

I diritti
dell'istruzione professionalizzante
a 22 anni dalla l.cost. n. 3/2001

Giulio M. Salerno
Università degli Studi di Macerata

Sommario

- 1) I diritti della/nella leFP come «**bussola**» **essenziale**
- 2) Quali sono i **diritti costituzionali della/nella leFP** e cosa implicano
- 3) La questione dell'**inattuazione** dei diritti
- 4) Alcuni processi **in fieri**

1) La legge cost. n. 3/2001: tre novità costituzionali sul versante dell'istruzione

- **A) nuova materia di competenza regionale esclusiva sulla leFP, nei limiti posti a garanzia dell'unitarietà del sistema nazionale dell'istruzione**, come le «norme generali sull'istruzione», i «LEP» e i «principi di coordinamento della finanza pubblica» (vedi, ad esempio, Corte cost. n. 287/2012)
- **B) nuovo ordinamento della leFP posto all'interno della «istruzione», ma distinto e autonomo dalla scuola che è attribuita alla competenza regionale concorrente** (sul divieto di istituire un «*tertium genus*» vedi Corte cost. 309/2010)
- **C) nuovi diritti di cittadinanza costituzionalmente rilevanti in tema di leFP**: la necessaria ma non immediata «rilettura sistematica ed evolutiva» degli art. 33-34, e della disciplina sull'istruzione ex art. 117, commi 2 e 3, Cost. (vedi Corte cost. 200/2009)

Una rivoluzione costituzionale e istituzionale

- Dal 1948: **distinzione tra le attività di «istruzione ed educazione» nella scuola** (disciplinate nei «rapporti etico-sociali») **e le attività di «formazione ed elevazione» per i lavoratori** (disciplinate nei «rapporti economici»)
- Nel 2001: **l'istruzione costituita da due ambiti formativi**, di cui uno, la leFP, direttamente collegato ai profili «professionali»
- Dalla competenza (quasi) esclusiva dello Stato sull' «istruzione» con finalità educative, alla **creazione della competenza regionale sulla leFP: competenze non distinguibili allo «stato puro», ma correlabili in base alla «leale collaborazione»** (Corte cost. 50/2005)

Il ribaltamento della prospettiva

- Dalla scuola come fattore costruttivo, diffusivo e omogeneo di un unico modello centralizzato di istruzione (libero soltanto sul versante delle istituzioni «paritarie»), **all'istruzione come sistema nazionale composito, autonomistico sul versante scolastico** («autonomia delle istituzioni scolastiche) **e sussidiario sul versante della leFP**
- **Da un processo discensionale e di «massa» ad un percorso che vede protagoniste le autonomie, le formazioni sociali e quindi la persona attiva**
- Va ricordato che tutte le istituzioni (dallo Stato ai Comuni) sono ora tenute a favorire **«l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»** (art. 118, u.c., Cost.)

L'originalità della leFP, le problematiche che ne conseguono, e il ruolo dei diritti della/nella leFP

- **L'originario ruolo sussidiario del «privato sociale»:** la responsabilità indiretta delle istituzioni pubbliche competenti: con funzioni di regolazione, finanziamento, monitoraggio, promozionali, ma non di erogazione del servizio pubblico
- **La territorialità dell'offerta del servizio pubblico:** variabile dipendente dal rapporto tra la proattività del privato sociale, il contesto locale (forze economiche e sociali) e l'atteggiamento di apertura/chiusura delle Regioni
- **La flessibilità dell'assetto strutturale e delle interconnessioni con la scuola:** variabile dipendente dal mutevole determinarsi dei processi decisionali tra istituzioni, forze politiche e sociali, nazionali e regionali
- **E allora, i diritti costituzionali della/nella leFP sono una «bussola» essenziale, inderogabile e inviolabile, per guidare i comportamenti di tutti!**

2) L'identificazione dei diritti costituzionali della/nella leFP: a) dal punto di vista dei destinatari del servizio pubblico

- **Diritto alla leFP come diritto universale all'istruzione:** diritto alla libera scelta e quindi all'accesso ai percorsi formativi della leFP collegati al diritto-dovere all'istruzione e formazione (art. 34, commi 1 e 2, Cost.: scuola «aperta a tutti», «gratuità» dell'istruzione obbligatoria)
- **Diritto alla leFP come diritto sociale effettivamente garantito:** diritto all'intervento pubblico per «rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze» (art. 34, comma 4)
- **Diritto alla leFP e principio verticale/meritocratico:** come diritto di raggiungere i «gradi più alti» dell'istruzione per i «capaci e meritevoli anche se privi di mezzi» (art. 34, comma 3, Cost.)

b) Dal punto di vista delle istituzioni formative, la Costituzione prevede:

- La libertà dell'arte e della scienza, e quindi il divieto della «cultura di Stato», e la libertà del relativo insegnamento (art. 33, comma 1, Cost.): la libertà della scuola diventa anche **libertà della leFP**
- la libertà di costituzione delle istituzioni educative da parte di soggetti privati, singoli o enti, «*senza oneri per lo Stato*» (art. 33, comma 3, Cost.) significa anche **libertà di costituire le istituzioni formative della leFP** senza oneri a carico dello Stato
- la libertà di organizzazione e di svolgimento delle attività formative, nei limiti delle «*norme generali sull'istruzione*» (art. 33, comma 2, Cost.: si prevede l'istituzione di «*scuole statali per tutti gli ordini e gradi*») significa anche **libertà di organizzare e svolgere le attività formative della leFP** nei limiti delle predette norme

Altri punti da considerare

- La previsione costituzionale di «**un esame di Stato per (...) la conclusione**» dei «**vari gradi o ordini di scuole**» e per «**l'abilitazione all'esercizio professionale**» (art. 33, comma 5, Cost.): come assicurare alla leFP il riconoscimento nazionale dei titoli conclusivi dei percorsi formativi?
- Il diritto costituzionale delle «**istituzioni di alta cultura**» «**di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato**» (art. 33, comma 6, Cost.): è un percorso da valorizzare
- **La complessa interconnessione con i diritti relativi alla «Formazione professionale» (vedi apprendimento permanente) e alle «politiche attive del lavoro»:** offerta e domanda di formazione parzialmente sovrapposte, moltiplicazione vs. semplificazione dei processi organizzativi, risorse finanziarie, etc.

Gli effetti dei diritti della/nella leFP in quanto diritti costituzionali

- Hanno i connotati propri dei diritti costituzionali, e cioè sono:
- **riconosciuti anche quando si agisce «nelle formazioni sociali»** (art. 2 Cost.)
- **necessari per il libero svolgimento della personalità** (art. 2 Cost.)
- **collegabili a doveri di solidarietà sociale** (art. 2 Cost.)
- **attribuiti a «tutti» i cittadini** (art. 3, comma 1, Cost.) ed **estesi agli stranieri in condizioni di eguaglianza** (Corte cost.)
- **disciplinati dalla legge nel rispetto del principio di eguaglianza** (art. 3, comma 1, Cost.) e **del principio di legalità sostanziale** (art. 97, comma 2, Cost.)
- promossi dalle autorità pubbliche per assicurare la **parità di opportunità e la rimozione degli ostacoli che ne impediscono l'esercizio** (art. 3, comma 2, Cost.)
- **garantiti rispetto a qualunque autorità e prevalenti su qualunque anche fonte del diritto in base al principio di legalità costituzionale** (artt. 54 e 134 Cost.)

3) Le questioni sull'attuazione/inattuazione dei diritti costituzionali nella/della leFP

- Il ruolo della «legge-delega» Moratti (n. 53/2003) nella **definizione del sistema educativo di istruzione e formazione**, con il secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed **il sistema dell'istruzione e della formazione professionale: è diventato un sistema?**
- Tra i criteri di delega: assicurare a tutti il **diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. E' assicurato davvero?**
- **La misura del conseguimento effettivo dei diritti costituzionali della/nella leFP dipende dall'attuazione legislativa! Cosa si può fare contro l'omissione legislativa?**

I decreti legislativi: qualche approfondimento

- **A) D.lgs. n. 286/2004: Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione**
- **Art. 3: All'INVALSI il compito di effettuare verifiche sulle conoscenze e le abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta formativa; ma per la leFP le verifiche riguardano solo i livelli essenziali di prestazione e sono effettuate tenuto conto degli «altri soggetti istituzionali che già operano a livello nazionale nel settore»: in attesa di attuazione!**

B) D.lgs. n. 76/2005: il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione

- ***La Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età.*** La fruizione del diritto, cui è connesso un **dovere sociale** e che è esteso anche ai **minori stranieri**, è gratuita. E' garantita l'integrazione delle **persone in situazione di handicap**. ***Questi impegni sono davvero rispettati?***
- ***«L'iscrizione è effettuata presso le istituzioni del sistema dei licei o presso quelle del sistema di istruzione e formazione professionale che realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale e spendibili nell'Unione europea, se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione definiti ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53, e secondo le norme regolamentari di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge medesima»: mai attuato!***

C) D. lgs. n. 226/2005 – Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni

- Capo III (articolo 15-22)
- **Sono definiti i livelli essenziali (LEP) per i percorsi di istruzione e formazione professionale** che le Regioni devono assicurare nell'esercizio delle loro competenze legislative, con particolare riferimento all'offerta formativa, all'orario minimo annuale, ai requisiti dei docenti, alla valutazione e certificazione delle competenze, alle strutture ed ai servizi delle istituzioni formative. I livelli essenziali costituiscono requisiti per l'accreditamento e l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni formative delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano.
- Art. 15, comma 4: *Le modalità di accertamento del rispetto dei livelli essenziali di cui al presente Capo sono definite con il regolamento previsto dall'articolo 7, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53: mai attuato!*

D) Il d.lgs. n. 61/2017: Nuove «norme generali sull'istruzione» professionalizzante

- **Dal 2001 è irrisolto il problema della compresenza – e quindi della definizione dei rapporti – tra IP e leFP**
- **L'impostazione del d.lgs. n. 61/2017** (originariamente collegato alla fallita riforma costituzionale «Renzi-Boschi» circa il riaccentramento a favore della competenza statale): la distinzione, nella pari dignità, tra percorsi della IP e percorsi della leFP, all'interno di una molteplicità di strumenti di attuazione condivisi tra Stato e Regioni
- Non solo vi è stata una **limitata attuazione del d.lgs. n. 61/2017** in sede regionale, ma **mancano ancora leggi regionali sulla leFP post 2001 e post 2003!**

In definitiva,

- **L'evanescenza dei nuovi diritti nella/della leFP:** ad esempio, il corso annuale per l'esame di Stato, ma con quale attuazione? E il riconoscimento dei titoli della leFP?
- **L'insufficienza della nuova sussidiarietà degli IP:** la permanente «geopardizzazione» della leFP come un problema di diritti ancora non garantiti
- **La «Rete delle Scuole professionali» come strumento per una condivisione paritaria:** ancora in attesa di attuazione
- **I diritti della/nella leFP rimangono largamente, concretamente e diffusamente inevasi**

4) Infine, due processi in corso da considerare con estrema attenzione

- **a) La nuova «filiera formativa tecnologico-professionale» secondo il ddl Valditara**
- **Il confronto diretto tra leFP e IP sperimentale/quadriennale: sfide e opportunità, vantaggi e rischi**
- **L'opportunità della partecipazione** della leFP con la salvaguardia dell'identità e la garanzia dei diritti della/nella leFP: può essere un'occasione per una maggiore e più diffusa attuazione?
- **La prospettiva della creazione di una «VET» italiana** con la giusta strategia e la corretta tattica: tutelare i veri «interessi», cioè l'attuazione dei diritti di cittadinanza alla leFP

E ancora

- **b) I LEP della leFP nell'autonomia differenziata**
- **La determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard nella leFP:** il significato cruciale, anche a prescindere dall'autonomia differenziata, per la determinazione delle risorse e degli impegni «minimi» per tutte le Regioni
- **Il procedimento in corso e da concludersi entro l'anno:** Commissione Cassese, Commissione tecnica per i costi e fabbisogni standard, Cabina di Regia, Conferenza unificata, DPCM
- **L'esame parlamentare del disegno di legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. (A.S. n. 615):** possibilità di ulteriori modifiche mediante i successivi decreti legislativi

In conclusione

- **Dal 2001 la leFP è ancora «in mare aperto»; tanto è cambiato, ma molto va ancora realizzato**
- **E' indispensabile una vera ed effettiva garanzia dei diritti costituzionali della/nella leFP**
- **E' necessario un «governo della leFP» che assicuri realmente questi diritti**
- Come diceva Hans Kelsen: *«Il problema della democrazia è il problema di un governo che garantisca la maggiore libertà individuale possibile»* (I fondamenti della democrazia, 1955).