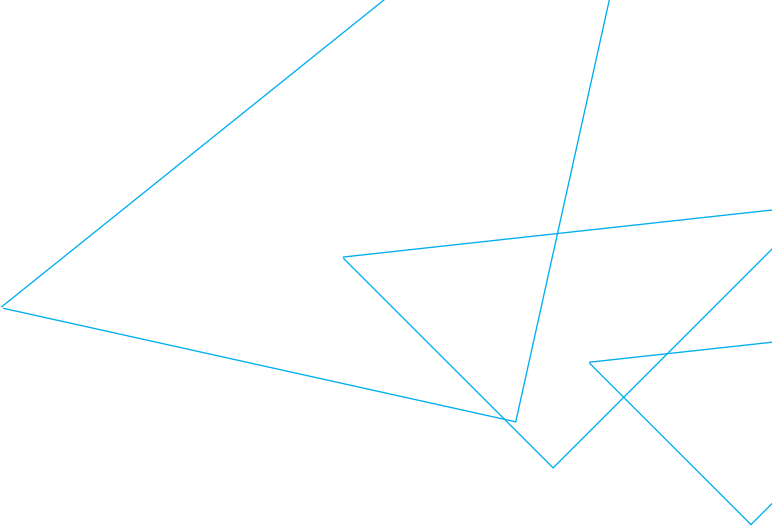


Abstract geometric lines in the top right corner, consisting of several thin blue lines forming overlapping triangles and polygons.

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PUGLIA

A cura di

Eugenio Gotti – Giulio M. Salerno

SOMMARIO

Presentazione.....	5
La Istruzione e Formazione Professionale in Puglia	
Situazione e scenari (a cura di E. Gotti)	7
1. I numeri del sistema	8
2. Il quadro normativo e di governance: una fragilità strutturale.....	10
3. La situazione degli iscritti alla leFP in Puglia	11
4. I fabbisogni professionali del sistema imprese in Puglia	13
5. Il Sistema Duale: un’opportunità non pienamente colta.....	16
6. Alcuni elementi positivi del sistema formativo pugliese	18
7. Le fonti di finanziamento.....	19
8. La necessità ed il valore di un solido sistema di leFP	22
9. Conclusioni	26
 Per una legge della Regione Puglia in materia di leFP (a cura di G.M. Salerno)	 27
Premessa	29
1. La competenza legislativa regionale in tema di leFP	30
2. Il quadro ricostruttivo a livello nazionale: approcci e modelli.....	31
3. La scelta del modello e i contenuti essenziali di una legge sulla leFP	35
4. Lo stato dell’arte e il rispetto dei principi di unitarietà del sistema nazionale della leFP	38

Presentazione

Ci piace presentare il Dossier “**La Formazione Professionale in Puglia**” richiamando l’attenzione del lettore su tre dati interessanti.

Il primo

A.A.A. Artigiani cercasi. Ormai abbiamo più avvocati che idraulici.

Nei prossimi anni sono a rischio manutenzioni e riparazioni

L’SOS è lanciato dall’Ufficio studi della CGIA di Mestre il 17 agosto 2024 che ha elaborato i dati dell’INPS e di Infocamere/Movimprese.

Il secondo

Le qualifiche e i diplomi professionali sono richiesti dalle imprese italiane più ancora delle lauree.

L’affermazione è contenuta nel volume del Sistema Informativo Excelsior, “*Formazione Professionale e lavoro. Gli sbocchi lavorativo per le qualifiche e i diplomi professionali nelle imprese. Indagine 2023*”. Il capitolo citato è a pagina 17.

Il terzo

Continua la crescita del numero di occupati tra coloro che hanno conseguito un titolo di studio nei percorsi di leFP (Istruzione e Formazione Professionale) e tocca livelli mai raggiunti prima. A tre anni dal conseguimento del titolo, infatti, risulta occupato il 67% dei qualificati e il 71% dei diplomati.

È quanto emerge dalla *Quarta indagine sugli esiti dei percorsi di IFTS e leFP* che analizza, in particolare, la situazione dei giovani usciti dalla leFP (Qualificati e Diplomati) alla fine di gennaio 2020, a tre anni di distanza dal conseguimento del titolo.

I risultati dell’indagine sono stati anticipati il 18 aprile 2023 dall’INAPP (Istituto Nazionale per l’Analisi delle Politiche Pubbliche) nel corso di un seminario.

INAPP, in più circostanze, parlando del sistema di leFP, ha affermato che, per dare vita, anche in Italia, ad un sistema “nazionale” di leFP, sarebbero necessari alcuni interventi strutturali: un maggiore raccordo tra domanda e offerta di competenze nel sistema formativo regionale, maggiori risorse finanziarie per rispondere alla domanda degli allievi, assunzione di responsabilità da parte di tutte le Amministrazioni regionali, superamento delle disomogeneità territoriali.

Alla luce delle fonti solamente citate, che illustrano in maniera eloquente la “necessità” e la “vivacità” del sistema formativo regionale, la Fondazione CNOS-FAP ETS ha iniziato ad elaborare **studi specifici** per ogni ambito territoriale per analizzare il sistema formativo che si attua in ogni singola Regione ed offrire suggerimenti migliorativi.

Le analisi contenute in questi studi affrontano, di norma, due aspetti:

- la situazione dell’offerta formativa;
- il quadro normativo regionale.

Ad approfondire i due aspetti sono coinvolti due esperti della materia: il dott. **Eugenio Gotti** per l’analisi dell’offerta formativa e il prof. **Giulio Maria Salerno** per la parte normativa.

I due esperti non si limitano alla sola analisi della situazione ma offrono, sulla base dei dati raccolti e dell’esperienza maturata, spunti migliorativi del sistema formativo regionale preso in esame.

Lo scenario nazionale ed europeo spinge l’Italia a mettere in atto iniziative appropriate per rafforzare, innovare e, là dove è carente, superare le criticità per avviare un moderno sistema educativo di Istruzione e Formazione di qualità.

Nel capitolo delle sfide che l’Italia intende affrontare, gli Enti di Formazione Professionale auspicano sia inserito anche il rafforzamento del sistema formativo di competenza regionale.

La Fondazione CNOS-FAP ETS si augura che questi Dossier - e nel caso specifico il dossier sul sistema formativo della Regione Puglia - possano essere di aiuto sia ai decisori politici chiamati a garantire e sostenere l’offerta formativa di leFP a favore dei giovani che ai decisori della Fondazione CNOS-FAP ETS I.S. che operano nei vari territori italiani.

Fondazione CNOS-FAP ETS I.S.

Roma 10 settembre 2025



LA ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE IN PUGLIA SITUAZIONE E SCENARI

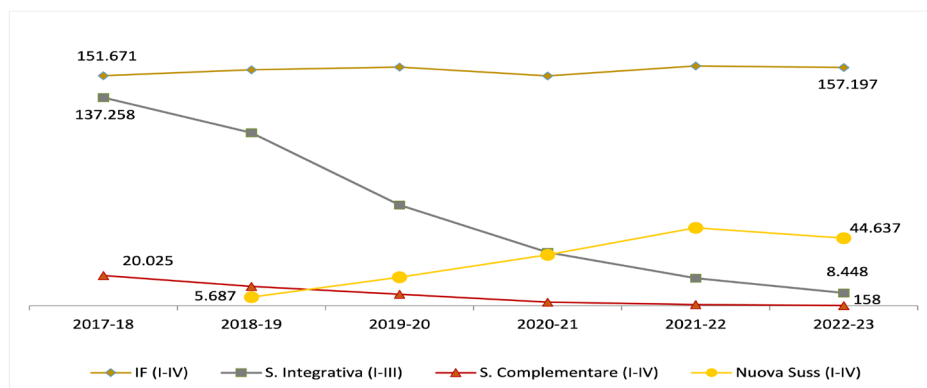
A cura di Eugenio Gotti*

* Esperto politiche del lavoro e formazione.

1. I numeri del sistema

A livello nazionale, il sistema di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) sta vivendo una fase di profonda trasformazione. Il XXII Rapporto INAPP (a.f. 2022-2023) evidenzia una progressiva polarizzazione dell'offerta: da un lato, una contrazione dei percorsi erogati in regime di sussidiarietà dagli Istituti Professionali statali; dall'altro, una sostanziale tenuta del canale delle Istituzioni Formative (IF) accreditate dalle Regioni, che si attestano a circa 157.000 allievi in tutta Italia. Questo canale è stato ulteriormente potenziato dalle risorse del PNRR, che hanno spinto la crescita esponenziale della modalità duale.

Serie storica degli iscritti ai corsi leFP delle Istituzioni formative e degli Istituti professionali (v.a.)



Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e provinciali

Fonte INAPP, XXII Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei Percorsi in Duale nella leFP a.f. 2022-23.

In questo contesto, l'analisi della situazione pugliese rivela immediatamente una criticità fondamentale. Secondo il XXII Rapporto INAPP del 2025, nell'anno formativo 2022-2023 la Regione Puglia ha registrato 3.146 iscritti ai percorsi leFP, tutti presso le Istituzioni Formative. Tuttavia, lo stesso rapporto segnala che la Puglia non ha trasmesso i dati relativi ai percorsi in Nuova sussidiarietà presso gli istituti scolastici, a differenza dell'anno precedente in cui erano attivi. Inoltre, i dati sui qualificati (527) sono definiti "parziali". Questa incompletezza nella comunicazione dei dati a un organo di monitoraggio nazionale non è un dettaglio statistico, ma il sintomo di difficoltà nella governance del sistema, che potrebbe inficiare la capacità di programmazione di accountability. In effetti,

come si dirà più sotto, la programmazione, la tempistica di avvio dei corsi e degli esami, le modalità di individuazione dei percorsi da finanziare, l'altalenante dato degli alunni in sussidiarietà, evidenziano costanti punti di debolezza che mostrano un approccio poco sistemico della Regione rispetto al sistema di leFP.

La questione della completezza dei dati è un elemento ricorrente nei monitoraggi INAPP relativi alla Puglia e ad altre regioni del Mezzogiorno. Il XXII Rapporto sottolinea che la Puglia continua a fornire "dati parziali", in particolare per quanto riguarda i tempi di completamento dei corsi. Analogamente, il XIX Rapporto INAPP (a.f. 2019-20) aveva già evidenziato la parzialità dei dati per quasi tutte le regioni del Centro-Sud, che ha compromesso l'analisi del successo formativo.

Questa persistente incompletezza dei dati rappresenta un ostacolo significativo per l'efficacia delle politiche pubbliche. Senza informazioni affidabili e complete su partecipazione ed esiti, diventa estremamente difficile per la Regione Puglia valutare con precisione l'impatto dei propri programmi leFP, identificare le aree che necessitano di miglioramento e allocare le risorse in modo efficiente. Questa situazione contribuisce a mantenere una condizione di "disomogeneità" e "fragilità" all'interno del sistema, limitando la sua capacità di evolvere verso una piena maturità e reattività alle esigenze del mercato del lavoro.

2. Il quadro normativo e di governance: una fragilità strutturale

Alla base di molte delle criticità operative del sistema pugliese vi è una fragilità istituzionale di natura normativa. La principale legge di riferimento in materia di formazione professionale è la Legge Regionale n. 15 del 7 agosto 2002. Si tratta di una legge ormai obsoleta, approvata oltre vent'anni fa e precedente a tutte le riforme che hanno plasmato il sistema leFP a livello nazionale, come il D.Lgs. 226/2005 che lo ha istituito ed il D.Lgs. 81/2015 che ha introdotto il sistema duale.

Ciò significa che la Regione Puglia non ha riconosciuto il valore del sistema leFP in quanto tale e come LEP (livello essenziale di prestazione), cioè come un diritto riconosciuto per tutti i cittadini pugliesi, analogamente a quanto avviene per la sanità.

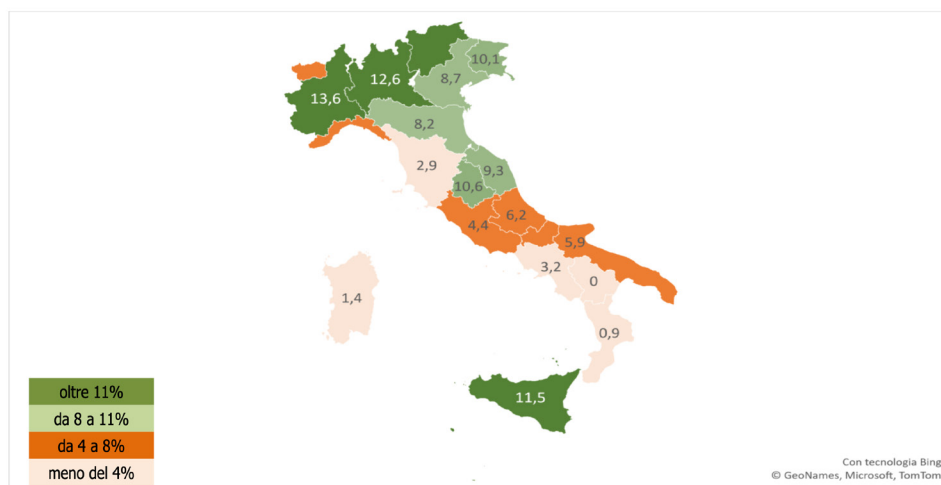
La legge del 2002, pur definendo le finalità generali del sistema formativo regionale, come garantire il diritto alla formazione e all'orientamento, e pur disciplinando il conferimento di funzioni alle Province, i rapporti con scuola e università e i criteri per l'accreditamento degli organismi formativi, presenta un impianto non più adeguato a governare la complessità del sistema attuale.

In assenza di una legge organica e moderna, la Regione governa il sistema attraverso una serie di atti amministrativi, principalmente Delibere di Giunta Regionale (DGR). Questo approccio rende le politiche intrinsecamente instabili e prive di una possibilità di programmazione strutturale e di lungo periodo.

3. La situazione degli iscritti alla leFP in Puglia

In questa situazione, non sorprende il dato allarmante che emerge confrontando il numero di iscritti con la popolazione giovanile di riferimento. Come evidenziato nel Rapporto INAPP 2024, nell'anno formativo 2021-2022 solo il 5,9% dei giovani pugliesi tra i 14 e i 18 anni risultava iscritto a un percorso di leFP. Questo valore è significativamente inferiore alla media nazionale (8,0%) e abissalmente distante dalle regioni benchmark del Nord, dove il sistema leFP rappresenta un canale formativo primario per una quota molto più ampia di giovani.

Partecipazione alla leFP sulla popolazione dei 14-18enni, per Regione (%)



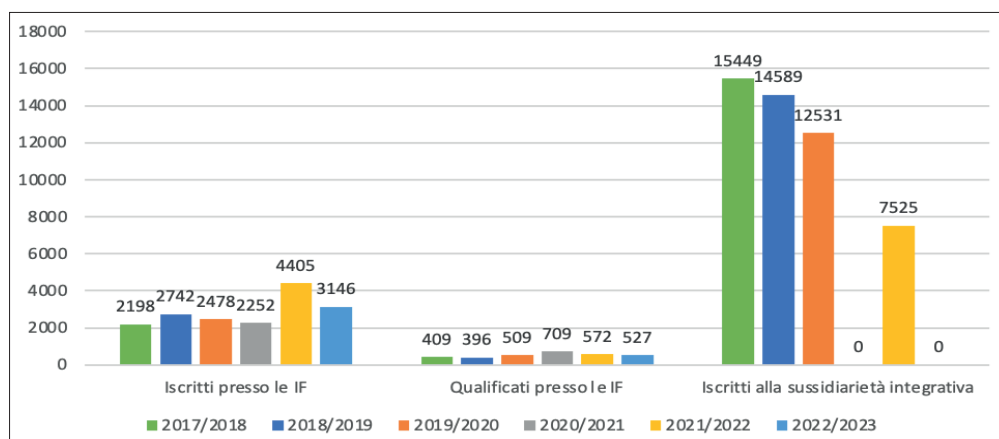
Fonte: Inapp e MLPS su dati regionali e Provinciali

Fonte: Elaborazione su dati Rapporto INAPP 2024

Questa bassa penetrazione del sistema leFP sulla popolazione target indica che, in Puglia, la formazione professionale non è ancora percepita come una valida alternativa al percorso scolastico tradizionale, ma rimane un'opzione di nicchia. A fronte di un'offerta in sussidiarietà in forte calo come nel resto d'Italia, il canale delle Istituzioni Formative appare strutturalmente sottodimensionato e incapace di intercettare una domanda potenziale ben più vasta.

Anche guardando all'evoluzione del sistema negli anni si evidenziano diversi elementi di criticità:

Iscritti e qualificati leFP in Puglia



Il numero degli iscritti alla leFP in sussidiarietà vede un crollo verticale negli anni, soprattutto dopo la fine della sussidiarietà integrativa, dato che conferma la scarsa penetrazione nel sistema scolastico pugliese delle logiche proprie della leFP quale segmento VET del sistema educativo. In passato, infatti, la sussidiarietà integrativa era considerata da molti Istituti Professionali una modalità per consentire agli allievi iscritti al quinquennio IP di uscire al terzo anno con una qualifica professionale, più che una valorizzazione dell'approccio e delle logiche VET. Questo approccio strumentale della sussidiarietà integrativa innestata sui percorsi quinquennali IP è venuto meno con la nuova sussidiarietà introdotta dal D.lgs. 61/2017 che impone agli Istituti Professionali di erogare i percorsi leFP in classi ad hoc, facendo venire meno l'innesto della leFP nei percorsi quinquennali.

In secondo luogo si evidenzia un numero di allievi leFP nelle istituzioni formative che fatica a crescere, nonostante il calo negli Istituti Professionali.

Il numero di allievi nelle istituzioni formative ha visto una crescita importante nell'anno formativo 2021-2022, che tuttavia si è immediatamente ridotto nel 2022-2023.

Il numero degli allievi qualificati resta estremamente limitato, soprattutto se lo confrontiamo con il fabbisogno del sistema impresa pugliese.

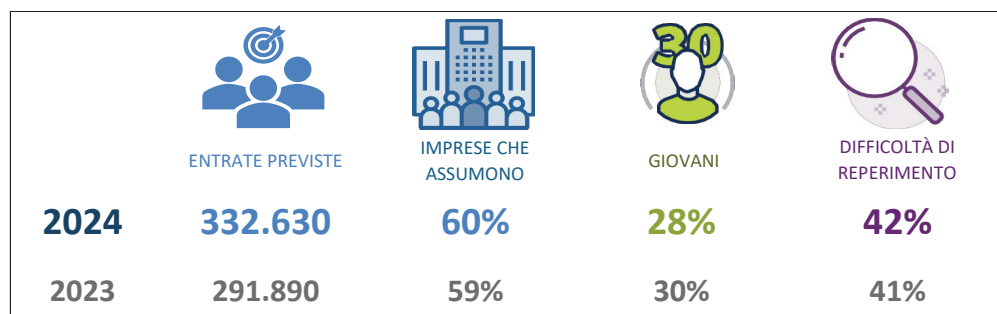
4. I fabbisogni professionali del sistema imprese in Puglia

In Italia abbiamo uno strumento avanzato per la rilevazione dei fabbisogni di professionalità da parte delle imprese. È il sistema Excelsior, realizzato da Unioncamere ed Anpal e parte del sistema statistico nazionale.

Excelsior realizza da molti anni analisi mensili ed annuali delle intenzioni di assunzione da parte delle imprese attraverso una raffinata modalità statistica che analizza non solo i volumi di assunzioni, ma anche le tipologie dei profili richiesti dalle imprese e le difficoltà di reperimento che queste incontrano.

Il rapporto 2024 per la Puglia ha evidenziato una ripresa delle assunzioni che tornano sostanzialmente ai livelli pre pandemici.

Si evidenzia tuttavia un dato preoccupante relativo all'aumento progressivo della difficoltà di reperimento dei profili cercati dalle imprese, che è arrivato nel 2024 al 42%.



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior,
Rapporto Regione Puglia 2024

Se osserviamo le tipologie di profili richiesti dalle imprese pugliesi nell'ambito dei diplomati di secondo ciclo, vediamo come ben il 58% sono qualificati e diplomati leFP:

Su un totale di assunzioni nel 2024 di 332.630 unità, ben 120.660 (il 36,3%) si riferiscono a qualificati e diplomati leFP.

ISTRUZIONE SECONDARIA			
	Entrate previste (v.a.)	% su istruzione secondaria	% difficile reperimento
DIPLOMA DI SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE TECNICO-PROFESSIONALE	90.780	41%	42%
DIPLOMA DI SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE LICEI*	9.820	4%	27%
QUALIFICA DI FORMAZIONE O DIPLOMA PROFESSIONALE (leFP)	120.660	55%	42%
* Liceo classico, scientifico, scienze umane, linguistico, ad indirizzo artistico			
Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, Rapporto Regione Puglia 2024			

Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior,
Rapporto Regione Puglia 2024

In particolare, gli indirizzi più richiesti sono:



Fonte: Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, Rapporto Regione Puglia 2024

Quindi, da un lato i percorsi di leFP sono quelli che possono garantire un più certo ingresso nel mercato del lavoro da parte dei giovani qualificati e diplomati, dall’altro lato con più qualificati e diplomati leFP le imprese avrebbero più facilità a trovare i profili richiesti.

Vi è infatti un **divario enorme tra il fabbisogno del sistema imprese ed il numero di qualificati annuali del sistema leFP.**

Ciò determina una elevatissima difficoltà di reperimento di tali figure per le imprese. Il 46% dei profili di indirizzo ristorazione è definito dalle imprese come di difficile reperimento. Quota che sale al 48% per i profili dell’indirizzo di trasformazione alimentare.

Tale situazione rappresenta un problema sia per le imprese pugliesi, che sono così costrette ad assumere persone con un profilo non coerente con quello richiesto, riducendo quindi la loro capacità competitiva, sia per i giovani, che entrano nel mondo

del lavoro con maggiore difficoltà a causa di questo mismatch che ha una ricaduta importante nel fenomeno dei NEET¹ e dell'overeducation².

È evidente che vi sono ampi spazi di avvicinamento tra la programmazione del sistema leFP in Puglia ed il fabbisogno del sistema imprese.

1 NEET (Not in Education, Employment or Training), giovani che non studiano e non lavorano, *Dizionario di Economia e Finanza* (2012), Istituto dell'Enciclopedia italiana Treccani.

2 Secondo la definizione consolidata l'overeducation indica la situazione nella quale un lavoratore occupa un posto di lavoro che richiede un titolo di studio inferiore rispetto a quello che in realtà possiede. La più evidente delle sue implicazioni è rappresentata dallo spreco di risorse conseguente al mancato impiego produttivo dell'investimento in istruzione. A livello individuale essa implica una riduzione dei redditi da lavoro e una minore soddisfazione sul lavoro.

5. Il sistema duale: un'opportunità non pienamente colta

La transizione verso il sistema duale, che prevede una quota significativa di formazione svolta in azienda, è la principale innovazione che sta ridisegnando la leFP a livello nazionale, grazie anche all'impulso decisivo del PNRR. In questo ambito, il ritardo della Puglia è ancora più marcato.

Nell'anno formativo 2022-2023, solo il 19,2% degli iscritti ai percorsi leFP nelle Istituzioni Formative pugliesi frequentava un percorso in modalità duale. Si tratta di una delle percentuali più basse d'Italia, in netto contrasto con le regioni più avanzate dove la quasi totalità dell'offerta leFP è ormai erogata in duale, massimizzando così il legame con il mondo del lavoro.

Incidenza del Sistema Duale nella leFP erogata dalle Istituzioni Formative (a.f. 2022-23)

Regione	Incidenza del Sistema Duale (%)
Lombardia	100,0%
Emilia-Romagna	100,0%
Toscana	100,0%
Veneto	72,9%
Sicilia	70,7%
Puglia	19,2%
Lazio	15,8%

Fonte: Elaborazione su dati XXII Rapporto INAPP 2025

Questo dato suggerisce che la Regione ha iniziato con ritardo a cogliere l'opportunità offerta dai finanziamenti per il Sistema Duale ed i fondi PNRR per modernizzare il proprio sistema formativo e allinearli agli orientamenti nazionali. Infatti, fino al 2020-2021 la Puglia ha attivato percorsi in modalità duale solo per il IV anno e solo nel 2021-2022 ha attivato i primi anni in modalità duale. Ciò ha comportato il fatto che mentre tutte le altre regioni nell'a.f. 2021-2022 avevano già allievi in terza nel Sistema Duale - con le sole eccezioni della Basilicata e della Calabria - la Puglia aveva allievi solo in classe prima

e questo ha evidentemente causato un ritardo nel percorso per raggiungere negli anni successivi i target PNRR.

A conferma del ritardo del Sistema Duale, i dati sugli esiti del duale in Puglia per l'a.f. 2022-2023 sono emblematici: zero qualificati e 196 diplomati.

6. Alcuni elementi positivi del sistema formativo pugliese

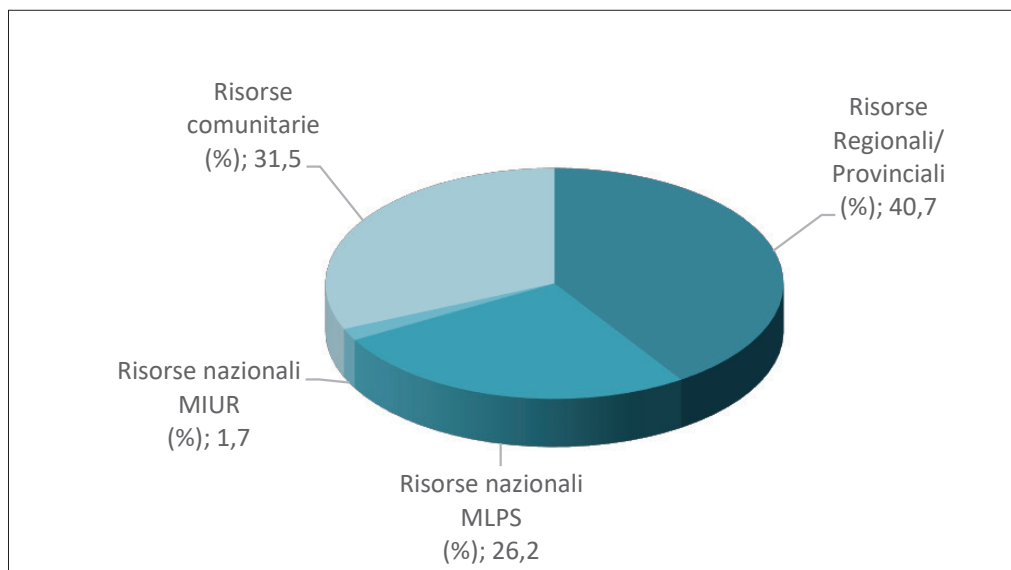
A fronte di questa situazione, vi sono tuttavia alcuni elementi positivi di sviluppo del sistema formativo pugliese.

In primo luogo, si è intervenuti da diversi anni sull'offerta formativa di quarto anno leFP. Già nel 2017-2018 risultano 351 iscritti al IV anno, che tuttavia tendono a diminuire negli anni attestandosi a 259 nel 2022-2023.

In secondo luogo è interessante il nuovo e recente sviluppo di corsi IFTS con 242 studenti iscritti e 161 certificati. Questo indica un passo significativo verso la verticalizzazione dell'offerta formativa professionale, rispondendo a una criticità storica del sistema leFP a livello nazionale, che spesso ha mostrato una fragile e incompleta verticalizzazione.

7. Le fonti di finanziamento

A livello nazionale la programmazione delle Regioni per realizzare i percorsi di leFP utilizza diverse fonti di finanziamento:



Fonti di finanziamento delle risorse impegnate per la leFP. Fonte: INAPP.

Si evidenzia come a livello nazionale le risorse dei bilanci regionali/provinciali rappresentino la principale fonte di finanziamento, seguite dalle risorse comunitarie.

Si segnala l'importanza di stanziare nel corso degli anni risorse comunitarie gestite dalla Regione con il FSE+ e risorse proprie del bilancio regionale, per evitare **un circolo vizioso che porta alla diminuzione progressiva delle stesse risorse nazionali trasferite**.

Questo a causa del fatto che i criteri di riparto delle risorse del Ministero del Lavoro alle Regioni seguono principalmente il criterio del numero degli iscritti e dei qualificati/diplomati nei percorsi presso le istituzioni formative, considerato che i percorsi leFP in sussidiarietà presso le istituzioni scolastiche sono finanziati dal sistema di istruzione come tutti i percorsi ordinari di istruzione.

Se infatti fino al 2016 l'80% delle risorse venivano ripartite rispetto agli iscritti alla leFP triennale presso le istituzioni formative mentre il 20% delle risorse erano comunque ripartite in base al numero dei qualificati e diplomati anche nei percorsi erogati in via sussidiaria dalle istituzioni scolastiche, tali criteri si sono poi orientati solo verso gli iscritti alle istituzioni formative ed hanno tenuto conto non solo dei percorsi triennali, ma anche degli iscritti al quarto anno per il diploma professionale.

Si sta inoltre esaurendo la fase transitoria che dal 2016 ha mantenuto una quota di risorse ripartita sulla base degli allievi della leFP in sussidiarietà.

Ciò appare tanto più urgente all'avvicinarsi della fine degli stanziamenti del PNRR che hanno sicuramente dato un impulso alla seppur limitata crescita della leFP nelle istituzioni formative.

A partire dall'anno 2021 le risorse del PNRR hanno portato ad un deciso incremento delle risorse nazionali stanziare per la leFP in Puglia. Tuttavia, con la fine del PNRR nel 2026 si porrà il problema del mantenimento e del potenziamento dell'offerta, che rischia di non poter contare su sufficienti stanziamenti da parte del riparto nazionale.

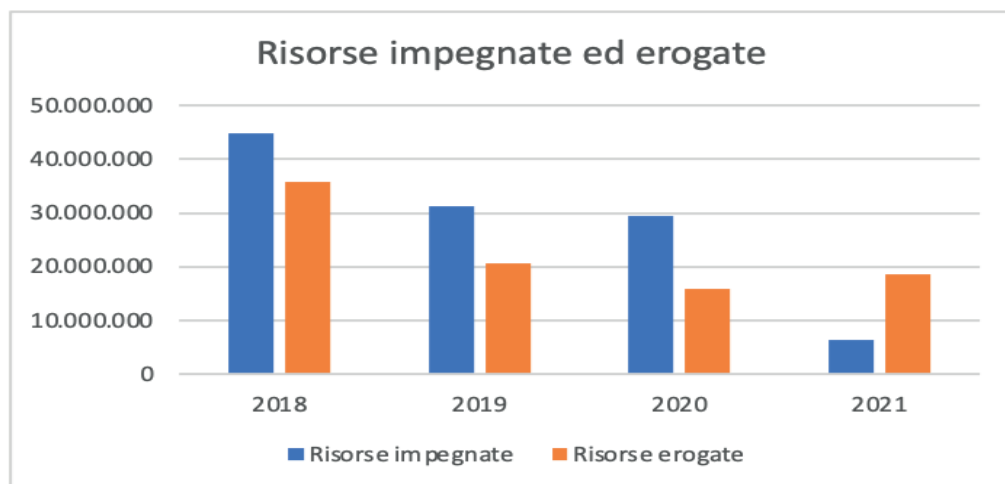
Nei prossimi anni infatti vi sarà un significativo cambiamento nella disponibilità di risorse nazionali trasferite. Da un lato verrà meno l'apporto delle significative risorse PNRR pari a 600 milioni in tre anni. Dall'altro la legge di bilancio 2025 destina ulteriori fondi alla leFP duale pari a 100 milioni nel 2025, 170 nel 2026 e 240 a partire dal 2027. Ciò causerà una iniziale riduzione nel 2025 del totale delle risorse nazionali destinate alla leFP, passando da oltre 554 milioni del 2024 a 364 nel 2025, che poi cresceranno a 434 nel 2026 e giungeranno a 504 a partire dal 2027, tornando quindi quasi ai livelli del periodo PNRR.

Tale scenario comporta la necessità per la Regione Puglia di effettuare una attenta analisi degli impatti per mantenere un livello di offerta leFP tale da evitare di vedersi ridurre le risorse trasferite dal livello nazionale. Infatti, il rischio di operare una riduzione dell'offerta negli anni 2026 e 2027 a fronte della temporanea riduzione delle risorse nazionali, comporterebbe per gli anni successivi uno svantaggio relativo ad altre Regioni che invece fossero in grado di mantenere il livello di offerta grazie all'apporto di risorse proprie o del FSE+. Infatti, le risorse nazionali vengono di norma trasferite alle Regioni sulla base degli allievi frequentanti, diplomati e qualificati, perciò la riduzione dell'offerta comporterebbe la progressiva riduzione di risorse nazionali trasferite.

Vi è un solo modo per invertire il circolo vizioso della riduzione dei finanziamenti ministeriali alla Puglia ed è l'investimento di risorse ulteriori del Fondo Sociale Europeo e/o del bilancio regionale per aumentare il numero di iscritti, qualificati e diplomati del sistema leFP presso le istituzioni formative accreditate.

In tal senso, l'aumento delle risorse a disposizione per la programmazione europea 2021-2027 rappresenta un'occasione per riequilibrare la situazione e recuperare un maggior peso della Regione Puglia anche nel riparto delle risorse nazionali.

Al contrario, quello che si evidenzia è come nel tempo le risorse impegnate ed erogate vedono una significativa riduzione:



8. La necessità ed il valore di un solido sistema di leFP

Dalla prima sperimentazione del sistema di leFP del 2002 sono ormai passati vent'anni.

Il sistema è ormai a regime dal 2011, tuttavia nel panorama nazionale il sistema è ancora frammentato.

Le caratteristiche dei sistemi regionali più maturi e solidi ci danno alcune indicazioni sulle caratteristiche che deve avere un sistema di leFP.

L'evoluzione del quadro normativo degli ultimi anni, con le riforme del sistema di istruzione (L. 107/2015 e in particolare il D.lgs. 61/2017) e del lavoro (L. 183/2014 e in particolare i D.lgs. 150/2015 e D.lgs. 81/2015), pone sempre più al centro dell'azione politica di livello regionale la necessità di costruire sistemi integrati ed efficaci di prima formazione e di apprendimento permanente che assegnino centralità alla formazione professionalizzante in stretta connessione con le politiche attive del lavoro, in un'ottica di sviluppo di filiera dalla prima formazione a quella terziaria non accademica e in stretto raccordo con quella continua e permanente.

Tale necessità è evidenziata anche dall'alto tasso di dispersione scolastica e dagli altissimi livelli di mismatch riscontrati nel nostro Paese, ossia di disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle in esito ai percorsi formativi, con i connessi elevati livelli di disoccupazione e di inattività dei c.d. "NEET", giovani che non studiano e non cercano lavoro, che ciò comporta. Si tratta di un potenziale umano inespresso che la Regione, nell'ambito delle sue competenze costituzionali in materia di formazione professionale, può certamente valorizzare, dotandosi di un sistema di sviluppo del capitale umano, a partire dalla formazione dei più giovani.

Un primo passo nella direzione di un nuovo sistema in grado di accrescere l'occupabilità dei giovani consiste allora nell'investire in quel primo livello di formazione che è rappresentato dal sistema di Istruzione e Formazione professionale (leFP), sistema di esclusiva competenza regionale. I percorsi di leFP, da realizzare anche nella modalità duale dell'alternanza scuola lavoro e dell'apprendistato formativo, rappresentano una prima forte opportunità per avvicinare il sistema della formazione alle imprese e garantire ai giovani maggiori opportunità occupazionali. Nel realizzare i percorsi leFP, infatti, le istituzioni formative si avvicinano alle imprese rispondendo ai loro fabbisogni professionali, individuando le competenze necessarie a ricoprire i diversi ruoli lavorativi, riducendo così, nel lungo periodo, il mismatch formativo. Questa modalità, in grado di orientarsi più facilmente verso i fabbisogni professionali del territorio, è resa più agevole in un percorso triennale e quadriennale come quello di leFP, più breve e per sua natura meno rigido di quello scolastico quinquennale dell'Istruzione Professionale.

Per la Puglia si può affermare che sia oggi quanto mai necessario rafforzare la leFP in una logica sistemica, superando quegli elementi purtroppo ancora presenti di incertezza nei tempi e nelle modalità della programmazione regionale.

Infatti, restano nella programmazione regionale regole e vincoli non adeguati ad un sistema formativo di pari dignità con quello dell'istruzione statale.

Ad esempio, il limite di finanziamento di un corso per provincia per operatore può essere adeguato in una fase iniziale di costruzione dell'offerta formativa di leFP, per aprire a molti operatori la possibilità di essere parte del sistema, ma non è più accettabile in un sistema maturo.

Oggi la leFP, in quanto sistema che afferisce ad un ordinamento definito, non può essere più gestita con una logica di avviso, progetto, valutazione e selezione, ma deve svilupparsi dall'incontro tra i giovani e le famiglie, che si iscrivono a tali percorsi, e l'offerta formativa degli enti di formazione, come avviene per il sistema di istruzione.

Ciò che deve trainare la programmazione regionale è da un lato l'analisi dei fabbisogni del sistema impresa e dall'altro la libera iscrizione degli allievi ai corsi delle istituzioni formative territoriali.

Superare la logica del progetto significa far seguire il finanziamento alle iscrizioni delle famiglie ai percorsi leFP. Si potrebbe dire che il finanziamento segue la scelta delle famiglie e degli allievi, naturalmente se confermato dall'effettiva frequenza.

La programmazione regionale deve quindi garantire ogni anno agli allievi la possibilità di iscriversi liberamente al sistema di leFP anche nelle istituzioni formative, secondo tempi e modalità analoghe a quelli del sistema di istruzione.

È quindi una condizione imprescindibile che la Regione risponda a tutta la domanda di frequenza dei percorsi di leFP. Per inciso, è questo anche un obbligo di legge: "Le Regioni assicurano, quali livelli essenziali riferiti all'offerta formativa il soddisfacimento della domanda di frequenza"³.

Ben si potrebbe trasferire anche per la leFP lo sforzo di costruzione di un sistema stabile ed aperto che si sta ponendo verso le politiche attive del lavoro, ad esempio introducendo anche per la leFP la logica del budget operatore e della quota per persona che si iscrive e frequenta tali percorsi formativi, eventualmente garantendo una quota di mobilità del budget operatore sulla base di risultati quanti/qualitativi.

Ciò renderebbe molto più stabile e certa l'offerta formativa, con conseguente maggior rafforzamento di tali sistemi formativi sia dal punto di vista della visibilità per le famiglie, sia della capacità degli enti di organizzarsi con una prospettiva di lungo periodo.

Inoltre, il passaggio della quota a persona rispetto al finanziamento ora/corso consentirebbe di ridurre gli oneri burocratici relativi ai singoli corsi lasciando maggiore

³ D.lgs. n. 226/2005, art. 16 c. 1 lett. a).

flessibilità organizzativa e didattica agli enti, rafforzando l'autonomia degli enti di formazione nella logica della sussidiarietà verticale.

Si tratta infatti di superare quegli elementi di farraginosità, ritardi e burocratizzazione che troppo spesso caratterizzano il passaggio tra gli indirizzi politici regionali e la loro disciplina attuativa. Stante la logica di sistema e non episodica dei percorsi leFP, anche alla luce di altre esperienze regionali, vi sono ampie possibilità di semplificazione e di miglioramento dei processi operativi, con modalità che mantengono - anzi, rafforzano - gli elementi di garanzia della correttezza dei processi amministrativi.

Questo percorso di cambiamento rappresenterebbe di fatto una nuova alleanza con la rete degli enti di formazione accreditati, basata su maggior libertà da un lato, ma anche di maggior responsabilità dall'altro.

A partire dai percorsi di leFP la filiera formativa professionalizzante può poi completarsi nella sua verticalità con la costruzione di percorsi di specializzazione tecnica (IFTS) e di livello terziario non accademico (ITS). Anche questi percorsi, realizzati con il coinvolgimento delle aziende e del tessuto produttivo, devono essere programmati e progettati in un'ottica di sviluppo del territorio e in una logica di rete.

La rete dei servizi per il lavoro verrebbe in tal modo a raccordarsi con la rete delle scuole professionali, che ricomprende, assicurando loro pari dignità, sia le Istituzioni scolastiche che erogano percorsi di Istruzione Professionale, sia le istituzioni formative accreditate dalle Regioni.

Inoltre, la costituzione di una solida rete di istituzioni formative aumenterebbe la capacità di Regione Puglia di attivare interventi di formazione nell'ambito sia della formazione continua sia nelle politiche attive del lavoro.

Non è forse un caso che la Puglia abbia ancora risultati solo parziali nell'ambito della formazione del programma GOL.

Già il secondo decreto ministeriale di riparto delle risorse GOL alle Regioni prevedeva che almeno 250.000 persone avessero terminato l'attività formativa entro dicembre 2023. Possiamo dire che siamo in ritardo di almeno sei mesi, ma il dato preoccupante è la difficoltà che è stata incontrata nell'attivare la rete formativa.

Solo dieci Regioni hanno raggiunto (e molte anche abbondantemente superato) gli obiettivi di dicembre 2023.

La Puglia si pone nella parte bassa della classifica della capacità regionale di attivare la rete della formazione professionale per le persone prese in carico con GOL. Rispetto agli obiettivi fissati per dicembre 2023, a giugno 2024 sono state svolte attività pari solo al 7% degli obiettivi fissati:

	Totale persone formate a giugno 2024	Obiettivi al 31/12/2023	Quota di obiettivo raggiunto a giugno 2024
Abruzzo	1.647	3.475	47%
Basilicata	1.609	3.225	50%
Calabria	4.476	14.175	32%
Campania	57.542	41.975	137%
Emilia-Romagna	25.780	11.625	222%
Friuli-Venezia Giulia	15.237	5.800	263%
Lazio	9.128	18.175	50%
Liguria	9.509	3.700	257%
Lombardia	34.020	26.075	130%
Marche	3.790	4.700	81%
Molise	421	550	77%
Piemonte	29.659	15.450	192%
Puglia	1.881	27.075	7%
Sardegna	4.771	12.950	37%
Sicilia	1.560	32.025	5%
Toscana	25.497	11.750	217%
Umbria	4.604	3.275	141%
Valle d'Aosta	449	700	64%
Veneto	34.298	11.325	303%
P.A. Trento	2.303	1.350	171%
P.A. Bolzano	187	625	30%
Totale	268.368	250.000	107%

Il monitoraggio INAPP per il 2021-2022 sul sistema di leFP evidenzia alcune delle carenze in diverse Regioni:

“Si rileva che sussistono ancora alcune ataviche difficoltà, quali la mancanza di offerta (o di stabilità dell’offerta) dei Centri accreditati nelle regioni del Meridione e in alcune aree del Centro, l’instabilità del meccanismo dei bandi regionali, legati, oltre che alla disponibilità di risorse, alla capacità delle Amministrazioni di gestirle, in termini di architetture amministrative, con l’aggiunta di una quota di intervento finanziario regionale che supera il contributo nazionale, nonché una ricorrente incertezza sugli stanziamenti aggiuntivi annuali, sui quali è peraltro evidente l’ingente sforzo compiuto dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, sia a livello nazionale che sul versante della governance delle risorse PNRR”⁴.

⁴ INAPP, XXI Rapporto di monitoraggio del Sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei Percorsi in Duale nella leFP a.f. 2021-22, dicembre 2023, p. 95.

9. Conclusioni

L'analisi del sistema leFP pugliese rivela un quadro complesso, con debolezze strutturali profonde. Il sistema è fortemente sottodimensionato rispetto alla popolazione giovanile e ai fabbisogni delle imprese.

Manca una legge regionale di riferimento che abbracci le competenze costituzionali regionali. **Il numero degli allievi di leFP nelle istituzioni formative è estremamente carente** e quello nella leFP in sussidiarietà presso le istituzioni scolastiche si è azzerato negli ultimi anni.

La debolezza del sistema leFP pugliese è un limite sia **per moltissimi allievi e le loro famiglie, ma anche per il sistema produttivo pugliese.**

I dati dei profili professionali richiesti dalle imprese colpiscono in tal senso: **il 36,3% delle assunzioni previste nel 2024 (oltre 120.000 assunzioni) è riferita a profili delle qualifiche e dei diplomi di leFP, mentre il numero di qualificati è irrisorio: sono 572 i qualificati leFP nell'anno 2022-2023 a fronte di 120.660 profili richiesti dalle imprese, cioè lo 0,4%.**

Nei prossimi anni vi sarà un significativo cambiamento nella disponibilità di risorse nazionali trasferite. Da un lato verrà meno l'apporto delle significative risorse PNRR pari a 600 milioni in tre anni. Dall'altro la legge di bilancio 2025 destina ulteriori fondi alla leFP duale pari a 100 milioni nel 2025, 170 nel 2026 e 240 a partire dal 2027. Ciò causerà una iniziale riduzione nel 2025 del totale delle risorse nazionali destinate alla leFP, passando da oltre 554 milioni del 2024 a 364 nel 2025, che poi cresceranno a 434 nel 2026 e giungeranno a 504 a partire dal 2027, tornando quindi quasi ai livelli del periodo PNRR.

Per ottenere risultati duraturi, si raccomandano le seguenti azioni:

1. **Riforma normativa organica:** è improcrastinabile l'approvazione di una nuova Legge Regionale sulla formazione e il lavoro che modernizzi l'impianto del 2002, riconosca il sistema leFP quale LEP e fornisca una base giuridica aggiornata per una concezione sistemica, stabile ed aperta del sistema leFP.
2. **Rafforzamento della governance e della programmazione:** è necessario un investimento immediato per potenziare e modernizzare la leFP, rendendola un vero e proprio sistema, con pari dignità rispetto all'istruzione, riconoscendo la possibilità per tutti i giovani di potersi iscrivere ai corsi offerti dalle istituzioni formative, con una programmazione che tenga conto dei fabbisogni delle imprese e valorizzi la capacità di crescita territoriale delle istituzioni formative.
3. **Piano di sostenibilità post-PNRR:** la Regione deve elaborare un piano finanziario pluriennale che chiarisca come le risorse del FSE+ e del bilancio regionale garantiranno la continuità dell'offerta formativa potenziata dal PNRR dopo il 2026. In tal senso si devono utilizzare i fondi disponibili a partire dal FSE+, per espandere massicciamente l'offerta formativa delle istituzioni formative, allineandola al fabbisogno di oltre 20.000 profili professionali richiesti annualmente dalle imprese.



PER UNA LEGGE DELLA REGIONE PUGLIA IN MATERIA DI IEFP

A cura di Giulio M. Salerno*

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

Premessa

Nella Regione Puglia non è stata ancora adottata una legge regionale in materia di istruzione e formazione professionale (leFP). In questa Regione, dunque, manca ancora un quadro normativo sistematico e organico che assicuri stabilità e certezza al sistema regionale della leFP.

È opportuno allora passare ad un approccio proattivo, utilizzando uno dei due modelli - quello “esclusivo” o quello “inclusivo” - che sono stati ormai adottati dalla maggior parte delle Regioni, dando così concreta attuazione alla riforma costituzionale del 2001 che ha previsto la competenza legislativa regionale in tema di leFP.

La scelta tra i due modelli dipenderà dalla “visione” che il legislatore regionale intenderà adottare circa la “missione” da assegnare all’istruzione e formazione professionale per la promozione e l’inclusione sociale e per lo sviluppo economico della sua comunità e del suo territorio.

In ogni caso, l’auspicabile intervento del legislatore regionale in tema di leFP dovrebbe concentrarsi su alcuni essenziali punti di attenzione che sono qui segnalati, e dovrebbe tenere conto dei principi di unitarietà del sistema nazionale di leFP posti, in particolare, dal decreto legislativo n. 61/2017 e dalla legge n. 121/2024 e che in questa sede sono sinteticamente richiamati.

1. La competenza legislativa regionale in tema di leFP

In via preliminare, va ricordato che nella materia dell'“istruzione e formazione professionale” (leFP) le Regioni a statuto ordinario dispongono della competenza legislativa costituzionalmente loro riconosciuta a partire dalla riforma del 2001. Infatti, l'art. 117, comma 3, Cost., come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, esclude la materia in oggetto dalla competenza concorrente - quella competenza cioè che consente alla Regioni di dettare norme di legge nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalla leggi dello Stato - e pertanto ne sancisce l'appartenenza alla sfera della competenza cosiddetta “esclusiva o primaria” delle Regioni.

Si tratta, infatti, di una **competenza esclusiva o primaria** che consente alle Regioni di **dettare norme di legge in piena autonomia, seppure dovendosi rispettare le norme di legge statale che dettano alcuni principi di carattere unitario in nome di talune competenze esclusive dello Stato, come, in particolare, quelle sui “principi generali dell'istruzione” o sui “livelli essenziali delle prestazioni”**. Inoltre, va precisato che la competenza primaria o esclusiva sulla leFP, come è altrettanto noto, si estende anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in virtù della clausola di “maggior favore” prevista dalla già ricordata riforma costituzionale del 2001 (vedi art. 11 della legge cost. 3/2001).

2. Il quadro ricostruttivo a livello nazionale: approcci e modelli

Non vi è dubbio che la predetta competenza legislativa regionale sulla leFP sia stata esercitata dalle istituzioni territoriali in modo differenziato, anche perché diversi e dunque non omogenei sono stati gli approcci seguiti. Pertanto sono molteplici e distinti i modelli di legislazione regionale sulla leFP effettivamente vigenti nel territorio nazionale.

Innanzitutto, vanno considerate quelle Regioni e Province autonome che hanno effettivamente esercitato la nuova competenza loro attribuita, e che, dunque, proprio traendo forza dall'attribuzione costituzionale del 2001, hanno dettato discipline legislative senz'altro innovative rispetto al previgente quadro normativo. Questo, dunque, può essere definito come l'**approccio proattivo**.

Dall'osservazione delle discipline legislative che rientrano in questo approccio, si possono identificare, a loro volta, due distinti modelli.

Da un lato può riscontrarsi il modello esclusivo, quello cioè applicato da quelle istituzioni territoriali che hanno esercitato siffatta competenza legislativa concentrandosi sulla leFP nel quadro delle politiche regionali connesse all'istruzione e all'educazione.

In particolare, sono stati disciplinati i seguenti percorsi: i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale per il conseguimento della qualifica professionale di leFP e anche per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione; i percorsi quadriennali di istruzione e formazione professionale e i percorsi annuali erogati in continuità con la qualifica professionale per il conseguimento del diploma professionale di leFP; i percorsi di istruzione e formazione svolti nel sistema duale in alternanza rafforzata, in apprendistato e per contrastare la dispersione educativa; i percorsi annuali successivi al diploma professionale di leFP, erogati anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche, per sostenere l'esame di Stato ai fini del conseguimento del diploma di scuola secondaria di secondo grado per il successivo accesso all'università, all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché ai percorsi dell'istruzione tecnica superiore; i percorsi successivi all'assolvimento o al proscioglimento dell'obbligo di istruzione e rivolti al conseguimento della qualifica e del diploma professionale di leFP anche in collaborazione con i CPIA. In questo modello di normativa si è tenuto conto anche della "istruzione e formazione tecnica superiore", di cui fanno parte sia i percorsi successivi al diploma professionale di leFP per il conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) anche in regime duale e in apprendistato, sia, infine, i percorsi di istruzione tecnica superiore (ITS) per il conseguimento del diploma di tecnico superiore (che rientrano nella cosiddetta istruzione di livello "terziario"). Infine, sono stati disciplinati i rapporti tra il sistema dell'istruzione professionalizzante complessivamente inteso e il sistema dell'istruzione scolastica, così come con le Università presenti nel territorio regionale.

Altre istituzioni territoriali, invece, hanno adottato un modello inclusivo, cioè hanno dettato discipline assai ampie ed articolate al fine di affrontare la leFP in connessione con le politiche regionali attinenti sia all'istruzione (sino all'Università) che alla formazione professionale, e dunque in modo complessivamente sinergico con le altre competenze regionali inerenti al mondo del lavoro e allo sviluppo economico del rispettivo territorio. Tale modello, in breve, può essere definito come modello inclusivo in quanto la disciplina legislativa della leFP è stata ricompresa all'interno di più ampi ed estesi campi di intervento e di azione dell'Ente aventi una comune connessione con l'inserimento o il reinserimento nel lavoro. In particolare, oltre ai predetti percorsi che sono propriamente riconducibili alla "istruzione e formazione in diritto-dovere" e all'istruzione professionalizzante terziaria, si sono ricompresi anche i percorsi della "formazione professionale", di cui fanno parte i percorsi finalizzati all'inserimento lavorativo e gli altri percorsi finalizzati all'acquisizione degli attestati di qualifica regionale; i percorsi di formazione continua e permanente; i percorsi di formazione per categorie svantaggiate e soggetti in condizioni di vulnerabilità sociale e economica; i percorsi per il conseguimento di abilitazioni professionali nel rispetto delle norme di diritto europeo, nazionale e regionale; e gli altri percorsi e le azioni di orientamento al lavoro, di qualificazione e di aggiornamento formativo e professionale comunque previsti dalla normativa vigente.

In ogni caso, nelle leggi adottate dalle Regioni che hanno seguito un approccio proattivo, sono stati definiti, in modo più o meno dettagliato, i seguenti aspetti: a) i principi ispiratori e le finalità del sistema regionale; b) il ruolo della Regione, delle altre pubbliche autorità, dei soggetti privati e in particolare delle formazioni sociali che agiscono in nome della sussidiarietà orizzontale; c) i principi organizzativi e funzionali del sistema regionale; d) gli elementi costitutivi dell'offerta formativa; e) i soggetti attuatori dei percorsi formativi (ivi compreso l'accreditamento); f) la programmazione dei percorsi formativi e le modalità di gestione e di finanziamento delle attività formative; g) gli aspetti informativi e conoscitivi e le relative attività di monitoraggio e vigilanza.

Diverso dall'approccio proattivo è stato **l'approccio conservativo e correttivo** che è stato seguito da quelle istituzioni territoriali che, rinunciando ad adottare una normativa compiutamente innovativa in tema di istruzione professionalizzante, hanno deciso di apportare alcuni limitati interventi legislativi o amministrativi con carattere settoriale, e per lo più integrativi e correttivi, rispetto alla regolazione (regionale o provinciale) già vigente in tema di "formazione professionale", ossia sulla materia che spettava alle Regioni in base al quadro costituzionale precedente alla riforma del 2001. In questo approccio conservativo e correttivo, in breve, la leFP - come innovativamente definita dalla Costituzione a partire dal 2001 - è stata considerata come una sorta di mera prosecuzione e specificazione delle precedenti competenze spettanti alle istituzioni territoriali nei campi della "formazione e elevazione professionale dei lavoratori" e dell'"aggiornamento professionale", e che erano state esercitate nei limiti già definiti nelle leggi statali che avevano dettato i principi fondamentali su queste ultime materie (si pensi, ad esempio,

alla cosiddetta “legge quadro” sulla formazione professionale n. 845/1978). Si è trattato, quindi, di un approccio rivolto a non modificare in profondità l’assetto della legislazione e delle conseguenti politiche pubbliche dell’Ente, ma soltanto ad operare con la tecnica - potremmo dire - del “cacciavite”, cioè apportando modifiche legislative per lo più puntuali e circoscritte sulla legislazione regionale dettata prima del 2001, e cioè in un contesto del tutto diverso da quello poi risultante dalla modifica del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, ove, per l’appunto, è stata introdotta la nuova competenza esclusiva delle Regioni sulla leFP. In questi casi, evidentemente, non sono individuabili specifici modelli della disciplina correttiva o adeguatrice, dato che gli interventi innovativi sono stati variamente apportati nelle singole istituzioni territoriali (Regioni e Province autonome) al fine di tenere conto di specifiche e contingenti necessità di adeguamento della rispettiva legislazione rispetto al modificarsi dell’assetto nazionale dell’istruzione professionalizzante e della formazione professionale (ad esempio, dall’apprendistato alla certificazione delle competenze). In definitiva, si tratta di un approccio che forse era giustificabile nell’immediatezza della riforma costituzionale del 2001, e dunque utilizzabile in prima battuta e in via provvisoria prima di giungere al riordino complessivo del settore, ma che, certo, attualmente non è più sostenibile alla luce delle numerosissime innovazioni istituzionali, ordinamentali e sociali che dal 2001 hanno interessato il mondo dell’istruzione professionalizzante.

Infine, può essere riscontrato un **approccio meramente passivo** in quelle Regioni che dal 2001 in poi non si sono affatto attivate sul piano della legislazione, e che, dunque, anche quando hanno deciso di avviare i percorsi di istruzione professionalizzante secondo le linee di indirizzo determinate di volta in volta e in modo contingente dalle autorità regionali, hanno preferito ricorrere soltanto agli strumenti della regolazione dettata in via amministrativa (delibere di Giunta, provvedimenti dirigenziali, etc.), e sempre fondata, in via tralatizia, sulle discipline legislative dettate prima della riforma costituzionale del 2001.

L’approccio passivo è stato probabilmente collegato anche alle difficoltà di ordine politico che si sono incontrate là dove si sarebbe dovuta operare una vera e propria correzione di rotta rispetto a precedenti atteggiamenti di sostanziale indifferenza rispetto al ruolo sociale da riconoscere all’istruzione professionalizzante svolta da soggetti diversi da quelli scolastici. In queste realtà territoriali è giunto davvero il tempo di voltare pagina e di procedere finalmente in senso innovativo, procedendo quanto prima all’introduzione di una compiuta disciplina legislativa in materia di leFP, anche perché non può trascurarsi che l’assenza di un’apposita disciplina legislativa regionale comporta anche delicati problemi di certezza del diritto e di rispetto del principio di legalità, e dunque di responsabilità amministrativa ed erariale.

Analizzando le 21 istituzioni territoriali (diciannove Regioni e due Province autonome), nella maggior parte dei casi si è applicato l’approccio proattivo (secondo il modello esclusivo o quello inclusivo), dettando una disciplina del tutto nuova sull’istruzione e formazione professionale, o si è seguito l’approccio conservativo e correttivo, interve-

nendo in modo parziale sulla legislazione regionale preesistente in tema di formazione professionale. Rimangono tuttavia alcune realtà territoriali - in vero, ormai un numero piuttosto limitato e cioè Abruzzo, Campania, Marche, Molise, Puglia e Sardegna - che hanno mantenuto un approccio passivo, rinunciando sostanzialmente all'esercizio della funzione legislativa su questo ambito.

3. La scelta del modello e i contenuti essenziali di una legge sulla leFP

Tra le realtà territoriali che ancora non hanno esercitato la competenza legislativa sulla leFP si colloca la Regione Puglia, ove, quindi, è senz'altro auspicabile evitare il ricorso ad un approccio meramente correttivo dell'esistente e frammentato quadro regolatorio che, per lo più, scaturisce dalla sovrapposizione tra alcuni profili della disciplina legislativa regionale in materia di "formazione professionale" in senso stretto (ossia quella che è destinata all'acquisizione o all'aggiornamento delle competenze professionali, ma non al conseguimento di titoli di studio che sono proprio del sistema nazionale di istruzione e formazione), la disciplina europea e nazionale direttamente vigente in tema di istruzione professionalizzante e in particolare di leFP, gli accordi progressivamente raggiunti tra lo Stato e le Regioni in tema di leFP, e l'affastellato susseguirsi delle delibere amministrative di vario contenuto prescrittivo che sono state adottate dagli organi regionali a diverso titolo competenti in tema di istruzione, formazione professionale e lavoro al fine di consentire l'attivazione dei percorsi formativi della leFP e di adeguare l'offerta regionale alle numerose innovazioni che si sono determinate nell'ambito dell'istruzione professionalizzante a livello nazionale (ad esempio, con riferimento al repertorio delle qualifiche, al sistema duale, all'istruzione di livello terziario, o ancora all'offerta formativa finanziata con il PNRR).

Ben diversamente, appare senz'altro opportuno che nella Regione qui in esame sia avviato con decisione e risolutezza un percorso finalmente proattivo - auspicabilmente condiviso con gli Enti nazionali che sono dotati di particolare e consolidata esperienza nel settore della leFP - che consenta la rapida approvazione di un'apposita normativa legislativa in tema di leFP, così colmando una lacuna che impedisce non solo un organico e stabile consolidamento delle politiche regionali in questo ambito di rilevante interesse pubblico, ma anche opportune prospettive di sviluppo in senso coerente con le richieste connesse ai fabbisogni formativi e professionali ivi presenti.

La scelta tra i due modelli generalmente adottati dalle altre Regioni che hanno seguito questo approccio - e cioè tra il modello esclusivo e il modello inclusivo - dipenderà dalla "visione" che il legislatore regionale della Puglia intenderà adottare: affrontare in modo diretto le tematiche dell'Istruzione e Formazione Professionale nel quadro del politiche regionali sull'istruzione e sull'educazione, oppure affiancare la disciplina della leFP alle altre politiche regionali inerenti al mondo del lavoro (ivi compresa la "formazione professionale" in senso stretto) e allo sviluppo economico della sua comunità e del suo territorio.

La scelta tra i due modelli da parte del legislatore regionale, a ben vedere, potrebbe essere determinata anche da considerazioni di rilievo politico ed istituzionale. In particolare, l'impostazione accolta andrebbe collegata alla "visione" che il legislatore

regionale intende adottare circa la “missione” dell’istruzione professionalizzante, ossia se privilegiare l’aspetto della leFP che è strettamente collegato alla funzione educativa dei giovani ovvero, diversamente, valorizzarne il ruolo nel complesso nelle politiche regionali collegate al mondo del lavoro e delle professioni.

Da questo punto di vista, allora, nel momento di avvio del percorso di scrittura di un’auspicabile legge regionale occorre riflettere attentamente, da un lato, sugli obiettivi strategici delle politiche pubbliche che l’istituzione regionale intende perseguire nella definizione della disciplina legislativa di questo ambito formativo che, per sua natura, ha un carattere trasversale tra educazione e lavoro; e, dall’altro lato, sulla complementarietà tra il sistema regionale della leFP e le politiche territoriali complessivamente collegate alla formazione professionale, al lavoro e allo sviluppo economico, ivi comprese, non da ultimo, le politiche attive del lavoro che ormai hanno cruciale rilievo nell’ambito dei servizi erogati dalle istituzioni formative, anche alla luce delle misure di riforme e di investimento previste per l’attuazione del PNRR. Occorre, inoltre, tenere presente che è stata adottata la legge 7 agosto 2002 n. 15 in tema di “Riforma della formazione professionale”, ove è stata affrontata la formazione continua e permanente (si veda anche il conseguente regolamento n. 16 del 2003 sull’accreditamento delle relative sedi formative), questione su cui è poi tornata la legge 2 novembre 2006, n. 32.

Infine, la scelta del modello andrà senz’altro collegata allo specifico assetto politico-amministrativo che connota l’organizzazione dei vertici politico-istituzionali della Regione Puglia, ossia, detto in breve, occorrerà tenere conto della attribuzione delle competenze - e quindi delle deleghe - tra gli Assessorati e tra le strutture amministrative regionali e, quindi, tra i soggetti che determinano gli indirizzi politico-amministrativi e gli apparati che provvedono all’attuazione delle politiche regionali negli ambiti dell’istruzione, della formazione professionale, del lavoro e delle attività produttive. In specie nella Regione Puglia, nell’ultima Giunta sono stati assegnati al medesimo Assessorato le deleghe relative a “Formazione e Lavoro, Politiche per il lavoro, Diritto allo studio, Scuola, Università, Formazione Professionale”, così come è presente un unico Dipartimento con competenze su “Politiche del Lavoro, Istruzione e Formazione”, al cui interno sussiste un’apposita Sezione “Formazione” cui sono assegnate specifiche competenze sulla leFP, e con un Servizio dedicato alla “Programmazione della formazione professionale”. È evidente che tale assetto dei vertici politici della Regione, e dell’organizzazione amministrativa dotata di competenze direttamente ed espressamente concernenti la leFP, può agevolare un visione unitaria in tema di organizzazione e gestione del sistema regionale della leFP.

In definitiva, proprio mediante l’esercizio della competenza legislativa la Regione Puglia potrà effettivamente concorrere alla specifica definizione del ruolo da attribuire alla stessa leFP nell’ambito delle politiche pubbliche che la Regione intende porre in essere ai fini della promozione sociale e dello sviluppo economico della sua comunità e del suo territorio.

In ogni caso, nell'auspicabile legge regionale sulla leFP, sarà necessario affrontare i seguenti aspetti per così dire essenziali al fine di dar luogo ad un sistema effettivamente rispondente a canoni di buon governo: a) indicare i principi ispiratori e le finalità del sistema regionale di leFP, richiamando, tra l'altro, i principi posti a livello nazionale in ordine alla libertà dell'educazione e alla parità di accesso ai percorsi formativi, e dunque ricordando i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti nella leFP; b) precisare il ruolo della Regione, delle altre pubbliche autorità, e, in particolare, delle formazioni sociali accreditate che agiscono in nome della sussidiarietà orizzontale che è costituzionalmente riconosciuta e garantita; c) definire i principi organizzativi e funzionali del sistema regionale di leFP, assicurandone un'effettiva pari dignità rispetto al sistema dell'istruzione e garantendo un adeguato ed efficiente sistema di certificazione delle competenze; d) disciplinare gli elementi costitutivi dell'offerta formativa regionale in coerenza con l'assetto ordinamentale a carattere unitario che è vigente a livello nazionale, e di cui si tratterà, più approfonditamente, nel prossimo paragrafo; e) disciplinare i soggetti attuatori dei percorsi formativi, ivi compresa la disciplina sull'accreditamento in modo da garantire trasparenza e qualità al sistema regionale della leFP; f) definire la programmazione dei percorsi formativi e le modalità di gestione e di finanziamento delle attività formative, in modo da assicurare la necessaria stabilità dell'offerta (evitando dunque il meccanismo degli avvisi e dei bandi, e, invece, ricorrendo ad una programmazione che trovi fondamento nelle procedure di convenzionamento con i soggetti accreditati) e da garantire l'adeguata sostenibilità finanziaria nella predisposizione e nello svolgimento dei percorsi (mediante formule di finanziamento caratterizzate dall'attribuzione di budget connessi all'applicazione del principio dei costi standard pro capite, quale costo di erogazione del servizio in condizioni di efficienza, calcolato secondo una metodologia pubblica e trasparente in coerenza con i criteri indicati dalla normativa europea); g) precisare gli aspetti informativi e conoscitivi e le relative attività di monitoraggio e vigilanza in modo da dar luogo ad un sistema complessivamente improntato ai canoni della trasparenza e dell'efficienza.

4. Lo stato dell'arte e il rispetto dei principi di unitarietà del sistema nazionale della leFP

Circa la Regione Puglia, come già ricordato, successivamente al 2001 non è stata approvata un'apposita disciplina legislativa organica in tema di leFP, sicché in questo ambito le politiche regionali si sono svolte mediante atti adottati in via amministrativa, in particolare con delibere di Giunta e conseguenti atti adottati dagli organi responsabili in via politico-amministrativa a vario titolo competenti (determinazioni dirigenziali e direttoriali), e per lo più in base alla normativa europea, a quella statale e alle intese e degli accordi raggiunti in sede di Conferenza Stato-Regioni. Si è trattato di una lunga serie di atti amministrativi che, quasi anno per anno, si sono riprodotti con specifiche innovazioni e variazioni in relazione all'attivazione dell'offerta dei percorsi formativi. In tal modo il sistema di leFP si è trovato in una continua e permanente condizione di "febbrile attesa" degli atti amministrativi necessari per avviare i percorsi e talora adottati anche con qualche ritardo rispetto alle scadenze ordinarie. E per di più questa condizione di incertezza è stata aggravata non solo dalla presenza di criteri che, di volta in volta, sono stati anche oggetto di improvvise modifiche, ma anche dal progressivo e consistente sottodimensionamento dell'offerta finanziata dalla Regione rispetto alle potenzialità dei soggetti erogatori del servizio pubblico.

Si possono ricordare, in ordine cronologico, le determine dirigenziali n. 796/2008 (con l'Avviso pubblico per la presentazione di progetti "Offerta formativa di istruzione e formazione professionale" n. OF/2008), 1396/2008 e n. 2318/08 (circa l'offerta di leFP relativa al 2009/10), e n. 2547 del 22.11.2010 (circa l'offerta di leFP relativa al 2010/11 e al 2011/12); le Delibere di Giunta regionale n. 1815/10 (sul cosiddetto regime surrogatorio), n. 2227/10 e n. 32/2011 (sui percorsi in sussidiarietà); le determine dirigenziali n. 1155 del 2 luglio 2012 e n. 1805 del 20 novembre 2012 circa l'offerta di leFP per il 2012/13; la delibera della Giunta regionale n. 2012 del 5 novembre 2012 recante "Linee guida"; la delibera della Giunta regionale n. 2273 del 13 novembre 2012 circa gli indirizzi generali per la creazione del Sistema regionale di Competenze e istituzione del Comitato Tecnico Regionale; la delibera di Giunta regionale n. 327 del 7 marzo 2013 circa l'istituzione del Repertorio regionale delle figure professionali; la delibera di Giunta regionale n. 52 del 29 gennaio 2013 e n. 219 del 14 febbraio 2013 circa la leFP relativa al 2013/2014; le determine dirigenziali n. 60 del 7 febbraio 2014 e n. 936 del 16 ottobre 2014 sui percorsi triennali del 2014/15; la delibera di Giunta n. 222 del 20 febbraio 2015 e le determine dirigenziali n. 988 del 7 agosto 2015 circa l'offerta di leFP relativa al 2015/16; la Delibera della Giunta regionale n. 1046 del 19 maggio 2015 recante "Linee guida per gli esami di qualifica"; la Delibera di Giunta regionale n. 1742 del 22 novembre 2016 circa la leFP relativa al 2016/17; la determina dirigenziale n. 864 del 21 novembre 2016 sui quarti anni; la Delibera di Giunta regionale n. 1244 del 28 luglio 2017 e la determina dirigenziale n.

1058 del 30 ottobre 2017 circa la leFP relativa al 2017/18; la Determina dirigenziale n. 830/2017 circa il IV anno nel 2017/18; la Delibera di Giunta regionale n. 1036 del 19 giugno 2018 e la determina dirigenziale n. 683 del 21 giugno 2018 circa la leFP reattiva al 2018/19; la Delibera di Giunta regionale n. 1523 del 2 agosto 2019, la determina dirigenziale n. 1323 del 21 ottobre 2019, e la Delibera di Giunta regionale n. 747 del 26 maggio 2020 circa la leFP relativa al 2019/20; la Delibera di Giunta regionale n. 888 dell'11 giugno 2020 e le determine dirigenziali n. 1132 del 23 giugno 2020, n. 1402 del 3 agosto 2020 e n. 2126 del 3 dicembre 2020 circa la leFP relativa al 2020/21; la determina dirigenziale n. 1333 del 29 luglio 2021 circa il IV anno; le determine dirigenziali n. 474 del 12 marzo 2021 e n. 1176 del 29 giugno 2021 circa lo scorrimento delle graduatorie relative al 2021/22; le determine dirigenziali n. 180 dell'8 febbraio 2022, n. 1649 del 20 ottobre 2022, la delibera di Giunta regionale n. 1397 del 13 ottobre 2022, le determine dirigenziali n. 119 del 13 novembre 2022 e n. 1153 del 25 luglio 2022 circa la leFP relativa al 2022/23; le determine dirigenziali n. 1154 del 10 luglio 2023, n. 2153 del 17 novembre 2023, n. 2031 del 9 novembre 2023, e n. 2042 del 10 novembre 2023 circa la leFP relativa al 2023/24; e le determine dirigenziali n. 1151 del 4 giugno 2024, n. 1839 del 26 novembre 2024 e n. 1979 del 13 dicembre 2024 circa la leFP relativa al 2024/25.

Con la progressiva adozione degli atti amministrativi e con i conseguenti provvedimenti di specificazione, di attuazione o di correzione si sono anche fornite alcune indicazioni di base, per così dire essenziali e tendenzialmente permanenti (in particolare con le cosiddette “Linee guida” o gli “Indirizzi generali”) dell’offerta di Istruzione e Formazione Professionale nella Regione Puglia. Ma l’assenza di un quadro legislativo impedisce di dare luogo ad un vero e proprio sistema regionale, sistematico ed organico, della leFP, che non soltanto assicuri stabilità e certezza dell’offerta formativa professionalizzante nel medio e lungo periodo, ma anche la compatibilità, la coerenza e la completezza della disciplina regolatoria vigente nella Regione Puglia rispetto ai principi di carattere unitario che sono dettati dal legislatore statale, e che quindi connotano il sistema nazionale della leFP.

In definitiva, i riferimenti essenziali del sistema regionale della leFP - e quindi della configurazione dei rapporti tra l’Amministrazione, i soggetti erogatori dei percorsi e gli utenti dei servizi formativi - sono riassunti in documenti amministrativi che permangono nella piena, permanente e variabile discrezionalità della stessa Amministrazione regionale. **Si è dato vita, dunque, a un progressivo accumularsi di regole ed eccezioni non soltanto esposte in modo assai sommario e sintetico, ma anche suscettibili di continui e parziali aggiustamenti che, posti sempre in via amministrativa, non consentono di disporre di un vero e proprio “quadro normativo” capace di esprimere con chiarezza, completezza, organicità e sistematicità l’assetto regolatorio del sistema regionale della leFP.**

Pertanto, appare necessario stabilizzare, chiarire e completare il presente assetto regolatorio, mediante un’auspicabile legge regionale sul sistema della leFP, legge per la cui corretta stesura è opportuno ricordare le sei seguenti “norme generali sull’istruzione” (vincolanti la legislazione regionale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) relati-

ve ai due sistemi di istruzione professionalizzante - e cioè la leFP e l'Istruzione professionale - e che sono ricavabili dal decreto legislativo n. 61/2017.

- 1) All'interno del "sistema formativo di Istruzione e Formazione" sono contemporaneamente presenti e tra loro distinti due sistemi di istruzione professionalizzante, il "sistema dell'Istruzione Professionale" (IP) e il "sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale" (leFP) (vedi art. 1, comma 4, art. 2, comma 1, e art. 7, comma 1), e tali sistemi hanno, per espressa previsione legislativa, "diversa identità" (art. 7, comma 3, del D.lgs. n. 61/2017). **Ciò significa che nella disciplina legislativa del sistema regionale della leFP va necessariamente distinta la presenza dei due sistemi, quello della leFP e quello dell'Istruzione Professionale, quale specifici, diversi e autonomi sistemi di istruzione professionalizzante.**
- 2) I due sistemi di istruzione professionalizzante, leFP e IP, non solo hanno "diversa identità" (art. 7, comma 3, del D.lgs. n. 61/2017), ma allo stesso tempo sono anche pari ordinati in quanto dotati di "pari dignità" (sempre art. 7, comma 3, del D.lgs. n. 61/2017). Ciò implica che, **nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP, l'assetto organizzativo e funzionale della leFP non soltanto va necessariamente distinto da quello dell'Istruzione Professionale, ma va anche disciplinato in modo da non subordinarlo, ovvero di regolarlo in modo da garantirne parità di trattamento rispetto al sistema dell'Istruzione Professionale**, e ciò deve valere sia nei riguardi dei soggetti erogatori delle prestazioni formative (le istituzioni formative accreditate), sia rispetto ai soggetti (giovani, famiglie, utenti) che usufruiscono o intendono usufruire dei relativi percorsi formativi.
- 3) Il quinto anno della IP è strutturato dalle istituzioni scolastiche "in modo da consentire [...] di maturare i crediti per il conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore (IFTS), ove previsto dalla programmazione delle singole Regioni" (art. 4, comma 5 del D.lgs. n. 61/2017). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale della leFP può essere previsto che in sede di programmazione regionale sia consentito che l'ultimo anno dell'Istruzione Professionale sia strutturato in modo da assicurare non l'automatico conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore, ma l'acquisizione di crediti per l'ammissione all'esame relativo al predetto conseguimento.** Senza un'apposita disposizione legislativa regionale che preveda tale attività di programmazione, dunque, la predetta acquisizione di crediti non sarà ammissibile.
- 4) Il sistema della IP è raccordato con quello della leFP mediante la Rete nazionale delle scuole professionali avente funzioni di monitoraggio e di valutazione, e che accomuna - in base alle norme dettate con l'apposito decreto ministeriale approvato, previa intesa in sede di Conferenza Unificata con le Regioni e gli enti locali - le istituzioni educative che fanno parte dei due sistemi, da un lato, le scuole della IP e, dall'altro lato, le istituzioni formative accreditate della leFP (art. 7 del

D.lgs. n. 61/2017). Ciò significa che **nella disciplina del sistema regionale di leFP va prevista la presenza della predetta Rete nazionale delle scuole professionali, e conseguentemente va consentita l'adesione a quest'ultima da parte delle istituzioni formative accreditate della leFP secondo la disciplina approvata in sede nazionale previa intesa in Conferenza Unificata.**

- 5) I due sistemi di istruzione professionalizzante (IP e leFP) sono affiancati e collegati mediante opportuni “passaggi” che sono regolati dai “criteri generali” dettati dal decreto legislativo n. 61/2017, e che saranno disciplinati, nelle singole “fasi”, da un apposito accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni (vedi art. 8, e sull'accordo il comma 2, del D.lgs. n. 61/2017). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale della leFP va necessariamente prevista la presenza dei predetti passaggi nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal decreto legislativo n. 61/2017 e della specifica regolamentazione dettata dall'accordo raggiunto in Conferenza Stato-Regioni.**
- 6) I diplomi di Istruzione Professionale e le qualifiche e i diplomi della leFP sono ufficialmente qualificati come “titoli di studio tra loro correlati nel Repertorio nazionale dei titoli di Istruzione e Formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013 n. 13” (art. 8, comma 8, del D.lgs. n. 61/2017). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP va necessariamente previsto il riconoscimento sia dei titoli di Istruzione Professionale, che delle qualifiche e dei diplomi della leFP quali titoli di studio tra loro correlati nel predetto Repertorio nazionale.**

Ancora, nella predisposizione di un'auspicabile legge regionale sulla leFP occorrerà tenere in considerazione le sei seguenti “norme generali sull'istruzione” (vincolanti la legislazione regionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) che, espressamente dedicate al sistema della leFP, sono sempre ricavabili dal decreto legislativo n. 61/2017.

- 1) Dopo la scuola secondaria di primo grado è garantito agli studenti il diritto di scegliere tra i percorsi offerti dai due sistemi di Istruzione Professionalizzante, quelli quinquennali della IP e quelli triennali e quadriennali della leFP, in quanto ciascun allievo, per l'appunto, “può scegliere” tra quelli quinquennali della IP, e quelli triennali e quadriennali della leFP “realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e di Bolzano” (vedi art. 2, comma 1). Ciò significa **che nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP deve essere previsto per ciascun studente che abbia concluso la scuola secondaria di primo grado, il diritto di “scegliere” i percorsi della leFP, garantendo quindi le effettive condizioni di procedere a tale scelta.** La disciplina del modello territoriale di leFP, dunque, non può precludere questo diritto mediante una normativa che non preveda in alcun modo o comunque limiti la possibilità di scegliere i percorsi triennali e quadriennali di leFP, o comunque condizioni o subordini il predetto diritto a forme “miste” o “ibride” tra leFP e IP

(ad esempio, percorsi annuali o biennali di leFP che seguono il primo anno o il biennio nella IP).

- 2) La leFP concorre all'assolvimento del diritto-dovere all'Istruzione e Formazione (art. 2, comma 1). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale leFP va necessariamente previsto che anche mediante i percorsi della leFP si proceda all'esercizio del diritto-dovere all'Istruzione e Formazione nel rispetto delle normative nazionali in materia di livelli essenziali delle prestazioni.**
- 3) I percorsi triennali e quadriennali di leFP sono realizzati dalle "istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano, ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226" (art. 2, comma 1, lett. b) e, in via sussidiaria, dalle "istituzioni scolastiche che offrono percorsi di Istruzione Professionale [...] previo accreditamento regionale" (art. 4, comma 4). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP va necessariamente previsto che i percorsi di leFP siano erogati da istituzioni formative accreditate e, soltanto in via sussidiaria e sempre previo accreditamento regionale, dalle istituzioni scolastiche che offrono percorsi di IP.**
- 4) Dopo la qualifica professionale nella leFP è garantito il diritto di scelta dello studente che "può chiedere di passare al quarto anno dei percorsi di Istruzione Professionale [...] oppure di proseguire il proprio percorso di studi con il quarto anno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale sia presso le istituzioni scolastiche che presso le istituzioni formative accreditate per conseguire un diploma professionale di tecnico di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 2006" (art. 8, comma 7). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP va necessariamente prevista la presenza della predetta filiera verticale (accesso al quarto anno dei percorsi di leFP, ovvero passaggio al quarto anno dei percorsi di IP) per gli allievi che conseguono la qualifica nella leFP.**
- 5) La disciplina nazionale prescrive le condizioni cui è subordinata l'erogazione dei percorsi di leFP da parte della IP in via sussidiaria, e in particolare il previo accreditamento regionale secondo le modalità definite dagli "accordi" tra la singola Regione e l'Ufficio Scolastico Regionale ai sensi dell'art. 7, comma 2 (vedi art. 4, comma 4, primo periodo), e dalla realizzazione di tali percorsi di leFP nel rispetto degli standard formativi definiti da ciascuna Regione secondo i "criteri generali" stabiliti con un apposito decreto ministeriale approvato previa intesa tra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 7, comma 1 (vedi art. 4, comma 4, secondo periodo). Tra l'altro, si introduce un'unica modalità di erogazione dei percorsi di leFP in regime di sussidiarietà da parte delle istituzioni scolastiche accreditate, venendo così meno le due modalità - quella integrativa e quella complementare - che erano state introdotte con il D.P.R. n. 87/2010 (che è progressivamente disapplicato, a partire dalle prime classi attivate nell'anno scolastico 2018-2019

negli istituti professionali). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP va necessariamente prevista l'erogazione dei percorsi di leFP in via sussidiaria nel rispetto delle predette e molteplici condizioni, indicate in modo innovativo nel decreto legislativo n. 61/2017 e specificate nei conseguenti atti attuativi (decreto ministeriale e accordi tra Regione e Ufficio Scolastico Regionale), e deve cessare l'erogazione dei percorsi in sussidiarietà secondo le precedenti modalità ormai non più consentite.**

- 6) A favore degli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso di leFP e che intendono sostenere l'esame di Stato, le Regioni devono realizzare, a proprie spese (ivi compresi gli oneri per le Commissioni nominate dal MIM), appositi corsi annuali che si concludono con l'esame di Stato; inoltre si prevede che, con apposite intese tra le singole Regioni e il MIM, siano definiti i criteri generali per la realizzazione dei predetti corsi annuali "in modo coerente con il percorso seguito dalla studentessa e dallo studente nel sistema della Istruzione e Formazione Professionale" (art. 14, comma 3). Ciò significa che **nella disciplina legislativa del sistema regionale di leFP va necessariamente prevista la presenza del cosiddetto "corso annuale" integrativo per gli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso di leFP, nel rispetto delle predette intese tra le singole Regioni e il MIM.**

Infine, occorrerà tenere conto delle disposizioni di principio che sono state poste dalla legge 8 agosto 2024, n. 121, recante "Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale", filiera ove è prevista anche la presenza delle istituzioni formative accreditate. In via generale, la disciplina legislativa del sistema regionale di leFP non soltanto dovrà tenere conto del complesso regolatorio collegato all'innovativa presenza della "filiera formativa tecnologico-professionale" (e che è costituito anche dai numerosi atti normativi adottati per dare attuazione alla predetta legge), ma **dovrà rispettare anche le nuove "norme generali sull'istruzione" (vincolanti la legislazione regionale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) che, con riferimento a coloro che conseguono il diploma professionale al termine dei percorsi di leFP, sono state introdotte in ordine alle modalità di accesso agli ITS Academy e al sostenimento dell'esame di Stato.**

Più in particolare, con la predetta legge si è previsto che:

"4. Le studentesse e gli studenti che hanno conseguito il diploma professionale al termine dei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 17, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, possono accedere ai percorsi formativi degli ITS Academy, in deroga a quanto previsto all'articolo 1, comma 2, della legge 15 luglio 2022, n. 99, in caso di:

a) adesione alla filiera formativa tecnologico-professionale di cui al comma 1 da parte delle istituzioni formative regionali che erogano i predetti percorsi;

b) validazione dei percorsi di cui al citato articolo 17, comma 1, lettera b), attraverso un sistema di valutazione dell'offerta formativa erogata dagli istituti regionali, basato sugli

esiti delle rilevazioni degli apprendimenti predisposte dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), istituito con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

5. I soggetti che hanno concluso i percorsi quadriennali di cui all'articolo 17, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, validati ai sensi del comma 4, lettera b), del presente articolo possono sostenere l'esame di Stato presso l'istituto professionale, statale o paritario, assegnato dall'ufficio scolastico regionale territorialmente competente, in deroga al sostenimento dell'esame preliminare di cui all'articolo 14, comma 2, del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 62, e alla previa frequenza dell'apposito corso annuale di cui all'articolo 15, comma 6, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226."

Pertanto, si tratta di disposizioni che, nei confronti di coloro che hanno concluso i percorsi quadriennali della leFP introducono, rispettivamente, due nuove discipline circa l'accesso ai percorsi ITS Academy, e il sostenimento dell'esame di Stato presso un istituto professionale. In entrambi i casi agli studenti e alle studentesse "che hanno conseguito il diploma professionale" ovvero ai "soggetti che hanno concluso i percorsi quadriennali", è attribuita la possibilità, e dunque il diritto di utilizzare nuove modalità di accesso ai percorsi di ITS Academy e di sostenimento dell'esame di Stato presso un istituto professionale. **Si tratta, quindi, di nuove situazione giuridiche di vantaggio che dovranno essere assicurate - e non contraddette - dalla disciplina legislativa regionale in tema di leFP.**

INDICE

Presentazione.....	5
La Istruzione e Formazione Professionale in Puglia	
Situazione e scenari (a cura di E. Gotti)	7
1. I numeri del sistema	8
2. Il quadro normativo e di governance: una fragilità strutturale.....	10
3. La situazione degli iscritti alla leFP in Puglia	11
4. I fabbisogni professionali del sistema imprese in Puglia	13
5. Il Sistema Duale: un’opportunità non pienamente colta.....	16
6. Alcuni elementi positivi del sistema formativo pugliese	18
7. Le fonti di finanziamento.....	19
8. La necessità ed il valore di un solido sistema di leFP	22
9. Conclusioni	26
 Per una legge della Regione Puglia in materia di leFP (a cura di G.M. Salerno)	27
Premessa	29
1. La competenza legislativa regionale in tema di leFP	30
2. Il quadro ricostruttivo a livello nazionale: approcci e modelli.....	31
3. La scelta del modello e i contenuti essenziali di una legge sulla leFP	35
4. Lo stato dell’arte e il rispetto dei principi di unitarietà del sistema nazionale della leFP	38

