

La cd. offerta sussidiaria dei percorsi di leFP nell'attuazione del d.lgs. n. 61/2017

Giulio M. Salerno

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

Seminario Forma

29 ottobre 2018

L'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato mediante gli IP

- E' un intervento definito esplicitamente "sussidiario" – sulla base dell'applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale - dello Stato in tema di leFP
- Inizialmente sulla base della disciplina posta con il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87: "sussidiarietà complementare" e "sussidiarietà integrativa" (in attuazione dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito dalla legge n.133/2008). Vedi Linee Guida indicate nell'Intesa in Conferenza Unificata sugli «organici raccordi» tra IP e leFP
- Per espressa previsione del d.lgs. 16 aprile 2017, n. 61, il d.P.R. n. 87/2010 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: la vecchia «sussidiarietà» viene progressivamente cancellata e sostituita dalla nuova! E' possibile affidare la **disciplina della situazione transitoria agli Accordi?**
- A regime, dall'anno scolastico 2022-2023 il d.P.R. n.87/2010 sarà definitivamente abrogato (art. 13 d.lgs. n. 61 del 2017)

La situazione al 2017: netta prevalenza della sussidiarietà «integrativa»

- Sussidiarietà integrativa: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta (dal 2018 viene meno)
- Sussidiarietà complementare: Lombardia, Valle d'Aosta (dal 2018), Veneto,
- Sussidiarietà sia integrativa che complementare: Friuli-Venezia Giulia, Sicilia (netta prevalenza di quella integrativa), Toscana (netta prevalenza di quella integrativa),
- Senza alcun tipo di offerta sussidiaria: PA Bolzano, PA Trento

La ripartizione degli studenti: sussidiarietà integrativa e complementare negli IP, e IF

	IP suss.integr.	IP suss.compl.	Ist.form.accred.
2013-2014:	169.730	15.491	130.797
2014-2015:	166.605	16.383	133.611
2015-2016:	158.233 (49,1%)	16.319 (6,1%)	133.776 (44,8%)

(dati tratti dal XV Rapporto di monitoraggio ANPAL 2017)

Dati Miur 2018/2019: 17.084

Un confronto, la disciplina del d.P.R.n. 87/2010

- Art. 2, comma 5: Gli istituti professionali **possono** svolgere, in regime di **sussidiarietà** e nel rispetto delle **competenze esclusive delle Regioni** in materia, un ruolo **integrativo e complementare rispetto al sistema di leFP di cui al Capo III del d.lgs. N. 226 del 2005**, ai fini del conseguimento, anche nell'esercizio dell'apprendistato, di qualifiche e diplomi professionali (...) inclusi nel repertorio nazionale di cui al d.l. n. 7/2007 (conv. L. 40/2007)»
- Art. 8, comma 2: per la realizzazione dell'offerta coordinata tra i percorsi di istruzione degli IP e quelli di leFP, sono **concordate specifiche intese tra il MIUR, il MEF e le singole Regioni interessate**
- **Quindi una pluralità di intese tra le amministrazioni centrali e le singole Regioni**

Adesso, la nuova disciplina del d.lgs. 61/2017

- Art. 4, comma 4: «Al fine di realizzare **l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione dei percorsi** e degli interventi in rapporto alle esigenze e specificità territoriali, le istituzioni scolastiche che offrono percorsi di IP **possono attivare, in via sussidiaria, previo accreditamento regionale secondo modalità da definirsi con gli accordi di cui all'art. 7, comma 2, percorsi di leFP** per il rilascio della qualifica e del diploma professionale di cui all'art. 17 del dlgs. 226/2005. Tali percorsi sono realizzati nel rispetto degli **standard formativi** definiti da ciascuna regione e secondo i **criteri e le modalità** definite ai sensi dell'art. 7, comma 1, e 2».
- Art. 7, comma 1: «Con **decreto del MIUR**, di concerto con MLPS e MEF, e previa intesa in Conferenza Stato, Regioni e PA, sono definiti i **criteri generali** per favorire il raccordo tra il sistema della IP e il sistema della leFP **e per la realizzazione dei percorsi di cui all'art. 4, comma 4**».
- Art. 7, comma 2: «Nel rispetto dei criteri di cui al comma 1, le **modalità realizzative dei percorsi di cui all'art. 4 sono definite a livello regionale attraverso appositi accordi tra la regione e l'Ufficio scolastico regionale**, nel rispetto dell'esercizio delle competenze esclusive delle Regioni in materia di leFP.»

Almeno 5 novità

- 1) **l'integrazione, etc., dei percorsi di IP si realizzano mediante l'erogazione in via sussidiaria di percorsi di leFP: l'integrazione come una delle finalità e non come una delle modalità!**
- 2) **previo accreditamento regionale degli IP secondo Accordi a livello regionale tra singole Regioni e USR: prima l'accreditamento regionale non era richiesto (con conseguente normativa e prassi regionale differenziata)**
- 3) **nel rispetto degli standard formativi definiti da ciascuna regione: condizione di omogeneità dell'offerta tra IF e IP prevista in sede normativa (era già prevista dalle Linee Guida dell'Intesa Stato-Regioni del dicembre 2010)**
- 4) **nel rispetto dei criteri generali, stabiliti a livello nazionale con un decreto: condizione di uniformità della disciplina a livello nazionale**
- 5) **modalità realizzative sono poi disciplinate – e differenziate - a livello regionale con i predetti Accordi: non si tratta della disciplina generale che è invece riservata al decreto**

Un aspetto cruciale: la cd. offerta sussidiaria significa erogare i percorsi di leFP

- Evidente richiamo alla sola tipologia della «sussidiarietà complementare»
- 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 leFP, così escludendosi ogni forma di ibridazione o compenetrazione tra i predetti percorsi (vedi già Corte cost. 309/2010).

I due necessari fondamenti normativi: i criteri generali, mediante decreto, e gli accordi regionali

- Art. 7 («Raccordo con il sistema di leFP e Rete nazionale delle scuole professionali»), comma 1: I «**criteri generali** per favorire il raccordo tra il sistema della IP e il sistema di leFP e **per la realizzazione dei percorsi di cui all'art. 4, comma 4**» sono definiti con **decreto MIUR**, adottato di concerto con Ministero lavoro e MEF, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e PA: **senza i criteri generali – primo passo – definiti in sede nazionale non vi è offerta sussidiaria**
- Art. 7 Comma 2: «Nel rispetto dei **criteri di cui al comm1**, le modalità realizzative dei percorsi di cui all'art. 4 sono definite a livello regionale attraverso appositi accordi tra la regione e l'Ufficio scolastico regionale, nel rispetto dell'esercizio delle competenze esclusive delle Regioni in materia di leFP»: **senza accordi territoriali tra singole Regioni eUSR – secondo passo - non vi è offerta sussidiaria**

La tanto attesa disciplina applicativa del d.lgs. 61/2017: il regolamento n.92/2018 e il decreto 17 settembre 2018

- Nell'art. 5, comma 10, del **regolamento** 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**), in relazione alla definizione dei **Piani triennali dell'offerta formativa degli IP**, si riproduce testualmente quanto già previsto dal decreto legislativo n. 61/2017, rinviando ai "**criteri generali**" poi dettati con il **decreto 17 maggio 2018 (e pubblicato in G.U. il 17 settembre 2018)** in attuazione dell'art. 7, comma 1, del decreto legislativo.
- Si tratta cioè del decreto sui "**raccordi**" tra IP e leFP e per la **realizzazione dei percorsi di leFP in regime di sussidiarietà, sulla base dell'intesa raggiunta l'8 marzo 2018 in sede di Conferenza Stato-Regioni su uno schema di decreto approvato il 2 marzo 2018.**
- **La tempistica dilatata degli atti applicativi e l'attivazione dell'offerta sussidiaria a partire dall'a.s. 2018/2019: è un grave problema!**

Nel decreto del 17 maggio sono stati aggiunti gli «interventi integrativi» dei percorsi di IP

- Art. 3, comma 2 (raccordi tra i sistemi formativi): si prevede un'ambigua disposizione relativa ai percorsi di IP «contaminati dalla leFP» all'interno degli Istituti professionali
- **“Al fine di favorire” agli studenti che frequentano tali percorsi – cioè quelli della IP - “il conseguimento di una qualifica o di un diploma professionale di leFP coerente con l’indirizzo di IP”, possono prevedere interventi per integrare, anche con la collaborazione delle istituzioni formative della leFP, 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”**

Soluzione contraria alla norma generale sull'istruzione e ad altre norme del d.lgs. 61/2017

- Normativa 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 leFP o i percorsi di IP.
- Art. 3, comma 3: «si utilizzano, rispettivamente nel biennio e nel triennio, la quota di orario destinata alla personalizzazione del percorso di apprendimento e gli spazi di flessibilità previsti per effettuare i passaggi tra i due sistemi»: in contrasto con il d.lgs. 61/2017, perché sono strumenti previsti dall'art. 6 solo per l'attuazione dell'autonomia e soltanto per i profili di uscita dei percorsi di IP e per gli indirizzi attivati, oltre che per potenziare gli insegnamenti obbligatori

Quali conseguenze?

- La previsione di “interventi integrativi” nei percorsi di IP è una ipotesi non prevista né ammessa dal decreto legislativo n. 61/2017: rischio di illegittimità! Chi avrebbe interesse ad impugnare tale disciplina?
- Si 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.
- Quale «collaborazione» da parte delle IF accreditate? Sono ipotizzabili «linee-guida» comuni o almeno standard minimi?

Le principali omissioni del decreto del 17 maggio

- Nulla si aggiunge circa i presupposti e le motivazioni che dovrebbero consentire e giustificare l'attivazione dell'intervento sussidiario.
- Nulla si dice sul rapporto tra intervento sussidiario e offerta ordinamentale di leFP
- Non si prevede alcuna valutazione sull'effettiva inidoneità o incapacità del sistema regionale di leFP di erogare tramite le IF accreditate il servizio pubblico, e quindi sull'obiettivo necessaria che gli IP accreditati operino in affiancamento o addirittura in sostituzione delle IF accreditate.
- E' vera sussidiarietà o sostituzione «ad altri fini» nell'esercizio di funzioni? Allora si può dire: «cosiddetta sussidiarietà»!

Ulteriore conseguenza: nel decreto del 17 maggio è assegnato un compito in più agli Accordi

- Art. 4: «Oltre a quanto previsto nell'art. 8 comma 2 - (**refuso o lapsus?**, l'art. 8, comma 2, parla dei «passaggi», in realtà si tratterebbe dell'art. 7, comma 2) - del d.lgs. 61/2017, **gli accordi definiscono, nel rispetto degli standard formativi di ciascuna regione, i criteri per il riconoscimento dei crediti acquisiti con le attività integrative di cui al comma 3, comma 2, nonché le modalità di accesso all'esame di qualifica e di diploma professionale per gli studenti dei percorsi di IP che hanno acquisito i crediti.»**
- E' rispettato il principio di legalità?

I criteri generali nel decreto del 17 maggio, a partire dai limiti e dalla sfera di applicazione

- Art. 4, comma 1: **il rispetto dell'autonomia scolastica** (come disciplinata dalle leggi dello Stato) e **delle competenze esclusive delle Regioni e Province Autonome in materia**
- Art. 11 (disposizioni finali e transitorie): il decreto vale anche per le **Regioni a statuto speciale (vedi la clausola di salvaguardia art. 10 l. cost. 3/2001) e le Province Autonome di Trento e Bolzano**, queste ultime nei limiti delle «finalità», nell'ambito delle competenze spettanti ai sensi degli statuti speciali, e «**secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti**» (assicurando quindi **alle PA particolare autonomia decisionale**)

Le modalità e la tempistica di applicazione da parte delle Regioni e PA

- **Comma 4 «Tutte le Regioni recepiscono, con propri atti» (legislativi, regolamentari, amministrativi) «le disposizioni del decreto entro 60 gg. dall'entrata in vigore», quindi entro il 16 novembre 2018! Faranno in tempo? Occorre monitorare questa fase di recepimento.**
- **Entro 90 gg. dall'entrata in vigore del decreto (quindi entro 16 dicembre 2018) sono stipulati gli Accordi tra le singole le Regioni e gli USR «per consentire l'attivazione dei percorsi in sussidiarietà per le prime classi dell'a.s. 2018/2019. Per le altre classi già attivate restano vigenti i precedenti accordi.».** **Faranno in tempo? E per chi non fa in tempo? E per i corsi già iniziati? E' necessario il monitoraggio**

Le finalità generali degli Accordi secondo il decreto 17 maggio

- Art. 4, comma 1
- A) **Salvaguardare l'identità dei percorsi di leFP**
- B) **Soddisfare, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, la richiesta degli studenti iscritti presso la IP di accedere agli esami presso istituzioni accreditata di IP o di leFP per conseguire un titolo della leFP coerente con gli indirizzi di IP, in base alle indicazioni contenute nel regolamento di cui all'art. 3, comma 3 del decreto legislativo, con oneri del presidente, membri esterni e esperti a carico della Regione**
- C) **Assicurare i passaggi e la possibilità di accesso all'esame per il conseguimento delle qualifiche e diplomi di leFP attraverso il riconoscimento dei crediti acquisiti**
- D) **Ampliare e differenziare i percorsi attraverso l'offerta sussidiaria di leFP, nei limiti delle disponibilità di organico a legislazione vigente (ma vedi la successiva deroga nell'art. 8, comma 7)**

La disciplina generale che presiede agli Accordi: 6 criteri generali piuttosto generici (art. 5 del decreto del 17 maggio)

- 1. Va assicurato il **diritto degli studenti di accedere ai percorsi del secondo ciclo caratterizzati dalla diversa identità e pari dignità del sistema di Ip e del sistema di IeFP**
- 2. **L'offerta va subordinata a quanto previsto dagli Accordi regionali e dai Piani triennali dell'offerta formativa** (nel rispetto delle indicazioni nazionali), previo l'accreditamento regionale secondo i criteri dell'art. 6 (**si equiparano i Piani triennali agli Accordi?**)
- 3. Vanno rispettati **gli standard formativi stabiliti dalle Regioni nel rispetto dei LEP del d.lgs. 226/2005** e dei criteri generali dello stesso decreto ministeriale (**a quali standard si fa riferimento?**)

Ancora

- 4) Occorre **costituire classi composte da studenti che scelgono al momento dell'iscrizione di seguire i percorsi di leFP per il conseguimento della qualifica o del diploma di leFP: quindi altre soluzioni (come la scelta successiva) non sarebbero consentite! Il problema del numero minimo non è affrontato.**
- 5) I titoli e le qualifiche rilasciati fanno riferimento al Repertorio nazionale e sono il riferimento anche per il riconoscimento dei crediti formativi per le attività integrative: **principio di uniformità nazionale e stabilizzazione (vedi il problema dell'aggiornamento dei titoli della leFP)**
- 6) L'offerta deve rispettare i limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e della dotazioni organiche (ma **non si specifica a chi spetta mettere le risorse...**)

Una deroga: l'eventuale organico aggiuntivo sarà a carico delle Regioni

- **Art. 8, comma 7: Nel caso in cui dall'applicazione degli standard formativi minimi dei percorsi di leFP e delle misure di raccordo tra i sistemi di IP e di leFP emerga un maggior fabbisogno di personale rispetto alle dotazioni organiche assegnate a livello statale, i relativi oneri sono a carico delle regioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

Sull'accREDITAMENTO regionale degli IP (art. 6): differenziazione, deroghe e autovalutazione

- Le Regioni e PA definiscono le modalità di accreditamento delle istituzioni scolastiche **«nell'ambito dei rispettivi sistemi di accreditamento delle istituzioni formative per l'erogazione dei percorsi di leFP»** (sono possibili criteri diversi rispetto alle IF accreditate)
- Il richiamo ai livelli minimi stabiliti nell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008: declinazione territoriale degli standard minimi del sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi, **ma consentendo «che tenga conto della specificità delle istituzioni scolastiche di IP»** (ulteriore flessibilità)
- La certificazione del **sistema di gestione della qualità, se previsto dalla Regione, si ritiene assolta anche mediante le procedure del rapporto di autovalutazione previsto nel d.P.R. 80/2013** (altra deroga)

Due altre deroghe importanti nell'art. 11 del decreto 17 maggio

- Le istituzioni di IP «**già accreditate sulla base del previgente accreditamento**» si intendono **accreditate per la realizzazione dei percorsi in sussidiarietà** (ovviamente le Regioni e PA possono sempre modificare gli atti in materia): cosa si intende? Solo quelle accreditate o anche quelle che offrivano legittimamente e senza accreditamento l'offerta sussidiaria?
- **Si prevede, infine, che per l'a.s. 2018/2019 l'accreditamento va ottenuto entro la chiusura dell'anno scolastico! Chiaramente *contra legem!***

Infine, i principi-guida della programmazione regionale dell'offerta sussidiaria (art. 7)

- Le Regioni e le PA sono tenute ad assicurare percorsi di leFP collegati alle **esigenze e specificità territoriali (ma non si specificano criteri e modalità)**
- Va garantito il rispetto dei LEP e **degli standard formativi minimi delle qualifiche e dei diplomi relativi alle figure ricomprese nel Repertorio (obbligo solo per la programmazione regionale o anche per gli IP accreditati?)**
- Vanno definite la **«natura e articolazione dell'offerta»**, le **modalità didattiche** (alternanza scuola-lavoro e apprendistato di primo livello) e la **specificità disciplina degli esami** di qualifica e diploma professionale di leFP (questioni di sola programmazione oppure di politica legislativa regionale, o anche di competenza degli Accordi?)

Ancora, altre questioni interconnesse tra il sistema regionale di leFP, la programmazione regionale, e gli accordi

- **Va garantito l'accREDITAMENTO** quale requisito necessario per l'offerta sussidiaria (l'obbligo va quindi inserito anche nella legislazione regionale e negli Accordi)
- Vanno **individuati i percorsi di leFP erogabili** dagli IP in sussidiarietà (occorre quindi **modificare la legislazione regionale o gli atti di programmazione**)
- Vanno definite le «**modalità realizzative** per assicurare il rispetto della diversa identità dei percorsi dei due sistemi» (con scelte di politica regionale o di sola programmazione?) -, «**ferma restando la possibilità della piena soddisfazione della richiesta degli studenti di acquisire conoscenze, abilità e competenze riconoscibili in termini di crediti formativi e spendibili nel sistema della leFP mediante gli interventi integrativi**» (questo meccanismo può o deve essere attuato?)
- **Non si prevede un eventuale Tavolo regionale di coordinamento conUSR**

Questioni non solo di contorno: le misure di sistema negli Accordi (art. 9)

- Gli Accordi regionali possono prevedere anche misure regionali di sistema rivolte a sostenere l'attivazione di percorsi finalizzati all'acquisizione di un titolo di studio del sistema di IeFP: si rivolgono soltanto agli IP accreditati?
- Sono previsti anche interventi formativi congiunti rivolti al personale degli IP e della IeFP
- Nei limiti delle **risorse disponibili, ivi compresi i PON nazionali cofinanziati dal FSE e sui POR regionali, nonché ulteriori risorse regionali** senza determinare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica

Infine, il monitoraggio e la valutazione da parte del Tavolo nazionale sulla IP coordinato dal MIUR

- Vedi art. 10 d.lgs. 61/2017: sono previsti il monitoraggio e la valutazione sugli IP in relazione ai percorsi di IP
- Si occuperà anche dei percorsi di leFP in sussidiarietà
- In questo Tavolo nazionale del resto è già prevista la presenza delle Regioni
- Un rischio: la differenziazione delle procedure di monitoraggio e valutazione relative ai percorsi della leFP a seconda da chi siano erogate (IP accreditati e IF accreditate)
- Il rapporto tra questo Tavolo nazionale e la istituenda Rete delle scuole professionali: una questione da affrontare