

BOZZA n. 3 Per il gruppo di lavoro “Istruzione”

Di G. D’Auria – 14 luglio 2002

Istruzione e formazione professionale

1. Quella che, oggi, viene denominata “istruzione professionale” (per distinguerla dall’ “istruzione tecnica”: v. infra) era compresa, nell’ordinamento Casati (1859), entro l’area dell’ “istruzione tecnica”, che rappresentava un canale di istruzione professionale post-elementare costituito da “scuole tecniche” (biennali), finalizzate alla preparazione per lo svolgimento di mestieri “semplici”, e (in secondo grado) da “istituti tecnici”, rivolti alle attività di livello intermedio.

Le une e gli altri avevano un forte radicamento nelle realtà economiche locali e, anzi, nascevano e operavano per iniziativa e con il sostegno finanziario – spesso congiunto – di associazioni industriali, camere di commercio, fondazioni, enti locali. Di qui, la loro “autonomia” dal sistema scolastico statale, con ordinamenti didattici largamente auto-determinati in funzione dell’addestramento alle professioni richieste dall’economia locale (e, naturalmente, con gestione amministrativa interamente governata dai soggetti finanziatori). Si trattava, quindi, di un “complesso formativo” extrascolastico, le cui tracce – in termini di autonomia degli istituti – sono state percepibili fino al riconoscimento generalizzato, nel corso degli anni Novanta del secolo scorso, dell’autonomia scolastica.

2. Con la l. n. 889/1931, le “scuole tecniche” e gli “istituti tecnici” vennero annessi all’ordinamento scolastico statale, con una marcata accentuazione della loro strumentalità alle esigenze della produzione e con l’eliminazione di ogni possibile accesso all’istruzione universitaria (prima consentito tramite la sezione fisico-matematica degli istituti tecnici).

L’assetto dell’istruzione tecnica è tuttora sostanzialmente disciplinato dalla legge del 1931 (v. pure infra , par. 8), mentre l’istruzione professionale, che anche questa legge includeva nell’istruzione tecnica, si svilupperà come “ordine di scuole” soltanto a partire dal 1950 (v. infra, par. 3).

3. La Costituzione del 1947 riconobbe il diritto dei lavoratori alla formazione e all’elevazione professionale (art. 35.2) e attribuì alla competenza regional e la materia dell’ “istruzione artigiana e professionale” (art. 117.1).

Senonché, l’ordinamento italiano non conosceva, all’epoca, un tale ordine di istruzione, onde si ritenne che il costituente non potesse che riferirsi alla formazione professionale extrascolastica.

Su questo presupposto, il Ministero della pubblica istruzione, in attesa dell’attuazione dell’ordinamento regionale, ebbe buon gioco, prima in via sperimentale e poi – a partire dal 1950 – in via sistematica, a trasformare (utilizzando la possibilità, offerta dal r.d.l. n. 2038/1938, di creare scuole ad ordinamento speciale diverse da quelle tipiche) le “scuole tecniche” in “istituti professionali”, collocati nell’istruzione secondaria statale di secondo grado e abilitati (dopo un corso di due o tre anni) a rilasciare titoli di studio riconosciuti sul mercato del lavoro.

E' con questa trasformazione che prende corpo l'ordine dell' "istruzione professionale", cui verrà preposta una apposita direzione generale del Ministero della pubblica istruzione (distinta da quella dell'istruzione tecnica).

4. Sul presupposto che la Costituzione, nell'attribuire alle regioni l' "istruzione artigiana e professionale" si fosse riferita alla sola formazione professionale extrascolastica, il decentramento alle regioni della materia "formazione artigiana e professionale" – operato, prima, dal d.p.r. n. 10/1972 e, poi, dal d.p.r. n. 616/1977 e dalla l. 845/1978 (legge-quadro sulla formazione professionale) – ha riguardato tutte le attività formative che non si concludessero con il rilascio di un titolo di studio.

5. Questi pochi cenni sembrano sufficienti per spiegare le origini della distinzione tra formazione professionale , svolta con finalità "addestrative" al di fuori del sistema scolastico e con sbocchi unicamente lavorativi, e istruzione professionale , svolta all'interno del sistema scolastico e con possibili sbocchi sia nel mondo del lavoro, sia – dopo il "prolungamento" a cinque anni dei corsi degli istituti professionali (1969-70) – nella frequenza di una facoltà universitaria.

6. Alla distinzione tra formazione e istruzione professionale si è uniformato il sistema di formazione professionale regionale fino al d.lgs. n. 112/1998 e, in pratica, fino ad oggi (è emblematico che l'art. 114.3 d.lgs. n. 112 identifichi espressamente la materia "istruzione artigiana e professionale" di cui al vecchio art. 117.1 Cost. con la materia "formazione professionale"). Si noti che, con il d.lgs. n. 112, l'amministrazione statale è riuscita a conservare, sulla base di tale distinzione, una quota rilevante di funzioni (cfr. l'art. 142), mentre la necessità di integrare, nei sistemi economici regionali, la formazione e l'istruzione professionale ha dato luogo al tentativo (non riuscito) dello Stato di conservare il "controllo" del settore attraverso una "Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale" (prevista dall'art. 88 d.lgs. n. 300/1999 ma mai istituita).

7. La necessità di "fondere" il governo della formazione e dell'istruzione professionale è all'origine della scelta, compiuta dal legislatore costituente del nuovo titolo V (parte seconda), di inscrivere la materia dell' istruzione e formazione professionale fra quelle sulle quali si esercita la potestà legislativa esclusiva delle regioni.

A parte la formazione professionale extrascolastica , già di competenza regionale (e munita, a suo tempo, con la citata l. 845/1978, di una legislazione statale di principio), ci si chiede quali implicazioni abbia la totale sottrazione dell' istruzione professionale alla esclusiva potestà legislativa (e amministrativa) statale, finora indiscussa.

Non par dubbio che una risposta non possa prescindere dal collegare la potestà legislativa delle regioni in fatto di istruzione professionale: (a) con i poteri di queste nella disciplina dei mercati del lavoro locali, nell'ambito consentito alla loro potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" [v. i lavori del "gruppo Treu"]; (b) con la potestà legislativa statale nel porre le "norme generali sull'istruzione e" (art. 117.2.n), nel disciplinare l' "autonomia scolastica" (art. 117.3) e nel fissare i "principi fondamentali" in materia di istruzione [su tutti questi temi, v. l' "appunto Vigneri"]; (c) con la potestà legislativa statale nel definire le funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (art. 117.2.p).

Ma proprio questi nessi fra la materia istruzione e formazione professionale ed altre materie – che sono, ora, in dominio della legislazione esclusiva statale, ora in regime di legislazione concorrente – inducono a ritenere che la competenza esclusiva regionale sia, in realtà, fortemente condizionata dal modo in cui quegli stessi nessi verranno a svilupparsi.

Escluso, peraltro, che la legislazione statale sia legittimata a porre “principi fondamentali” in materia di istruzione e formazione professionale (saranno le singole regioni a darseli, se lo riterranno), non dovrebbe esser d’ubbio che per questa valgano comunque le “norme generali sull’istruzione”. Ma, soprattutto, la materia è connessa e, anzi, interdipendente con (per non dire dipendente da) quella che riguarda la disciplina dei mercati del lavoro locali: materia, come detto, di legislazione concorrente; onde può dirsi che l’istruzione e formazione professionale costituisca anch’essa, in un certo senso, materia di legislazione concorrente.

In ogni caso, per la prima volta le regioni sono ammesse alla disciplina di un ordine di scuole abilitate al rilascio di titoli di studio.

Resta da verificare se e quale ambito possano-debbero avere, in concreto, gli enti locali nella disciplina amministrativa della materia (ma si tratta di problema che riguarda l’intera materia scolastica) e quale ruolo possa avere la “sussidiarietà orizzontale” (versandosi in un campo nel quale è, o dovrebbe essere, stretta la correlazione fra scuola, impresa e comunità locali).

8. Ci si può chiedere, infine, se sia tuttora attuale la distinzione fra “istruzione professionale” e “istruzione tecnica”.

A rigore, la prima mira a fornire la formazione per lo svolgimento di quel lavoro specializzato che, pur rimanendo esecutivo (ma non per questo “dipendente”), richiede anche una formazione culturale di base a carattere medio-superiore; la seconda ha lo scopo di formare quadri intermedi per l’esercizio di funzioni tecniche o amministrative nei settori dell’agricoltura, dell’industria, del commercio, del turismo, della navigazione: in pratica, per tutto il settore produttivo.

Tuttavia, la distinzione fra istruzione tecnica e istruzione professionale appare, oggi, largamente opinabile, per almeno quattro ragioni: la finalità di professionalizzazione comune ad entrambe; l’equiparazione dei corsi professionali ai normali corsi di scuola secondaria superiore; l’estrema varietà di specializzazioni che è possibile conseguire, sovente ad eguali livelli di approfondimento tecnico, nell’uno e nell’altro ordine di scuole; la (tendenziale) strumentalità della formazione impartita in entrambi gli ordini allo sviluppo dei sistemi economici locali.

A ciò si aggiunge che lo sviluppo tecnologico richiede la formazione di sempre nuove professionalità, che è ben difficile ascrivere con certezza all’area dell’ “istruzione tecnica” o a quella dell’ “istruzione professionale”. Di qui, una prospettiva di più che probabili conflitti fra Stato e regioni nell’istituire scuole secondarie tecniche o professionali per la formazione di quelle professionalità.

Non sembra, perciò, che vi siano altre soluzioni se non quella di individuare una “sede di concertazione” fra Stato e regioni per la disciplina coordinata del complessivo settore “istruzione tecnica e professionale”.