

Le Regioni al voto di fronte alla IeFP: Lazio e Lombardia

GIULIO M. SALERNO¹

In questi anni le Regioni cambieranno i governi regionali a seguito delle elezioni. Una domanda è legittima: quale modello scolastico (scuola paritaria) formativo (IeFP erogata dagli Enti di FP) i governi attuali lasciano ai successivi governi regionali? La Sede Nazionale CNOS-FAP ha elaborato una scheda informativa di base per ogni Regione. Si inizia questo viaggio con due Regioni: Lazio e Lombardia. Le schede sono anticipate da un'introduzione a cura del Prof. Salerno.

In Italy, after the elections, there will be a change in regional governments. A legitimate question is: which educational/vocational training model the current government will leave for future regional governments? The National Office of the CNOS-FAP Federation has developed a document to give information about every Italian Region. The first two Regions are Lazio and Lombardy, the introduction is made by Prof. Salerno.

1. Premessa: il pluralismo dei modelli regionali di IeFP e i vincoli unitari posti a livello nazionale

Come noto, sulla base della Costituzione così come modificata nel 2001 (con la legge di revisione costituzionale n. 3/2001), le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva in materia di IeFP, in quanto nell'art. 117, comma 3, Cost. l'"istruzione e formazione professionale" è stata espressamente esclusa dalla competenza cosiddetta "concorrente" (cioè ripartita tra Regioni e Stato, al quale è riservata la disciplina dei "principi fondamentali") relativa alla "istruzione".

Conseguentemente, in materia di IeFP alle stesse Regioni spetta la competenza regolamentare così come la competenza di determinare a quale autorità territoriale (alle Regioni medesime, alle Città metropolitane, alle Province o ai Comuni) spettino le corrispondenti attribuzioni amministrative. E ciò ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost.

L'ambito ordinamentale definito dalla stessa Costituzione come "istruzione e formazione professionale", dunque, è primariamente rimesso alle scelte adottate da ciascuna Regione mediante le rispettive normative legislative e regolamentari, cui conseguono le politiche concretamente adottate dagli organi regionali (Consiglio, Giunta, Assessore competente, etc.) ed attuate dagli uffici amministrativi competenti (regionali o locali). Pertanto, ogni Regione, nell'esercizio dei predetti poteri autonomi, definisce il proprio sistema regionale di istruzione e

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

formazione e, all'interno di quest'ultimo, il proprio "modello di IeFP", che risulta, quindi, stabilito dalle normative regionali (legislative e regolamentari) così come applicate in sede amministrativa dagli apparati competenti. Tali modelli regionali di IeFP, come noto, sono piuttosto differenziati. Anzi, mentre alcune Regioni, soprattutto nel nord d'Italia, hanno strutturato modelli di IeFP efficaci o comunque sufficientemente funzionanti, in altre Regioni la IeFP è assai trascurata o addirittura del tutto pretermessa o assente. In questi ultimi casi, peraltro in spregio di una competenza costituzionalmente riconosciuta e in violazione di un diritto di cittadinanza – quello all'istruzione e formazione – costituzionalmente garantito, si dovrebbe parlare di un "modello zero" di IeFP!

Tuttavia, se l'autonomia costituzionalmente attribuita alle Regioni in tema di IeFP consente la differenziazione e quindi il pluralismo dei modelli regionali di IeFP, sussistono normative e indicazioni stabilite a livello nazionale che indirizzano e vincolano in senso unitario la modellistica regionale, determinando alcune regole essenziali che devono essere necessariamente comuni a tutti i modelli regionali di IeFP. E ciò perché, per un verso, la IeFP, in quanto ambito in cui si fornisce l'istruzione iniziale, consente l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione; e, per altro verso, la IeFP, in quanto settore specifico in cui si articola il "sistema nazionale di istruzione e formazione", fa parte della più vasta materia della "istruzione". Per questi motivi, come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale, la disciplina regionale della IeFP è subordinata alla legge dello Stato almeno sulla base di due competenze legislative esclusive che attribuite allo Stato stesso in base all'art. 117, comma 2, lett. m) e lett. n, Cost., rispettivamente in relazione alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", e in relazione alle "norme generali sull'istruzione".

Del resto, nella stessa legislazione regionale che ha più compiutamente disciplinato la IeFP, questi vincoli sono espressamente richiamati. Si veda, ad esempio, l'art. 1, comma 1, della Legge regionale n. 19 del 2007 della Lombardia, ove correttamente si prescrive che *"La Regione, con la presente legge, nel rispetto delle norme generali sull'istruzione, dei principi fondamentali, dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, esercita la potestà concorrente in materia di istruzione e la potestà esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale"*. I "principi fondamentali" qui citati, può aggiungersi, sono quelli stabiliti dalla legge dello Stato in relazione alla potestà concorrente in materia di istruzione scolastica.

Inoltre, è noto che una larga parte della disciplina della IeFP è il risultato della convergenza della volontà dello Stato e delle Regioni, convergenza che trova espressione nell'approvazione di molteplici "accordi" o "intese" o "pareri" in

sede di Conferenza Stato-Regioni, o di Conferenza Unificata (Stato-Regioni-autonomie locali). Questo accade in quanto le competenze regionali in materia di IeFP sono strettamente intrecciate con quelle attribuite per Costituzione allo Stato, soprattutto in tema di istruzione e lavoro. In questi casi, quando cioè si verifica la “concorrenza di competenze” tra lo Stato e le Regioni, la Corte costituzionale richiede il rispetto del principio di “leale collaborazione”, ossia il necessario coinvolgimento di entrambi i livelli istituzionali, quello statale e quello regionale, che non possono reciprocamente ignorarsi. Conseguentemente, le normative statali che, dal 2001 in poi hanno disciplinato più o meno direttamente anche la IeFP, hanno previsto il concorso delle Regioni, mediante la predisposizione di atti congiunti, per l'appunto accordi o intese, ovvero la presenza di pareri espressi dalle Regioni stesse. Anche al rispetto di tali atti, indicazioni o indirizzi in cui si manifesta la leale collaborazione tra Stato e Regioni, dunque, sono necessariamente subordinati i modelli regionali di IeFP². Ed è per questo motivo che, frequentemente, tali atti sono richiamati nelle premesse e talora anche nel contenuto prescrittivo delle deliberazioni – legislative, regolamentari o amministrative – adottate in sede regionale in materia di IeFP.

2. Le Regioni al voto e il modello regionale di IeFP: un'occasione di consapevolezza e di riflessione

Tutto ciò premesso, può ricordarsi che a marzo in due Regioni, cioè nel Lazio ed in Lombardia, si è proceduto al rinnovo dei Consigli con apposite elezioni popolari, e che lo stesso accadrà nel prossimo futuro in altre Regioni, ed esattamente, secondo le informazioni ora disponibili, ad aprile in Friuli-Venezia Giulia e in Molise, a maggio in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta, e infine in Basilicata in autunno. Ed allora, il rinnovamento degli organi cui spetta determinare l'indirizzo politico-amministrativo di queste sette Regioni – di cui tre a statuto speciale, e dunque fornite di particolari condizioni di autonomia anche in tema di IeFP –, è l'occasione per verificare quale sia, proprio nelle predette Regioni, il modello concretamente utilizzato, in modo da offrire opportuni elementi di consapevolezza e di riflessione per coloro che saranno chiamati ad ope-

² Un elenco esemplificativo e riassuntivo della normativa nazionale e degli atti adottati come “intese” o “accordi” tra Stato e Regioni, dal 2003 al 2015, è contenuto nella *Relazione ex lege 845/78 art. 20 sullo stato delle attività di formazione professionale*, Relazione predisposta dall'ANPAL e pubblicata in FOP, *Formazione orientamento professionale*, 2016, n.2-5, pp. 47 ss.; un elenco più esaustivo, sempre relativo agli atti adottati dal 2003 al 2015, è riportato nel *XIV Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, febbraio 2016, Rapporto realizzato dall'ISFOL e pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 2016, in specie pp. 21 ss.

rare nell'interesse delle rispettive comunità, anche in ordine all'assunzione di decisioni vertenti su una questione di cruciale rilievo educativo, culturale, economico e sociale, quale la IeFP. Si tenga conto, tra l'altro, che in queste sette Regioni nell'anno formativo 2014-2015³ sono stati attivati ben 4853 percorsi formativi di IeFP, vale a dire quasi un terzo rispetto ai 15.200 percorsi complessivamente attivati in Italia, sia nelle istituzioni formative accreditate dalle Regioni, che nelle istituzioni scolastiche in regime di cd. sussidiarietà. Questi percorsi sono stati frequentati, in queste stesse Regioni, da 98.505 allievi, ovvero da quasi un terzo rispetto ai 316.599 allievi che in tutt'Italia hanno seguito percorsi triennali e quadriennali di IeFP. Si tratta, insomma, di Regioni ove, seppure con diverso rilievo, si manifesta una quota assai considerevole dell'intera esperienza nazionale di IeFP.

Allora, in questa sede si intende accertare, innanzitutto, se ed in quale misura le Regioni che nel 2018 procedono al rinnovo dei rispettivi Consigli, abbiano una più stringente necessità di intervenire sulle disposizioni legislative ivi vigenti in materia di IeFP. Soprattutto, occorre tenere conto del fatto che recentemente, cioè lo scorso anno, sono state introdotte numerose ed importanti novità a seguito dell'approvazione del decreto legislativo n. 61/2017, ove sono espressamente previste "*norme generali sull'istruzione*", ovvero norme di principio che, come appena ricordato, vincolano anche la competenza legislativa cosiddetta esclusiva che è riconosciuta alle Regioni in materia di IeFP. Alcune di queste norme generali riprendono ed esplicitano quanto già disposto, altre innovano le disposizioni vigenti. Tra l'altro, non poche di queste norme generali sono poi rimesse alla successiva precisazione e concreta attuazione mediante successivi atti che risulteranno dalla convergenza della volontà tra lo Stato e le Regioni (decreti ministeriali previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, accordi in Conferenza Stato-Regioni, intese tra il MIUR e le singole Regioni, accordi tra ciascun Ufficio scolastico regionale e le singole Regioni). In ogni caso, il decreto legislativo in questione fornisce un apporto decisivo per delineare gli elementi essenziali, unitari e comuni del quadro complessivo dell'assetto dell'istruzione professionalizzante e, all'interno di quest'ultima, della IeFP in Italia. Va poi aggiunto che nel decreto legislativo n. 61/2017 si precisa espressamente che anche le Regioni a statuto speciale – nell'ambito delle competenze loro spettanti e dunque secondo quanto disposto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione – devono provvedere "*alle finalità*" indicate nel decreto stesso (vedi art. 14, comma 2). Tali finalità, possiamo qui aggiungere, costituiscono senz'altro "*norme fondamentali di riforma economico-sociale*", cioè defini-

³ Si tratta sempre del *XIV Rapporto di monitoraggio* sopra citato, e di cui si vedano, in particolare, le tabelle a p. 27 e p. 29.

scono in modo innovativo l'assetto fondamentale di un settore di particolare rilievo economico-sociale come è senza dubbio alcuno la IeFP. Per questo motivo, in base a quanto previsto negli stessi statuti speciali⁴, le predette finalità costituiscono vincoli che devono essere rispettati anche da queste Regioni nella disciplina della IeFP.

Considerata, quindi, la numerosità, la rilevanza, la sistematicità e l'innovatività delle *"norme generali sull'istruzione"* che risultano dal d.lgs. 61/2017, nell'immediato futuro il legislatore regionale è chiamato ad intervenire là dove risulti la presenza di disposizioni legislative regionali vigenti che non siano coerenti con le norme che, a livello nazionale, adesso definiscono i tratti unitari e nazionali entro i quali devono poi muoversi e declinarsi i singoli modelli regionali di IeFP. In altri termini, ciascun legislatore regionale non può non avvertire l'esigenza di assicurare, in una logica di compiutezza e sistematicità, che la complessiva disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione sia coerente con i vincoli posti a livello nazionale in tema di IeFP. In definitiva, con questa analisi si intende sottolineare che i nuovi titolari degli organi legislativi regionali che nel 2018 si stanno rinnovando, prendano in seria considerazione l'esigenza di adeguare, correggere, modificare ed integrare la rispettiva legislazione regionale vigente in materia di IeFP, in modo che il rispettivo modello di IeFP sia effettivamente coerente sia con le *"norme generali sull'istruzione"* come risultanti dal d.lgs. 61/2017, sia con gli atti che saranno adottati in sede nazionale o territoriale con il consenso delle Regioni stesse (i decreti ministeriali adottati previa intesa con le Regioni, l'accordo Stato-Regioni o ancora le intese tra il MIUR e le singole Regioni o gli accordi tra gli Uffici scolastici regionali e le singole Regioni), per dare attuazione alle predette norme generali di attuazione. Se tale necessario e progressivo aggiornamento della legislazione regionale al d.lgs. 61/2017 e ai successivi atti di attuazione, non sarà approntato con l'indispensabile celerità, ne deriverà l'illegittimità (tecnicamente definibile come) sopravvenuta di una parte della normativa regionale e l'invalidità degli atti amministrativi che fossero adottati in applicazione delle discipline illegittime, con conseguente responsabilità degli amministratori anche dal punto di vista del danno all'erario innanzi alla Corte dei conti. Tra l'altro, tale invalidità, se non fosse rilevata d'ufficio dagli stessi organi competenti, potrebbe essere poi dichiarata in sede giurisdizionale in seguito a ricorsi successivamente presentati dai soggetti lesi nei

⁴ Vedi, ad esempio, art. 2 dello Statuto della Valle d'Aosta, e art. 4 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, dove sono espressamente richiamate le "norme fondamentali di riforma economico-sociale" della Repubblica, quali limite per l'esercizio delle competenze legislative regionali. Sulla giurisprudenza costituzionale, relativamente alla permanente vincolatività delle "norme di riforma economico-sociale" rispetto alle leggi delle Regioni a statuto speciale, si veda, ad esempio, la sentenza n. 238 del 2013.

rispettivi diritti e interessi giuridicamente rilevanti, con tutto ciò che ne deriverebbe in termini di incertezza e instabilità dei rapporti giuridici.

In secondo luogo, in questa sede si intende tratteggiare, mediante un'apposita scheda dedicata a ciascuna delle Regioni interessate, la struttura del modello di IeFP che trova concreta attuazione in applicazione delle scelte legislative ed amministrative ivi adottate, con specifico riferimento ai percorsi attivati, alle sedi di svolgimento, ai docenti, all'articolazione oraria, agli elementi caratterizzanti i percorsi di IeFP, alle questioni attinenti agli esiti, alle certificazioni e ai crediti, al governo del sistema regionale, ai destinatari, alla presenza o meno del quarto anno, ai costi finanziati, alla presenza dell'apprendistato per la qualifica ed il diploma ovvero al sistema duale, all'articolazione della filiera educativa professionalizzante, e, per ultimo ma non da ultimo, alle politiche del lavoro adottate dalle Regioni.

Con queste schede ci si propone di delineare, in modo sintetico ma sufficientemente esaustivo, lo stato dell'arte della IeFP all'interno di ciascuna Regione che, nel corso del 2018, si avvia al rinnovo degli organi di indirizzo politico-amministrativo. Ciò al fine di comprendere quali siano, nella realtà effettuale, le modalità e le condizioni di operatività della IeFP, anche al di là di quanto potrebbe risultare a prima vista dal mero esame delle norme. Lo scopo, insomma, è quello di cogliere i modelli regionali di IeFP nel loro effettivo svolgersi e divenire, integrando opportunamente gli schemi astratti che sono delineati negli atti legislativi. Sempre allo scopo, che anima questi contributi, di consentire ai futuri legislatori regionali che saranno selezionati in via elettiva, di operare sull'assetto organizzativo e funzionale della IeFP davvero in piena "scienza e coscienza".

3. Analisi della normativa regionale in materia di IeFP rispetto alle "norme generali sull'istruzione" previste nel d.lgs. n. 61/2017: il Lazio (legge n. 5 del 20 aprile 2015 recante "Disposizioni sul sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale") e la Lombardia (legge n. 19 del 6 agosto 2007, recante "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia")

3.1. Premessa

In questa sede, in relazione alle due Regioni qui interessate, Lazio e Lombardia, si indicano, per ciascuna delle "norme generali sull'istruzione" risultanti dal decreto legislativo n. 61/2017, quale siano le corrispondenti disposizioni

dettate dalle leggi regionali vigenti e, dunque, si evidenziano se sussista in modo palese la necessità di modificare, integrare o anche soltanto esplicitare più chiaramente quanto già disposto nella legislazione regionale vigente in modo da renderlo effettivamente coerente con i vincoli posti dalla normativa nazionale e con i successivi atti di attuazione che saranno adottati in sede nazionale o territoriale. Per ragioni sistematiche, le “norme generali” sono qui distinte tra quelle che possiamo definire “di sistema”, in quanto definiscono in modo complessivo i connotati strutturali dell’intero sistema di istruzione professionalizzante in Italia di cui la IeFP fa parte, e quelle che invece concernono più direttamente – e dunque dal punto di vista interno – l’articolazione, l’organizzazione e il funzionamento del settore della IeFP.

3.2. Le discipline regionali vigenti in rapporto alle “norme generali sull’istruzione” cosiddette “di sistema”

Iniziamo dalle “norme generali sull’istruzione” che abbiamo qui definito “di sistema”.

1) Il decreto legislativo n. 61/2017 prescrive la contemporanea presenza del “sistema dell’istruzione professionale” (IP) e del “sistema dell’istruzione e formazione professionale” (IeFP) (art. 2, comma 1).

Nel Lazio, la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) prevede la presenza del “sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale” (art. 1, comma 1). Quanto previsto dal decreto legislativo appare dunque rispettato.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede la presenza del “sistema di istruzione e formazione professionale” (art. 1, comma 2). Quanto previsto dal decreto legislativo appare dunque rispettato.

2) Nel decreto legislativo si precisa che la IeFP concorre all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione (art. 2, comma 1).

Nel Lazio, la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) prevede che il sistema educativo regionale di istruzione e formazione professionale sia inteso come “insieme di percorsi funzionali all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e formazione professionale” (art. 3, comma 1). Quanto previsto dal decreto legislativo appare dunque rispettato dalla disciplina regionale.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che “sistema di istruzione e formazione professionale” è costituito dall’“insieme dei percorsi funzionali all’assolvimento del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione e all’obbligo di istruzione” (art. 1, comma 2), e precisa anche che “Il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione è assicurato anche mediante la frequenza di percorsi di istruzione e formazione professionale di secondo ciclo” (art. 14, comma

1). Quanto previsto dal decreto legislativo appare dunque rispettato dalla normativa regionale.

3) Nel decreto legislativo si prevede che i due predetti sistemi, IeFP e IP, siano distinti l'uno dall'altro in quanto hanno "diversa identità" (art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 61/2017), ma allo stesso tempo siano pariordinati in quanto dotati di "pari dignità" (sempre art. 7, comma 3, del d.lgs. n. 61/2017).

Nel Lazio, la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) prevede, da un lato, che "La Regione, attraverso l'integrazione tra il sistema dell'istruzione e quello educativo regionale, assicura agli studenti un'offerta unitaria, coordinata e flessibile nei contenuti e nelle modalità organizzative tale da corrispondere alle specifiche esigenze ed aspettative individuali" (art. 3, comma 2). Inoltre, si prevede "la pari dignità dell'istruzione e della formazione professionale" (art. 1, comma 2, lett. c). Va sottolineato, tuttavia, che il decreto legislativo non parla di "integrazione" tra IeFP e IP, ma, come sarà detto meglio in seguito, di "raccordo" tra i due sistemi. Sarà dunque necessario modificare la disciplina regionale.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che "Le politiche regionali si informano ai principi della centralità della persona, della funzione educativa della famiglia, della libertà di scelta e della pari opportunità di accesso ai percorsi, nonché ai principi della libertà di insegnamento e della valorizzazione delle professioni educative, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative e della parità dei soggetti accreditati che erogano i servizi." (art. 2). La pariordinazione e la pari dignità tra i due sistemi è dunque concretamente declinata in termini di "pari opportunità di accesso ai percorsi" – cioè dal punto di vista dei destinatari dei percorsi di IeFP – e di "parità dei soggetti accreditati che erogano i servizi", cioè dal punto di vista dei soggetti erogatori dei percorsi di IeFP. Anche la legge della Lombardia si riferisce, in via generale, alla finalità della "integrazione" tra i due sistemi nell'art. 12, comma 1 ("Al fine di sostenere lo sviluppo della cultura tecnica, scientifica e professionale la Regione promuove l'integrazione tra l'istruzione e l'istruzione e formazione professionale, attraverso interventi che ne valorizzano gli specifici apporti ed assicurano il raccordo con il sistema universitario."), seppure poi collegando tale finalità ai percorsi di IeFP offerti in via sussidiaria dagli istituti professionali che sono previsti nel successivo comma 2 dello stesso art. 12. Va tuttavia ricordato che l'offerta sussidiaria in questione non è configurata come strumento o modalità di integrazione tra i due sistemi di istruzione professionalizzante. Sarà dunque necessario modificare la disciplina regionale.

4) Nel decreto legislativo si prevede che i percorsi triennali e quadriennali di IeFP sono realizzati dalle "istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalla Province autonome di Trento e Bolzano, ai sensi del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226" (art. 2, comma 1, lett. b), e dalle "istituzioni scolastiche

che offrono percorsi di istruzione professionale (...) previo accreditamento regionale" (art. 4, comma 4).

Nel Lazio, la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) prevede che i "soggetti del sistema educativo a) le strutture formative facenti capo direttamente alle amministrazioni provinciali; b) le strutture formative, accreditate o accreditabili, facenti capo direttamente alle amministrazioni comunali e alla Città metropolitana di Roma Capitale; c) gli enti strumentali delle province e della Città metropolitana di Roma Capitale istituiti ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modifiche; d) gli organismi con strutture accreditate secondo quanto previsto dalla normativa ministeriale vigente, con capacità di sviluppare un'offerta formativa in termini di studenti non inferiore ai valori fissati in sede di indirizzi pluriennali di cui all'articolo 8, comma 2, con rapporto regolato convenzionalmente e individuate all'esito di procedure ad evidenza pubblica sulla base dei seguenti requisiti: 1) anni di esperienza maturata in attività analoghe; 2) curricula delle risorse umane impegnate rispetto ai percorsi di istruzione e formazione professionale; 3) progettualità in termini di risposte ad esigenze di personalizzazione di cui all'articolo 4, comma 1, lettere h) ed i); 4) CCNL applicato ai dipendenti; e) gli istituti professionali, con un ruolo integrativo e complementare al sistema educativo regionale, in applicazione del regime di sussidiarietà e secondo quanto previsto dalla disciplina statale nonché in base ad un apposito atto della Giunta regionale. Gli istituti professionali si relazionano con i soggetti di cui alle lettere a), b), c) e d) e firmano con tali soggetti intese di collaborazione" (art. 1, comma 1). Come si vede, si tratta di una normativa che riconosce, tra l'altro, la possibilità di attivare i percorsi di IeFP anche da parte di istituzioni scolastiche senza accreditamento regionale. Inoltre, non è previsto l'accREDITAMENTO per gli enti strumentali delle province e della Città metropolitana di Roma Capitale. Sarà dunque necessario modificare la normativa regionale.

In Lombardia la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che "1. Il sistema regionale di erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale è assicurato dai seguenti soggetti pubblici e privati, che assumono la denominazione di istituzioni formative: a) centri di formazione dipendenti dalla Regione o dagli enti locali; b) istituzioni scolastiche autonome di cui all'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa), trasferite ai sensi di accordi nazionali per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al Titolo V della Costituzione; c) operatori accreditati iscritti alla sezione A dell'albo, di cui all'articolo 25.2. Possono, altresì, erogare servizi di istruzione e formazione professionale le istituzioni scolastiche e le scuole paritarie di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per

la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione). 2. *Possono, altresì, erogare servizi di istruzione e formazione professionale le istituzioni scolastiche e le scuole paritarie di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)" (art. 24, comma 1 e 2). Pertanto, anche in Lombardia la normativa regionale che consente, tra l'altro, alle istituzioni scolastiche di erogare percorsi di IeFP senza accreditamento regionale. Anche per i centri di formazione dipendenti dalla Regione e dagli enti locali la legge regionale vigente non prevede l'accreditamento. Sarà dunque necessario modificare la normativa regionale.*

5) Il decreto legislativo prevede che il quinto anno della IP sia 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).

Nel Lazio la legge regionale vigente (legge n. 5/2015) non prevede specifiche disposizioni sulla prosecuzione della filiera formativa professionalizzante successivamente ai percorsi triennali e quadriennali della IeFP, salvo disporre che "A conclusione dei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui all'articolo 5 è rilasciata la certificazione delle competenze in conformità ai sistemi europei di descrizione dei titoli e delle qualifiche, ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 4, comma 1 e agli standard minimi definiti nell'Accordo Stato-Regioni del 19 gennaio 2012" (art. 6, comma 1) e che "La certificazione delle competenze è finalizzata a: a) garantire la trasparenza delle competenze acquisite anche al fine della prosecuzione degli studi;" (art. 6, comma 2). A tal proposito, sarà dunque necessario integrare la disciplina legislativa regionale.

In Lombardia la legge regionale vigente (legge n. 19/2007) prevede che tra i percorsi di IeFP vi siano anche "b) percorsi di formazione superiore non accademica successivi al secondo ciclo cui consegue un certificato di specializzazione tecnica superiore di IV livello EQF; in tale ambito si attivano inoltre i corsi avviati dagli istituti tecnici superiori (ITS) cui consegue il diploma di tecnico superiore di V livello EQF" (art. 11, comma 1, lett. b). La disciplina legislativa regionale appare coerente con quanto dettato nel decreto legislativo.

6) Nel decreto legislativo si stabilisce che il sistema della IP è raccordato con quello della IeFP mediante la "Rete nazionale delle scuole professionali" avente funzioni di monitoraggio e di valutazione, e che accomunerà – in base alle norme che saranno dettate con 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 IeFP (art. 7).

Nel Lazio la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) prevede che "Al fine di pre-

venire e contrastare la dispersione scolastica e formativa e di sostenere la reversibilità delle scelte degli studenti, la Regione, previa consultazione con i soggetti di cui all'articolo 2, assicura i raccordi previsti dalle linee guida di cui al comma 4" (comma 6, art. 5), e prescrive che "la Regione può promuovere forme di valutazione partecipata coinvolgendo cittadini e soggetti attuatori degli interventi previsti dalla presente legge" (art. 10, comma 2). Non si rileva nella normativa regionale un'apposita disciplina sul monitoraggio (mentre sulla valutazione si attribuisce alla Giunta regionale il compito di presentare al Consiglio regionale, con cadenza triennale, una relazione sull'attuazione della legge, ai sensi dell'art. 10, comma 1), né è presente un'apposita disciplina che consenta di esplicitare quanto previsto nell'art. 1, comma 2, lett. f. dove si prevede che "2. La Regione, in attuazione del comma 1 e nel rispetto del principio di leale collaborazione, persegue, in particolare: (...) f) la partecipazione e la corresponsabilità nella programmazione dell'azione attraverso il contributo degli enti locali, delle parti sociali, delle organizzazioni sindacali di categoria, dei soggetti sociali coinvolti nei processi di istruzione e formazione professionale, delle istituzioni scolastiche, statali e paritarie, delle istituzioni formative accreditate e degli enti del terzo settore". Infine, sarà necessario integrare la legge regionale non solo in relazione ai profili sopra rilevati, ma anche prevedendo la presenza del raccordo costituito dalla "Rete nazionale delle scuole professionali" in coerenza con quanto sarà dettato nel decreto ministeriale.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che "La Regione promuove il raccordo del sistema d'istruzione e formazione professionale con l'istruzione, l'università e l'ambito territoriale e produttivo di riferimento, riconosce il valore del partenariato territoriale e sostiene la costituzione di reti fra sistema educativo e sistema economico, finalizzate a realizzare filiere settoriali per l'occupabilità e l'occupazione." (art. 2, comma 7). Ovviamente, la legge regionale andrà aggiornata ed integrata prevedendo la presenza del raccordo costituito dalla "Rete nazionale delle scuole professionali" in coerenza con quanto sarà dettato nel decreto ministeriale. Circa la valutazione del sistema di IeFP si prevede che "La valutazione del sistema di istruzione e formazione professionale è attuata secondo le disposizioni degli articoli 6, 16 e 17 della l.r. 22/2006, nel rispetto delle norme generali sulla valutazione del sistema educativo nazionale" (art. 27, comma 1) e si introduce anche un sistema di rating promosso dalla Giunta regionale (vedi art. 27 bis). Tali prescrizioni andranno pertanto integrate tenendo conto della disciplina che darà dettata per dare attuazione alla "Rete nazionale delle scuole professionali".

7) Nel decreto legislativo si aggiunge che questi due "sistemi formativi" (IP e IeFP) sono affiancati e collegati mediante opportuni "passaggi" che sono regolati dai "criteri generali" dettati dal decreto legislativo stesso 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).

Nel Lazio la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) prevede che la “Regione, attraverso l’integrazione tra il sistema dell’istruzione e quello educativo regionale, assicura agli studenti un’offerta unitaria, coordinata e flessibile nei contenuti e nelle modalità organizzative tale da corrispondere alle specifiche esigenze ed aspettative individuali” (art. 3, comma 2). Si assicura la “garanzia per gli studenti che in ogni fase del percorso è possibile la realizzazione di passaggi tra il sistema dell’istruzione e quello educativo regionale” (art. 4, comma 1, lett. q) e si prescrive che “Le istituzioni formative di cui all’articolo 7, assicurano il diritto al passaggio dai percorsi di istruzione ai percorsi di istruzione e formazione professionale e viceversa, anche mediante specifiche iniziative didattiche e di accompagnamento che prevedono percorsi formativi flessibili comprensivi di attività di sostegno e di riallineamento delle competenze e di ogni altra opportunità conforme alla normativa vigente.” (art. 5, comma 3). Tale previsione legislativa da ultimo citata richiama il principio del “sostegno e dell’accompagnamento” dello studente in coerenza con quanto disposto dall’art. 8, comma 3, del decreto legislativo. Sarà necessario integrare la disciplina regionale, per assicurare il rispetto sia degli ulteriori e molteplici “criteri generali” previsti nell’art. 8 del decreto legislativo, sia della successiva disciplina che sarà adottata con Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che “Le istituzioni formative assicurano il diritto al passaggio dai percorsi di istruzione ai percorsi di istruzione e formazione professionale e viceversa, anche mediante specifiche iniziative didattiche e di accompagnamento” (art. 20, comma 5). Sarà necessario integrare la disciplina regionale, per assicurare il rispetto sia dei “criteri generali” previsti dall’art. 8 del decreto legislativo, sia di quanto sarà prescritto nel successivo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni.

8) Il decreto legislativo prevede che i diplomi di istruzione professionale e le qualifiche e i diplomi della IeFP 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”.

Nel Lazio la legge regionale vigente (legge n. 5/2015) prevede che “La certificazione delle qualifiche e dei diplomi del sistema educativo regionale avviene, oltretutto in coerenza con l’Accordo di cui al comma 4 e con l’Accordo Stato-Regioni del 19 gennaio 2012, riguardante l’integrazione del Repertorio delle figure professionali di riferimento nazionale dei percorsi di istruzione e formazione professionale, nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13 (Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni per l’individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle compe-

tenze, a norma dell'articolo 4, commi 58 e 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92), in armonia con gli strumenti di certificazione e formalizzazione delle competenze adottati dalla Regione ed in coerenza con le linee guida statali in materia.": Sarà necessario integrare la disciplina regionale, prevedendo, a tal proposito, sia che al termine dei percorsi di IeFP si conseguono "titoli di studio", sia che questi titoli sono correlati a quelli rilasciati dalla IP secondo le indicazioni previste dal decreto legislativo.

In Lombardia la legge regionale vigente n. 19/2007, prevede, tra l'altro, che "2. Il sistema di certificazione è finalizzato a: a) garantire la trasparenza delle competenze acquisite anche al fine della prosecuzione degli studi; b) favorire l'inserimento, la permanenza e il reingresso nel mondo del lavoro, nonché lo sviluppo professionale; c) assicurare il riconoscimento a livello regionale, nazionale ed europeo delle competenze acquisite nei diversi contesti formali, informali o non formali.3. La certificazione avviene attraverso il rilascio di: a) certificato delle competenze di base acquisite nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione di II livello EQF; b) qualifica di istruzione e formazione professionale di III livello EQF; c) diploma professionale di istruzione e formazione professionale di IV livello EQF; d) certificato di specializzazione tecnica superiore di IV livello EQF; e) attestato di competenza a seguito di specializzazione, formazione continua, permanente e abilitante, nonché certificazioni in ambito non formale e informale." (art. 10, commi 2 e 3). Sarà necessario integrare la disciplina regionale, prevedendo, a tal proposito, sia che al termine dei percorsi di IeFP si conseguono "titoli di studio", sia che questi titoli sono correlati a quelli rilasciati dalla IP secondo le indicazioni previste dal decreto legislativo.

9) Infine, va segnalato che nel decreto legislativo non è stata affrontata e dunque è rimasta ferma la norma generale sull'istruzione che prevede che sia dopo il diploma di istruzione secondaria di secondo grado, sia dopo il diploma quadriennale di IeFP e un successivo un percorso di IFTS di durata annuale, è consentito l'accesso agli ITS (art. 1, c. 46, legge 107/2015, e Accordo Stato-Regioni 16 gennaio 2016).

Nel Lazio la legge regionale vigente (legge n. 5/2015) non prevede apposite disposizioni sul punto, e dunque sarà necessaria l'integrazione della disciplina regionale.

In Lombardia, nella legge regionale vigente (l. n. 19/2007) vi è attenzione per la prosecuzione della filiera formativa professionalizzante, prevedendo, ad esempio, che "I percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore finalizzati allo sviluppo di competenze di natura professionalizzante sono rivolti, di norma, a coloro che sono in possesso almeno di un diploma professionale di IV livello EQF" (art. 15, comma 1). Sarà comunque necessario aggiornare la disciplina regionale, tenendo conto delle disposizioni di principio di rango nazionale.

3.3. Le discipline regionali vigenti in rapporto alle “norme generali sull’istruzione” riguardanti direttamente la IeFP

Passiamo adesso alle “norme generali sull’istruzione” che sono presenti nel decreto legislativo n. 61/2017 con particolare riferimento all’articolazione, organizzazione e funzionamento del settore della IeFP, quale specifico ambito dell’istruzione professionalizzante in Italia. Va aggiunto che una buona parte di tali “norme generali” rinvia a specifici atti attuativi, da adottarsi in sede nazionale e regionale per lo più in base al principio di leale collaborazione sopra ricordato, cioè sulla base di intese o accordi con le Regioni stesse. Pertanto, ne discende che le normative legislativi regionali dovranno adeguarsi anche a quanto disposto dai predetti atti attuativi o comunque ne dovranno richiamare la conseguente e necessaria osservanza.

1) In primo luogo, nel decreto legislativo è assicurata la libertà di scelta alternativa degli studenti che terminano la scuola secondaria di primo grado, tra i percorsi offerti dai due sistemi, quelli quinquennali della IP e quelli triennali e quadriennali della IeFP. Si tratta di un vero e proprio diritto per ciascun allievo, il quale, per l’appunto, “può scegliere” (vedi art. 2, comma 1), e quindi deve essere messo nelle condizioni di effettuare tale scelta. La legge regionale, dunque, deve consentire tale scelta alternativa, e non può precluderla mediante una normativa che non preveda in alcun modo o comunque limiti la possibilità degli studenti di scegliere i percorsi triennali e quadriennali di IeFP. Non sono previste e dunque ammesse forme “miste” o “ibride” tra IeFP e IP (ad esempio, percorsi annuali o biennali di IeFP che seguono il primo anno o il biennio nella IP).

Nel Lazio la legge regionale vigente (legge n. 5/2015) prevede che “1. Il sistema educativo regionale è articolato in: a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di una qualifica professionale di III livello europeo, che costituisce titolo per l’accesso al quarto anno del sistema, ai quali possono accedere gli studenti diplomati della scuola secondaria di primo grado; b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un diploma professionale di IV livello europeo. Tali percorsi saranno programmati nel caso in cui l’indirizzo di studi nei percorsi triennali non consenta di proseguire percorsi formativi coerenti presso gli istituti professionali” (art. 5, comma 1). Non si prevedono dunque percorsi “misti” o “ibridi” tra IeFP e IP, ma la normativa regionale andrà modificata, in quanto attualmente si limita il proseguimento al quarto anno di diploma nella IeFP in senso non coerente con quanto previsto dalla normativa nazionale.

In Lombardia la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che “Il sistema di istruzione e formazione professionale è così strutturato: a) percorsi di secondo ciclo, per l’assolvimento del diritto-dovere e dell’obbligo di istruzione, di du-

rata triennale cui consegue una qualifica di III livello EQF, nonché di un quarto anno cui consegue un diploma professionale di IV livello EQF” (art. 11, comma 1). La legge regionale quindi prevede tutti i percorsi di IeFP indicati nel decreto legislativo, non prevede forme miste o ibride di IeFP e IP, e dunque rispetta quanto previsto dalla normativa nazionale.

2) In secondo luogo, nel decreto legislativo si prevede il diritto di scelta – con un’alternativa «binaria» – dopo la qualifica nella IeFP: lo studente, conseguita la qualifica triennale, “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).

Nel Lazio, come appena visto, la legge regionale vigente (l. n. 5/2015), non consente tale libertà di scelta, in quanto prevede, circa i percorsi quadriennali di IeFP, che “Tali percorsi saranno programmati nel caso in cui l’indirizzo di studi nei percorsi triennali non consenta di proseguire percorsi formativi coerenti presso gli istituti professionali” (art. 5, comma 1, ultimo periodo). Inoltre si fa cenno alla sola “prospettiva della filiera formativa verticale verso i diplomi professionali” (art. 4, comma 1, lett. f), e non alla certezza della presenza dei percorsi quadriennali. Sarà quindi necessario modificare la disciplina regionale.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) non solo prevede, come già detto, “a) percorsi di secondo ciclo, per l’assolvimento del diritto-dovere e dell’obbligo di istruzione, di durata triennale cui consegue una qualifica di III livello EQF, nonché di un quarto anno cui consegue un diploma professionale di IV livello EQF” (art. 11, comma 1), ma assicura anche che la “La Regione, anche al fine di rimuovere gli ostacoli di ordine economico che impediscono l’accesso e la libera scelta dei percorsi educativi e di facilitare la permanenza nel sistema educativo, può attribuire buoni e contributi, anche attraverso supporti gestionali informatici e sistemi di identificazione mediante dispositivi elettronici, anche per servizi agli studenti frequentanti le istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo di istruzione e formazione, a seguito di domanda delle famiglie.” (art. 8, comma 1). La libertà di scelta degli studenti dopo il conseguimento della qualifica è quindi prevista.

3) In terzo luogo, nel decreto legislativo sono previste alcune condizioni per i percorsi di IeFP erogati dalla IP in via sussidiaria, ed in particolare il previo accreditamento regionale secondo le modalità definite gli «accordi» tra la singola Regione e Ufficio scolastico regionale ai sensi dell’art. 7, comma 2 (vedi art. 4, comma 4, primo periodo), e la realizzazione di tali percorsi di IeFP nel ri-

spetto degli standard formativi definiti da ciascuna Regione regionali 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).

Nel Lazio la legge regionale vigente (l. n. 5/2015) circa i percorsi in sussidiarietà prevede che “e) gli istituti professionali, con un ruolo integrativo e complementare al sistema educativo regionale, in applicazione del regime di sussidiarietà e secondo quanto previsto dalla disciplina statale nonché in base ad un apposito atto della Giunta regionale. Gli istituti professionali si relazionano con i soggetti di cui alle lettere a), b), c) e d) e firmano con tali soggetti intese di collaborazione.” (art. 7, comma 1, lett. e). Tale aspetto della normativa regionale richiede dunque un opportuno aggiornamento ed adeguamento alla normativa nazionale, con particolare riferimento alla necessità dell’accreditamento delle istituzioni scolastiche previo accordo con l’Ufficio scolastico regionale, e al rispetto dei criteri generali che saranno stabiliti nel decreto ministeriale che sarà adottato, e comunque richiamando gli standard formativi che la Regione dovrà definire sulla base del predetto decreto ministeriale. Per quanto riguarda gli accordi con l’Ufficio scolastico regionale, nella legge regionale essi sono previsti per garantire il raccordo per i percorsi triennali (vedi l’art. 3, comma 3), e non per quanto riguarda l’accreditamento delle istituzioni scolastiche, come invece previsto dal decreto legislativo. Inoltre, nella legge regionale si prevede che “Le qualifiche ed i diplomi del sistema educativo regionale sono rilasciati esclusivamente dagli organismi di formazione professionale e dagli istituti professionali rientranti nel sistema educativo regionale” (art. 5, comma 7), mentre nel decreto legislativo si prevede che i percorsi di IeFP siano realizzati esclusivamente 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 tale necessario accreditamento – per di più limitato alle sole istituzioni scolastiche che offrono “percorsi di istruzione professionale – è successivamente ribadito nell’art. 4, comma 4. Sarà quindi necessario modificare ed aggiornare la disciplina regionale in modo da renderla coerente con la normativa nazionale e i successivi atti di attuazione.

In Lombardia la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che “La Regione in coerenza con la vigente normativa nazionale prevede, nell’ambito del piano regionale dei servizi di cui all’art. 7, comma 6, l’offerta in via sussidiaria da parte degli istituti professionali statali dei percorsi di istruzione e formazione professionale che consentono il conseguimento della qualifica e del diploma professionale rispettivamente di terzo e quarto anno.” (art. 12, comma 1 bis). Sarà quindi necessario integrare la disciplina regionale in modo da renderla compiutamente coerente con la normativa regionale ed i successivi atti di attuazione.

4) In quarto luogo, il decreto legislativo prevede che, a favore degli studenti

che hanno conseguito il diploma professionale al termine del percorso di IeFP e che intendono sostenere l'esame di Stato, le Regioni devono realizzare, a proprie spese (ivi compresi gli oneri per le Commissioni nominate dal MIUR), appositi corsi annuali che si concludono con l'esame di Stato; inoltre si prevede che, con apposite intese tra le singole Regioni e il MIUR, 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).

Nel Lazio la legge regionale vigente (legge n. 5/2015) non prevede apposite disposizioni sul punto, salvo disporre nel sistema informativo regionale sono istituiti specifici settori finalizzati, tra l'altro, alla "realizzazione delle azioni di: (...) c: raggiungimento del successo scolastico e formativo". Pertanto, sarà necessario integrare la disciplina regionale con la previsione del corso annuale da predisporre per consentire agli studenti che conseguono il diploma professionale di IeFP, di sostenere l'esame di Stato, in senso coerente con quanto previsto dal decreto legislativo e con quanto disposto dalla successiva intesa tra il MIUR e la Regione.

In Lombardia, la legge regionale vigente (l. n. 19/2007) prevede che, tra i percorsi del sistema di IeFP, vi sia anche "c) corso annuale destinato a coloro che sono in possesso della certificazione conseguita a conclusione del quarto anno di cui alla lettera a), realizzato di intesa con le università, con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, ai fini dell'ammissione all'esame di Stato per l'accesso all'università, all'alta formazione artistica, musicale e coreutica" (art. 11, comma 1, lettera c). Sarà necessario aggiornare tale prescrizione tenendo conto di quanto previsto dal decreto legislativo e dalla successiva intesa tra il MIUR e la Regione.