

L'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti professionali e gli accordi tra le Regioni e gli USR

GIULIO M. SALERNO¹

1. Un quadro complesso, incompleto e viziato da ritardi ed omissioni

In questo contributo si intende analizzare la situazione esistente nel territorio nazionale in relazione alla cosiddetta “offerta sussidiaria” dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti Professionali. In via generale, come vedremo, il quadro d’insieme risulta caratterizzato dalla presenza di non pochi problemi e dubbi che si sono posti e continuano a porsi in sede applicativa

Dubbi e problemi che sono stati aggravati dalle lentezze verificatesi nella non facile fase di attuazione della normativa vigente di rango legislativo, quello cioè risultante dal D.lgs. n. 61/2017, mediante i successivi atti da approvare a livello nazionale – atti regolamentari e ministeriali, da adottare previa intese in sede di Conferenza Stato-Regioni – e, successivamente, a livello regionale, mediante appositi accordi tra le singole Regioni e i corrispondenti Uffici scolastici regionali (USR).

Tutto ciò non deve meravigliare, se si ricordano le incertezze e le ambiguità che hanno caratterizzato, sin dall’inizio, le scelte politiche assunte, sia a livello nazionale che sul fronte regionale, in relazione a questa specifica modalità di erogazione dei percorsi di IeFP. E non va sottaciuto, tra l’altro, che i percorsi “sussidiari” dell’anno scolastico/formativo attualmente in corso (2018-2019) sono stati quasi tutti avviati – salvo nel caso della Toscana – in assenza dei predetti accordi con gli USR, accordi che, sulla base di un espresso obbligo prescritto dal D.lgs. n. 61/2017, costituiscono un elemento indispensabile della complessiva base giuridica che è necessaria per la stessa “realizzazione” di tale offerta². Infatti, proprio per rispettare

¹ Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

² Questo risulta chiaramente da quanto previsto nell’ultimo periodo dell’art. 4, comma 4, del D.lgs. n. 61/2017 ove si condiziona la “realizzazione” (cioè la concreta attivazione) dei percorsi sussidiari (da parte degli Istituti Professionali) al rispetto di quanto previsto nei commi 1 e 2 dell’art. 7 dello stesso D.lgs. n. 61/2017, ovvero esattamente si prescrive quanto segue: «Tali percorsi sono realizzati nel rispetto degli standard formativi definiti da ciascuna Regione e secondo i criteri e le modalità definiti ai sensi dell’articolo 7, commi 1 e 2». Conseguentemente, tra le condizioni che vanno previamente rispettate per la “realizzazione” dei percorsi in oggetto, vi

la competenza esclusiva delle Regioni in materia di IeFP, le “modalità realizzative” dei percorsi sussidiari devono essere preventivamente definite in via pattizia tra le singole Regioni e i corrispondenti USR, cioè tramite i predetti accordi. La mancata stipulazione degli accordi al momento dell’inizio dell’anno scolastico/formativo, a ben vedere, è stata oggetto di una sorta di sanatoria, che è stata consentita *ex post* sulla base di un’interpretazione alquanto estensiva – per non dire “creativa” – di quanto disposto nel Decreto ministeriale 17 maggio 2018, peraltro a sua volta pubblicato in Gazzetta Ufficiale con grave ritardo soltanto il 17 settembre 2018³. Non va poi trascurato il fatto che, come qui vedremo meglio in dettaglio, in alcune Regioni gli accordi con gli USR ancora mancano o sono in via di elaborazione o perfezionamento, con inevitabili ripercussioni circa la continuità dell’offerta, oltre ai dubbi che ne scaturiscono in termini di legalità dell’azione amministrativa (anche con riferimento all’impiego delle risorse pubbliche) e, più in generale, di certezza del diritto.

Tutti i ritardi e le omissioni hanno provocato problemi di non facile risoluzione per gli stessi Istituti Professionali ed i relativi Dirigenti responsabili. Infatti, il Decreto legislativo n. 61/2017 ha previsto il “passaggio” al nuovo ordinamento dell’istruzione professionale a partire dalle classi prime funzionanti nell’anno scolastico 2018/2019 (art. 11, comma 1) e progressivamente, anno dopo anno, per le successive prime classi dell’istruzione professionale in modo che dall’anno scolastico 2022/2023 tutte le classi degli istituti professionali siano disciplinate dal nuovo regime (art. 14, comma 1). Dunque dall’anno scolastico 2018/2019 la disciplina già vigente nell’Istruzione Professionale, quella cioè dettata con il D.P.R. 15 marzo 2010, n. 87, deve integralmente disapplicarsi per le prime classi, per poi essere

sono quelle indicate nel comma 2 dell’art. 7, ove si prevede la previa stipulazione degli accordi in sede regionale, ovvero esattamente si prescrive quanto segue: «2. Nel rispetto dei criteri di cui al comma 1, le modalità realizzative dei percorsi di cui all’articolo 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 Istruzione e Formazione Professionale». Tra l’altro, il medesimo principio è ribadito anche nel D.M. 17 maggio 2017, quello “sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà”, esattamente nell’art. 5, comma 2, là dove si prescrive che «le istituzioni scolastiche di I.P. possono attivare, secondo quanto previsto dagli accordi regionali (...), percorsi per il conseguimento della qualifica triennale e del diploma quadriennale di IeFP in via sussidiaria (...)».

³ Così si è disposto infatti, nel comma 3 dell’art. 11 del suddetto Decreto ministeriale: «3. Ai fini della programmazione dell’offerta sussidiaria di IeFP di cui all’art. 7 del presente Decreto, entro novanta giorni dall’entrata in vigore del presente Decreto sono stipulati gli accordi regionali di cui all’art. 4 in tempo utile per consentire l’attivazione dei percorsi relativi ai nuovi indirizzi di studio di cui all’art. 3 del “Decreto legislativo” a partire dalle prime classi funzionanti entro nell’anno scolastico 2018-2019. Per le classi successive alla prima in relazione a quanto previsto all’art. 14, comma 1, del “Decreto legislativo”, continuano a produrre i loro effetti gli accordi già stipulati dalle Regioni con gli uffici scolastici regionali secondo il previgente ordinamento». (Il “Decreto legislativo”, qui più volte richiamato, è ovviamente il D.lgs. n. 61/2017).

progressivamente disapplicata negli anni successivi in modo da essere definitivamente abrogata dall'a.s. 2022/2023 (art. 13, comma 1). E ciò si impone anche per l'attivazione dei "nuovi" percorsi di IeFP in sussidiarietà, i quali, già a partire dall'a.s. 2018-2019, sarebbero dovuti essere disciplinati sia dalla nuova regolamentazione statale (attuativa del Decreto legislativo), che dai conseguenti accordi regionali. Viceversa, i ritardi accumulati hanno prodotto una situazione piuttosto variegata, che è stata affrontata dagli Istituti Professionali in ciascuna Regione in via di prassi, talora sulla base di circolari o comunicazioni esplicative provenienti dagli USR⁴. Tale situazione dovrebbe progressivamente stabilizzarsi a seguito dell'approvazione e della conseguente applicazione, a regime, degli accordi regionali.

Appare, dunque, utile fornire un'analisi sintetica del quadro normativo vigente a livello nazionale in relazione all'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP, per poi prendere in esame proprio la disciplina pattizia che è stata recentemente stipulata tra ciascuna Regione e il corrispondente Ufficio Scolastico Regionale. Ciò soprattutto per verificare se ed in quale misura l'offerta sussidiaria sia effettivamente organizzata a livello regionale in coerenza con le specifiche finalità che le sono attribuite dalle disposizioni legislative⁵ che costituiscono "principi generali sull'istruzione" (ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n, Cost.), cioè rispettando i tre seguenti obiettivi: integrare, ampliare e differenziare – e, dunque, senz'altro non sostituire – l'offerta già presente ed attivata nel sistema ordinamentale della IeFP che è previsto e garantito dalla Costituzione in quanto rimesso alla competenza esclusiva delle Regioni. Oppure se, in forme più o meno visibili o latenti, sia emersa la non corretta propensione a configurare i percorsi di IeFP erogati dalle istituzioni scolastiche pubbliche (statali e paritarie) come strumento da utilizzare – anche o soprattutto, transitoriamente o addirittura permanentemente – in via sostitutiva e surrogatoria rispetto a quella che ben può essere definita come la "IeFP vera e propria". E, in particolare, se siffatta tendenza risulti più evidente là dove, per volontà politica delle stesse Regioni interessate, il sistema regionale di IeFP non sia concretamente attuato o comunque sia largamente trascurato e negletto.

⁴ Si veda, ad esempio, la nota inviata il 25 giugno 2018 dalla USR Liguria ai Dirigenti scolastici degli Istituti Professionali della Regione Liguria, concludendo nel senso che «i dirigenti scolastici potranno prevedere, se ne ricorrono le condizioni, l'avvio di classi prime costituite tanto da alunni che hanno espresso l'intenzione di conseguire la qualifica professionale quanto da coloro che hanno optato per il percorso di istruzione professionale quinquennale».

⁵ Esattamente queste finalità sono indicate all'inizio dell'art. 4, comma 4, del D.lgs. n. 61/2017, in questi termini: «Al fine di realizzare l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione dei percorsi e degli interventi in rapporto alle esigenze e specificità territoriali (...)».

2. L'offerta sussidiaria come risultante dal quadro normativo vigente a livello nazionale

Senza qui voler ripercorrere le molteplici ragioni – in specie di carattere politico, istituzionale, economico-finanziario e sociale – che hanno condotto all'introduzione della cosiddetta offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP, è nota la questione essenziale che rimane sempre sullo sfondo dopo la revisione costituzionale del 2001 con la quale è stata sanzionata la competenza esclusiva delle Regioni in materia di IeFP: l'irrisolta posizione dell'Istruzione Professionale di Stato. Quest'ultima, che sembrava destinata ad essere assorbita dall'ordinamento regionale, è stata poi confermata come una delle tre articolazioni (insieme ai Licei e agli Istituti Tecnici) dell'istruzione scolastica rimasta quasi integralmente sottoposta al governo dello Stato, e, a seguito del D.P.R. n. 87/2010, dotata anche della facoltà di erogare gli stessi percorsi della IeFP con due distinte modalità (cd. "complementare" e "integrativa", essenzialmente a seconda che le classi fosse distinte o meno da quelle proprie della IP), e pertanto necessariamente provvista di appositi "raccordi" con il sistema regionale di IeFP. In definitiva, un ponte o un freno verso il futuro assetto dell'istruzione professionalizzante in Italia?

La situazione, almeno nelle linee essenziali, non sembrava destinata a mutare radicalmente con l'approvazione della Legge n. 107 del 13 luglio 2015 (cd. "Buona Scuola"), che, all'articolo 1, commi 180 e 181, lett. d), ha attribuito al Governo una generica – e alquanto sibillina – delega legislativa sulla "revisione dei percorsi dell'istruzione professionale" e sul "raccordo" di questi ultimi con i percorsi della IeFP. Il riferimento al raccordo, tra l'altro, implicava un aspetto già sussistente, e dunque il mantenimento, almeno su questo versante, dello *status quo*. In attuazione di tale delega, e peraltro nel convulso periodo che ha visto fallire la riforma costituzionale che ipotizzava di attribuire allo Stato la *governance* complessiva della IeFP, è stato approvato il già ricordato Decreto legislativo n. 61 del 13 aprile 2017, che, se ha confermato che gli Istituti Professionali pubblici (statali e paritari) possono erogare in regime di sussidiarietà i percorsi della IeFP, non solo ne ha precisato nel senso già richiamato le tre concorrenti finalità – l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione, e dunque, ripetiamo, non la sostituzione rispetto al sistema di IeFP di competenza regionale – che devono essere perseguite nell'attivazione di tale attività di istruzione da parte degli Istituti Professionali pubblici (statali e paritari), ma ha anche innovato in più l'assetto istituzionale ed organizzativo entro il quale può svolgersi l'offerta sussidiaria medesima all'interno di ciascuna Regione (art. 4, comma 4).

Infatti, si è stabilito che i percorsi sussidiari debbano rispettare i "criteri generali" posti con un apposito Decreto interministeriale adottato dal MIUR ai sensi dell'art. 7, comma 1, di concerto con il MLPS e il MEF, e previa intesa in Conferenza

Stato-Regioni. Si tratta di criteri generali stabiliti, per l'appunto, "per favorire il raccordo tra il sistema dell'istruzione professionale e il sistema di istruzione e formazione professionale e per la realizzazione dei percorsi" di IeFP erogati in regime di sussidiarietà dagli Istituti Professionali. Inoltre, si dispone che le "modalità realizzative" dei percorsi di IeFP offerti in sussidiarietà dagli IP siano definite mediante appositi accordi tra ciascuna Regione e l'Ufficio scolastico regionale (art. 7, comma 2). Poi, per consentire l'ordinato passaggio al nuovo ordinamento della IP, il Decreto legislativo n. 61/2017 ha previsto che il passaggio stesso sia "supportato dalle indicazioni contenute nel Decreto di cui all'art. 3, comma 3" – che possiamo definire come il regolamento quadro – adottato dal Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, e che detta anche gli "orientamenti" essenziali circa l'attivazione dei percorsi di IeFP in sussidiarietà.

Come noto, il *regolamento-quadro*, previsto nell'art. 3, comma 3, è stato adottato il 24 maggio 2018, n. 92 (G.U. 27 luglio 2018, n. 173), previa intesa raggiunta il 21 dicembre 2017. Tale regolamento, invero, non ha aggiunto alcunché a quanto già prescritto dal D.lgs. n. 61/2017 in tema di offerta sussidiaria. Viceversa, ben più consistente è stato l'apporto – anche, come vedremo, innovativo per qualche delicato aspetto – del *decreto ministeriale sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà* (che qui si seguito, per comodità, sarà citato con la sigla "D.M. sui r.p.s.") previsto nell'art. 7, comma 1, che è stato adottato il 17 maggio 2018 (G.U. 17 settembre 2018), previa intesa raggiunta l'8 marzo 2018 in sede di Conferenza Stato-Regioni. Qualche cenno sull'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte delle istituzioni scolastiche, inoltre, è presente nel regolamento relativo alla disciplina dei profili di uscita degli indirizzi di studio dei percorsi di istruzione professionale, nonché il raccordo con i percorsi della IeFP, regolamento che è stato approvato con il D.M. n. 92 del 24 maggio 2018.

Va aggiunto poi che la disciplina posta dal D.lgs. n. 61/2017 riguarda anche le Province Autonome di Trento e Bolzano, seppure limitatamente all'attuazione delle finalità «nell'ambito delle competenze ad esse spettanti ai sensi dello statuto speciale e delle relative norme di attuazione e secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti» (v. art. 14, comma 2, D.lgs. n. 61/2017); e ciò vale, nei medesimi e circoscritti termini, anche per quanto concerne il Decreto ministeriale sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà (v. art. 11, comma 5, D.M. sui r.p.s.). Sicché anche nelle Regioni a Statuto Speciale e nelle Province Autonome di Trento e Bolzano, seppure nella misura in cui risulti conforme ai rispettivi ordinamenti in materia di istruzione professionale, può sussistere l'offerta formativa sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti Professionali pubblici (statali e paritari).

Pertanto, circa l'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti Professionali, rispetto alla situazione normativa previgente vanno qui sottolineate

le principali novità risultanti dalla lettura combinata del D.lgs. n. 61/2017 e dei predetti atti (regolamentare e ministeriale) successivamente adottati in sede nazionale. Essenzialmente, può dirsi che l'attivazione in via sussidiaria dei percorsi di IeFP per il rilascio della qualifica e del diploma professionale quadriennale, da parte delle istituzioni scolastiche che offrono i percorsi di istruzione professionale (vale a dire quelle statali e quelle paritarie), debba rispettare i seguenti principi che impongono vincoli e condizioni, che in parte sono rimessi ad una successiva specificazione in sede di accordo regionale.

In primo luogo, *esiste un limite di carattere teleologico*, ossia l'offerta sussidiaria è «finalizzata all'integrazione, ampliamento e differenziazione dei percorsi» di IeFP «in rapporto alle esigenze e specificità territoriali» (vedi art. 5, comma 1, D.M. sui r.p.s., che ribadisce e precisa ulteriormente quanto prescritto dall'art. 4, comma 4, D.lgs. 61/2017), ed è rivolta ad assicurare il diritto degli studenti, che sono in possesso del titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione, di accedere ai percorsi del secondo ciclo «caratterizzati dalla diversa identità e pari dignità del sistema di istruzione professionale e di IeFP» (vedi art. 5, comma 1, D.M. sui r.p.s.). Dunque, anche mediante l'offerta sussidiaria si intende consentire agli studenti di poter esercitare il loro diritto di accedere sia ai percorsi di IeFP che a quelli della IP. In ogni caso, ***spetta agli accordi regionali stabilire le «modalità realizzative per assicurare il rispetto della diversa identità dei percorsi del sistema di Istruzione professionale e del sistema di IeFP»*** (vedi art. 7, comma 2, D.M. sui r.p.s.).

Vanno qui ulteriormente sottolineate le finalità essenziali dell'intervento sussidiario delle istituzioni scolastiche, finalità che non consistono affatto nella duplicazione, sovrapposizione o sostituzione rispetto al sistema regionale di IeFP, ma, ben diversamente, si limitano al «realizzare l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione dei percorsi e degli interventi in rapporto alle esigenze e specificità territoriali», come si si precisa nel primo periodo dell'art. 4, comma 4 del D.lgs. n. 61/2017. Su questo punto, dunque, occorre fare particolare attenzione, in quanto l'«integrazione», da modalità di erogazione dei percorsi sussidiari, è divenuta una delle specifiche finalità che ne giustificano e ne consentono l'attivazione. Infatti, con la disciplina legislativa adesso vigente ai sensi del Decreto legislativo n. 61/2017 non si distingue più – come invece si faceva nel D.P.R. del 2010 – tra i percorsi erogati in via complementare e i percorsi erogati in via integrativa, tanto più che, come previsto espressamente nel Decreto ministeriale sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà, i percorsi sussidiari di IeFP vanno offerti a classi distinte rispetto a quelle degli studenti che seguono i percorsi della IP.

Tuttavia, nell'art. 3, comma 2 dello stesso Decreto ministeriale sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà è stato innovativamente previsto che, nei confronti degli studenti che frequentano i percorsi dell'istruzione professionale ed al fine di «favorire (...) il conseguimento di una qualifica o di un diploma professionale di IeFP

coerente con l'indirizzo di IP», gli Istituti Professionali «possono prevedere interventi per integrare, anche con la collaborazione delle istituzioni formative della IeFP, 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». E si aggiunge, peraltro introducendo un'ulteriore novità rispetto a quanto previsto nel Decreto legislativo n. 61/2017 e senza che ciò risulti consentito dal Decreto legislativo medesimo, che *uno specifico contenuto degli accordi tra le Regioni e i corrispondenti Uffici scolastici regionale, verte proprio sulla disciplina di tali "interventi" con finalità "integrative"* (vedi art. 4, comma 1, secondo periodo, del Decreto ministeriale sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà). Tra l'altro, non solo si considera l'erogazione di tali "interventi" un aspetto qualificante e collocato in modo organico ed ordinario rispetto alla stessa offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP (vedi art. 5, comma 1, D.M. sui r.p.s.), ma si prevede anche che va mantenuta "ferma" la "possibilità della piena soddisfazione della richiesta" degli studenti di ottenere questi "interventi" (vedi art. 7, comma 2, D.M. sui r.p.s.). Inoltre, si prescrive che i crediti formativi ottenuti mediante tali interventi devono avere come riferimento gli stessi titoli conseguibili nell'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP (v. art. 5, comma 3, ultimo periodo, D.M. sui r.p.s.). Infine, anche a questa modalità di offerta sussidiaria si applica il predetto limite collegato alle risorse di carattere finanziario e strumentale, e alle dotazioni organiche sia del personale docente che di quello ATA (vedi la formulazione generale posta nell'art. 5, comma 4, D.M. sui r.p.s., ove si fa riferimento alla complessiva "offerta sussidiaria di cui al presente articolo").

In ogni caso, qui non può non rilevarsi che l'eventuale riemersione, sotto altra veste, della previgente offerta sussidiaria nella modalità "integrativa" con questa particolare formula, consentirà forse di affrontare problematiche contingenti in alcuni ambiti territoriali, ma è palesemente contrastante con quanto previsto dal Decreto legislativo. Il ricorso a questa formula per così dire "mista" risulta, poi, del tutto contraddittorio con la situazione di quelle Regioni ove, sotto il precedente regime normativo, la sussidiarietà non veniva erogata con la previgente modalità integrativa, ma soltanto con la modalità complementare. Insomma, in questi casi si tratta di un vero e proprio passo indietro, che non va certo nel senso della razionalizzazione e della semplificazione dei sistemi di istruzione professionalizzante.

In secondo luogo, *sussistono dei vincoli di carattere programmatico*. Infatti l'offerta sussidiaria di IeFP è stabilita da ciascuna Regione che, dunque, nell'ambito della propria programmazione dell'offerta formativa e secondo le proprie modalità di programmazione, individuano i percorsi di IeFP che gli Istituti Professionali possono erogare in regime di sussidiarietà (vedi art. 7, comma 1, lett. a, e comma 2, D.M. sui raccordi). Tuttavia, si aggiunge che ciò debba avvenire, più esattamente, «nell'ambito dei piani triennali predisposti secondo le indicazioni nazionali conte-

nute nel regolamento di cui all'art. 3, comma 3» del D.lgs. n. 61/2017, cioè il predetto "regolamento-quadro" (vedi art. 5, comma 2, primo periodo, D.M. sui raccordi), e anche nel "rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche accreditate" (vedi art. 7, comma 2, D.M. sui raccordi). Su questo aspetto va ricordato che il sopra citato D.M. n. 92 del 24 maggio 2018 richiede che le indicazioni sui percorsi di IeFP da attivare in via sussidiaria vanno contenute nei "Piani triennali dell'offerta formativa" (PTOF) elaborati dagli Istituti Professionali (v. art. 5, comma 10, D.M. n. 92/2010). Nella programmazione regionale vanno, poi, rispettati i seguenti principi così dettagliatamente indicati (vedi art. 7, comma 1, lettere a, b, c e d): il vincolo teleologico relativo alle tre predette finalità (integrazione, ampliamento e differenziazione); il rispetto sia dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti nel D.lgs. 226/2005, che degli standard minimi formativi delle qualifiche e dei diplomi relativi alle figure incluse nel Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, previsto dal D.lgs. n. 13/2013; la definizione della "natura e dell'articolazione dell'offerta", "le modalità didattiche" (ivi compresi l'alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato), e la "specifica disciplina" relativa agli esami di qualifica e di diploma dei percorsi di IeFP; e, infine, il vincolo del previo accreditamento delle istituzioni scolastiche.

In terzo luogo, *vi sono condizioni relative alle risorse finanziarie, strumentale e umane* che devono essere rispettate. Infatti, l'offerta sussidiaria di IeFP, complessivamente intesa, è erogata nei limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e nei limiti delle dotazioni organiche del personale docente (come previste dalla L. 107/2015, art. 1, commi 63-69) e del personale ATA (come previste dal D.l. n. 98/2011, art. 19, comma 7). In altri termini, l'erogazione dell'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP non può comportare l'espansione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane già presenti nelle istituzioni scolastiche (v. art. 5, comma 4, D.M. sui r.p.s.). Una specifica e dettagliata disciplina in tema di dotazioni organiche anche con riferimento all'offerta sussidiaria di IeFP, va aggiunto, è posta dal Decreto ministeriale sui raccordi (v. art. 8 D.M. sui r.p.s.), ove tuttavia si precisa che, se proprio dall'applicazione degli standard formativi dei percorsi di IeFP (e delle misure di raccordo tra i sistemi di IP e di IeFP) emerge il maggior fabbisogno di personale rispetto alle dotazioni organiche assegnate, «i relativi oneri sono a carico delle Regioni senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 8, comma 7, D.M. sui r.p.s.).

In quarto luogo, *vi sono le seguenti condizioni di carattere istituzionale, organizzativo e didattico* che vanno rispettate da parte delle istituzioni scolastiche pubbliche (statali e paritarie) che intendono erogare i percorsi di IeFP, condizioni stabilite soprattutto per assicurare la necessaria uniformità dell'offerta formativa di IeFP a livello regionale: il *rispetto di "quanto previsto dagli accordi regionali"*, ossia tra la Regione di appartenenza ed il corrispondente Ufficio Scolastico Regionale

(art. 4, comma 4, D.lgs. n. 61/2017, e art. 5, comma 2, D.M. sui r.p.s.); il previo accreditamento regionale secondo i criteri generali stabiliti nell'art. 6 del D.M. sui r.p.s. (vedi art. 5, comma 1, primo periodo, D.M. sui r.p.s.); l'adeguamento agli standard formativi definiti dalla Regione nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti nel D.lgs. 226/2005 e nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal D.M. sui r.p.s. (vedi art. 5, comma 2, terzo periodo, D.M. sui r.p.s.); la costituzione di classi composte da studenti che al momento dell'iscrizione scelgono di seguire i percorsi di IeFP per il conseguimento della qualifica o del diploma di IeFP, ferma restando la possibilità della "reversibilità della scelta" attraverso i passaggi disciplinati dall'art. 8 del D.lgs. n. 61/2017 (vedi art. 5, comma 2, D.M. sui r.p.s.); il conseguimento di titoli di qualifica e di diploma che fanno riferimento alle figure indicate nell'art. 18, comma 2, del D.lgs. n. 226/2005, ed incluse nel Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e della qualificazioni professionali previste nell'art. 8 del D.lgs. n. 13/2013 (v. art. 5, comma 3, D.M. sui r.p.s.). A tal proposito, può anche ricordarsi, circa la specifica disciplina sulla correlazione tra i titoli della IP e della IeFP, quanto previsto dall'art. 8 del D.M. n. 92/2018.

In relazione a queste condizioni, può aggiungersi qualche considerazione circa quanto previsto in ordine all'accreditamento regionale nel Decreto ministeriale sui raccordi e sui percorsi in sussidiarietà (vedi art. 6). Nel Decreto medesimo si precisa, in particolare, quanto segue: le modalità di accreditamento delle istituzioni scolastiche sono definite a livello regionale «nell'ambito dei rispettivi sistemi di accreditamento delle istituzioni formative per l'erogazione dei percorsi di IeFP», così ammettendo possibili criteri differenziati rispetto a quelli già previsti per le istituzioni formative; sono richiamati i livelli minimi già stabiliti nell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008, consentendo che si "tenga conto della specificità delle istituzioni scolastiche di IP", così da permettere ulteriore flessibilità; ed infine si dispone che la certificazione del sistema di gestione della qualità, se prevista dalla Regione, si ritenga assolta anche mediante le procedure del rapporto di autovalutazione previsto nel D.P.R. 80/2013, così prevedendosi un'ulteriore deroga. Inoltre, per evidenti ragioni di continuità, si prevede che gli Istituti Professionali già accreditati "sulla base del previgente accreditamento" si intendano automaticamente accreditate per la realizzazione dei percorsi in sussidiarietà – seppure, ovviamente, le Regioni e le Province autonome possano sempre modificare tale disciplina pro futuro –, e che per l'a.s. 2018/2019 l'eventuale nuovo accreditamento debba ottenersi entro la chiusura dell'anno scolastico, deroga che appare in realtà resa necessaria visto il già rilevato ritardo degli atti applicativi.

Inoltre, il fatto che l'offerta sussidiaria da parte degli Istituti professionali debba avvenire nel rispetto degli standard formativi definiti da ciascuna Regione, consente di assicurare un'indispensabile condizione di omogeneità dell'intera offerta formativa di IeFP – sia quella ordinaria erogata dalle istituzioni formative che quella

sussidiaria (mediante i percorsi e i predetti “interventi” integrativi) erogata dalle istituzioni scolastiche, statali e paritarie – in ciascuna Regione. E ciò al pari del fatto che i titoli e le qualifiche rilasciati nell’ambito dell’offerta sussidiaria devono fare sempre riferimento al Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione, e sono il riferimento anche per il riconoscimento dei crediti formativi per i già ricordati interventi integrativi, in modo da assicurare complessiva uniformità e stabilizzazione dei titoli di IeFP rilasciati in sede sussidiaria.

Va poi ricordato che l’offerta sussidiaria avviene utilizzando le formule di flessibilità organizzativa e didattica consentite dalla disciplina vigente e richiamate negli accordi regionali, ma deve comunque rispettare i predetti limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, e delle dotazioni organiche. Va a questo proposito ribadito che, qualora dall’applicazione degli standard formativi minimi dei percorsi di IeFP e delle misure di raccordo tra i sistemi di IP e di IeFP emerga un maggior fabbisogno di personale rispetto alle dotazioni organiche assegnate a livello statale, i relativi oneri sono posti a carico delle Regioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infine, come noto, il Decreto legislativo n. 61/2017 prevede la costituzione della “Rete nazionale delle scuole professionali” con la presenza di tutte le istituzioni (della scuola e della IeFP) dedicate all’istruzione professionalizzante. Occorrerà verificare se e in qual modo l’offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP da parte degli Istituti Professionali potrà orientare l’evoluzione di questo fondamentale settore dell’educazione nazionale. Anche a questo proposito, può risultare importante il ruolo svolto dagli accordi regionali cui spetta il compito assai delicato di stabilire, in concreto, alcune rilevanti modalità di interrelazione tra il mondo della scuola e la IeFP. In particolare, circa il raccordo tra Istruzione Professionale e IeFP agli accordi regionali spetta stabilire le “misure regionali di accompagnamento” (le cd. misure regionali di sistema che si aggiungono a quelle nazionali), che, anche a valere sui PON cofinanziati dal Fondo sociale europeo e sui POR delle singole Regioni, ovvero con ulteriori risorse regionali (purché senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica), “concorrono ad assicurare anche la qualificazione del sistema di IeFP regionale”, con attenzione particolare ai seguenti aspetti: azioni di contrasto alla dispersione; iniziative di potenziamento dell’alternanza scuola-lavoro; sostegno all’attivazione di percorsi finalizzati all’acquisizione di un titolo di studio del sistema di IeFP; azioni volte all’utilizzo di esperti e professionalità provenienti dal mondo del lavoro; iniziative volte all’utilizzo di laboratori territoriali di eccellenza presso scuole, università o imprese; azioni rivolte alla facilitazione dei passaggi e al riconoscimento reciproco dei crediti formativi tra i sistemi; e interventi formativi congiunti rivolti al personale delle istituzioni scolastiche e formative accreditate (vedi art. 9, D.M. sui r.p.s.).

3. La situazione degli accordi tra le Regioni e gli Uffici scolastici regionali: contenuto necessario ed eventuale, e considerazioni conclusive

Alla presente data gli accordi regionali previsti nell'art. 7, comma 2, non sono stati approvati in tutte le Regioni. Anzi, può dirsi che questa specifica fase decentrata di attuazione si è svolta con modalità piuttosto differenziate, rendendo ancor più problematica, anche da questo punto di vista, il concreto determinarsi dell'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP in regime di sussidiarietà da parte degli Istituti Professionali di Stato.

Più esattamente, seguendo per comodità l'ordine alfabetico, gli accordi sono stati sinora perfezionati nelle seguenti undici Regioni, tra cui alcune anche a statuto speciale: Campania (31 dicembre 2018), Emilia-Romagna (29 novembre 2018), Friuli-Venezia Giulia (8 novembre 2018), Liguria (16 novembre 2018), Lombardia (21 dicembre 2018), Piemonte (20 dicembre 2018), Toscana (qui l'accordo è stato stipulato prima dell'entrata in vigore degli atti statali di attuazione del D.lgs. n. 61/2017, ossia il 18 giugno 2018), Sardegna, Sicilia (22 ottobre 2018), Umbria (27 dicembre 2018) e Veneto (5 marzo 2018). Circa le restanti Regioni, rispetto ad alcune (come il Lazio e la Puglia) si ha qualche notizia certa sul procedimento in corso di perfezionamento. Circa la Regione Valle d'Aosta e le Province Autonome di Trento e Bolzano, infine, la differente disciplina ordinamentale attualmente vigente preclude l'introduzione dell'offerta sussidiaria.

Circa il contenuto degli accordi sinora stipulati tra le Regioni e i corrispondentiUSR, si procederà adesso ad evidenziarne i principali elementi che li contraddistinguono.

In particolare, circa la Campania, l'accordo appare assai più stringato rispetto a tutti gli altri accordi sinora stipulati, risultando in sostanza quale atto formalmente rivolto a consentire la concreta attivazione dell'offerta sussidiaria sia per i percorsi triennali che quadriennali da parte delle "Agenzie formative accreditate" secondo la vigente disciplina regionale. Nell'accordo si specificano soltanto alcuni impegni cui Regione Campania e USR si obbligano reciprocamente, peraltro con espressioni di tono generico, a collaborare su alcuni aspetti (ad esempio, circa gli impegni assunti dalla Regione, in materia di condivisione delle banche dati, e di efficacia della valutazione finale degli esami di qualifica e di diploma; e, sul versante degli impegni assunti dalla USR, sulla condivisione delle informazioni, sulle azioni di coordinamento, monitoraggio e valutazione di sistema, sul supporto tecnico agli Istituti Professionali per l'assegnazione degli organici, e sulla vigilanza ed il controllo in raccordo con la Regione), e si concorda, sempre senza indicare particolari dettagli operativi, nel procedere ad azioni di "qualificazione del sistema di IeFP" su alcuni ambiti, tra cui spicca, dal nostro punto di vista, quello dell' "adeguamento e manutenzione dei profili formativi dei percorsi di IeFP".

Ben più corposa e assai differenziata è la disciplina contenuta negli accordi stipulati nelle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto, e nelle bozze di accordo attualmente disponibili ed in corso di perfezionamento per le Regioni Lazio e Puglia.

In generale, tutti gli accordi stipulati (così come le bozze attualmente in via di perfezionamento) trattano, in modo più o meno dettagliato, i seguenti argomenti: l'ambito, l'oggetto e le finalità dell'accordo; la programmazione regionale dell'offerta sussidiaria di IeFP; le modalità di attivazione e le condizioni di erogazione (o anche dette di attuazione) dell'offerta sussidiaria, ivi compresa, di norma, la disciplina di costituzione delle classi; le misure di raccordo tra il sistema della IP e il sistema della IeFP, ivi compresa, di norma, la disciplina del riconoscimento dei crediti formativi; i passaggi e, di norma, le misure di accompagnamento; gli interventi integrativi (talora chiamati "integrati", come in Liguria e in Piemonte); la collaborazione istituzionale; infine, le disposizioni di carattere transitorio e finale, ivi compresa, di norma, la questione della durata dell'accordo. Si tratta di questioni che vanno necessariamente affrontate, in quanto rappresentano, per così dire, il contenuto necessario degli accordi regionali.

Nella gran parte degli accordi (e anche nelle bozze degli accordi in via di perfezionamento), poi, si affrontano anche altre questioni piuttosto rilevanti. In particolare, sono oggetto di specifica disciplina la determinazione degli organici o comunque le questioni attinenti a questi ultimi (in Piemonte, Toscana, e Umbria, e nelle bozze disponibili per il Lazio e per la Puglia); gli Istituti Professionali destinatari dell'accordo (in Toscana e Veneto); l'organizzazione dei percorsi di IeFP erogati in via sussidiaria e la relativa articolazione con gli esiti di apprendimento (in Veneto); l'accesso all'esame finale regionale (in Emilia-Romagna, Lombardia, e Liguria, e nella bozza disponibile per il Lazio); la declinazione territoriale dei profili della istruzione professionale (in Lombardia, Liguria, Sicilia, e Veneto, e nella bozza disponibile per il Lazio); il corso annuale per l'accesso all'esame di Stato (in Liguria e in Lombardia); i percorsi di IeFP per gli adulti (in Emilia-Romagna, Liguria, e Sicilia); gli esami finali e le certificazioni (in Emilia-Romagna, Piemonte e Sicilia); i percorsi personalizzati (in Emilia-Romagna); gli studenti a rischio di abbandono (in Emilia-Romagna); gli aspetti finanziari (in Piemonte, Sardegna e Toscana, e nella bozza disponibile per la Puglia); la contrattazione integrativa territoriale (in Tosca-

na e nella bozza disponibile per la Puglia); l'accreditamento (in Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Sardegna, e Sicilia, e nelle bozze disponibili per il Lazio e la Puglia); gli standard formativi (in Sardegna); il monitoraggio e la valutazione (in Piemonte e Toscana); l'intero inquadramento del sistema regionale di IeFP (in Sardegna); la rete regionale delle scuole professionali (in Sardegna); l'attuazione, le modifiche ed integrazione dell'accordo (in Sardegna); le modalità attuative (in Umbria); il Comitato di coordinamento per l'attuazione dell'accordo (in Toscana).

Anche la peculiare varietà riscontrabile negli argomenti presenti negli accordi regionali a titolo, per così dire, di contenuto "eventuale", dimostra che tali strumenti pattizi sono stati opportunamente predisposti dal legislatore come strumento indispensabile per disciplinare, in senso coerente con le specificità dei singoli modelli regionali di IeFP, le dettagliate modalità di realizzazione dei percorsi di IeFP che possono essere offerti in via sussidiaria dagli Istituti Professionali.

Un'ulteriore considerazione appare tuttavia opportuna. Tali accordi si presentano anche come una modalità utilizzata o comunque utilizzabile per avviare un più ampio e complessivo processo di definizione, precisazione o aggiornamento dei sistemi regionali di IeFP. Anzi, questi accordi possono presumibilmente anche innescare – come in effetti talora è avvenuto, come, ad esempio, nel caso della Sardegna – una maggiore ed approfondita consapevolezza della Regione sulla necessità di intervenire su questo settore ordinamentale, in via generale o su singoli aspetti. Per questo motivo, si può concludere che gli accordi in questione riguardano anche e direttamente il mondo della IeFP, e richiedono dunque un attento monitoraggio. E ciò non soltanto per gli aspetti relativi alle molteplici interrelazioni tra i percorsi offerti in via sussidiaria e la IeFP regionale, ma anche e soprattutto perché le modalità di programmazione, attivazione e realizzazione di questa peculiare forma di istruzione professionalizzante non potranno non influenzare, in modo più o meno incisivo, il futuro stesso della stessa IeFP.

