

La IeFP nel decreto legislativo n. 61/2017 sulla “revisione” dell’istruzione professionale e sul “raccordo”¹

GIULIO M. SALERNO²

La legge delega sulla cosiddetta “Buona Scuola” (legge 13 luglio 2015, n. 107), pur rivolgendosi in massima parte - e colpevolmente, possiamo aggiungere - al solo sottosistema dell’istruzione scolastica, ha toccato per alcuni aspetti anche la IeFP, ossia l’altro ambito in cui si articola in Italia, per volontà della stessa Costituzione, il sistema educativo di istruzione e formazione.

1. Considerazioni introduttive

La legge delega sulla cosiddetta “Buona Scuola” (legge 13 luglio 2015, n. 107), pur rivolgendosi in massima parte – e colpevolmente, possiamo aggiungere - al solo sottosistema dell’istruzione scolastica, ha toccato per alcuni aspetti anche la IeFP, ossia l’altro ambito in cui si articola in Italia, per volontà della stessa Costituzione, il sistema educativo di istruzione e formazione. Vi è stata, ad esempio, la previsione di una qualche maggiore – anche se ancora insufficiente - coerenza dell’intera filiera della formazione professionalizzante, mediante la previsione dell’accesso agli ITS anche sulla base del conseguimento del diploma quadriennale di IeFP seguito da un percorso di IFTS di durata annuale (v. art. 1, comma 46, della legge n. 107/2015). Non ha avuto invece concreto riscontro il principale tassello che la legge delega prevedeva in tema di IeFP, in quanto, forse anche per il limite impropriamente inserito nella delega circa il divieto di impiegare nuove risorse finanziarie, non è stato adottato il decreto interministeriale che, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, avrebbe dovuto definire l’“offerta formativa” dei percorsi di IeFP al fine di “garantire agli allievi iscritti ai percorsi (...) pari opportunità rispetto agli studenti delle scuole statali di istruzione secondaria di secondo grado” (così secondo quanto disposto dall’art. 1, comma 44, terzo periodo, della l. n. 107/2015). Può ricordarsi che anche questo aspetto della legge delega era stato impugnato da una Regione davanti alla Corte costituzionale, ma quest’ultima ha respinto i dubbi di costituzionalità in quanto, essendo stata prevista la previa intesa con le Regioni, la competenza regionale sulla IeFP risultava comunque salvaguardata (cfr. la sent. n. 284 del 2016, punto 4.2 del Considerato in diritto).

La IeFP, in ogni caso, rimaneva direttamente interessata da una delle tante deleghe legislative previste dalla legge delega n. 107/2015, la delega cioè attinente alla “revisione dei percorsi dell’istruzione professionale” e al “raccordo” di questi ultimi con i percorsi della IeFP, ai sensi dell’art. 1, comma 180 e 181, lettera d). Questa delega, al pari di altre sette, è stata attuata *in extremis*, cioè quasi alla scadenza del termine consentito, dal Governo Gentiloni, dandosi così luogo al decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61.

Il percorso di approvazione del decreto legislativo in questione non è stato facile, anche perché la procedura prevista dalla stessa legge delega era assai articolata e complessa, dovendosi tenere conto della pluralità dei soggetti istituzionali coinvolti, sia a livello statale che regionale e locale. Infatti si

¹ L’articolo è pubblicato in Rassegna CNOS 2/2017

² Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

prevedeva la proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e il relativo concerto – cioè la condivisione dei contenuti del decreto - con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze nonché con gli altri Ministri competenti. Nella sostanza ciò si è tradotto nel previo concerto anche con il Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro per gli affari regionali. Quindi era necessario che il testo inizialmente adottato dal Governo fosse sottoposto al parere della Conferenza Unificata (ove sono rappresentate, oltre allo Stato, anche le Regioni e gli enti locali), che si è espressa nella seduta del 9 marzo 2017, dando infine parere favorevole dopo un intenso confronto delle Regioni con i ministeri coinvolti (in specie, con il MIUR) che ha condotto all'accoglimento di alcune modifiche anche su punti piuttosto rilevanti. In particolare, è stato soppresso quel punto dell'originaria proposta governativa ove si prevedeva che gli Istituti professionali di Stato potessero attivare in sussidiarietà percorsi di IeFP solo mediante la realizzazione di un apposito terzo anno in classi distinte da quelle dei percorsi quinquennali.

Va poi aggiunto che, se le associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province (ANCI e UPI) si erano espresse positivamente sin dall'inizio sul primo testo proposto dal Governo, le Regioni hanno mostrato posizioni differenziate, esprimendosi infine a maggioranza in senso favorevole solo subordinatamente all'accoglimento di alcuni emendamenti, mentre il parere negativo era stato formulato da Lombardia, Liguria e Veneto, ovvero da Regioni dove, come noto, la IeFP si esprime in modo particolarmente consistente. Infine, era necessario il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. A tal proposito, va segnalato che sia il parere delle VII Commissione “Cultura, scienza e istruzione” della Camera dei deputati (parere favorevole, peraltro approvato solo a maggioranza il 16 marzo 2017, e respingendo altri due pareri presentati da parlamentari delle forze di opposizione), che quello della VII Commissione “Istruzione pubblica e beni culturali” del Senato della Repubblica (parere approvato il 22 marzo 2017), indicavano non poche “condizioni ed osservazioni” rispetto al testo originariamente proposto dal Governo. Di tali condizioni ed osservazioni, peraltro formulate in modo non identico dalle predette Commissioni delle due Assemblee parlamentari, anche se in buona parte tendenzialmente affini alle proposte emendative che in parallelo venivano discusse ed infine concordate in sede di Conferenza Unificata, il Governo ha tenuto conto soltanto in parte nella rideterminazione finale dell'atto legislativo che è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 7 aprile, emanato dal Capo dello Stato il 13 aprile e pubblicato, insieme a tutti gli altri sette decreti legislativi relativi alla “Buona scuola”, nella Gazzetta ufficiale più di un mese dopo, il 16 maggio 2017, ritardo forse giustificato dall'intenzione di consentire tempi più ragionevoli per l'adozione dei primi atti di attuazione.

Le non poche difficoltà incontrate nel tortuoso - e non sempre pienamente trasparente - processo di confronto e concertazione che ha condotto alla conclusiva approvazione del decreto legislativo n. 61/2017, sono piena testimonianza del particolare rilievo strategico attribuito a tale decreto dalle forze politiche e dai soggetti istituzionali coinvolti, sia a livello statale che regionale, in relazione al futuro assetto dell'istruzione professionalizzante in Italia. Di fronte alla diffusa consapevolezza sull'ormai accertata crisi – non solo sul versante delle iscrizioni e del successo formativo, ma, più in generale, sull'ambiguità del ruolo educativo - degli Istituti Professionali di Stato anche e soprattutto così come recentemente riformati (e dunque, tra l'altro, innanzi ai gravi problemi di ordine occupazionale e sociali che ne derivano), si è consolidata allora la prospettiva di delineare un nuovo assetto dell'intera istruzione professionalizzante, da un lato modificando in profondità l'ordinamento delle istituzioni scolastiche di competenza statale, e, dall'altro lato, determinando le modalità di interrelazione tra i rinnovati IPS e l'altro pilastro del sistema nazionale di istruzione e formazionale, ovvero i percorsi della IeFP. In definitiva, come vedremo meglio in seguito, mediante il decreto legislativo n. 61/2017 si sono dettate nuove “norme generali sull'istruzione” che sembrano destinate a imprimere un significativo cambiamento sull'assetto complessivo dell'istruzione professionalizzante.

Proprio per questo motivo, nel percorso che ha condotto all'approvazione del decreto legislativo n. 61 del 2017, e soprattutto nel confronto che si è sviluppato al fine di ricercare un nuovo, inedito ed originale equilibrio tra le competenze statali sulla IP e le competenze regionali sulla IeFP, gli Enti nazionali della formazione professionale, ed in specie Formap, hanno fatto sentire la propria voce mediante la presentazione di proposte emendative esposte anche nel corso di apposite audizioni, cercando, per quanto possibile, di instaurare un rapporto di fruttuosa interlocuzione su temi così rilevanti per il destino dell'istruzione professionalizzante in Italia. Tuttavia, le opposizioni incontrate, pure accresciute dalle incertezze e convulsioni della presente fase politica, rispetto alle soluzioni prospettate secondo ragionevolezza ed improntate al bene comune, indicano quanto sia ancora necessario riflettere sull'approccio prevalente tra i titolari delle pubbliche istituzioni (sia statali che regionali) nel procedimento di formazione di atti legislativi così socialmente sensibili. Soprattutto, quando si tratta di riforme di sistema destinate a produrre effetti a largo raggio su un cruciale diritto di cittadinanza, quale il diritto all'istruzione e formazione, occorre sollecitare sempre più le istituzioni ad avere uno "sguardo lungo", ad allontanarsi dal dibattito condizionato da contrapposizioni meramente ideologiche, e mostrare disponibilità ed ascolto nell'accogliere nella misura quanto più ampia possibile i contributi provenienti delle realtà vive del Paese. Soprattutto, è indispensabile superare quel freddo – e talora oscuro – determinarsi delle procedure degli organi decisionali, che fanno apparire le scelte infine adottate come parziali o comunque non sufficienti per rispondere appieno alle aspettative di chi opera fattivamente per coniugare l'educazione dei cittadini di domani con le aspettative del mondo del lavoro e delle professioni.

A tal proposito, il decreto legislativo in esame, come vedremo meglio in seguito, ha obiettivi senz'altro ambiziosi che potranno essere perseguiti compiutamente soltanto se, al quadro delle "norme generali sull'istruzione" indicate nel testo normativo ed immediatamente applicative, seguirà una corposa e risolutiva azione concertata tra tutti i diversi attori, istituzionali e sociali, coinvolti nell'istruzione professionalizzante. Sul versante istituzionale, ciò non sarà semplice perché sussistono posizioni non solo frazionate all'interno dello stesso Stato e differenziate fra le singole Regioni, ma anche rivolte, per loro natura, al perseguimento di interessi divergenti. Sul versante sociale, i soggetti che operano nell'istruzione e formazione professionale, così come quelli che si muovono nel mondo del lavoro e delle professioni, andrebbe direttamente coinvolti, divenendo protagonisti attivi del processo di cambiamento, per evitare che quest'ultimo si traduca in imposizioni meramente verticistiche. Le procedure attuative del decreto legislativo, però, trascurano questo aspetto, sicché molto è lasciato allo spontaneo determinarsi delle capacità di interlocuzione.

Sullo sfondo si colloca l'idea forte che scaturisce dal decreto legislativo n. 61/2017: assicurare la compresenza di due sistemi di istruzione professionalizzante (IP e IeFP), distinti e diversi, ma allo stesso tempo affiancati, pariordinati e raccordati. Essi, dunque, non dovranno sovrapporsi e confondersi, né potranno essere assorbiti l'uno dall'altro. L'offerta scolastica dell'istruzione professionale (erogata da istituti statali o paritari) è rimodulata secondo modelli didattici, metodologie di apprendimento, principi e finalità tendenzialmente più vicini a quelli già presenti nella IeFP. Si pensi, ad esempio, al potenziamento delle attività didattiche laboratoriali, alla personalizzazione educativa, o ancora all'apprendimento per competenze ed organizzato per unità di apprendimento. Ma ciò non modifica, nell'essenza, la specificità istituzionale, organizzativa e funzionale dell'istruzione professionale, e lo stesso può e deve dirsi della IeFP. Soprattutto, la IP diventa il luogo dell'offerta professionalizzante erogata nell'ambito di un modello centralizzato e statalistico da istituzioni pubbliche – ivi comprese quelle paritarie – che sono sempre collocate nell'ordinamento dell'educazione scolastica a guida ministeriale. Diversamente, la IeFP rimane la sede dell'offerta professionalizzante erogata, secondo un modello plurale e territorialmente differenziato, da istituzioni liberamente create dal cosiddetto "privato (o, meglio, pubblico)-sociale" ed accreditate dalle singole Regioni, e collocate pertanto nel diverso e distinto ordinamento dell'educazione professionalizzante che rimane sempre svincolata dalla subordinazione ad una guida accentrata a livello ministeriale.

Alcuni aspetti di questa impostazione strategica sollevano problemi di non poco momento. Il primo aspetto riguarda il futuro della IP che sarà oggetto delle spinte innovative promosse dal decreto legislativo n. 61 del 2017: quale sarà la vera “identità” dell’istruzione professionale fornita dagli istituti scolastici (statali e paritari) al termine del lungo percorso di trasformazione che adesso si avvia, a partire dalla concreta declinazione dei nuovi indirizzi di studio sino all’implementazione delle incisive modifiche dell’assetto organizzativo e didattico? Si tratterà di una riforma per lo più “sulla carta”, dato che le risorse finanziarie apprestate, per quanto non scarse, sono destinate essenzialmente al riordino della dotazione organica? Se l’essenziale finalità della IP, come dice testualmente e un po’ retoricamente il decreto legislativo n. 91 del 2017, è quella di “formare la studentessa e lo studente ad arti, mestieri e professioni strategici per l’economia del Paese” anche garantendo “una facile transizione nel mondo del lavoro e delle professioni” (art. 1, comma 4), allora, a nostro avviso, l’offerta formativa della IP non dovrà muoversi nel senso del faticoso ed arduo inseguimento del modello della IeFP, per come quest’ultimo si è venuto affermando e consolidando nel tempo. Sarebbe un tentativo, probabilmente vano, di duplicazione lungo una strada falsamente impostata sulla logica della concorrenza – data la ben diversa “mole” dei soggetti in competizione -, senza nessun vantaggio effettivo per il Paese ed accrescendo, anzi, le condizioni di conflittualità e instabilità. Ben diversamente, sarebbe opportuno che la IP fosse correttamente rivolta a perseguire obiettivi educativi e formativi in senso complementare e quindi davvero ausiliario e sussidiario rispetto a quelli della IeFP, facendo così leva sulle virtualità perequative, solidaristiche e, potremmo aggiungere, “orizzontali” che sono proprie dell’ordinamento scolastico a guida statale con programmazione e risorse centralizzate.

Il secondo profilo critico, dopo la bocciatura della riforma costituzionale che è stata oggetto del referendum del 4 dicembre 2016, riguarda i rapporti tra i due rami dell’istruzione professionalizzante (IP e IeFP), tenuto conto dell’assenza di una *governance* unitaria del sistema della IeFP, assenza che continua a costituire un elemento di incertezza e di debolezza rispetto alla perdurante separazione di competenze tra l’istruzione scolastica - che rimane in capo allo Stato sulla base dell’attuazione data alla vigente disciplina costituzionale - e l’Istruzione e Formazione Professionale, che spetta alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni. Il percorso suggerito dal decreto legislativo è, come vedremo meglio in seguito, quello che muove dalla costituzione di una “Rete nazionale delle scuole professionali”. In altri termini, il coordinamento tra le istituzioni che agiscono nell’istruzione professionalizzante secondo modelli distinti, dovrà realizzarsi partendo dal basso, secondo la prospettiva del *bottom-up*, realizzandosi cioè nel concreto determinarsi delle soluzioni di volta in volta escogitate per assicurare il raccordo tra i due sistemi. È una scommessa delicata e dagli sviluppi non del tutto prevedibili a priori. Ciò che è certo, è che non si può rinunciare a partecipare al processo di attuazione e concretizzazione di questa importante riforma, se si intende contribuire al mantenimento prima, e allo sviluppo poi, dell’Istruzione e Formazione Professionale. È evidente, infatti, che per affrontare e sciogliere positivamente i molteplici “nodi” dell’istruzione professionalizzante che il decreto legislativo direttamente non risolve direttamente, scegliendo invece la strada del rinvio a successivi atti attuativi, i decisori pubblici non potranno agire in piena solitudine, ma dovranno avvertire la necessità di muoversi trovando una visione condivisa anche con chi sinora ha dato corpo e vita alla IeFP.

2. Le nuove “norme generali sull’istruzione” relative anche alla IeFP

Come sopra accennato, il decreto legislativo, anche se primariamente destinato alla “revisione” della istruzione professionale, è particolarmente importante e significativo anche per la IeFP, in quanto all’interno del decreto, proprio per le finalità di “raccordo” tra i due sistemi dell’istruzione professionalizzante (IP e IeFP) sono rinvenibili, senza alcun dubbio, non poche “norme generali sull’istruzione” ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. n), Cost., ovvero norme che, in quanto tali, prescrivono regole giuridicamente vincolanti anche nei confronti delle competenze di cui le Regioni

dispongono in ordine alla IeFP. Infatti, come più volte riconosciuto dalla Corte costituzionale, la competenza legislativa regionale sulla IeFP, senz'altro di carattere esclusivo, incontra, tra l'altro, i limiti provenienti dalla norme dettate dalla legge dello Stato nell'esercizio di due competenze esclusive dello Stato, quella relativa alle "norme generali sull'istruzione" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., e quella relativa alla "determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. Si veda, ad esempio, la sentenza n. 213 del 2009, ove la Corte costituzionale ha sottolineato, circa le "norme generali sull'istruzione", quanto segue: *"In materia di istruzione e formazione professionale la Costituzione (art. 117) ripartisce nel seguente modo la potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni: spetta allo Stato, in via esclusiva, la potestà legislativa relativa alle norme generali sull'istruzione spetta a Stato e Regioni, in via concorrente, la potestà legislativa sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; spetta alle Regioni, in via residuale, la potestà legislativa concernente la formazione professionale"* (vedi punto 2 del Considerato in diritto). Il limite delle "norme generali sull'istruzione", tra l'altro, è stato fatto valere dalla Corte costituzionale proprio nei confronti della normativa della Regione Toscana, allorché quest'ultima, creando un percorso di IeFP diverso da quello previsto dalla legislazione statale, aveva *"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).

Più esattamente, sono "norme generali sull'istruzione" tutte quelle norme che, secondo la sentenza n. 200 del 2009 della Corte costituzionale, *"definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale)"*. Si tratta, insomma, di quelle *"norme - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione (e) sono funzionali, anche nei lori profili di rilevanza organizzativa, ad assicurare, mediante – si ribadisce – la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost."* (punto 24 del Considerato in diritto).

Va poi aggiunto che, secondo la Corte costituzionale, le disposizioni contenenti norme generali sull'istruzione, se da un lato non richiedono un successivo intervento regionale (e in ciò, tra l'altro, consiste la principale differenza rispetto ai "principi fondamentali" dettati dalla legge dello Stato nelle materie di competenza legislativa concorrente delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost.), dall'altro lato possono legittimamente prevedere l'emanazione di successivi regolamenti statali, ad esempio con finalità di attuazione e specificazione, proprio perché si tratta di regolamenti adottati nell'ambito di una competenza legislativa esclusiva dello Stato, in conformità a quanto espressamente previsto dall'art. 117, sesto comma, Cost. (dove si consente allo Stato di dettare propri regolamenti solo ove ricorra una sua propria competenza legislativa). Questo principio è stato osservato dal decreto legislativo n. 61/2017, che, tuttavia, come vedremo meglio in seguito, ha subordinato l'approvazione di una consistente parte degli atti di natura regolamentare - adottati da organi dello Stato (ossia dai Ministri in concerto tra loro) per l'attuazione delle nuove "norme generali sull'attuazione" - al previo raggiungimento di apposite intese in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza Unificata (dove sono rappresentati anche gli enti locali). Va ricordato che, quando si parla di intesa, si fa riferimento alla necessità del consenso tra le distinte volontà dello Stato e delle Regioni sul medesimo contenuto dell'atto, che è cosa evidentemente ben diversa - e senz'altro più difficile da ottenere - rispetto all'espressione di un parere. Certo, una volta adottati tali atti statali di attuazione previa intesa, essi indicheranno dettagliatamente le regole che saranno da quel momento vincolanti anche per l'esercizio delle competenze regionali (anche

legislative) in materia di IeFP. Ma proprio in questo aspetto si ritrova uno dei più rilevanti punti critici del decreto legislativo: non soltanto esso rinvia la specificazione di molte delle nuove norme generali sull'istruzione professionalizzante a successivi atti di attuazione, ma soprattutto condiziona l'adozione di tali atti statali alla previa intesa con le Regioni (o anche con gli enti locali). Se mancheranno tali intese, che peraltro talora dovranno essere raggiunte nei brevi termini indicati dal decreto legislativo per l'adozione dei relativi atti, non poche delle nuove norme generali sull'istruzione professionalizzante resteranno sostanzialmente inefficaci, similmente a quanto è avvenuto con la mancata approvazione del regolamento statale per l'attuazione dei LEP ai sensi del decreto legislativo n. 226 del 2005.

Veniamo adesso ad una disamina più analitica, accertando quali “norme generali sull'istruzione” sono individuabili nel decreto legislativo n. 61/2017 anche con riferimento alla IeFP, e quindi per Costituzione vincolanti le competenze legislative, regolamentari ed amministrative che la stessa Costituzione attribuisce alle Regioni in questo settore ordinamentale. Si deve, come appena detto, trattare di quelle norme del decreto legislativo che disciplinano IeFP concorrendo a definire le basi del sistema nazionale di istruzione, assicurando un'offerta formativa uniforme ed omogenea sull'intero territorio nazionale e garantendo così la parità di trattamento tra tutti gli utenti del servizio dell'istruzione.

Su questa base, allora, le “norme generali sull'istruzione” professionalizzante introdotte con il decreto legislativo n. 61/2017 con riferimento alla IeFP possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, vi è la norma secondo cui gli studenti, al termine del primo ciclo di istruzione, possono scegliere tra i percorsi della istruzione professionale (IP), realizzati dalle istituzioni scolastiche statali o paritarie, per il conseguimento dei diplomi quinquennali, e i percorsi della istruzione e formazione professionale (IeFP), realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi del decreto legislativo n. 226 del 2005, per il conseguimento di qualifiche triennali e di diplomi professionali quadriennali (art. 2, comma 1). A tal proposito, nel decreto legislativo n. 61 del 2017 si precisa ulteriormente che agli studenti che abbiano conseguito la qualifica triennale va consentito o di passare di quarto anno dei percorsi di IP (secondo le modalità previste dallo stesso decreto legislativo) oppure di “proseguire il proprio percorso di studi con il quarto anno dei percorsi di istruzione e formazione professionale” sia presso le istituzioni formative accreditate, che presso quelle istituzioni scolastiche che possono operare – come vedremo nel prossimo punto – in regime di sussidiarietà (vedi art. 8, comma 7). Da quanto prescritto dalla normativa statale discende, innanzitutto, che l'offerta formativa della IeFP deve essere pienamente garantita in ogni Regione e Provincia autonoma, mediante la realizzazione di percorsi formativi che consentano il raggiungimento sia della qualifica al termine del triennio, che del diploma al termine del quadriennio. Diverse o contrastanti discipline legislative regionali risultano quindi illegittime, così come risultano contrarie alla normativa statale anche eventuali atti amministrativi regionali che dispongano in altro o diverso senso. Inoltre, dalla predetta norma generale sull'istruzione discende che non è consentito, nei singoli sistemi regionali di IeFP, mantenere, prevedere o introdurre tipologie di percorsi formativi di carattere professionalizzante diversi da quelli previsti dalla norma statale, ovvero mantenere forme miste, ibride o comunque differenziate rispetto all'alternativa che è espressamente prescritta dal decreto legislativo n. 61/2017 tra i percorsi quinquennali di IP e i percorsi triennali e quadriennali di IeFP al fine assicurare un'offerta formativa omogenea ed uniforme sull'intero territorio nazionale e parità di trattamento tra gli studenti. Pertanto, innanzitutto, gli atti legislativi regionali che attualmente – e che già risultano contrari all'impostazione accolta dalla Corte costituzionale nella sopra citata sentenza relativa alla disciplina della Regione Toscana - prevedono possibilità di scelta dell'istruzione professionalizzante secondo modalità diverse, aggiuntive o comunque differenziate rispetto all'alternativa tra i percorsi della IP e quelli della IeFP come prescritta dal decreto legislativo n. 61 del 2017, risultano ormai contrastanti con tale “norma generale sull'istruzione” e quindi incostituzionali, risultando conseguentemente illegittimi gli atti amministrativi che eventualmente ne continuassero a dare attuazione in sede regionale.

In secondo luogo, vi è la norma secondo cui le istituzioni scolastiche che offrono i percorsi di istruzione professionale, vale a dire le istituzioni scolastiche statali e quelle paritarie, possono attivare, in via sussidiaria, percorsi di IeFP per il rilascio della qualifica e del diploma professionale quadriennale, nel rispetto delle seguenti condizioni rivolte ad assicurare la necessaria uniformità dell'offerta formativa professionalizzante a livello nazionale: il previo accreditamento regionale, il rispetto degli standard formativi definiti in ciascuna Regione, e osservando i criteri e le modalità che saranno definite con specifici "accordi" tra le singole Regioni e i corrispondenti Uffici scolastici regionali (vedi art. 4, comma 4). La finalità dell'intervento sussidiario delle istituzioni scolastiche, si badi bene, non è quella di sostituirsi alle istituzioni formative accreditate, ma di "realizzare l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione dei percorsi e degli interventi in rapporto alle esigenze e specificità territoriali" (così si precisa nel primo periodo dell'art. 4, comma 4). Circa i predetti "accordi" con le Regioni, va sottolineato che essi dovranno rispettare i "criteri" stabiliti a livello nazionale mediante l'apposito decreto interministeriale che, previa intesa in Conferenza Stato-Regione, disciplinerà in via generale il raccordo tra i due sistemi di istruzione professionalizzante, IP e IeFP (vedi art. 7, comma 2 del decreto legislativo medesimo). Inoltre, va aggiunto che l'attivazione dei percorsi di IeFP nelle istituzioni scolastiche è ulteriormente subordinata, sempre per finalità di uniformità dell'offerta formativa sull'intero territorio nazionale, all'adozione del decreto interministeriale che, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, dovrà definire anche il passaggio al nuovo ordinamento della IP (vedi art. 3, comma 3, terzo periodo). Ne discende, pertanto, che soltanto in presenza dell'accreditamento regionale e a seguito dell'adozione, da un lato, sia del predetto decreto interministeriale sul "raccordo", che dei successivi "accordi" a livello regionale, e, dall'altro lato, del decreto interministeriale sul passaggio al nuovo ordinamento, le istituzioni scolastiche – sia statali che paritarie – potranno erogare percorsi di IeFP. E tale "norma generale sull'istruzione" varrà dall'anno scolastico 2018/2019, in quanto, in base all'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 61/2017, il passaggio al nuovo ordinamento avviene nella IP "a partire dalle classi prime funzionanti" nel predetto anno scolastico. A partire dall'anno scolastico 2018-2019, quindi, in assenza delle predette e plurime condizioni ovvero se in contrasto con quanto sarà disposto dai decreti interministeriali e dai successivi "accordi" in sede regionale, gli atti legislativi regionali che attualmente prevedono, consentono, o disciplinano le modalità attraverso le quali gli Istituti professionali – statali o paritari – erogano in via sussidiaria i percorsi della IeFP, non potranno più trovare applicazione, ed eventuali atti amministrativi regionali adottati in senso contrario a quanto disposto dal decreto legislativo saranno illegittimi. Pertanto, va ribadito che in sede di attuazione del decreto legislativo, a partire dall'anno scolastico 2018-2019 per le classi prime degli istituti professionali (statali o paritari) non potranno essere più consentite forme spurie di sussidiarietà, quale quella della cosiddetta sussidiarietà integrativa attualmente prevista dal d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87. E ciò per due ragioni incontrovertibili. La prima ragione è che, come appena detto, in base a quanto espressamente previsto dal decreto legislativo n. 61 del 2017, dal predetto anno scolastico cesserà l'applicazione del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87 per le prime classi dell'istruzione professionale, e dunque per queste classi non potrà più applicarsi la normativa statale che attualmente consente l'erogazione dei percorsi di IeFP in regime sussidiario (cfr. art. 14, comma 1, lettera a), ove si precisa che il predetto d.P.R. continuerà ad applicarsi per l'anno scolastico 2018/2019 per le classi dalla seconda alla quinta, per poi procedere progressivamente a disapplicarsi per le successive classi sino alla definitiva abrogazione dall'anno scolastico 2022/2023, in coerenza con quanto previsto nell'art. 13, comma 1). Inoltre, è evidente che nei "criteri generali" rimessi alla determinazione con decreto interministeriale previa intesa, occorrerà affermare i caratteri propri ed irrinunciabili dell'intervento dell'ente pubblico a fini di sussidiarietà verticale. Più esattamente, si tratterà di accertare che la singola Regione non disponga delle possibilità oggettive di offrire, mediante istituzioni accreditate, i percorsi di IeFP da essa stessa programmati nel rispetto dei LEP definiti nel d.lgs. n. 226 del 2005. Occorrerà inoltre sancire sia la temporaneità dell'azione statale volta a sostituirsi o aggiungersi nell'esercizio delle competenze regionali in relazione ai medesimi percorsi formativi di IeFP, sia, conseguentemente, il divieto di

finanziamenti regionali a favore delle istituzioni statali, perché ciò non solo sarebbe di ostacolo al riavvio o all'espansione dell'esercizio delle competenze regionali in materia di IeFP, ma anche del tutto contraddittorio rispetto alla logica della sussidiarietà e ai principi costituzionali dell'autonomia finanziaria dello Stato e delle Regioni. Né, peraltro, potrebbe ritenersi che "la flessibilità" consentita dall'art. 9, comma 2, del decreto legislativo n. 61 del 2017 alle "singole autonomie scolastiche", "nei limiti delle dotazioni organiche e della programmazione dell'offerta formativa regionale", consenta di costruire percorsi formativi diversi da quelli della IeFP. Si tratta, infatti, di flessibilità relativa all'impiego del personale docente cioè alla dotazione organica – alla quale si riferisce il predetto art. 9 – e che, certo, non può estendersi sino alla costruzione in ciascuna scuola di una sua propria ed originale tipologia di percorso formativo. Pertanto, deve dedursi che l'offerta sussidiaria di IeFP andrà consentita soltanto alle istituzioni scolastiche che risulteranno a tal fine accreditate dalle singole Regioni e nel rispetto degli standard formativi previsti in sede regionale, in coerenza con i principi della distinzione, dell'affiancamento e del raccordo tra i due sistemi professionalizzanti. Non sarà dunque più ammissibile l'erogazione di percorsi di IeFP secondo la formula ibrida, ora consentita dal d.P.R. del 2010, dell'offerta sussidiaria integrativa, dovendosi prevedere soltanto la formula dell'offerta sussidiaria complementare, l'unica capace di assicurare veramente ed efficacemente "l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione" dei percorsi di IeFP. Continuare a disporre diversamente in sede regionale comporta l'evidente violazione della norma generale sull'istruzione che è posta dal decreto legislativo e che si collega alla logica binaria che guida l'intero decreto nell'alternativa secca tra i "percorsi dell'istruzione professionale" e i "percorsi dell'istruzione e formazione professionale". Insomma, *tertium non datur*.

In terzo luogo, vi è la norma secondo cui la correlazione tra le qualifiche e i diplomi professionali della IeFP e gli indirizzi quinquennali della IP viene stabilita in sede nazionale anche al fine di facilitare i passaggi tra i due sistemi, ed è rimessa alle "indicazioni" che saranno stabilite, sempre per finalità di uniformità dell'offerta formativa professionalizzante nell'intero territorio nazionale, nell'appena ricordato decreto interministeriale, adottato previa intesa in Conferenza Stato-Regioni (vedi art. 3, comma 3, terzo periodo). Da ciò discende, pertanto, che i singoli sistemi regionali della IeFP, successivamente all'adozione del predetto decreto interministeriale, dovranno rispettare le indicazioni poste da quest'ultimo, essendo quindi precluso che con atto normativo o amministrativo regionale siano mantenute, stabilite o introdotte discipline che non rispettino le indicazioni rivolte alla predetta correlazione - tra qualifiche e diplomi professionali da un lato, e diplomi quinquennali dall'altro lato - valida per tutto il territorio nazionale. A questo principio si collega un'ulteriore importante prescrizione posta dal decreto legislativo n. 61 del 2017: le qualifiche e i diplomi professionali rilasciati a seguito degli esami conclusivi dei percorsi di IeFP non solo devono essere ormai ufficialmente qualificati come "titoli di studio", ma sono anche "correlati" ai diplomi di istruzione professionale rilasciati a seguito dell'esame di Stato conclusivo dei percorsi quinquennali di istruzione professionale (vedi art. 8, comma 8). E tale correlazione, aggiunge il decreto legislativo n. 61 del 2017, deve risultare dal "Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13" (vedi sempre art. 8, comma 8). Pertanto, da ciò discende un'ulteriore ed importante conseguenza, cioè che il titolo di studio acquisito al termine dei percorsi di IeFP effettuato in ciascuna Regione, in quanto correlato a quelli della IP, acquisisce riconoscimento ufficiale a livello nazionale e quindi deve essere riconosciuto come tale in ogni Regione.

In quarto luogo, vi è la norma che, per evidente finalità di uniformità dell'offerta formativa professionalizzante sull'intero territorio nazionale e per assicurare parità di trattamento tra gli "utenti" della IP e della IeFP, rimette il raccordo tra questi due sistemi dell'istruzione professionalizzante (IP e IeFP) ai criteri che saranno stabiliti con un apposito decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (art. 7, comma 1). Da ciò discende che, a seguito dell'adozione del predetto decreto interministeriale, in sede regionale, a pena di illegittimità, non si potrà disporre con atto legislativo, regolamentare o amministrativo, in

senso contrario, contraddittorio o derogatorio rispetto alla disciplina fissata a livello nazionale in ordine ai rapporti, alle interrelazioni o comunque in tema di raccordo tra il sistema della IP e quello della IeFP.

In quinto luogo, il decreto legislativo prescrive, sempre per finalità di uniformità dell'offerta formativa professionalizzante sull'intero territorio nazionale, la norma secondo cui tutte le istituzioni formative accreditate dalle Regioni sulla base dei LEP stabiliti nel decreto legislativo n. 226 del 2005, faranno parte della "Rete nazionale delle scuole professionali" che sarà disciplinata con decreto interministeriale previa intesa in Conferenza unificata (art. 7, comma 3 e 4). Pertanto, ne discende che, una volta approvato il predetto decreto interministeriale che definirà i criteri di organizzazione e funzionamento, le singole Regioni non potranno interferire, a pena di illegittimità, con la disciplina della "Rete" delle scuole professionali come fissata a livello nazionale. Inoltre la precisazione relativa ai LEP stabiliti con il decreto legislativo n. 226 del 2005 è particolarmente importante: la partecipazione alla "Rete nazionale", infatti, è subordinata al solo rispetto dei LEP stabiliti in modo unitario dalla normativa statale. Sicché se ne può far discendere un'ulteriore norma generale sull'istruzione, quella che impone alle Regioni di procedere all'accreditamento delle istituzioni formative soltanto sulla base dell'osservanza dei LEP stabiliti a livello nazionale, e non in relazione ad ulteriori e differenziati criteri di accreditamento previsti in sede regionale.

In sesto luogo, vi è la normativa che, al fine di garantire parità di trattamento tra gli studenti che frequentano nell'intero territorio nazionale i percorsi di IP e di IeFP, disciplina i passaggi tra i due sistemi formativi, mediante l'indicazione di molteplici criteri generali che sono dunque vincolanti anche per la competenza legislativa delle Regioni (art. 8), e che andranno rispettati allorché, con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, saranno specificate in dettaglio le singole "fasi del passaggio" in oggetto (vedi art. 8, comma 2). In particolare, nella disciplina del passaggio, anche da parte delle Regioni, si dovrà tenere conto delle seguenti regole stabilite nel decreto legislativo: il passaggio deve essere inteso come un'opportunità per garantire la realizzazione del percorso personale di crescita ed approfondimento; si deve consentire la ridefinizione delle scelte formative degli allievi senza disperdere quanto già acquisito dal richiedente; le istituzioni scolastiche e formative devono prevedere apposite modalità di accompagnamento e sostegno dei richiedenti il passaggio, favorendone quindi l'inserimento graduale nell'istituzione educativa di arrivo; il passaggio avviene soltanto su richiesta dell'interessato, e nei limiti delle disponibilità di posti delle classi presenti nell'istituzione verso cui si richiede il passaggio; nel passaggio le istituzioni devono tener conto della diversità tra i risultati di apprendimento e tra i profili di uscita dell'ordine di studi e di indirizzo; l'annualità di inserimento è individuata non sulla base delle annualità già effettuate dal richiedente, ma tenendo conto dei crediti acquisiti, della comparazione tra il percorso di provenienza e quello cui si chiede di accedere, e delle effettive potenzialità di proseguire il corso da parte del richiedente (art. 8, commi 3, 4 e 5). Al fine di consentire i passaggi, poi, si prescrive che le istituzioni scolastiche e formative debbano provvedere, nel corso o al termine dei primi tre anni, alla certificazione delle competenze acquisite, al bilancio di competenze in ingresso, e la progettazione e realizzazione di attività di inserimento e di accompagnamento (art. 8, comma 6). Va conclusivamente ricordata quella norma, già citata, del decreto legislativo che disciplina le prospettive di interconnessione tra i due sistemi formativi in relazione agli studenti che conseguono la qualifica professionale: questi ultimi possono o passare al quarto anno dei percorsi quinquennali della IP "secondo le modalità previste dal decreto legislativo" (e quindi automaticamente per quanto riguarda l'accesso all'annualità già predeterminata dal decreto legislativo stesso), oppure proseguire nel percorso della IeFP presso le istituzioni formative accreditate o presso le istituzioni scolastiche che operano in regime di sussidiarietà.

In settimo ed ultimo luogo, vi sono ulteriori norme che riguardano le interconnessioni tra i sistemi formativi della IE e della IeFP dopo il conseguimento dei relativi titoli di studio. Da un lato, il decreto legislativo n. 61 del 2017 prevede che, alla fine del percorso scolastico, cioè conseguito il diploma quinquennale, i diplomati della IP potranno accedere anche agli Istituti tecnici superiori (ITS) (vedi art. 2, comma 5), o comunque potranno maturare, anche mediante un'apposita

strutturazione della quinta annualità, i crediti per l'acquisizione del certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTTS) se ciò sarà previsto dalla programmazione regionale (vedi art. 4, comma 5). Dall'altro lato, tra le disposizioni transitorie e finali del decreto legislativo è dettata un'apposita disciplina vincolante le Regioni e le Province autonome circa gli studenti che, dopo aver conseguito il diploma professionale al termine del percorso quadriennale di IeFP, intendono sostenere l'esame di Stato. In particolare, oltre a prevedere che mediante apposite intese tra le singole Regioni e Province autonome e il Ministero dell'istruzione, si definiranno criteri generali per realizzare corsi annuali coerenti con i percorsi seguiti nel sistema della IeFP, si prescrivono le due seguenti regole: le Regioni e le Province autonome devono realizzare un apposito corso annuale che si conclude con l'esame di Stato e devono provvedervi, ivi compreso quanto riguarda le commissioni d'esame la cui nomina è sempre riservata al Ministero, mediante le proprie risorse finanziarie (vedi art. 14, comma 3). Sul punto, va sottolineato, non è stata modificata la già ricordata disciplina stabilita nella stessa legge n. 107 del 2015, secondo cui l'iscrizione agli ITS è consentita sia a coloro che hanno conseguito il diploma di istruzione secondaria di secondo grado, sia a coloro che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso quadriennale di IeFP e successivamente hanno svolto un percorso di IFTTS di durata annuale (vedi art. 1, comma 46, legge n. 107 del 2015, e il conseguente Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 16 gennaio 2016). Pertanto, la legislazione e l'attività amministrativa regionale dovranno essere corrette ed adeguate a tutte le predette regole che esprimono "norme generali sull'istruzione" direttamente vincolanti.

3. La "Rete nazionale delle Scuole professionali"

Un aspetto che va necessariamente sottolineato ed approfondito, riguarda l'originale, e per certi versi ardita, prospettiva delineata dal decreto legislativo n. 61 del 2017 circa il rapporto complessivo tra i due sistemi dell'istruzione professionalizzante, o, più precisamente, tra le istituzioni educative che erogano i rispettivi percorsi formativi. Come detto all'inizio, il decreto legislativo configura l'assetto nazionale dell'istruzione professionalizzante come composto da due sistemi distinti, il "sistema dell'istruzione professionale" e il "sistema dell'istruzione e formazione professionale", ciascuno con la propria identità e allo stesso tempo parordinati e con "pari dignità". Ciò discende, innanzitutto, dalla disciplina posta dal decreto legislativo in relazione agli studenti che, dopo il primo ciclo di istruzione, intendono accedere all'istruzione professionalizzante al fine dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione sino al conseguimento, entro il diciottesimo anno di età, di almeno una qualifica professionale triennale. Tali studenti, precisa il decreto legislativo, hanno di fronte la scelta alternativa – e reversibile mediante il possibile passaggio tra i due sistemi - tra due sole tipologie di percorsi paralleli: i percorsi della IP e i percorsi della IeFP (vedi art. 2, comma 1). I primi – cioè i "percorsi di istruzione professionale" - sono realizzati, dice il decreto legislativo, dalle scuole statali o da scuole paritarie riconosciute ai sensi della legge n. 62/2000, e si concludono con il conseguimento dei diplomi quinquennali (vedi art. 2, comma 1, lettera a). I secondi, ovvero i "percorsi di istruzione e formazione professionale", sono realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e Province autonome ai sensi del d.lgs. n. 226/2005, e si concludono con il conseguimento delle qualifiche triennali e dei diplomi professionali quadriennali (vedi art. 2, comma 1, lett. b). Entrambi questi percorsi – quelli di IP e quelli di IeFP – sono equiparati, in quanto congiuntamente definiti dal decreto legislativo come "percorsi del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione" (vedi art. 2, comma 1).

La presenza di due sistemi distinti e paralleli, quello dei percorsi della IP e quello dei percorsi della IeFP, non significa però che si tratta di sistemi separati. Infatti, il decreto legislativo ha introdotto una novità che dovrebbe sottolineare il carattere complessivamente unitario all'assetto complessivo dell'istruzione professionalizzante in Italia: tutte le istituzioni, scolastiche e formative, che offrono rispettivamente i percorsi di IP e quelli di IeFP, daranno congiuntamente vita

alla “Rete nazionale delle scuole professionali” (vedi art. 7, comma 3). In sostanza, i due sistemi dei percorsi formativi dell’istruzione professionalizzante restano distinti, ma le relative istituzioni educative sono inserite all’interno della predetta “Rete nazionale”, nel cui ambito tutte quante, sebbene appartenenti a sistemi diversi e che operano in condizioni di reciproca autonomia, ricevono anche la medesima e comune qualificazione di “scuola professionale”. Tale qualificazione, pertanto, dal momento della costituzione della predetta “Rete”, si aggiungerà a quella propria di ciascuna istituzione, scolastica e formativa. È cruciale rilevare che all’interno della “Rete nazionale”, come si sottolinea espressamente e significativamente nel decreto legislativo, rimangono ferme la “diversa identità” e la “pari dignità” delle istituzioni scolastiche statali o paritarie che offrono i percorsi di IP, e delle “istituzioni formative accreditate sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226” (vedi sempre art. 7, comma 3).

Le molteplici funzioni della Rete nazionale sono indicate nel decreto legislativo n. 61 del 2017 con riferimento a finalità definite in modo piuttosto generale e, per alcuni aspetti, sommario: “promuovere l’innovazione, il permanente raccordo con il modo del lavoro, l’aggiornamento periodico, nel limite fissato dall’articolo 3, comma 1, degli indirizzi di studio e dei profili di uscita di cui al comma 3,” (trattasi, cioè, degli indirizzi di studio e profili di uscita dei percorsi della IP) “nonché allo scopo di rafforzare gli interventi di supporto alla transizione dalla scuola al lavoro, diffondere e sostenere il sistema duale realizzato in alternanza scuola-lavoro e in apprendistato” (vedi art. 7, comma 3). Tale “Rete nazionale delle scuole professionali” dovrà poi raccordarsi con la “Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro” introdotta con l’art. 1, comma 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (così è previsto nell’art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 61/2017). Può ricordarsi che quest’ultima “Rete”, coordinata dall’ ANPAL (Agenzia Nazionale per le politiche attive del lavoro), riunisce una molteplicità di soggetti pubblici (dello Stato e delle Regioni), delle autonomie funzionali (Camere di commercio), privati (fondi interprofessionali, fondi bilaterali, soggetti autorizzati alle attività di intermediazione, soggetti accreditati ai servizi per il lavoro) che operano nell’ambito delle politiche attive del lavoro (ivi compresi INPS, INAIL, Università e istituti di scuola secondaria di secondo grado).

In realtà, la specificazione e la concretizzazione delle predette finalità cui è collegata l’istituzione della “Rete nazionale delle scuole professionali”, dipenderanno in larga misura dalle scelte che saranno compiute in sede attuativa. Nel decreto legislativo, infatti, la definizione dei “criteri” e delle “modalità per l’organizzazione e il funzionamento della Rete” è rinviata ad un successivo decreto interministeriale, che dovrà essere adottato entro 120 dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo (in sostanza, entro la metà del mese di settembre 2017) dal Ministro dell’istruzione di concerto con il Ministero del lavoro, previa intesa in Conferenza unificata. I tempi sono piuttosto ristretti, e dunque appare opportuno che i soggetti istituzionali procedano speditamente nella predisposizione dell’atto in questione che richiede la previa intesa con le Regioni, dovendosi configurare una disciplina organizzativa e di funzionamento che coinvolgerà anche le istituzioni accreditate, vale a dire soggetti che sono primariamente sottoposti alla competenza legislativa regionale. A tal proposito, in relazione alle istituzioni formative accreditate, sarebbe forse più opportuno rinunciare a laboriose modalità elettive dei soggetti rappresentativi su base regionale o nazionale, e ricorrere invece a formule più snelle e peraltro già frequentemente utilizzate là dove si individuano i soggetti esponenziali di corpi sociali diffusi sul territorio, ad esempio, facendo riferimento agli enti nazionali della istruzione e formazione professionale maggiormente rappresentativi a livello nazionale.

Va segnalato, a tal proposito, che il decreto legislativo n. 61 del 2017 istituisce direttamente uno specifico organismo, definito “Tavolo nazionale”, avente come compiti il “monitoraggio e la valutazione” dei soli percorsi della IP; di tale organismo, affidato al coordinamento del Ministero dell’istruzione e che si avvale dell’assistenza tecnica dell’INVALSI, dell’INDIRE, dell’INAPP, e dell’ANPAL, fanno parte anche i rappresentanti del Ministero del lavoro, delle Regioni, degli enti locali, delle “Parti sociali” e degli “altri Ministeri interessati” (vedi art. 8, comma 1). Degli esiti del monitoraggio effettuato da tale “Tavolo nazionale”, poi, si dovrà tenere conto nell’aggiornamento,

con cadenza quinquennale, dei profili di uscita e dei risultati di apprendimento della IP (art. 8, comma 2). Appare allora opportuno, per evidenti ragioni di efficienza ed efficacia, che questo “Tavolo nazionale” sia coordinato dal Ministero dell’istruzione in modo da operare in senso raccordato ed armonico con gli organi della “Rete nazionale delle Scuole professionali”, così colmandosi anche la lacuna legislativa che non ha previsto la presenza di soggetti esponenziali dell’Istruzione e Formazione Professionale all’interno del predetto “Tavolo”.

4. Osservazioni conclusive

Certo, non sarà breve il procedimento di attuazione del nuovo ordinamento della IP – oggetto non tanto di mera “revisione”, come dice il titolo del decreto legislativo n. 61 del 2017, quanto di una vera e propria riforma - né sarà agevole il processo parallelo di ridefinizione dei raccordi tra IP e IeFP nell’ambito di un assetto nazionale che li vedrà compartecipati, con “pari dignità” delle relative istituzioni educative, nell’erogazione del servizio pubblico relativo all’istruzione professionalizzante. Nell’istruzione professionale la riforma prenderà avvio con le prime classi dall’anno scolastico 2018-2019, e si concluderà nell’anno scolastico 2022/2023 con la definitiva abrogazione del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, che attualmente disciplina gli Istituti professionali di Stato.

In questa lunga fase transitoria, si dovrà procedere alla laboriosa precisazione dei tanti elementi e fattori – normativi, istituzionali, organizzativi e funzionali - che determineranno complessivamente il futuro assetto nazionale dell’istruzione professionalizzante. Il decreto legislativo n. 61 del 2017, come si è qui visto, fornisce la cornice e tratteggia le linee essenziali di un quadro che dovrà essere completato e precisato mediante una successiva ed articolata concertazione politico-amministrativa. I numerosi atti applicativi che sono previsti, richiederanno la necessaria condivisione tra più ministeri – MIUR, MLPS e talora anche MEF - e tra gli apparati dello Stato e le Regioni.

Più esattamente, con specifico riferimento alla IeFP, gli atti attuativi - ed i relativi termini di adozione - richiesti dal decreto legislativo n. 61 del 2017, sono i seguenti: a) il decreto interministeriale (del Ministro dell’istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro, il Ministro dell’Economia e finanza, e il Ministro della salute), da adottarsi entro 90 giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo (avvenuta il giorno della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, cioè il 16 maggio 2017), previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, per determinare - oltre ai profili in uscita degli indirizzi di studio degli istituti professionali, i relativi risultati di apprendimento, il riferimento dei predetti indirizzi alle attività economiche referenziate ai codici ATECO, e le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti professionali – le indicazioni per la correlazione tra le qualifiche e i diplomi professionali conseguiti nei percorsi di IeFP e gli indirizzi dei percorsi della IP, anche al fine di facilitare i reciproci passaggi tra i due sistemi (art. 3, comma 3); b) il decreto interministeriale (del Ministro dell’istruzione, di concerto con il Ministro del lavoro, e il Ministro dell’economia e finanze), da adottarsi – senza un termine predeterminato - previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, per determinare i criteri generali per favorire il raccordo tra il sistema della IP e il sistema della IeFP e per la realizzazione dei percorsi di IeFP da parte delle istituzioni scolastiche (art. 7, comma 1); c) gli accordi da stipularsi – senza un termine predeterminato - tra ciascuna Regione ed il corrispondente Ufficio scolastico regionale per definire a livello regionale le modalità realizzative dei percorsi di IeFP da parte delle istituzioni scolastiche, nel rispetto dei criteri stabiliti ai sensi del decreto interministeriale previsto dall’art. 7, comma 1 sul raccordo tra IP e IeFP (art. 7, comma 2); d) il decreto interministeriale (del Ministro dell’istruzione, di concerto con il solo Ministro del lavoro), da adottarsi entro 90 giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo, previa intesa in Conferenza Unificata, per determinare i criteri e le modalità per l’organizzazione e il funzionamento della Rete nazionale delle scuole professionali (art. 7, comma 4); e) l’accordo da adottarsi – senza un termine predeterminato - in sede di Conferenza Stato-Regioni per disciplinare le fasi dei passaggi tra i due sistemi formativi (della IP e della IeFP), nel

rispetto dei criteri generali stabiliti nell'art. 8 del decreto legislativo (vedi art. 8, comma 2); f) le intese da stipularsi – senza un termine predeterminato - tra il Ministero dell'istruzione e le singole Regioni e Province autonome per definire i criteri generali per la realizzazione dell'apposito corso annuale, che si conclude con l'esame di Stato, a favore degli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso quadriennale di IeFP (art. 14, comma 3, secondo periodo).

Il decreto legislativo n. 61 del 2017, può ben dirsi, è il primo passo di una sfida che si presenta sin d'ora in tutta la sua complessità. Si dovrà consentire la compresenza di due sistemi, la IeFP e la IP, che rimangono diversi e distinti, e nello stesso tempo costituiti da istituzioni educative operanti all'interno della complessiva ed unitaria "Rete nazionale delle scuole professionali". Occorrerà, certo, rispettare la ripartizione delle competenze attualmente previste dalla Costituzione tra Stato e Regioni, competenze che, come accennato sopra, sono rimaste ferme dopo l'esito negativo della riforma costituzionale. Soprattutto, si dovranno garantire idonee risorse per entrambi gli attori "paritari" dell'istruzione professionalizzante, evitando sia duplicazioni e ridondanze, che omissioni e lacune. Non si dovrà indurre le istituzioni educative ad una concorrenza al ribasso, meramente speculativa o fondata sulle rendite di posizione, ma, al contrario, si dovrà operare per consentire l'azione congiunta e complementare di due sistemi che si muovono, per loro stessa natura, secondo logiche e finalità differenziate. Tale compresenza, infine, non dovrà comprimere o addirittura ridurre al silenzio il libero dispiegamento delle forze sociali che, là dove è stato consentito, si sono impegnate, con beneficio per l'intera comunità, nel soddisfare le esigenze formative di carattere professionalizzante cui aspirano molti giovani e le rispettive famiglie, e a cui guardano con indubbio interesse tante imprese così come il mondo del lavoro e delle professioni in continuo cambiamento nel confronto globale tra le economie. Solo a queste condizioni, la sfida potrà essere affrontata.