

**Lo schema di d.lgs. sulla revisione dei percorsi di Istruzione Professionale
e sui raccordi con quelli della IeFP: una scheda di lettura**

Giulio M. Salerno

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

1. La procedura

Lo scorso 14 gennaio il Consiglio dei Ministri ha approvato, proprio in prossimità del termine di scadenza, lo schema di decreto legislativo sulla revisione dei percorsi della Istruzione professionale e sui raccordi con i percorsi della IeFP.

Si tratta di uno degli otto schemi di decreti legislativi approvati dal Governo nella medesima seduta per dare attuazione alle deleghe di “riordino, semplificazione e codificazione” in materia di istruzione previste dalla legge n. 107 del 2015 (cd. Buona Scuola), esattamente dall’art. 1, comma 180. Il termine per l’esercizio della delega scadeva dopo diciotto mesi dall’entrata in vigore della legge (16 luglio 2015), quindi il 16 gennaio 2017.

Lo schema di decreto legislativo è attualmente sottoposto al parere delle Commissioni della Camera (VII-Cultura e V-Bilancio, quest’ultima per gli aspetti finanziari), e al parere (e dunque non all’intesa!) della Conferenza Unificata (Stato-Regioni-città e autonomie locali). La Commissione VII Cultura della Camera ha già posto il parere sullo schema di d.lgs. all’ordine del giorno di lunedì 24 gennaio pomeriggio.

La legge n. 107 del 2015 (art. 1, comma 182) prevede che i pareri delle Commissioni competenti delle due Assemblee parlamentari siano forniti entro 60 gg. dalla data di trasmissione (16 gennaio); decorsi i 60 gg., il decreto può essere comunque adottato in via definitiva dal Governo, mediante una nuova deliberazione del Consiglio dei ministri.

Inoltre, dato che il termine per il parere delle Commissioni scadrà successivamente al termine per l’esercizio della delega, quest’ultimo risulta prorogato di altri novanta giorni (cd. proroga tecnica). In sostanza, il termine finale per la delega è così spostato sino alla metà di aprile del 2017.

Va poi ricordato che la legge n. 107 del 2015 prevede la possibilità di adottare disposizioni “integrative e correttive” con ulteriori decreti legislativi da adottarsi entro i successivi due anni dall’entrata in vigore dal decreto legislativo. Dunque il contenuto del decreto legislativo in questione, così come risulterà nella versione conclusivamente approvata dal Governo, potrà essere modificato – seguendo la stessa procedura dei pareri parlamentari e della Conferenza unificata - sino alla primavera del 2019.

In via generale, la legge non prevede che il Governo, al momento dell’approvazione definitiva del decreto legislativo, si adegui obbligatoriamente ai pareri espressi dalle Commissioni parlamentari (pareri che possono essere anche differenziati tra loro), e al parere espresso dalla Conferenza unificata. Comunque si tratta di pareri di cui il Governo non può politicamente non tener conto. Frequentemente, poi, il Governo accoglie, in tutto o in parte, nel testo definitivo del decreto legislativo le osservazioni e le proposte di correzione formulate nei pareri parlamentari, così come quelle presenti nel parere della Conferenza.

2. Le questioni di costituzionalità tra Stato e Regioni

Va ricordato che nello schema di decreto legislativo si richiamano, come presupposti costituzionali, l’art. 117, comma 2, lett. m) e n), ove si indicano alcune delle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato. La lettera m) è quella relativa ai LEP (livelli essenziali delle prestazioni) concernenti i diritti civili e

sociali da garantire su tutto il territorio nazionale; e la lettera n) è quella relativa alle “norme generali sull’istruzione”. Mediante questo d.lgs., quindi, lo Stato interviene esercitando le competenze costituzionalmente previste che consentono allo Stato stesso di disciplinare con legge la leFP nella misura in cui si tratti sia di garantire i livelli essenziali delle prestazioni da erogare in modo uniforme in tutto il Paese per assicurare il diritto all’istruzione, sia di dettare norme di carattere generale, relative cioè alla configurazione complessiva dell’intero sistema di istruzione, e dunque anche nella parte in cui queste norme toccano l’assetto della leFP. La leFP, infatti, è, in base al terzo comma dell’art. 117 Cost., un sotto-settore della materia “istruzione”, e, come noto, proprio l’art. 117, comma 3, Cost. attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva sulla leFP. La garanzia di tale competenza è implicitamente ricordata nel titolo stesso del d.lgs. ove si richiama il complessivo “rispetto dell’articolo 117 della Costituzione”.

Circa l’effettivo rispetto dell’art. 117 Cost. – e dunque della corretta attuazione della ripartizione costituzionale tra le competenze dello Stato e quelle delle Regioni - a nostro avviso lo schema di d.lgs. appare sufficientemente attento. Nei passaggi che interessano direttamente le competenze delle Regioni relativamente alla disciplina della leFP, infatti, si prevede che gli atti attuativi siano adottati d’intesa con le Regioni oppure si subordina l’azione delle amministrazioni statali – essenzialmente le scuole statali – che possano interferire con la leFP, alla necessaria e preventiva coerenza con la programmazione regionale.

Due punti specifici possono essere particolarmente controversi: la cessazione della cd. sussidiarietà integrativa, che è attualmente prevista dall’intesa Stato-Regioni del dicembre del 2010, e la costituzione della “Rete nazionale delle scuole professionali”. Di entrambe queste problematiche – ovvero se tali obiettivi possano essere perseguiti con un decreto legislativo adottato previo semplice parere con la Conferenza unificata, e non previa intesa - si tratterà in seguito; in ogni caso, a nostro avviso, le due predette questioni possono essere risolte ritenendo il testo dello schema del d.lgs. compatibile con i principi costituzionali.

Una questione di carattere generale, poi, riguarda la possibilità che lo Stato articoli le sue strutture scolastiche in modo tale che si sovrappongano in fatto, dal punto di vista sia funzionale che organizzativo, alle istituzioni formative accreditate dalle Regioni, così assolvendo in pratica al medesimo compito di provvedere alla erogazione di percorsi assimilabili a quelli della leFP.

A nostro avviso, qualche dubbio potrebbe ragionevolmente sollevarsi qualora i percorsi scolastici dell’istruzione professionale fossero disciplinati in modo tale da presentarsi come funzionalmente assimilabili ovvero come sostanzialmente concorrenziali rispetto a quelli della istruzione e formazione professionale.

Ma ciò non sembra corrispondere alle intenzioni risultanti dallo schema di d.lgs, o, per lo meno, dovrebbe essere evitato. Infatti, a tal proposito, nello schema di d.lgs. si prevede che in Italia l’istruzione professionalizzante si articolerà in percorsi educativi affatto distinti: da un lato nei percorsi quinquennali erogati nell’ambito dell’ordinamento scolastico statale, e, dall’altro lato, nei percorsi triennali e quadriennali erogati nell’ambito dell’ordinamento regionale. Per di più, al termine dei predetti percorsi si conseguiranno titoli differenti aventi effetti diversi.

Nella “Rete nazionale delle scuole professionali”, poi, saranno compresenti “con pari dignità” le scuole statali (e paritarie) e le istituzioni formative accreditate, che erogheranno i predetti percorsi all’interno di una offerta formativa “unitaria, articolata ed integrata” sul territorio. Ciò vorrà dire che i percorsi della IP statale (o paritaria) e quelli della leFP regionale saranno “integrati”, e dunque reciprocamente complementari o non reciprocamente sostitutivi. L’“integrazione” e l’“articolazione” dell’offerta formativa sul medesimo territorio, insomma, implicano la complementarietà e dunque la necessaria compresenza delle due tipologie di percorsi, che non potranno dunque né agire in concorrenza né sostituirsi l’uno all’altro. A questa stessa logica, del resto, si collega quella disposizione dello schema del d.lgs. che non

prevede più il ruolo compiutamente sostitutivo dei percorsi scolastici rispetto a quelli della leFP, come avviene adesso mediante la formula della cd. sussidiarietà integrativa.

Del resto, può aggiungersi, l'“offerta unitaria, articolata ed integrata” sul territorio potrà essere realmente tale soltanto se la leFP sarà concretamente attivata in tutte le Regioni. Questo significa che la Rete non potrà essere composta soltanto dagli istituti scolastici della IP, ma dovrà esservi una compartecipazione minima della leFP all'interno della “Rete”, ossia sarà necessario rispettare in ogni Regione un livello minimo essenziale di articolazione tra le due tipologie di percorsi – quelli di IP e quelli di leFP – livello che dovrà essere rispettato in ogni Regione sulla base dei criteri che saranno definiti con apposita intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni. In questo senso, appare ragionevole sostenere che se, mediante le presenti norme legislative (e le conseguenti norme di attuazione prodotte tramite intesa) che costituiranno norme generali sull'istruzione e, nello stesso tempo, determinazione dei LEP, si richiederà come obbligatoria la presenza di un'offerta “unitaria, integrata ed articolata” in ogni Regione, nello stesso tempo dovrà essere assicurato un adeguato cofinanziamento statale per assicurare il perseguimento di tale obiettivo.

3. La revisione dei percorsi della IP

La revisione dei percorsi della IP può essere sintetizzata nei seguenti punti. I nuovi percorsi di IP sono disciplinati “in raccordo con quelli della leFP” (art. 1, comma 1): se ne deduce una sorta di principio di parallelismo tra IP e leFP che caratterizzerà l'intera configurazione dell'istruzione professionalizzante. I nuovi percorsi della IP hanno durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, in relazione ai nuovi “indirizzi di studio”, e danno accesso all'istruzione terziaria, cioè agli ITS, all'Università, alla AFAM. Gli 11 indirizzi di studio sono definiti in relazione ad attività economico-professionali a “banda larga” (servizi per l'agricoltura, pesca commerciale, artigianato per il Made in Italy, etc.). Il quinquennio è articolato in un biennio e in triennio. L'assetto didattico della IP è caratterizzato dall'avvicinamento ai metodi e ai connotati già propri della leFP.

4. I principi fondamentali della nuova disciplina

Nello schema di d.lgs. sono affermati due principi fondamentali, uno sul versante del diritto soggettivo e di cittadinanza all'istruzione, l'altro sul versante dell'assetto istituzionale dell'istruzione professionalizzante.

Dal punto di vista del diritto-dovere all'istruzione e formazione, si precisa che lo studente, dopo il primo ciclo di istruzione, “può scegliere” tra i percorsi dei diplomi quinquennali “realizzati dalle scuole statali o da scuole paritarie”, e i percorsi triennali o quadriennali “realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome” (art. 7, comma 1). Si tratta quindi di un vero e proprio diritto di scelta tra due tipologie alternative di percorsi.

Dal punto di vista dell'assetto istituzionale dell'istruzione professionalizzante, si precisa che i percorsi della IP e quelli della leFP compongono un'offerta formativa “unitaria, articolata ed integrata sul territorio” (art. 7, comma 2): si afferma il principio dell'unitarietà, pur nell'articolazione delle due predette tipologie di percorsi, che tuttavia devono “integrarsi” sul territorio.

L'unitarietà e l'integrazione delle due tipologie di percorsi (IP e leFP) si ottiene mediante la costituzione di una “Rete nazionale delle scuole professionali” (RNSF), di cui fanno parte “con pari dignità”, le istituzioni scolastiche statali e paritarie che offrono percorsi di IP, e le istituzioni formative accreditate “sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni” di cui al d.lgs. n. 226 del 2005.

I criteri, termini e modalità per la costituzione e per l'aggiornamento "annuale" della Rete sono definiti con decreto da adottarsi entro 90 gg. dal MIUR di concerto con il Ministero del Lavoro, "d'intesa" con la Conferenza Stato-Regioni. L'intesa appare necessaria trattandosi di due ambiti (IP e leFP) che sono oggetto di competenze che la Costituzione attribuisce distintamente allo Stato e alle Regioni.

Allo stesso tempo, la partecipazione alla predetta Rete delle scuole professionali consentirà alle istituzioni scolastiche e formative accreditate anche la partecipazione alla "Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro" (di cui al d.lgs. 150 del 2015), in modo da collegare in modo coordinato e stabile le istituzioni della formazione professionalizzante agli strumenti di implementazione delle politiche attive del lavoro.

Come spiegato sopra, a nostro avviso la costituzione della predetta Rete delle scuole professionali, in quanto concretamente rimessa nei criteri, termini e modalità alla definizione con un atto subordinato all'intesa con le Regioni, appare rispettosa delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni.

5. Il parallelismo tra i percorsi di IP e quelli della leFP

Con lo schema di d.lgs. tra i nuovi percorsi della IP e quelli della leFP si crea una sorta di parallelismo tra i rispettivi sistemi formativi, parallelismo che conferma l'interpretazione qui suggerita e che si fonda sulla complementarità e sulla reciproca autonomia tra IP e leFP, e non sulla concorrenzialità o addirittura sulla sostituibilità tra i predetti percorsi.

In particolare, l'assetto organizzativo, quello didattico, gli assi culturali, il ricorso a metodologie didattiche induttive e laboratoriali, la presenza dell'alternanza e dei percorsi di apprendistato, le unità di apprendimento per conoscenze, abilità e competenze, la certificazione delle competenze, sono tutti elementi costitutivi della futura IP che le consentiranno di essere affiancata "con pari dignità" alla leFP nell'erogazione "integrata" dell'offerta formativa professionalizzante.

I profili di uscita della IP saranno declinati in termini di competenze, abilità e conoscenze, in modo simile a quanto già accade nella leFP; in particolare, il fatto che i profili di uscita della IP saranno disciplinati d'intesa con le Regioni implica che essi andranno coordinati con i profili e le qualifiche della leFP. Questo aspetto, tuttavia, dovrebbe essere dettagliato in modo più preciso nella versione finale del d.lgs., in modo da consentire il passaggio tra i due sistemi formativi secondo razionalità e coerenza.

Gli studenti alla fine del primo ciclo di istruzione potranno scegliere tra i nuovi percorsi quinquennali di IP e quelli triennali e quadriennali di IP, e tra i percorsi di IP - e peraltro solo limitatamente al triennio, dice l'art. 4, comma 3 - e quelli di leFP si prevedono "passaggi tra i sistemi formativi". Il fatto che il passaggio sia possibile soltanto in relazione agli studenti del triennio della IP (in entrata o in uscita) esclude che la leFP sia considerata come la "gamba" del sistema meramente destinata ad assorbire la dispersione scolastica.

Il parallelismo, e dunque, la complementarità tra i due sistemi formativi, si conferma anche nella previsione dell'art. 4, comma 4, in base al quale il quinto anno delle istituzioni scolastiche consentirà non solo il conseguimento del diploma di istruzione professionale, ma anche "di maturare i crediti per l'acquisizione del certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS), ove previsto dalla programmazione delle singole Regioni". La norma non prescrive che alla conclusione del percorso quinquennale si acquisirà automaticamente il conseguimento del certificato conclusivo dell'IFTS; viceversa, il quinto anno sarà "strutturato" in modo da far maturare i relativi crediti (tutti o parte, a seconda dei casi), e soltanto se ciò sarà previsto e quindi consentito dalla Regione. In questo modo, si collega l'acquisizione dei crediti relativi agli IFTS alla presenza degli IFTS in sede regionale, così promuovendo la presenza di questi ultimi cui potranno accedere ovviamente anche coloro che concluderanno il percorso quadriennale degli leFP.

In questo complessivo parallelismo si inserisce un elemento ulteriore, cioè la presenza negli IP di un apposito “terzo anno”, in “classi distinte da quelle in cui proseguono i percorsi quinquennali”, per conseguire le qualifiche rilasciate nella leFP regionale. Questo potrà avvenire a due condizioni: “nell’ambito della programmazione triennale dell’offerta formativa” che sarà determinata da ciascuna istituzione scolastica ai sensi dell’art. 1, comma 2, della legge n. 107/2015; e se questo apposito terzo anno “distinto” sarà previsto nella programmazione della singola Regione. In tal senso, la cd. funzione sussidiaria sinora posta in essere dagli I.P. di Stato potrà svolgersi soltanto per il terzo anno e mediante la cd. sussidiarietà complementare (cioè in classi distinte) e non mediante la cd. sussidiarietà integrativa.

Circa la questione se questa previsione del “terzo anno” “in classi distinte” della IP al fine di conseguire le qualifiche della leFP, rispetti o meno la competenza legislativa delle Regioni, deve rilevarsi, in primo luogo, che la previsione di questo apposito terzo anno costituisce l’esplicitazione di una modalità di organizzazione interna alla scuola e dunque, in tal senso, rientrante nell’esercizio della competenza legislativa dello Stato. Inoltre, la predetta previsione appare coerente con la competenza regionale in materia di leFP perché le scuole non potranno attivare il terzo anno in assenza di corrispondente previsione nella programmazione regionale.

Per di più, va ricordato che l’intesa Stato-Regioni del 2010 – che ha previsto l’offerta sussidiaria integrativa e complementare - afferma soltanto che le scuole statali “possono” (e non che “devono”) svolgere il ruolo complementare ed integrativo nell’erogazione dei percorsi di leFP. Del resto la stessa previsione con una formulazione facoltizzante - e non obbligatoria - è contenuta nell’art. 2, comma 3, del d.p.R. 15 marzo 2010 sul riordino degli Istituti professionali. Dunque, se nell’intesa con le Regioni lo Stato non si è obbligato ad offrire anche la modalità integrativa, a nostro parere può sostenersi che la modifica apportata con il d.lgs. in questione – che sarà adottato, va ricordato, soltanto previo parere e non mediante intesa – all’attuale disciplina dell’offerta statale di percorsi di leFP in cd. sussidiarietà, sia rispettosa del principio di leale collaborazione che deve guidare i rapporti tra Stato e Regioni.

Circa il diritto soggettivo di scelta tra IP e leFP, esso sarà liberamente esercitabile dagli studenti (per il tramite dei rispettivi genitori) nei riguardi di qualunque istituzione – scolastica o formativa – inserita all’interno della Rete delle scuole professionali. A nostro avviso, la previsione di un vero e proprio diritto di scelta comporta che non si tratterà di un diritto collegato ad un servizio pubblico a domanda individuale, vale a dire che gli enti istituzionalmente competenti, Stato e Regioni, saranno discrezionalmente liberi di attivare o meno i percorsi formativi di rispettiva competenza.

Ben diversamente, si deve invece ritenere che l’istruzione professionalizzante che sarà articolata nell’offerta unitaria ed integrata dei percorsi della IP e della leFP si presenta come un servizio educativo universale che le pubbliche autorità rispettivamente competenti – sia lo Stato che le Regioni – saranno tenuti a garantire ad ogni soggetto richiedente su tutto il territorio nazionale. Ciò è già previsto, da un lato, sulla base del principio costituzionale relativo all’obbligo per lo Stato di istituire “scuole di ogni ordine e grado”, e dall’altro lato sulla base dell’obbligo previsto per le Regioni dai LEP stabiliti con il d.lgs. 226 del 2005 (cfr., in particolare, art. 16, comma, 1: “Le Regioni assicurano, quali livelli essenziali riferiti all’offerta formativa, a) il soddisfacimento della domanda di frequenza”).

La RNSF sarà costituita sulla base dell’intesa tra Stato e Regioni che sarà la sede anche per aggiornare “gli indirizzi di studio dei profili”. Questa previsione potrà consentire che gli “indirizzi di studio e i profili di uscita” degli IP siano collegati alle qualifiche e ai profili della leFP in modo da determinare una base comune di riferimento delle figure di referenziazione di tutta l’istruzione professionalizzante. Ciò dovrà essere effettuato in concreto in modo che le qualifiche della leFP possano acquistare piena ed effettiva riconoscibilità a livello nazionale nell’ambito di un processo di definizione e di aggiornamento ricollegabile ad un quadro di riferimento nazionale declinabile in sede regionale.

A questo proposito, soccorre anche la previsione dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. in oggetto, ove si prevede che con decreto del MIUR, sempre di concerto con il Ministero del Lavoro (e stavolta anche del MEF e del Ministero della Salute) e sempre "d'intesa" in sede di conferenza, saranno determinati i "profili di uscita degli indirizzi di studio" degli IP, e tali indirizzi di studio saranno riferiti alle attività economiche referenziate ai codici ATECO adottati dall'ISTAT. Andrebbe tuttavia definito meglio il raccordo tra tali "profili di uscita" dei percorsi degli IP – così come definiti sulla base del decreto previsto dall'art. 3, comma 3 - e le "qualifiche" e i "profili" che sono propri dei percorsi della leFP, anche con riferimento al passaggio tra i sistemi formativi. Su questo aspetto, in particolare, l'art. 8 dello schema di d.lgs. dovrebbe essere integrato, potendosi determinare problemi applicativi di non poco rilievo.

La RNSF assicurerà "il confronto organico e continuativo" tra i soggetti che ne fanno parte – cioè tra le scuole e le istituzioni formative accreditate - e tra questi soggetti e "gli altri Enti pubblici e privati": si dovrebbe trattare degli enti soggetti istituzionali pubblici (Regione, agenzia regionale, o ente locale) e del mondo privato e del no-profit (imprese, associazionismo, volontariato, etc.) con cui l'istruzione professionalizzante si confronta. Come si assicurerà il predetto "confronto organico e continuativo" all'interno della RNSF? Si potrebbero ipotizzare diversi livelli di "confronto" e dunque di decisione.

Per quanto concerne il "confronto organico" a livello nazionale, che appare indispensabile considerato il carattere nazionale della Rete, si può suggerire la presenza, per quanto riguarda le istituzioni formative accreditate, degli enti di formazione maggiormente rappresentativi a livello nazionale (anche con riferimento alla stipulazione dei contratti collettivi nazionali). Servirà poi un livello di "confronto organico" anche in sede regionale, in cui dovranno essere presenti i rappresentanti delle istituzioni formative accreditate in ciascuna Regione, designati, ad esempio, dai predetti enti di formazione in proporzione ai percorsi di leFP realizzati nella Regione ovvero con modalità elettive.