

La *governance* della “Rete nazionale delle scuole professionali”: prime riflessioni

GIULIO M. SALERNO¹

1. Considerazioni preliminari sul decreto ministeriale e sul ruolo della Rete

Il 25 febbraio 2022 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il decreto del Ministro dell'Istruzione, adottato il 23 dicembre 2021 di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali per la “definizione dei criteri e delle modalità per l'organizzazione e il funzionamento della rete nazionale delle scuole professionali ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61”. Si tratta di un atto normativo particolarmente atteso sia dall'Istruzione Professionale di competenza statale, che dalla Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale. Atteso perché finalmente, dopo più di quattro anni, si è avviato a concreta applicazione uno dei punti più innovativi e qualificanti della riforma dell'istruzione professionalizzante così come delineata dall'appena citato d.lgs. n. 61/2017.

Ricordiamo, infatti, che una delle principali novità del d.lgs. n. 61/2017 è stata proprio l'istituzione della “Rete nazionale delle scuole professionali” nell'articolo 7 comma 3. In particolare, di questa nuova Rete, secondo l'espressa previsione del testo legislativo, “fanno parte, nel rispetto della loro diversa identità e pari dignità, le istituzioni scolastiche statali o paritarie che offrono percorsi di istruzione professionale e le istituzioni formative accreditate sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226” (art. 7, comma 3). Inoltre, la Rete è stata prevista con le seguenti finalità di ordine generale: “promuovere l'innovazione, il permanente raccordo con il mondo del lavoro, l'aggiornamento periodico (...) degli indirizzi di studio e dei profili di uscita” dell'Istruzione Professionale, “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” (semper art. 7, comma 3).

In estrema sintesi, come vedremo meglio nel corso della presente analisi, le predette finalità sono state riassunte nel decreto ministeriale di attuazione

¹ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

nel seguente e complessivo obiettivo: la promozione, il sostegno e lo sviluppo dell'intera istruzione professionalizzante, quell'ambito, cioè, educativo e formativo che è attualmente articolato nell'offerta dei percorsi scolastici dell'Istruzione Professionale (IP) di competenza statale, e nell'offerta dei percorsi formativi della Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) di competenza regionale. Si tratta, in primo luogo ma non solo, di quell'insieme di percorsi di istruzione professionalizzante che sono riconducibili all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione e all'adempimento dell'obbligo di istruzione: i percorsi quinquennali della IP; i percorsi triennali e quadriennali della IeFP, anche erogati dagli Istituti professionali in regime di sussidiarietà; e il quinto anno per i diplomati della IeFP che intendano sostenere l'esame di Stato. A questi percorsi il decreto ministeriale ha aggiunto anche ogni altro percorso della "intera filiera formativa verticale professionalizzante fino agli ITS" (si vedano, nel decreto ministeriale, sia l'art. 1, comma 1, lettera f, che l'articolo 3, comma 1, lettera b). Dunque, ad esempio, la Rete si occuperà anche dei percorsi di istruzione professionalizzante che si svolgono nei CPIA, così come nell'ambito dell'istruzione terziaria professionalizzante, che è articolata nella IFTS e negli ITS². Pertanto, può dirsi che, da un lato, mediante l'attivazione della "Rete nazionale delle scuole professionali" alle sopra ricordate istituzioni scolastiche e formative viene riconosciuto ufficialmente il carattere di elementi costitutivi essenziali e caratterizzanti dell'"intera filiera formativa professionalizzante" presente in Italia. Dall'altro lato, tenuto conto che, in base al decreto ministeriale del 23 dicembre 2021, al funzionamento della Rete concorreranno anche le istituzioni pubbliche competenti a livello apicale sull'intera filiera dell'istruzione professionalizzante, e cioè il Ministero dell'Istruzione, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e ANPAL (si veda l'art. 4, comma 1 del decreto ministeriale), la Rete si presenta come un organismo unitario e nazionale dotato di funzioni e competenze rivolte ad affrontare a largo spettro il complesso delle problematiche connesse all'intera filiera formativa professionalizzante.

In particolare, tenendo bene a mente il testo del d.lgs. n. 61/2017 quando fa espresso riferimento al "permanente raccordo con il mondo del lavoro", il predetto obiettivo di promozione, di sostegno e di sviluppo dell'intera istruzione professionalizzante andrà perseguito dalla Rete con specifico riferimento ad uno scopo che è strettamente collegato alla natura professionalizzante dei predetti percorsi di istruzione, quello cioè di assicurare il continuo, coerente ed efficace raccordo della IP e della IeFP con il mondo del lavoro, vale a dire con tutti quegli

² Questa impostazione è confermata anche dagli atti che sono citati nella premessa del decreto ministeriale, dove si fa riferimento anche alla normativa relativa ai CPIA e all'istruzione terziaria professionalizzante.

ambiti di interrelazione sociale nei quali ciascuno, come dice la nostra Costituzione, “secondo le proprie possibilità e la propria scelta”, svolge “una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società” (art. 4, comma 2, Cost.). In altri termini, siffatto “permanente raccordo” dovrà essere promosso e favorito, proprio in base al d.lgs. n. 61/2017, mediante l’attivazione della Rete cui sono chiamate ad operare, con “pari dignità” e “nel rispetto della loro diversa identità”, sia le istituzioni della IP che quelle della IeFP.

Da quanto appena detto, risulta evidente che, nel perseguimento del complessivo obiettivo di promozione, di sostegno e di sviluppo dell’intera istruzione professionalizzante con particolare riferimento al collegamento di quest’ultima con il mondo del lavoro, la Rete, così come delineata nel decreto legislativo n.61/2017 e nel conseguente decreto ministeriale di attuazione del 23 dicembre 2021, è essenzialmente orientata ad assumere anche il ruolo di organismo “facilitatore” per il condiviso coordinamento delle attività svolte dalle due sfere di istituzioni - e delle rispettive comunità - educative, quelle della IP e quelle della IeFP, che danno luogo all’offerta nazionale della formazione professionalizzante. Si tratta, certo, di sfere educative senz’altro distinte e differenziate, giacché, come indica chiaramente il d.lgs. n. 61/2017, sono caratterizzate dalla loro “diversa identità” che va dunque salvaguardata. Ma nello stesso tempo, proprio perché ormai le istituzioni scolastiche della IP e le istituzioni formative della IeFP rientrano nella medesima Rete, non possono essere più considerate, né possono agire come radicalmente contrapposte le une alle altre, quasi fossero protagoniste di una competizione a somma zero, in cui, cioè, il beneficio di una parte comporti inevitabilmente un costo o uno svantaggio per l’altra parte.

Invero, deve ritenersi che con l’istituzione e l’attivazione della Rete si sia inteso rinunciare ad interventi di accorpamento meccanico, artificiale e dall’alto tra la IP e la IeFP, con l’inevitabile “vittoria” dell’una a scapito dell’altra. Ben diversamente, si è voluto sanzionare l’avvento di una nuova logica fondata sulla compartecipazione paritaria e dinamica e, per così dire, sulla comunità di destino dell’intera istruzione professionalizzante. Una logica, cioè, volta ad innescare un confronto proattivo ed emulativo tra i due diversi modelli identitari che sono alla base di ciascuna delle gambe della Rete, a partire dalla comune conoscenza dei rispettivi processi formativi e delle relative metodologie, sino alla costruzione di raccordi reciprocamente compatibili con il mondo del lavoro, delle professioni e delle imprese. Insomma, con la Rete si avvia un meccanismo ispirato alla condivisione dei problemi, delle analisi e delle proposte, e che, se ben condotto, potrebbe dar luogo ad un processo di “agglutinazione” decisionale in modo da indurre le molteplici istituzioni pubbliche - che sono dotate delle competenze regolatorie e autoritative a livello nazionale e territoriale - ad adottare soluzioni concretamente capaci di affrontare, in modo omogeneo e sistematico, quel

coacervo di problematiche che sono determinate dell'attuale compresenza e inevitabile sovrapposizione tra i due distinti assetti istituzionali dell'istruzione professionalizzante, la IP e la IeFP. Del resto, se la Rete è composta primariamente dai soggetti che erogano i percorsi, è presumibile che le indicazioni risultanti dall'operare della Rete stessa potrebbero essere improntate più ai canoni della concretezza e della fattibilità che a quelli dell'astrattezza e della teoricità.

In definitiva, la Rete potrebbe presentarsi come uno strumento assai originale per favorire percorsi decisionali *bottom-up* e ispirati al principio della sussidiarietà sia in senso orizzontale - tenuto conto del ruolo che le Regioni riconoscono alle formazioni sociali che erogano i percorsi IeFP in base all'art. 118, ultimo comma, Cost. - che in senso verticale, considerata la posizione che nella Rete sarà assunta dalle istituzioni scolastiche della IP sulla base dei principi di autonomia stabiliti dalla legge.

In ogni caso, è altrettanto evidente che il rapporto di coordinamento che la Rete dovrà promuovere tra le sue componenti strutturali, cioè le istituzioni scolastiche della IP e quelle formative della IeFP, non è senz'altro rivolto ad anticipare o a prefigurare un'eventuale incorporazione o assorbimento delle une rispetto alle altre. Ben diversamente, la Rete è stata istituita per dare luogo ad un terreno comune di analisi, di indicazioni e di proposte al fine di consentire alle istituzioni della IP e a quelle della IeFP di essere paritariamente coinvolte nel processo complessivamente rivolto alla promozione, al sostegno e allo sviluppo di entrambe le gambe, la IP e la IeFP, nelle quali è attualmente articolata in Italia l'istruzione professionalizzante.

A questo proposito, va sottolineato che il d.lgs. n. 61/2017 ha assegnato al decreto ministeriale non tanto il compito della "istituzione" della Rete in oggetto - dato che, in ossequio al principio di legalità sostanziale, la Rete è stata istituita direttamente dal predetto decreto legislativo, e dunque in ragione della necessità che la Rete trovasse diretto fondamento in una previsione di legge -, quanto, più esattamente, il compito di procedere alla definizione dei "criteri e delle modalità per l'organizzazione e il funzionamento" della Rete stessa. In questo modo, allora, il decreto ministeriale del 2021, seppure sempre dovendosi muoversi nei limiti di quanto già posto nel d.lgs. n. 61/2017, ha potuto assumere un compito cruciale, quello cioè della precisazione e della concretizzazione delle predette finalità proprio mediante la definizione dei criteri e delle modalità organizzative e funzionali della Rete.

Va poi aggiunto, ancora in via preliminare, che nel d.lgs. n. 61/2017 era stato previsto anche un termine per l'adozione del decreto ministeriale, ovvero 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo medesimo. In assenza di un'apposita disposizione di carattere "sanzionatorio" in casi di mancato rispetto del termine in questione, quest'ultimo, secondo l'interpretazione comunemente accolta dalla giurisprudenza amministrativa, deve ritenersi ordi-

natorio, ovvero non è idoneo a determinare l'illegittimità del decreto ministeriale adottato in ritardo. È evidente che tale termine non sia stato rispettato, e ciò può essere ricondotto alle molteplici difficoltà che sono incontrate nell'attuazione di questo profilo innovativo del d.lgs. n. 61/2017, soprattutto tenuto conto della necessità di raggiungere un doppio consenso trasversale, sia tra i due Ministeri direttamente interessati (quello dell'Istruzione e quello del Lavoro), sia tra lo Stato e le Regioni (e le Province Autonome di Trento e Bolzano) in sede di Conferenza Stato-Regioni. Tra l'altro, in relazione alla tutela delle autonomie regionali, va sottolineato che il d.lgs. n. 61/2017 aveva correttamente subordinato l'adozione del decreto ministeriale sulla Rete alla previa intesa tra Stato e Regioni, dato che la Rete coinvolge direttamente, come qui ricordato sin dall'inizio, le istituzioni formative accreditate dalle Regioni per l'erogazione dei percorsi di IeFP che rientrano a pieno titolo nella competenza esclusiva delle Regioni stesse ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.

Per di più, le difficili vicende politico-istituzionali che si sono determinate dal 2017 in poi - ivi compreso l'avvicendamento dei governi (e dei relativi apparati amministrativi) che si sono susseguiti sia a livello nazionale che regionale - hanno inevitabilmente complicato il contesto nel quale ha operato chi è stato chiamato a dare senso compiuto ad un'innovazione che lo stesso d.lgs. n. 61/2017 aveva soltanto tratteggiato nelle linee essenziali.

D'altro canto, non deve nascondersi che il laborioso e comunque non breve percorso di scrittura del decreto ministeriale del 2021 si è giovato del fatto che nel contempo si sono venuti determinando alcuni significativi atti che hanno affrontato proprio il tema dell'interrelazione e del raccordo tra le due gambe dell'istruzione professionalizzante anche in connessione con il mondo del lavoro. Possono ricordarsi, tra gli altri, il Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze³, la definizione dei passaggi tra i percorsi della IP e i percorsi della IeFP⁴, la revisione dei percorsi della IP e il relativo raccordo con i percorsi della IeFP⁵, l'integrazione e la modifica del Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per

³ Si veda il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, adottato l'8 gennaio 2018.

⁴ Si veda il decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato il 22 maggio 2018 per il recepimento dell'Accordo in sede di conferenza Stato-Regioni del 10 maggio 2018, e poi il successivo decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, adottato il 7 gennaio 2021 per il recepimento dell'Accordo in sede di conferenza Stato-Regioni del 10 settembre 2020, per la "rimodulazione" conseguente al nuovo Repertorio.

⁵ Si veda il decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministro dell'Economia e Finanze, adottato il 24 maggio 2018.

le qualifiche e i diplomi professionali⁶, la correlazione tra le figure di operatore e di tecnico professionale (di cui al nuovo Repertorio nazionale) e gli indirizzi di Istruzione Professionale⁷, e l'interoperabilità degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze⁸.

2. I contenuti essenziali del decreto ministeriale

Al decreto ministeriale di attuazione, come detto all'inizio, il d.lgs. n. 61/2017 ha assegnato il compito di delineare "i criteri" e le "modalità" concernenti "l'organizzazione e il funzionamento" della Rete. Va subito detto che chi ha contribuito alla stesura del decreto ministeriale ha affrontato questo compito non con un approccio meramente formalistico e procedurale, ma tenendo conto dello scopo ultimo del decreto ministeriale, quello cioè di fornire un quadro normativo sufficientemente ampio e robusto per dare iniziale operatività alle indicazioni di ordine generale che sono state poste nell'art. 7, comma 3 del d.lgs. n. 61/2017. In definitiva, tali criteri e modalità di organizzazione e di funzionamento sono stati specificati in modo da precisare e dettagliare in concreto il ruolo che la Rete sarà chiamata a svolgere nell'attuale contesto ordinamentale. Ecco perché possiamo dire che con questo decreto è stata definita la *governance* della Rete nazionale delle scuole professionali rispetto all'intera filiera dell'istruzione professionalizzante.

A nostro avviso, a prescindere dalla valutazione sul merito delle singole disposizioni poste con il decreto ministeriale, e quindi al di là di alcune problematiche o omissioni che qui saranno evidenziate, si è trattata di un'impostazione corretta, perché in questo primo e fondamentale momento attuativo era indispensabile, per quanto possibile, chiarire e specificare i punti di riferimento dell'azione della Rete, soprattutto al fine di evitare, sin dall'inizio, dirompenti dubbi e contrasti interpretativi.

2.1. Finalità della Rete

Proprio considerando quando appena rilevato, allora, può essere senz'altro comprensibile perché il primo articolo del decreto ministeriale, dedicato alle "finalità" della Rete, abbia inteso tradurre i principi di carattere teleologico che erano

⁶ Si veda il decreto del Ministro dell'Istruzione, per il recepimento dell'Accordo in sede di conferenza Stato-Regioni del 1° agosto 2019, adottato il 7 luglio 2020.

⁷ Si veda l'intesa in Conferenza Stato-Regioni del 10 settembre 2020.

⁸ Si veda il decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Istruzione, il Ministro dell'Università e della Ricerca, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e il Ministro dell'Economia e delle Finanze, adottato il 5 gennaio 2021.

espressi in termini molto generali posti nell'art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 61/2017, in indicazioni che sono state articolate in modo assai più specifico e dettagliato.

A tal proposito, va rilevato che tali indicazioni si collegano in modo coerente sia con l'obiettivo complessivo che abbiamo sopra riassunto, quello cioè della promozione, del sostegno e dello sviluppo dell'intera filiera dell'istruzione professionalizzante con particolare riferimento al collegamento con il mondo del lavoro, sia con il ruolo che la Rete è chiamata a svolgere come organismo "facilitatore" per il condiviso coordinamento delle attività svolte dalle due sfere istituzionali che sono chiamate congiuntamente ad operare in tale ambito educativo e formativo, e cioè la IP e la IeFP.

Pertanto, appare assai interessante che al primo posto tra le finalità della Rete vi sia quella di "promuovere l'innovazione e il permanente raccordo con il mondo del lavoro" (art. 1, comma 1, lettera a) senza fare distinzione alcuna tra IP e IeFP, e che tale finalità sia ulteriormente specificata in relazione all'intera istruzione professionalizzante, e dunque comprensiva sia della IP che della IeFP, in quanto si precisa che la Rete dovrà "promuovere i sistemi di IP e di IeFP, anche attraverso la valorizzazione del sistema duale, al fine di qualificare un'offerta formativa rispondente ai fabbisogni espressi dal mondo del lavoro e delle professioni" (art. 1, comma 1, lettera c).

Inoltre, stavolta dal punto dell'obiettivo di sviluppo del sistema complessivo di istruzione professionalizzante, la finalità di "favorire l'aggiornamento periodico degli indirizzi di studio e dei profili in uscita" dei percorsi della IP, viene espressamente collegata al rafforzamento degli "interventi di supporto alla transizione tra la scuola e il lavoro, diffondendo e sostenendo i modelli di apprendimento in ambiente di lavoro (c.d. work based learning - WBL), realizzati attraverso l'alternanza rafforzata, l'impresa formativa simulata, i percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento (di seguito PCTO) e l'apprendistato, nel sistema dell'istruzione professionale (di seguito IP) e nel sistema dell'istruzione e formazione professionale (di seguito IeFP)" (art. 1, comma 1, lettera b), e dunque con un esplicito riferimento sia alla IP che alla IeFP.

Sempre in relazione all'obiettivo dello sviluppo dell'intera formazione professionalizzante, si precisa la finalità di "promuovere l'offerta formativa nell'ambito dei sistemi di IP e di IeFP, funzionale allo sviluppo di «eco-sistemi territoriali» di innovazione economica e sociale aperti alla collaborazione con altre realtà formative territoriali" (art. 1, comma 1, lettera g).

Ancora, circa il ruolo della Rete quale organismo facilitatore del coordinamento condiviso delle attività svolte dalla IP e dalla IeFP, si prescrive da un lato la finalità di "supportare e favorire, a livello nazionale e territoriale, il raccordo tra il sistema di IP e il sistema di IeFP" (articolo 1, comma, 1, lettera d), e, dall'altro lato, quella di "individuare buone pratiche ed elementi di eccellen-

za all'interno dell'intera filiera formativa verticale professionalizzante, fino agli Istituti Tecnici Superiori (ITS), nonché le aree di criticità e i margini di miglioramento, formulando proposte mirate" (art. 1, comma 1, lettera f).

Ed infine, sempre in coerenza con l'impostazione qui sottolineata, là dove si precisa la finalità di "operare in coerenza e raccordo con altre reti di servizi, in particolare con la Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro" (art. 1, comma 1, lettera e), non si fa alcuna esplicita distinzione tra IP e IeFP.

Come si evince dalle sopra ricordate disposizioni, è frequente l'opportuno richiamo agli aspetti concreti dell'azione che sarà svolta dalla Rete, come quando, ad esempio, si fa riferimento alla periodicità degli aggiornamenti degli indirizzi di studio e dei profili in uscita della IP, ai modelli di apprendimento in ambiente di lavoro, ai fabbisogni "espressi" - e dunque effettivamente accertati - dal mondo del lavoro, "alle buone pratiche", alle "proposte mirate", e, da ultimo, alla necessità che la Rete cooperi con gli altri "soggetti pubblici e privati rappresentativi della realtà culturale, socio-economica e produttiva del Paese" (art. 1, comma 2). In questa disposizione non è stato affrontato espressamente il tema dell'aggiornamento del Repertorio nazionale delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi professionali della IeFP, tema di particolare rilievo per il corretto coordinamento tra le due gambe della Rete, e che, dunque, non può sfuggire all'attenzione della Rete. E difatti, nel successivo art. 3, quello relativo alle "attività" della Rete, questo profilo viene opportunamente ripreso ed espressamente richiamato (vedi art. 3, comma 1, lett. c), seppure tenendo sempre ferme le procedure previste dalla legge per l'aggiornamento del Repertorio in questione.

2.2. Composizione della Rete

Circa la composizione della Rete, l'art. 2 del decreto ministeriale distingue tre tipologie di soggetti: i soggetti che "fanno parte della Rete" e che sono indicati nel primo comma di questo articolo; i soggetti che "concorrono, altresì, al funzionamento della Rete", nel senso che partecipano alla determinazione dei titolari degli organi di indirizzo e gestione della Rete, e che sono specificati nel terzo comma del medesimo articolo; e, infine, i soggetti che non fanno parte della Rete, né concorrono al funzionamento di quest'ultima (e quindi non partecipano alla determinazione dei titolari degli organi della Rete), ma che, in quanto "soggetti pubblici e privati rappresentativi della realtà culturale, socio-economica e produttiva del Paese", possono aderire alle attività della Rete alle condizioni poste dal quarto comma dello stesso articolo 2.

Tale distinzione appare indispensabile, dato che il d.lgs. n. 61/2017 ha già espressamente le componenti che "fanno parte" della Rete, ovvero, come detto

sopra, le istituzioni scolastiche che offrono i percorsi di IP e le istituzioni formative accreditate dalle Regioni sulla base dei LEP e che offrono i percorsi della IeFP.

Questa disposizione è stata testualmente ripresa nel decreto ministeriale, ove si è aggiunta un'ulteriore precisazione, cioè che tutti i predetti soggetti che sono "parte" per così dire strutturale della Rete, nello stesso tempo, "rappresentano le scuole professionali da cui prende il nome la Rete" (art. 2, comma 2). In tal senso, a nostro avviso, non si è affatto inteso attribuire a ciascuna delle istituzioni scolastiche e formative che nel corso del tempo erogano i percorsi dell'istruzione professionalizzante una presunta – e in vero in nessun modo esercitabile – funzione "rappresentativa" dell'intero complesso di "scuole professionali" cui la Rete si riferisce. Ben diversamente, forse in modo un po' involuto, si è voluto dire che le predette istituzioni scolastiche e formative devono considerarsi come egualmente costitutive della Rete e che, soltanto in questo limitato senso, esse tutte "rappresentano" – cioè, più semplicemente, sono – le scuole professionali che compongono la Rete. Pertanto, se ne deve dedurre che né con il d.lgs. n. 61/2017, né con il decreto ministeriale si sia prescritto che le predette istituzioni debbano aggiungere alla propria originaria denominazione la qualificazione giuridicamente obbligatoria di "scuola professionale".

Circa i soggetti che concorrono al funzionamento della Rete, e che dunque partecipano alla determinazione dei titolari degli organi di indirizzo e di gestione della Rete, il decreto ministeriale ha indicato il Ministero dell'istruzione, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) (art. 2, comma 3)

2.3. Attività della Rete

Circa l'attività della Rete, l'art. 3 specifica ulteriormente, in sostanza, le finalità già poste nell'art. 1 del decreto ministeriale, indicando in modo alquanto dettagliato – ma non in senso tassativo ed esaustivo, considerato quanto precisato nel primo capoverso del primo comma dell'art. 3⁹ e quanto consentito nel secondo comma dello stesso articolo¹⁰ – la molteplicità di compiti spettanti in concreto agli organi di indirizzo e di gestione della Rete.

⁹ Si veda, infatti, l'inciso "tra le quali" che è contenuto nel primo capoverso del primo comma dell'art. 3, ove è introdotto l'elenco delle attività della Rete: "La Rete promuove e sviluppa una pluralità di attività per il perseguimento delle finalità e degli obiettivi di cui all'art. 1 del presente decreto, *tra le quali* rientrano: (...)" (corsivo nostro).

¹⁰ Si veda l'art. 3, secondo comma, ove si consente l'estensione delle attività della Rete in tal modo: "Gli organi di indirizzo e di gestione della Rete di cui all'art. 4 del presente decreto possono, in conformità con le finalità della Rete, ampliare o integrare le attività di cui al comma

Qui, si intendono sottolineare quattro aspetti. Innanzitutto, poiché nel primo comma dell'art. 3 del decreto ministeriale si specifica che la Rete per un verso "promuove", e per altro verso "sviluppa una pluralità di attività per il perseguimento delle finalità e degli obiettivi" indicati nel decreto medesimo, ciò significa che agli organi della Rete spetterà agire essenzialmente secondo due distinte modalità: da un lato mediante iniziative di carattere promozionale e che, pertanto, possiamo qualificare come "attività indirette" in quanto rivolte a favorire, sollecitare, raccomandare il perseguimento delle finalità e degli obiettivi in questione da parte dei molteplici soggetti pubblici e privati, istituzioni e realtà che sono coinvolti a vario titolo nell'intera filiera formativa professionalizzante; dall'altro lato mediante iniziative di carattere immediatamente operativo e che, pertanto, possiamo qualificare come "attività dirette" in quanto rivolte, per l'appunto, a "sviluppare" e realizzare direttamente, e quindi a concretizzare senza intermediazione di alcun altro soggetto, le finalità e gli obiettivi indicati nel decreto ministeriale.

In secondo luogo, anche da tale articolo dedicato alle attività spettanti agli organi della Rete si desume chiaramente che questi ultimi saranno chiamati ad operare in relazione all'intero sistema nazionale di istruzione professionalizzante (ivi compresi, come già detto, gli ITS), e con una particolare attenzione al raccordo sia della IP che della IeFP con il mondo del lavoro.

Inoltre, le attività assegnate agli organi della Rete si tradurranno nell'assolvimento di compiti funzionalmente assai diversificati: dalla funzione promozionale a quella di disseminazione e diffusione, dalla funzione di proposta, anche in tema di regolazione, a quelle di monitoraggio e di analisi attività. Ad esempio, si potrà trattare di "promozione di azioni" per la diffusione e il sostegno degli strumenti di transizione tra istruzione e lavoro (art. 3, comma 1, lett. a), di "promozione e diffusione di valide esperienze ed eccellenze" relative a tutta la filiera (art. 3, comma 1, lett. b), di "formulazione di proposte" per l'aggiornamento degli indirizzi della IP così come del Repertorio della IeFP (art. 3, comma 1, lett. c), di "iniziative di innovazione metodologica e didattica" anche attraverso la formazione congiunta dei docenti della IP e della IeFP (art. 3, comma 1, lett. d), "di promozione di strategie di orientamento in uscita dal primo ciclo di istruzione" (art. 3, comma 1, lett. e), di "attività di monitoraggio delle esperienze e delle attività promosse dalla Rete" (art. 3, comma 1, lett. f), o ancora di "proposte di interventi e soluzioni" per favorire l'implementazione dell'offerta formativa regionale di IeFP e il relativo rafforzamento della diffusione territoriale (art. 3, comma 1, lett. g).

Infine, è evidente che il complesso di attività rimesse dal decreto ministeriale agli organi della Rete - e peraltro da questi ultimi anche ampliabili a

1 a seguito delle eventuali esigenze espresse in seno alla stessa Rete e/o dai territori regionali, nei limiti definiti dall'art. 5, comma 1".

determinate condizioni - non potrà essere svolto dai soli titolari degli organi di direzione e di gestione della Rete, ma richiederà necessariamente il coinvolgimento, di volta in volta, di un consistente numero di persone, di esperti, di soggetti provenienti dalle istituzioni o dalle realtà sociali o territoriali a vario titolo interessate o destinatarie delle attività della Rete.

Per questo motivo, il decreto ministeriale prevede la possibile costituzione di "Gruppi operativi tematici" e di "Comitati territoriali" (art. 4, comma 3): i primi saranno presumibilmente costituiti su questioni tematiche specifiche e settoriali sempre collegate alle attività della Rete, mentre i secondi saranno composti, "per ciascun ambito territoriale" - e quindi per ciascuna Regione dell'intero territorio nazionale - "da rappresentanti delle istituzioni scolastiche e formative, dall'Ufficio scolastico regionale, dalla Regione e dalle associazioni rappresentative del mondo del lavoro".

Inoltre, sempre per la stessa ragione, il decreto ministeriale non solo riconosce che, nel funzionamento della Rete, i Ministeri che vi concorrono (Istruzione e Lavoro) si possano avvalere dei rispettivi organismi di supporto, cioè INDIRE, INVALSI e INAPP, così come le Regioni del supporto di Tecnostruttura, ma consente anche agli stessi organi di indirizzo e gestione della Rete di avvalersi della "collaborazione di soggetti esterni di riconosciuta esperienza e professionalità" (art. 4, comma 6).

Tuttavia, ci si può chiedere se la ricca e articolata panoplia di attività previste dal decreto ministeriale, da compiersi inevitabilmente mediante il concorso fattivo di consistenti apparati a vario titolo coinvolti, possa realisticamente e proficuamente svolgersi nel rispetto delle perentorie condizioni di carattere finanziario poste dall'art. 5 del decreto ministeriale, cioè senza determinare "nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" e "senza alcun compenso, gettone di presenza, indennità, rimborso spese o altri emolumenti comunque denominati" per tutti coloro che saranno operanti nella Rete, sia negli organi di indirizzo e di gestione, sia nei Comitati territoriali e nei Gruppi tematici sopra citati. Tanto più che la Rete non solo non sarà dotata di autonome risorse finanziarie, ma non disporrà neppure di proprie risorse umane e strumentali, sicché dovrà dunque ricorrere a quanto sarà messo volontariamente e discrezionalmente a disposizione dalle istituzioni pubbliche che ospiteranno in concreto la sede o le sedi - peraltro non predeterminate nel decreto ministeriale - dei necessari organi di indirizzo e di gestione e degli eventuali Comitati territoriali e dei Gruppi tematici. L'auspicio è che, una volta avviata la Rete, il legislatore si renda conto della necessità di predisporre una base normativa idonea per consentire alla Rete stessa di funzionare adeguatamente, delineando, ad esempio, una cornice simile o comunque comparabile alle tante autorità o agenzie di regolazione esistenti in Italia. Del resto, al pari delle forme organizzative adesso richiamate, anche la Rete è uno strumento appositamente messo in campo per consentire la piena tutela di un diritto costituzionalmente tutelato, quello all'istruzione professionalizzante.

2.4. Gli organi di indirizzo e gestione della Rete

Per quanto concerne l'assetto organizzativo della Rete, il decreto ministeriale ha scelto la strada di distinguere tra un Comitato nazionale di indirizzo e coordinamento e un Consiglio di gestione.

Il Comitato nazionale di indirizzo e coordinamento ha 14 componenti, nominati con decreto del Direttore generale per gli ordinamenti scolastici del Ministero dell'Istruzione, e di cui 6 provengono dalle istituzioni scolastiche e formative che "fanno parte della Rete", e i restanti 8 - e quindi in misura maggioritaria - dalle istituzioni statali e regionali che "concorrono al funzionamento" della Rete. Esattamente, i primi 6 sono equamente ripartiti in 3 rappresentanti delle "reti nazionali degli istituti professionali", che saranno scelti dal Ministero dell'Istruzione, e in 3 rappresentanti delle "associazioni nazionali rappresentative delle istituzioni formative accreditate presso le Regioni", ma di cui il decreto non precisa neppure indirettamente le modalità di selezione, aprendo così la strada alle più diverse soluzioni applicative. A nostro avviso, dovrebbero essere individuati avviando un procedimento pubblico di presentazione delle candidature sulla base delle proposte provenienti da parte delle associazioni che, a livello nazionale, rappresentano le istituzioni formative accreditate della IeFP. I restanti 8 componenti sono 2 rappresentanti ciascuno per il Ministero dell'istruzione, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per il Coordinamento delle Regioni e per l'ANPAL (vedi art. 4, comma 1, lett. a)

Al predetto Comitato è assegnata la funzione di definire con proprio regolamento interno le modalità di funzionamento e di formazione della volontà collegiale e di nominare la "figura di riferimento per la rappresentanza dell'organo" medesimo, stabilendone i compiti e la durata (non superiore comunque a cinque anni). È auspicabile che, in coerenza con la logica che presiede alla composizione strutturale della Rete, siano stabilite regole di funzionamento che per quanto concerne i quorum di maggioranza - anche per l'elezione della "figura di riferimento" - impediscano che la volontà delle istituzioni che devono limitarsi a concorrere "al funzionamento" della Rete (Ministeri, Regioni e ANPAL) possa prevalere in assenza di una corrispondente volontà dei rappresentanti delle istituzioni scolastiche e formative che "fanno parte" della Rete (art. 4, comma 4, primo capoverso).

Circa le attribuzioni, al Comitato spetta, in particolare, il coordinamento complessivo delle attività delle Rete mediante le definizioni delle "linee programmatiche di intervento", monitorare le "ricadute" delle iniziative promosse dal Consiglio di gestione anche mediante gli organismi tecnici di supporto, deliberare sull'adesione alla Rete di altri soggetti pubblici e privati, e promuovere la costituzione dei Gruppi tematici.

Circa il Consiglio di gestione, esso, a differenza del predetto Comitato di indirizzo, rappresenta soltanto le istituzioni scolastiche e formative che fanno parte della Rete. Più esattamente, il Consiglio ha 8 componenti, paritariamente distribuiti tra 4 rappresentanti degli istituti professionali statali e paritari, che saranno scelti dal Ministero dell'istruzione tra i coordinatori delle reti nazionali rappresentative degli indirizzi dell'istruzione professionale, e da 4 rappresentanti delle istituzioni formative accreditate presso le regioni, e che, stavolta secondo espressa indicazione del decreto ministeriale, saranno scelti direttamente dalle "associazioni nazionali rappresentative della categoria".

Anche il Consiglio di gestione disporrà della funzione regolamentare, che tuttavia è più ampia rispetto a quella del Comitato di indirizzo. Infatti, il Consiglio potrà non soltanto definire le sue modalità di funzionamento e quelle di espressione della sua propria volontà collegiale, ma anche, più complessivamente, le "modalità di funzionamento della Rete". Inoltre, spetterà al Consiglio di gestione la nomina della "figura di riferimento per la rappresentanza della Rete" - e dunque per la semplice rappresentanza dell'organo collegiale, come accadrà per il Comitato di indirizzo" - e circa tale figura rappresentativa dell'intera Rete spetterà sempre al Consiglio, con proprio atto regolamentare, stabilire i compiti, la durata in carica (comunque non superiore a cinque anni) e assicurare, nel rispetto del principio della pari dignità, "l'alternanza tra le rispettive componenti", cioè tra i rappresentanti della IP e i rappresentanti della IeFP. A tal proposito, se è evidente che la "figura di riferimento per la rappresentanza" del Comitato di indirizzo dovrà necessariamente essere nominata tra i componenti di quest'ultimo, per ovvie ragioni di efficienza e funzionalità deve ritenersi, pur in mancanza di espressa indicazione nel decreto, che anche la "figura di riferimento per la rappresentanza della Rete" sia individuata tra i componenti del Consiglio di gestione.

Circa le attribuzioni, spetterà al Consiglio di gestione la funzione generale di provvedere, per l'appunto, alla complessiva "gestione delle attività delle Rete", nel rispetto delle indicazioni programmatiche del Comitato di indirizzo, oltre che, in particolare, il compito di costituire i Comitati territoriali. Insomma, sarà il Consiglio di gestione il vero motore operativo dell'intera Rete, sulla base delle linee programmatiche dettate dal Comitato di indirizzo che ne verificherà il rispetto. Ciò spiega perché la "figura di rappresentanza della Rete" - che, dunque, parlerà a nome della Rete medesima - sarà scelta dal Consiglio di gestione ed avrà il compito ufficiale di rappresentare l'intera Rete delle "scuole professionali" e dunque l'istruzione professionalizzante nel suo complesso.

3. Conclusioni

Molte sono le novità derivanti dall'attuazione della Rete delle scuole professionali. In particolare ne possiamo qui ricordare le seguenti: il carattere innovativo della Rete e del suo assetto organizzativo; la diversa ma paritaria identità delle istituzioni scolastiche e formative che la compongono; il carattere multi-dimensionale e multi-livello in ragione della presenza, affianco alle istituzioni educative, anche delle istituzioni pubbliche, statali e regionali, dotate di competenze autoritative; e l'ampiezza e la varietà del catalogo delle attribuzioni, per di più successivamente estensibili.

La Rete potrebbe diventare uno snodo centrale - una specie di "Hub" - di cui tanto si sente la mancanza nell'istruzione professionalizzante in Italia, date le attuali e deprecabili condizioni di disarticolazione, debolezza e frazionamento delle molteplici componenti. In ogni caso, sarà necessario partecipare attivamente al funzionamento della Rete, al fine di orientarne le attività in senso davvero coerente con l'effettivo rispetto del principio di pari dignità tra le due componenti, e per garantire, nel rispetto della libertà e dell'autonomia che animano le attività svolte in sussidiarietà orizzontale, il perseguimento degli obiettivi, senz'altro non semplici nell'attuale quadro politico e istituzionale, di sviluppo dell'intera filiera dell'istruzione professionalizzante.

In definitiva, la missione della Rete sarà quella di mettere in diretta ed immediata correlazione le istituzioni educative che hanno identità distinte e le istituzioni pubbliche statali e regionali che hanno competenze differenziate in modo da avviare in senso condiviso un processo rivolto al perseguimento di un "bene comune", ovvero il complessivo rafforzamento dell'istruzione professionalizzante in raccordo con il mondo del lavoro.

Nella Rete e mediante la Rete si dovranno affrontare sfide di forte rilievo politico, sociale, culturale e ideologico, oltre che di indubbio impatto economico e finanziario. Inevitabili, quindi, saranno gli ostacoli da superare, e forse occorrerà una buona dose di creatività nella ricerca delle soluzioni da implementare e da prospettare ai decisori politici.

Tuttavia, alla luce dell'attuale distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in tema di istruzione scolastica e di IeFP, la Rete potrebbe rappresentare una strada utilmente percorribile a Costituzione e legislazione vigente per tentare di costruire il primo tassello di un auspicabile quadro unitario di riferimento per l'intera istruzione professionalizzante. Una strada, quindi, che non può essere né trascurata, né ostacolata soltanto in ragione delle difficoltà che inevitabilmente si incontreranno anche quando si procederà a dare concreta attuazione al decreto ministeriale qui in oggetto.