento degli Istituti professionali in relazione ai percorsi formativi della IeFP. Ma di ciò parleremo più approfonditamente in seguito.

Come adesso si dirà, i Centri della formazione professionale – vale a dire le istituzioni formative accreditate della IeFP- rappresentano un peculiare esempio di “sussidiarietà orizzontale” ed operano in un quadro ordinamentale caratterizzato anche dalla “sussidiarietà verticale”. Tuttavia, deve riconoscersi che il contesto applicativo del principio di sussidiarietà, complessivamente inteso, nei confronti della IeFP presenta aspetti problematici. Si inizierà dalla sussidiarietà orizzontale, dato

che questo aspetto rappresenta il carattere essenziale, proprio e connaturato, delle istituzioni formative che in Italia, per così dire, “fanno la IeFP”, per poi passare ai profili attinenti alla sussidiarietà verticale, quelli cioè che concernono le istituzioni pubbliche tra le quali è frazionato il “governo” della IeFP.

2. La IeFP e la sussidiarietà orizzontale

Circa la sussidiarietà orizzontale, è noto che mediante i CFP il servizio pubblico della IeFP è erogato da soggetti che non fanno parte delle pubbliche amministrazioni, ma che, ben diversamente, sono diretta espressione di libertà collettive (associativa ed educativa) e di autonomia sociale. Sono, cioè, “corpi sociali” liberamente istituiti, e che pure svolgono un’importante funzione di rilievo pubblico, quella volta a fornire l’istruzione e formazione professionale. I CFP, dunque, forniscono i servizi pubblici di interesse generale che, in base a quanto previsto dalla legislazione nazionale (vedi art. 2, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 61 del 2017), sono necessari per garantire un fondamentale diritto-dovere di cittadinanza, quello all’istruzione e formazione (cfr. art. 2, comma 1, lett. c, legge n. 53 del 2003; art. 1, comma 3, d.lgs. n. 76 del 2005; e art. 1, comma 1 e 5, d.lgs. n. 226 del 2005). In sostanza, salvo limitate eccezioni (si pensi, ad esempio, alla Provincia di Bolzano, ove l’offerta formativa detta “ordinamentale” è offerta dalle Scuole professionali che sono gestite dalla Provincia stessa), senza i servizi offerti secondo la sussidiarietà orizzontale dalle istituzioni accreditate – e fatta salva la presenza, di cui parleremo dopo, dei percorsi di IeFP erogati dagli Istituti professionali di Stato - in Italia non vi sarebbe istruzione e formazione professionale.

Tuttavia, come noto, le attuali modalità di regolazione della IeFP non consentono ai CFP di svolgere in modo adeguato e stabile le loro funzioni, e ciò accade con maggiore frequenza proprio in quelle parti del territorio nazionale che più ne avrebbero bisogno. Tra l’altro, le limitazioni e i condizionamenti che gravano sulla IeFP appaiono dovuti spesso a decisioni di bilancio, ovvero ad atti di natura amministrativa o gestionale che talora impediscono di far emergere le responsabilità politiche di siffatte decisioni. Là dove la IeFP è consentita, certo, vi sono esempi virtuosi, ma non mancano ostacoli che contraddicono il principio di sussidiarietà orizzontale. Dalla differenziazione della disciplina dell’accreditamento tra le varie Regioni (si veda, sul punto, lo studio di Isfol, L’accreditamento delle strutture per la formazione professionale, 2016, in specie pp. 61 ss) alle difficoltà che talora si incontrano nella definizione di una programmazione stabile e pluriennale dell’offerta formativa di IeFP; dall’incidenza talora sin troppo invasiva delle procedure amministrative di vigilanza, controllo e rendicontazione, al finanziamento dei percorsi sulla base di unità di costi standard che sono variamente calcolate (spesso con opinabili selezioni di costi storici) e soprattutto in buona parte insufficienti per consentire l’efficiente erogazione dei percorsi di IeFP; dal mancato completamento della filiera formativa professionalizzante (si pensi, ad esempio, al IV anno soltanto parzialmente attivato a livello nazionale o all’incerta collocazione degli IFTS), all’irrisolto raccordo tra i titoli rilasciati dalla IeFP, le qualificazioni regionali e le qualifiche professionali, questione ancor più urgente con riferimento al cd. sistema duale. Ad esempio, sarebbe coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale diffondere l’esperienza delle Regioni (come ad esempio la Liguria) che prevedono la costituzione di tavoli di consultazione periodica in cui le istituzioni formative accreditate possono partecipare per consentire un’effettiva condivisione delle molteplici problematiche che riguardano il “governo del sistema”, a partire dalle questioni gestionali ed organizzative. A questo proposito, si potrebbe replicare a livello regionale lo strumento del “Tavolo nazionale” che è previsto dal d.lgs. n. 61/2017 per il monitoraggio, valutazione di sistema e aggiornamento dei percorsi di IP (v. art. 10). Ed anche la “Rete nazionale delle Scuole professionali”, prevista sempre dal d.lgs. 61/2017 ed alla quale parteciperanno anche le

istituzioni formative accreditate (art. 7, comma 3), potrebbe essere un importante strumento di concretizzazione della sussidiarietà orizzontale, stavolta a livello nazionale.

Insomma, la regolazione pubblica della IeFP non favorisce le istituzioni formative che, viceversa, in virtù del principio di sussidiarietà orizzontale, dovrebbero essere destinatarie di interventi pubblici di “promozione”, e cioè di aiuto e sostegno. Anzi, le difficoltà di funzionamento sembrano via via accrescersi e talora le prospettive, anche soltanto di sopravvivenza, non appaiono rosee. Poche prospettive di reale sviluppo sulla base di politiche pubbliche effettivamente “promozionali” della IeFP erogata in sussidiarietà orizzontale, si intravedono all’orizzonte. Anche il diritto di cittadinanza all’istruzione e formazione e le stesse libertà educativa e formativa ne risultano fortemente indeboliti.

Il sistema regolatorio della IeFP, dunque, non sembra rispondere appieno al principio di sussidiarietà orizzontale cui si ispira l’art. 118, comma 4, Cost. là dove si prescrive che lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni “favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”. Secondo l’art. 118, comma 4, Cost., quindi, le autorità che compongono la Repubblica – ad ogni livello di governo, centrale o locale – devono rispettare “l’autonoma iniziativa” dei predetti soggetti, ovvero non possono intervenire in modo da ledere quel grado di autonomia che è necessario affinché i corpi sociali intraprendano e procedano liberamente nella “iniziativa” volta a svolgere attività di interesse generale.

In sostanza, la Costituzione esige che, con riferimento alla IeFP, le pubbliche autorità competenti in materia – soprattutto le Regioni, dunque, ma anche lo Stato per quanto di competenza, ad esempio in materia di ordinamento civile o di imposizione fiscale - non devono impedire che i soggetti che sono il frutto del libero associazionismo (tutelata dall’art. 18 Cost.), della libertà educativa (riconosciuta dall’art. 33 Cost.), e della sfera dell’autonomia sociale (garantita dall’art. 2 Cost.), possano determinarsi liberamente nell’avviare queste attività e nello svolgerle in modo adeguato e soprattutto in autonomia rispetto agli stessi poteri pubblici. Soprattutto, i soggetti che agiscono nella IeFP con le forme proprie della sussidiarietà orizzontale, non devono essere considerati o trattati né al pari degli altri soggetti privati che operano in ambiti analoghi, né come se si trattasse di soggetti omogenei alle pubbliche amministrazioni e dunque sottoposti alle medesime norme e discipline. I CFP, insomma, non sono né possono diventare istituzioni paritarie, come avviene, ad esempio, nel caso delle scuole liberamente istituite dagli enti privati che chiedono “la parità” come previsto dall’art. 33, comma 4, Cost.

Sul punto, può rilevarsi che se, da un lato, sussiste la discrezionalità del legislatore (sia statale, che regionale, nel rispetto delle reciproche competenze) nella disciplina delle attività di interesse generale svolte direttamente dai cittadini singoli o associati in regime di sussidiarietà orizzontale, dall’altro lato le pubbliche autorità devono contemporaneamente rispettare l’autonomia organizzativa e funzionale dei soggetti privati. A tal proposito, va ricordato che la discrezionalità legislativa ed amministrativa è sottoponibile al sindacato di costituzionalità o di legittimità in relazione ai molteplici profili (proporzionalità, coerenza interna ed esterna, eccesso di potere, etc.) che usualmente sono oggetto di considerazione nel sindacato della Corte costituzionale o dei giudici.

Ad esempio, potrebbe essere oggetto di sindacato costituzionale verificare se l’intervento legislativo nei confronti dei soggetti che operano in sussidiarietà orizzontale rispetti la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni ovvero, più direttamente, il principio di sussidiarietà orizzontale. Circa questo aspetto, in particolare, non può scambiarsi il consenso delle pubbliche autorità a favore dell’erogazione di prestazioni socialmente rilevanti da parte dei soggetti dell’autonomia sociale, con

l'introduzione di immotivate limitazioni legislative della sfera organizzativa e decisionale di questi soggetti (cfr., per un caso di restrizioni incostituzionali all'autonomia dei corpi sociali che agiscono secondo la sussidiarietà orizzontale, Corte cost. n. 300 e 301 del 2003), limitazioni cioè che non siano strettamente giustificate dalla tutela di altri interessi pubblici rilevanti, come, ad esempio, il diritto all'istruzione o i livelli essenziali delle prestazioni. Poi, circa l'attività amministrativa che interviene in tema di IeFP, essa deve svolgersi nel rispetto delle condizioni poste dalla legge sul procedimento amministrativo, ovvero secondo "criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, nonché dai principi di diritto comunitario" (vedi art. 1, comma 1, legge n. 241 del 1990). Tra questi ultimi spicca quello di proporzionalità del provvedimento e del contraddittorio: il primo principio impone di adottare misure amministrative che non comportino misure sproporzionate ai destinatari; il secondo principio richiede di ascoltare i soggetti interessati prima dell'adozione del provvedimento.

In definitiva, non solo la Costituzione consente senz'altro la presenza dei soggetti istituiti dall'autonomia sociale nell'esercizio di attività rivolte all'erogazione di prestazioni pubbliche, come ad esempio i CFP nell'ambito della IeFP, ma introduce un ulteriore e rilevante aspetto che non raramente nell'ambito della IeFP è trascurato e che dunque deve essere richiamato all'attenzione delle pubbliche autorità competenti. Infatti, l'art. 118, ultimo comma Cost. si riferisce espressamente all'apprestamento di condizioni di "favore" per i soggetti, cittadini o associati, che svolgono attività di interesse generale qualificate come tali dalle pubbliche istituzioni. Proprio in ragione dello specifico rilievo che è ormai costituzionalmente riconosciuto in base al principio di sussidiarietà orizzontale, quindi, i CFP non soltanto non possono essere oggetto di arbitrarie discriminazioni rispetto agli altri soggetti cui è consentito offrire i medesimi percorsi formativi, ma al contrario devono essere disciplinati in modo più vantaggioso, dato che l'art. 118 Cost. consente un'esplicita deroga, stavolta in senso promozionale, rispetto al principio di parità di trattamento posto dall'art. 3 della Costituzione.

3. La IeFP e la sussidiarietà verticale

E' noto che l'ambito ordinamentale definito dalla stessa Costituzione come "istruzione e formazione professionale" è primariamente rimesso alle scelte adottate da ciascuna Regione mediante le rispettive normative legislative e regolamentari, cui conseguono le politiche concretamente adottate dagli organi regionali (Consiglio, Giunta, Assessore competente, etc.) ed attuate dagli uffici amministrativi competenti (regionali o locali). Pertanto, ogni Regione, nell'esercizio dei predetti poteri autonomi, definisce il proprio sistema regionale di istruzione e formazione e, all'interno di quest'ultimo, il proprio "modello di IeFP", che risulta, quindi, stabilito dalle normative regionali (legislative e regolamentari) così come applicate in sede amministrativa dagli apparati competenti.

I modelli regionali di IeFP sono differenziati. Alcune Regioni hanno strutturato modelli di IeFP piuttosto efficaci e nei quali le istituzioni formative accreditate sono sufficientemente funzionanti; in altre realtà, invece, la IeFP è in sofferenza; in altre ancora, la IeFP erogata mediante i CFP è quasi assente. Tuttavia, se l'autonomia costituzionalmente attribuita alle Regioni in tema di IeFP consente la differenziazione e quindi il pluralismo dei modelli regionali, la IeFP stessa, in quanto settore specifico in cui si articola il "sistema nazionale di istruzione e formazione", fa parte della più vasta materia della "istruzione". Dunque, sussistono normative e indicazioni stabilite a livello nazionale che indirizzano e vincolano in senso unitario la modellistica regionale, determinando alcune regole essenziali che devono essere necessariamente comuni a tutti i modelli regionali di IeFP. Come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, la disciplina regionale della IeFP è

subordinata alle norme adottate sulla base di due competenze legislative esclusive che sono attribuite allo Stato stesso: la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, e le “norme generali sull’istruzione” (vedi art. 117, comma 2, lett. m) e lett. n, Cost.). Tra queste regole, in particolare, vi è quella che prevede che la IeFP debba essere erogata in via primaria mediante le istituzioni formative accreditate (vedi il d.lgs. 61/2017, art. 2, comma 1, lett. b). E va ricordato che, secondo quanto previsto dalla disciplina dei livelli essenziali delle prestazioni da erogare in tutto il territorio nazionale, le Regioni devono assicurare “l’iscrizione e la frequenza rispondenti ai livelli essenziali definiti” dalla normativa statale, ed in specie, tra i livelli essenziali dell’offerta formativa, va garantito il “soddisfacimento della domanda di frequenza” (cfr. art. 15, comma 2 e art. 16, comma 1, lett. a, d.lgs. 226 del 2005).

Va notato che le norme di principio in tema di IeFP sono attualmente disperse nelle molteplici disposizioni legislative statali che disciplinano gli aspetti fondamentali del sistema dell’istruzione di cui la IeFP fa parte. Spetta dunque all’interprete il non facile compito di individuare tali norme, ricavandole in via ermeneutica dai provvedimenti legislativi. Forse anche tale difficoltà di “ritrovamento” – in mancanza di un auspicabile “testo unico delle norme di principio” in materia di IeFP - ha ridotto in via di fatto la stessa vincolatività delle norme in questione.

Infatti, deve rilevarsi che a livello regionale non trova omogeneo riscontro quanto disposto nelle norme relative ai livelli essenziali delle prestazioni e nelle norme generali sull’istruzione, sicché in non poca parte dell’Italia ciò che è affermato a parole dalla normativa statale di principio rimane lettera morta. Si pensi, da ultimo, alle norme generali sull’istruzione che sono prescritte dal d.lgs. 61/2017: quante Regioni si sono effettivamente adeguate? Certo, a questo proposito non può negarsi che la lentezza della fase attuativa spettante allo Stato abbia inciso negativamente, accentuando i tempi di risposta da parte delle Regioni. Da una serie di studi recentemente pubblicati (vedi G.M. Salerno, in *Rassegna CNOS*, n. 1 e n. 2 del 2018) ed in corso di pubblicazione, in ordine alla disciplina vigente nelle Regioni che quest’anno sono andate al voto, si è riscontrato che parte delle norme generali sull’istruzione recentemente entrate in vigore è ancora disapplicata. E vi sono casi, come quello del Molise, in cui la normativa legislativa regionale è precedente alla riforma costituzionale del 2001, con la quale sono stati sanciti aspetti essenziali della IeFP quale specifico ambito ordinamentale, ridefinendo i rapporti tra Stato e Regioni in materia di istruzione e di formazione, ed è stato introdotto la garanzia costituzionale del principio di sussidiarietà, sia orizzontale che verticale. In ogni caso, è auspicabile che tutte le Regioni si adeguino con una qualche sollecitudine ai nuovi principi generali sull’istruzione. Se così non fosse, si determinerebbe un circolo vizioso, destinato ad avere esiti assai gravi per la collettività tutta, per il sistema della IeFP, per i giovani e le loro famiglie, per il mondo del lavoro e delle professioni, e, non da ultimo, per la libertà educativa e formativa.

Tra l’altro, nei casi di “modello zero o quasi-zero” di IeFP erogata dalle istituzioni formative accreditate, quei casi cioè ove la presenza dei CFP, per decisione o omissione regionale, è praticamente preclusa o presente in modo assai limitato, non sarebbe irragionevole pensare all’applicazione della norma di chiusura del nostro sistema costituzionale di decentramento istituzionale, procedere cioè all’esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali al fine di assicurare “la tutela dell’unità giuridica (...) e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 120, comma 2, Cost.). Si tratterebbe di una soluzione drastica, ma che la legge attuativa della Costituzione disciplina secondo un’attenta procedura che rispetta la leale collaborazione con gli enti eventualmente interessati. Sono previste l’assegnazione di un termine congruo per adottare i provvedimenti necessari, e, decorso tale termine, l’adozione dei provvedimenti necessari, anche normativi, da parte del Governo, ovvero

la nomina di un apposito commissario (vedi art. 8 legge 5 giugno 2003, n. 131). Come noto, il potere sostitutivo è stato applicato, ad esempio, in tema di sanità, seppure mediante formule e procedimenti previsti da apposite normative.

Un caso particolare di intervento definito esplicitamente “sussidiario” – sulla base dell’applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale - dello Stato in tema di IeFP si è verificato, come già accennato, in relazione agli Istituti professionali di Stato e alla possibilità che essi provvedano all’erogazione dei percorsi della IeFP. Ciò è avvenuto, inizialmente, sulla base della disciplina posta con il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, che ha introdotto le due formule della “sussidiarietà complementare” e della “sussidiarietà integrativa” (in attuazione dell’art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito dalla legge n.133/2008). Va sottolineato che tale d.P.R., per espressa previsione del d.lgs. 16 aprile 2017, n. 61, non trova più applicazione a partire dalle prime classi dell’anno scolastico appena iniziato, dovendovi dunque iniziare ad applicare quanto previsto da quest’ultimo decreto legislativo. A regime, dall’anno scolastico 2022-2023 il d.P.R. n.87/2010 sarà definitivamente abrogato, come è disposto dall’art. 13 del d.lgs. n. 61 del 2017. A nostro avviso, il d.lgs. 61/2017 prescrive sul punto che l’erogazione dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti professionali debba avvenire soltanto mediante la tipologia della “sussidiarietà complementare”, ovvero attivando sin dal primo anno classi di allievi esclusivamente destinate al conseguimento dei titoli della IeFP (qualifica e diploma professionali). E ciò perché, con una chiarissima “norma generale sull’istruzione” che è posta dallo stesso d. lgs. 61/2017 (cfr. art. 2, comma 1), si prevede che, al termine della scuola secondaria di primo grado, sussistono in Italia due sole tipologie di percorsi formativi professionalizzanti, o quelli della IP o quelli della IeFP, così escludendosi ogni forma di ibridazione o compenetrazione tra i predetti percorsi.

Tra l’altro, va ricordato che già nel 2010 la Corte costituzionale ha bocciato una normativa regionale (si trattava della Regione Toscana), in quanto, creando un percorso di IeFP diverso da quello previsto dalla legislazione statale, si era “così rotto l’unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un tertium genus nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale” (vedi il punto 3.4. del Considerato in diritto nella sentenza n. 309 del 2010). In ogni caso, si tratta di un problema all’ordine del giorno e che deve essere affrontato dallo Stato e dalle Regioni in questa prima fase, in realtà piuttosto convulsa e confusa, di attuazione del d.lgs. n. 61/2017.

Va aggiunto che nel regolamento, recentemente entrato in vigore ed approvato in attuazione dell’art. 3, comma 3 del decreto legislativo (decreto 24 maggio 2018, n. 92, pubblicato in G.U. 27 luglio 2018, n. 173), si riproduce per lo più quanto già previsto dal decreto legislativo (vedi art. 5, comma 10), senza altro aggiungere, e così rinviando ai “criteri generali” che dovranno essere dettati con il decreto ministeriale di attuazione dell’art. 7, comma 1, del decreto legislativo. Si tratta cioè del decreto interministeriale sui “racordi” tra IP e IeFP e per la realizzazione dei percorsi di IeFP in regime di sussidiarietà, decreto che ancora non è stato pubblicato, pur essendo già stata raggiunta l’8 marzo 2018 la prescritta intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni su uno schema di decreto approvato il 2 marzo 2018.

Tra i “criteri generali” previsti da questo schema di decreto, quelli relativi all’intervento sussidiario degli Istituti professionali sollevano alcuni dubbi, anche di compatibilità rispetto al decreto legislativo n. 61/2017. Si prevede, infatti, un’ambigua disposizione relativa ai percorsi di IP, all’interno dei quali gli Istituti professionali, “al fine di favorire” agli studenti che frequentano tali percorsi “il conseguimento di una qualifica o di un diploma professionale di IeFP coerente con l’indirizzo di IP”, possono prevedere interventi per integrare, anche con la collaborazione delle istituzioni formative della IeFP, i percorsi di formazione professionale con attività idonee a far acquisire, nell’ambito del Piano Formativo Individuale (PFI) (...) conoscenze, abilità e competenze

riconoscibili in termini di crediti formativi” (vedi art. 3, comma 2, dello schema di decreto interministeriale). Ciò dovrebbe avvenire utilizzando, rispettivamente nel biennio e nel triennio, la quota di orario destinata alla personalizzazione del percorso di apprendimento e – con una qualche acrobazia, possiamo aggiungere - gli spazi di flessibilità previsti per effettuare i passaggi tra i due sistemi. A nostro avviso, questa previsione normativa risulta incompatibile con la predetta norma generale sull’istruzione prevista dal d.lgs. 61/2017 che prevede la scelta tra due soli percorsi di istruzione professionalizzante, o i percorsi di IeFP o i percorsi di IP. La previsione di “interventi integrativi” nei percorsi di IP costituisce una deroga non prevista né ammessa dal decreto legislativo n. 61/2017 e mira essenzialmente ad introdurre un meccanismo da utilizzare in fatto per proseguire nei percorsi misti, ibridi, o di sussidiarietà integrativa sinora applicati a livello regionale.

Ed ancora, i criteri generali indicati nello schema di decreto appaiono insufficienti per rispondere davvero al principio di sussidiarietà verticale. Nulla si aggiunge circa i presupposti e le motivazioni che dovrebbero consentire e giustificare l’attivazione dell’intervento sussidiario. E, per di più, si prevede in modo generico che tali percorsi siano erogati dagli Istituti professionali “nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazioni vigenti” (v. art. 5, comma 4 che prevede una sola limitazione relativa alla dotazione organica del personale docente). Insomma, rimane un intervento statale che, ribaltando il senso proprio della sussidiarietà verticale, è rimesso alla piena discrezionalità della Regione, e per di più senza che vi sia alcuna valutazione sull’effettiva inidoneità o incapacità delle istituzioni formative accreditate ad erogare il servizio pubblico, e quindi sull’obiettivo necessità che le strutture educative dello Stato operino in affiancamento o addirittura in sostituzione dei CFP. Inoltre, la vera sussidiarietà verticale implicherebbe la sostituzione temporanea dello Stato nell’esercizio delle competenze proprie delle Regioni, quelle – come si è visto - di regolazione e di governo del sistema regionale di IeFP, e non l’erogazione del relativo servizio pubblico che spetta, come prescritto da una norma generale sull’istruzione, alle istituzioni formative accreditate. I percorsi di IeFP erogati dagli Istituti professionali, infatti, non sono volti a sostituirsi temporaneamente alle istituzioni formative accreditate per ragioni di obiettiva incapacità di queste ultime, ma sono uno strumento di sostegno statale - strumentale e finanziario – permanentemente attivabile qualora le Regioni, per ragioni squisitamente politiche, non intendano dare pieno ed effettivo spazio alle istituzioni formative cui, secondo la predetta norma generale sull’istruzione, tale funzione di rilievo pubblico deve essere liberamente consentita, ed anzi favorita, in nome della sussidiarietà orizzontale. In conclusione, questa tipologia di intervento statale può essere definita - con un’espressione certamente forte, ma assai evocativa - come “sussidiarietà invertita”.

Come già detto, i CFP operano in un ambito ordinamentale, la IeFP, che presenta particolari peculiarità dal punto di vista della “sussidiarietà verticale”. Infatti, se, come abbiamo sopra visto, le competenze pubbliche regionali (salvo alcune eccezioni) non si estendono agli aspetti gestionali del servizio di IeFP, il “governo di sistema” della IeFP è distribuito tra i diversi livelli territoriali secondo principi che privilegiano la competenza regionale, e non quella statale, né, all’opposto, quella dell’ente locale più vicino ai cittadini, ovvero il Comune. Infatti, come noto, sulla base della Costituzione così come modificata nel 2001 (con la legge di revisione costituzionale n. 3/2001), le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di IeFP, in quanto nell’art. 117, comma 3, Cost. l’“istruzione e formazione professionale” è stata espressamente esclusa dalla competenza cosiddetta “concorrente” (cioè ripartita tra Regioni e Stato, al quale è riservata la disciplina dei “principi fondamentali”) relativa alla “istruzione”. Conseguentemente, in materia di IeFP alle stesse Regioni spetta la competenza regolamentare così come la competenza di determinare a quale autorità territoriale (alle Regioni medesime, alle Città metropolitane, alle Province o ai Comuni) spettino le corrispondenti attribuzioni amministrative. E ciò ai sensi dell’art. 118, comma 2, Cost.

che indica tre principi che devono guidare il conferimento di attribuzioni, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, ad enti diversi dai Comuni: sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I modelli regionali di IeFP hanno declinato variamente il principio di sussidiarietà verticale in senso discendente, seppure in genere sulla base di decisioni assunte sulla base di valutazioni politiche più che in virtù di approfondite analisi volte ad individuare l'ambito ottimale di regolazione. Talora, soprattutto a seguito della già richiamata legge Delrio del 2014 alcune Regioni (come la Liguria) hanno concentrato nell'amministrazione regionale la più parte delle competenze in tema di IeFP; in altre realtà, invece, si sono mantenute talune competenze decentrate in capo alle Province (come in Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Toscana, Umbria), e, là dove esistano, alle Città metropolitane (come, ad esempio, nel Lazio o in Piemonte) (per questi ed altri riferimenti, si veda G. Zagardo, *La IeFP nelle Regioni. Situazioni e prospettive*, Quaderno CNOS-FAP, 2018).

A tutto ciò si aggiunga la non infrequente farraginosità dei meccanismi concertativi tra le Regioni che rendono alquanto lenti alcuni processi decisionali di cui si sente stringente necessità. Si pensi, ad esempio, all'aggiornamento del Repertorio delle figure delle qualifiche e dei diplomi che si attende con una qualche urgenza al fine di consentire la più stretta aderenza tra l'offerta formativa della IeFP e le richieste effettive del mondo del lavoro e delle professioni. Certo, tanto è stato fatto, ma ancora molto rimane da fare. A tal proposito, non possono nascondersi le difficoltà che talora si incontrano nella concertazione tra le amministrazioni regionali prima di pervenire a decisioni sufficientemente condivise in materia di IeFP. Del resto, in senso critico sulla molteplicità dei "tavoli di riflessione" e sulla "possibilità attuale di ricondurli ad uno", già le Regioni si sono espresse in un documento del 2016 (approvato il 24 marzo 2016 dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome). Parimenti, il confronto tra le Regioni e lo Stato (e le relative amministrazioni ministeriali) è frazionato tra una molteplicità di tavoli ed organismi - politici, tecnico-politici o tecnici -, che talora non dialogano tra loro, rendendo più defatiganti le rispettive attività.

4. Considerazioni di sintesi e qualche proposta

In estrema sintesi, in tema di IeFP l'applicazione del principio di sussidiarietà in senso orizzontale incontra non poche difficoltà, mentre la sussidiarietà in senso verticale è variamente declinata in senso discendente (dalle Regioni agli enti locali), trova applicazione sul versante ascendente (dalle Regioni verso lo Stato) soprattutto mediante il criticabile ricorso agli Istituti professionali di Stato, e non risulta effettivamente concretizzata là dove sarebbe più necessaria l'armonizzazione degli assetti regolatori e delle politiche regionali. A nostro avviso, da queste riflessioni emerge la necessità di interventi correttivi che diano compiuta attuazione al principio di sussidiarietà complessivamente inteso.

Innanzitutto, sul versante strettamente normativo, è indispensabile l'apprestamento di normative e di politiche regionali che siano complessivamente coerenti con le vigenti indicazioni di principio poste dalla normativa statale, e che consentano di superare quelle non poche criticità sopra rilevate che ostacolano in concreto "l'autonoma iniziativa" dei CFP. A ciò si aggiunge la necessità di introdurre ulteriori normative statali che specificino i livelli essenziali delle prestazioni che appaiono indispensabili per garantire l'attivazione dei percorsi di IeFP su tutto il territorio nazionale. Si pensi, ad esempio, ai costi standard da utilizzare per il finanziamento dei percorsi della IeFP, similmente a quanto si è già fatto per gli ITS (vedi art. 1, comma 47, lett. e legge 107 del 2015, il decreto interministeriale n. 713 del 16 settembre 2016 e il conseguente decreto dirigenziale n. 1284 del 28 novembre 2017).

In secondo luogo, dal punto di vista istituzionale, appare utile l'introduzione di apposite strumentazioni di raccordo tra lo Stato e le Regioni, e di coesione tra le Regioni stesse. Tali strumentazioni andrebbero delineate come un utile corredo da porre a sostegno ed ausilio delle Regioni stesse nell'adozione delle principali decisioni di governo della IeFP. La finalità dovrebbe essere quella di consentire alle Regioni di affrontare e di superare in modo condiviso quelle oggettive condizioni di inefficienza, e dunque gli ostacoli e i ritardi, che si manifestano o che inevitabilmente possono manifestarsi nella regolazione della IeFP. Inoltre, se l'attuale quadro nazionale della IeFP appare già piuttosto frammentato e disomogeneo, ulteriori varianti potrebbero scaturire dall'eventuale applicazione – attualmente richiesta da più Regioni anche in relazione alla IeFP – del cosiddetto “regionalismo differenziato” ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. Qualora ciò avvenisse, l'esigenza di meccanismi che assicurino la definizione di un quadro unitario “minimo” del governo della IeFP sarebbe ancor più evidente.

Allora, è auspicabile l'introduzione di appositi organismi e procedure che consentano alle molteplici istituzioni competenti di procedere in modo spedito ed efficace alla comune riflessione e alla condivisione decisionale sulle questioni relative agli aspetti fondamentali della governance della IeFP. Sarebbe ipotizzabile inserire le istituzioni competenti (statali e regionali) in una “Rete nazionale della IeFP”, Rete appositamente strutturata – sia a livello politico che sul piano delle competenze tecnico-amministrative - con normativa statale, e dotata dei compiti, da esercitarsi nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale e del principio di leale collaborazione, necessari per assicurare coerenza funzionale al complessivo governo della IeFP. Tra l'altro, si potrebbe attribuire a tale “Rete nazionale della IeFP” la funzione di proporre le norme generali sull'istruzione in materia di IeFP, così come proprie competenze in relazione alla destinazione delle risorse, ambito ove sarebbe opportuno introdurre il principio di solidarietà interregionale al fine di superare le particolari difficoltà che si incontrano nell'attivazione della IeFP in alcune zone del Paese.

L'obiettivo da perseguire non è soltanto quello di garantire condizioni sufficientemente omogenee nell'erogazione della IeFP nell'intero territorio nazionale. Nel contempo, infatti, occorre perseguire gli obiettivi di efficienza che sono propri del principio di sussidiarietà: accrescere la qualità dei servizi formativi offerti; incrementare il corretto impiego delle risorse pubbliche; e, non da ultimo, ridurre quello stato di disorientamento che spesso colpisce gli attori sociali (a partire dai giovani e dalle famiglie) che animano la IeFP a dispetto dei tanti e vari problemi posti dalle norme e dalle procedure vigenti.

In definitiva, la finalità complessiva è quella di assicurare che l'erogazione dei percorsi di IeFP da parte delle istituzioni formative accreditate avvenga in condizioni regolatorie ed istituzionali oggettivamente più favorevoli, in piena coerenza quindi con il principio di sussidiarietà in senso orizzontale.

Perché ciò si possa realizzare, occorre che cresca in tutti maggiore consapevolezza sulla necessità che la IeFP, nel pieno rispetto del dettato costituzionale, sia davvero caratterizzata dall'applicazione diffusa, responsabile ed efficiente del principio di sussidiarietà. Uno sforzo per il bene comune appare in questo senso indispensabile ed urgente.