

La cd. offerta sussidiaria dei percorsi di leFP nell'attuazione del d.lgs. n. 61/2017

Giulio M. Salerno

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

Seminario Forma

29 ottobre 2018

L'intervento in sussidiarietà da parte dello Stato mediante gli IP

- E' un intervento definito esplicitamente "sussidiario" – sulla base dell'applicazione del principio di sussidiarietà in senso verticale - dello Stato in tema di leFP
- Inizialmente sulla base della disciplina posta con il d.P.R. 15 marzo 2010, n. 87: "sussidiarietà complementare" e "sussidiarietà integrativa" (in attuazione dell'art. 64, comma 4, del d.l. n. 112/2008 convertito dalla legge n.133/2008). Vedi Linee Guida indicate nell'Intesa in Conferenza Unificata sugli «organici raccordi» tra IP e leFP
- Per espressa previsione del d.lgs. 16 aprile 2017, n. 61, il d.P.R. n. 87/2010 non trova più applicazione a partire dalle prime classi dell'anno scolastico appena iniziato, dovendovi dunque iniziare ad applicare quanto previsto da quest'ultimo decreto legislativo: la vecchia «sussidiarietà» viene progressivamente cancellata e sostituita dalla nuova! E' possibile affidare la **disciplina della situazione transitoria agli Accordi?**
- A regime, dall'anno scolastico 2022-2023 il d.P.R. n.87/2010 sarà definitivamente abrogato (art. 13 d.lgs. n. 61 del 2017)

La situazione al 2017: netta prevalenza della sussidiarietà «integrativa»

- Sussidiarietà integrativa: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta (dal 2018 viene meno)
- Sussidiarietà complementare: Lombardia, Valle d'Aosta (dal 2018), Veneto,
- Sussidiarietà sia integrativa che complementare: Friuli-Venezia Giulia, Sicilia (netta prevalenza di quella integrativa), Toscana (netta prevalenza di quella integrativa),
- Senza alcun tipo di offerta sussidiaria: PA Bolzano, PA Trento

La ripartizione degli studenti: sussidiarietà integrativa e complementare negli IP, e IF

	IP suss.integr.	IP suss.compl.	Ist.form.accred.
2013-2014:	169.730	15.491	130.797
2014-2015:	166.605	16.383	133.611
2015-2016:	158.233 (49,1%)	16.319 (6,1%)	133.776 (44,8%)

(dati tratti dal XV Rapporto di monitoraggio ANPAL 2017)

Dati Miur 2018/2019: 17.084

Un confronto, la disciplina del d.P.R.n. 87/2010

- Art. 2, comma 5: Gli istituti professionali **possono** svolgere, in regime di **sussidiarietà** e nel rispetto delle **competenze esclusive delle Regioni** in materia, un ruolo **integrativo e complementare rispetto al sistema di leFP di cui al Capo III del d.lgs. N. 226 del 2005**, ai fini del conseguimento, anche nell'esercizio dell'apprendistato, di qualifiche e diplomi professionali (...) inclusi nel repertorio nazionale di cui al d.l. n. 7/2007 (conv. L. 40/2007)»
- Art. 8, comma 2: per la realizzazione dell'offerta coordinata tra i percorsi di istruzione degli IP e quelli di leFP, sono **concordate specifiche intese tra il MIUR, il MEF e le singole Regioni interessate**
- **Quindi una pluralità di intese tra le amministrazioni centrali e le singole Regioni**

Adesso, la nuova disciplina del d.lgs. 61/2017

- Art. 4, comma 4: «Al fine di realizzare **l'integrazione, l'ampliamento e la differenziazione dei percorsi** e degli interventi in rapporto alle esigenze e specificità territoriali, le istituzioni scolastiche che offrono percorsi di IP **possono attivare, in via sussidiaria, previo accreditamento regionale secondo modalità da definirsi con gli accordi di cui all'art. 7, comma 2, percorsi di leFP** per il rilascio della qualifica e del diploma professionale di cui all'art. 17 del dlgs. 226/2005. Tali percorsi sono realizzati nel rispetto degli **standard formativi** definiti da ciascuna regione e secondo i **criteri e le modalità** definite ai sensi dell'art. 7, comma 1, e 2».
- Art. 7, comma 1: «Con **decreto del MIUR**, di concerto con MLPS e MEF, e previa intesa in Conferenza Stato, Regioni e PA, sono definiti i **criteri generali** per favorire il raccordo tra il sistema della IP e il sistema della leFP **e per la realizzazione dei percorsi di cui all'art. 4, comma 4**».
- Art. 7, comma 2: «Nel rispetto dei criteri di cui al comma 1, le **modalità realizzative dei percorsi di cui all'art. 4 sono definite a livello regionale attraverso appositi accordi tra la regione e l'Ufficio scolastico regionale**, nel rispetto dell'esercizio delle competenze esclusive delle Regioni in materia di leFP.»

Almeno 5 novità

- 1) **l'integrazione, etc., dei percorsi di IP si realizzano mediante l'erogazione in via sussidiaria di percorsi di leFP: l'integrazione come una delle finalità e non come una delle modalità!**
- 2) **previo accreditamento regionale degli IP secondo Accordi a livello regionale tra singole Regioni e USR: prima l'accREDITamento regionale non era richiesto (con conseguente normativa e prassi regionale differenziata)**
- 3) **nel rispetto degli standard formativi definiti da ciascuna regione: condizione di omogeneità dell'offerta tra IF e IP prevista in sede normativa (era già prevista dalle Linee Guida dell'Intesa Stato-Regioni del dicembre 2010)**
- 4) **nel rispetto dei criteri generali, stabiliti a livello nazionale con un decreto: condizione di uniformità della disciplina a livello nazionale**
- 5) **modalità realizzative sono poi disciplinate – e differenziate - a livello regionale con i predetti Accordi: non si tratta della disciplina generale che è invece riservata al decreto**

Un aspetto cruciale: la cd. offerta sussidiaria significa erogare i percorsi di leFP

- Evidente richiamo alla sola tipologia della «sussidiarietà complementare»
- Con una chiarissima “norma generale sull’istruzione” che è posta dallo stesso d. lgs. 61/2017 (cfr. art. 2, comma 1), si prevede che, al termine della scuola secondaria di primo grado, sussistono in Italia due sole tipologie di percorsi formativi professionalizzanti, o quelli della IP o quelli della leFP, così escludendosi ogni forma di ibridazione o compenetrazione tra i predetti percorsi (vedi già Corte cost. 309/2010).

I due necessari fondamenti normativi: i criteri generali, mediante decreto, e gli accordi regionali

- Art. 7 («Raccordo con il sistema di leFP e Rete nazionale delle scuole professionali»), comma 1: I «**criteri generali** per favorire il raccordo tra il sistema della IP e il sistema di leFP e **per la realizzazione dei percorsi di cui all'art. 4, comma 4**» sono definiti con **decreto MIUR**, adottato di concerto con Ministero lavoro e MEF, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni e PA: **senza i criteri generali – primo passo – definiti in sede nazionale non vi è offerta sussidiaria**
- Art. 7 Comma 2: «Nel rispetto dei **criteri di cui al comm1**, le modalità realizzative dei percorsi di cui all'art. 4 sono definite a livello regionale attraverso appositi accordi tra la regione e l'Ufficio scolastico regionale, nel rispetto dell'esercizio delle competenze esclusive delle Regioni in materia di leFP»: **senza accordi territoriali tra singole Regioni e USR – secondo passo - non vi è offerta sussidiaria**

La tanto attesa disciplina applicativa del d.lgs. 61/2017: il regolamento n.92/2018 e il decreto 17 settembre 2018

- Nell'art. 5, comma 10, del **regolamento** approvato in attuazione dell'art. 3, comma 3 del decreto legislativo (**decreto 24 maggio 2018, n. 92, pubblicato in G.U. 27 luglio 2018, n. 173**), in relazione alla definizione dei **Piani triennali dell'offerta formativa degli IP**, si riproduce testualmente quanto già previsto dal decreto legislativo n. 61/2017, rinviando ai "**criteri generali**" poi dettati con il **decreto 17 maggio 2018 (e pubblicato in G.U. il 17 settembre 2018)** in attuazione dell'art. 7, comma 1, del decreto legislativo.
- Si tratta cioè del decreto sui "**raccordi**" tra IP e leFP e per la **realizzazione dei percorsi di leFP in regime di sussidiarietà, sulla base dell'intesa raggiunta l'8 marzo 2018 in sede di Conferenza Stato-Regioni su uno schema di decreto approvato il 2 marzo 2018.**
- **La tempistica dilatata degli atti applicativi e l'attivazione dell'offerta sussidiaria a partire dall'a.s. 2018/2019: è un grave problema!**

Nel decreto del 17 maggio sono stati aggiunti gli «interventi integrativi» dei percorsi di IP

- Art. 3, comma 2 (raccordi tra i sistemi formativi): si prevede un'ambigua disposizione relativa ai percorsi di IP «contaminati dalla leFP» all'interno degli Istituti professionali
- **“Al fine di favorire” agli studenti che frequentano tali percorsi – cioè quelli della IP - “il conseguimento di una qualifica o di un diploma professionale di leFP coerente con l’indirizzo di IP”, possono prevedere interventi per integrare, anche con la collaborazione delle istituzioni formative della leFP, i percorsi di formazione professionale con attività idonee a far acquisire, nell’ambito del Piano Formativo Individuale (PFI) (...) conoscenze, abilità e competenze riconoscibili in termini di crediti formativi”**

Soluzione contraria alla norma generale sull'istruzione e ad altre norme del d.lgs. 61/2017

- Normativa incompatibile con la predetta norma generale sull'istruzione prevista dal d.lgs. 61/2017 che prevede la scelta tra due soli percorsi di istruzione professionalizzante, o i percorsi di leFP o i percorsi di IP.
- Art. 3, comma 3: «si utilizzano, rispettivamente nel biennio e nel triennio, la quota di orario destinata alla personalizzazione del percorso di apprendimento e gli spazi di flessibilità previsti per effettuare i passaggi tra i due sistemi»: in contrasto con il d.lgs. 61/2017, perché sono strumenti previsti dall'art. 6 solo per l'attuazione dell'autonomia e soltanto per i profili di uscita dei percorsi di IP e per gli indirizzi attivati, oltre che per potenziare gli insegnamenti obbligatori

Quali conseguenze?

- La previsione di “interventi integrativi” nei percorsi di IP è una ipotesi non prevista né ammessa dal decreto legislativo n. 61/2017: rischio di illegittimità! Chi avrebbe interesse ad impugnare tale disciplina?
- Si mira essenzialmente ad introdurre un meccanismo da utilizzare in fatto per proseguire nei percorsi misti, ibridi, o di sussidiarietà integrativa sinora applicati a livello regionale.
- Quale «collaborazione» da parte delle IF accreditate? Sono ipotizzabili «linee-guida» comuni o almeno standard minimi?

Le principali omissioni del decreto del 17 maggio

- Nulla si aggiunge circa i presupposti e le motivazioni che dovrebbero consentire e giustificare l'attivazione dell'intervento sussidiario.
- Nulla si dice sul rapporto tra intervento sussidiario e offerta ordinamentale di leFP
- Non si prevede alcuna valutazione sull'effettiva inidoneità o incapacità del sistema regionale di leFP di erogare tramite le IF accreditate il servizio pubblico, e quindi sull'obiettivo necessità che gli IP accreditati operino in affiancamento o addirittura in sostituzione delle IF accreditate.
- E' vera sussidiarietà o sostituzione «ad altri fini» nell'esercizio di funzioni? Allora si può dire: «cosiddetta sussidiarietà»!

Ulteriore conseguenza: nel decreto del 17 maggio è assegnato un compito in più agli Accordi

- Art. 4: «Oltre a quanto previsto nell'art. 8 comma 2 - (**refuso o lapsus?**, l'art. 8, comma 2, parla dei «passaggi», in realtà si tratterebbe dell'art. 7, comma 2) - del d.lgs. 61/2017, **gli accordi definiscono, nel rispetto degli standard formativi di ciascuna regione, i criteri per il riconoscimento dei crediti acquisiti con le attività integrative di cui al comma 3, comma 2, nonché le modalità di accesso all'esame di qualifica e di diploma professionale per gli studenti dei percorsi di IP che hanno acquisito i crediti.»**
- E' rispettato il principio di legalità?

I criteri generali nel decreto del 17 maggio, a partire dai limiti e dalla sfera di applicazione

- Art. 4, comma 1: **il rispetto dell'autonomia scolastica** (come disciplinata dalle leggi dello Stato) e **delle competenze esclusive delle Regioni e Province Autonome in materia**
- Art. 11 (disposizioni finali e transitorie): il decreto vale anche per le **Regioni a statuto speciale (vedi la clausola di salvaguardia art. 10 l. cost. 3/2001) e le Province Autonome di Trento e Bolzano**, queste ultime nei limiti delle «finalità», nell'ambito delle competenze spettanti ai sensi degli statuti speciali, e «**secondo quanto disposto dai rispettivi ordinamenti**» (assicurando quindi **alle PA particolare autonomia decisionale**)

Le modalità e la tempistica di applicazione da parte delle Regioni e PA

- Comma 4 «Tutte le **Regioni recepiscono, con propri atti**» (legislativi, regolamentari, amministrativi) **«le disposizioni del decreto entro 60 gg. dall'entrata in vigore»**, quindi entro il **16 novembre 2018!**
Faranno in tempo? Occorre monitorare questa fase di recepimento.
- **Entro 90 gg. dall'entrata in vigore del decreto (quindi entro 16 dicembre 2018) sono stipulati gli Accordi** tra le singole le Regioni e gli USR «per consentire l'attivazione dei percorsi in sussidiarietà per le prime classi dell'a.s. 2018/2019. Per le altre classi già attivate restano vigenti i precedenti accordi.». **Faranno in tempo? E per chi non fa in tempo? E per i corsi già iniziati? E' necessario il monitoraggio**

Le finalità generali degli Accordi secondo il decreto 17 maggio

- Art. 4, comma 1
- A) **Salvaguardare l'identità dei percorsi di leFP**
- B) **Soddisfare, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, la richiesta degli studenti iscritti presso la IP di accedere agli esami presso istituzioni accreditata di IP o di leFP per conseguire un titolo della leFP coerente con gli indirizzi di IP, in base alle indicazioni contenute nel regolamento di cui all'art. 3, comma 3 del decreto legislativo, con oneri del presidente, membri esterni e esperti a carico della Regione**
- C) **Assicurare i passaggi e la possibilità di accesso all'esame per il conseguimento delle qualifiche e diplomi di leFP attraverso il riconoscimento dei crediti acquisiti**
- D) **Ampliare e differenziare i percorsi attraverso l'offerta sussidiaria di leFP, nei limiti delle disponibilità di organico a legislazione vigente (ma vedi la successiva deroga nell'art. 8, comma 7)**

La disciplina generale che presiede agli Accordi: 6 criteri generali piuttosto generici (art. 5 del decreto del 17 maggio)

- 1. Va assicurato il **diritto degli studenti di accedere ai percorsi del secondo ciclo caratterizzati dalla diversa identità e pari dignità del sistema di Ip e del sistema di IeFP**
- 2. **L'offerta va subordinata a quanto previsto dagli Accordi regionali e dai Piani triennali dell'offerta formativa** (nel rispetto delle indicazioni nazionali), previo l'accreditamento regionale secondo i criteri dell'art. 6 (**si equiparano i Piani triennali agli Accordi?**)
- 3. Vanno rispettati **gli standard formativi stabiliti dalle Regioni nel rispetto dei LEP del d.lgs. 226/2005** e dei criteri generali dello stesso decreto ministeriale (**a quali standard si fa riferimento?**)

Ancora

- 4) Occorre **costituire classi composte da studenti che scelgono al momento dell'iscrizione di seguire i percorsi di leFP per il conseguimento della qualifica o del diploma di leFP: quindi altre soluzioni (come la scelta successiva) non sarebbero consentite! Il problema del numero minimo non è affrontato.**
- 5) I titoli e le qualifiche rilasciati fanno riferimento al Repertorio nazionale e sono il riferimento anche per il riconoscimento dei crediti formativi per le attività integrative: **principio di uniformità nazionale e stabilizzazione (vedi il problema dell'aggiornamento dei titoli della leFP)**
- 6) L'offerta deve rispettare i limiti delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e della dotazioni organiche (ma **non si specifica a chi spetta mettere le risorse...**)

Una deroga: l'eventuale organico aggiuntivo sarà a carico delle Regioni

- **Art. 8, comma 7: Nel caso in cui dall'applicazione degli standard formativi minimi dei percorsi di leFP e delle misure di raccordo tra i sistemi di IP e di leFP emerga un maggior fabbisogno di personale rispetto alle dotazioni organiche assegnate a livello statale, i relativi oneri sono a carico delle regioni, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.**

Sull'accREDITAMENTO regionale degli IP (art. 6): differenziazione, deroghe e autovalutazione

- Le Regioni e PA definiscono le modalità di accreditamento delle istituzioni scolastiche **«nell'ambito dei rispettivi sistemi di accreditamento delle istituzioni formative per l'erogazione dei percorsi di leFP»** (sono possibili criteri diversi rispetto alle IF accreditate)
- Il richiamo ai livelli minimi stabiliti nell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008: declinazione territoriale degli standard minimi del sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi, **ma consentendo «che tenga conto della specificità delle istituzioni scolastiche di IP»** (ulteriore flessibilità)
- La certificazione del **sistema di gestione della qualità, se previsto dalla Regione, si ritiene assolta anche mediante le procedure del rapporto di autovalutazione previsto nel d.P.R. 80/2013** (altra deroga)

Due altre deroghe importanti nell'art. 11 del decreto 17 maggio

- Le istituzioni di IP «**già accreditate sulla base del previgente accreditamento**» si intendono **accreditate per la realizzazione dei percorsi in sussidiarietà** (ovviamente le Regioni e PA possono sempre modificare gli atti in materia): cosa si intende? Solo quelle accreditate o anche quelle che offrivano legittimamente e senza accreditamento l'offerta sussidiaria?
- **Si prevede, infine, che per l'a.s. 2018/2019 l'accreditamento va ottenuto entro la chiusura dell'anno scolastico! Chiaramente *contra legem!***

Infine, i principi-guida della programmazione regionale dell'offerta sussidiaria (art. 7)

- Le Regioni e le PA sono tenute ad assicurare percorsi di leFP collegati alle **esigenze e specificità territoriali (ma non si specificano criteri e modalità)**
- Va garantito il rispetto dei LEP e **degli standard formativi minimi delle qualifiche e dei diplomi relativi alle figure ricomprese nel Repertorio (obbligo solo per la programmazione regionale o anche per gli IP accreditati?)**
- Vanno definite la «**natura e articolazione dell'offerta**», **le modalità didattiche** (alternanza scuola-lavoro e apprendistato di primo livello) e la **specificità disciplina degli esami** di qualifica e diploma professionale di leFP (questioni di sola programmazione oppure di politica legislativa regionale, o anche di competenza degli Accordi?)

Ancora, altre questioni interconnesse tra il sistema regionale di leFP, la programmazione regionale, e gli accordi

- **Va garantito l'accREDITamento** quale requisito necessario per l'offerta sussidiaria (l'obbligo va quindi inserito anche nella legislazione regionale e negli Accordi)
- Vanno **individuati i percorsi di leFP erogabili** dagli IP in sussidiarietà (occorre quindi **modificare la legislazione regionale o gli atti di programmazione**)
- Vanno definite le «**modalità realizzative** per assicurare il rispetto della diversa identità dei percorsi dei due sistemi» (con scelte di politica regionale o di sola programmazione?) -, «**ferma restando la possibilità della piena soddisfazione della richiesta degli studenti di acquisire conoscenze, abilità e competenze riconoscibili in termini di crediti formativi e spendibili nel sistema della leFP mediante gli interventi integrativi**» (questo meccanismo può o deve essere attuato?)
- **Non si prevede un eventuale Tavolo regionale di coordinamento con USR**

Questioni non solo di contorno: le misure di sistema negli Accordi (art. 9)

- Gli Accordi regionali possono prevedere anche misure regionali di sistema rivolte a sostenere l'attivazione di percorsi finalizzati all'acquisizione di un titolo di studio del sistema di IeFP: si rivolgono soltanto agli IP accreditati?
- Sono previsti anche interventi formativi congiunti rivolti al personale degli IP e della IeFP
- Nei limiti delle **risorse disponibili, ivi compresi i PON nazionali cofinanziati dal FSE e sui POR regionali, nonché ulteriori risorse regionali** senza determinare nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica

Infine, il monitoraggio e la valutazione da parte del Tavolo nazionale sulla IP coordinato dal MIUR

- Vedi art. 10 d.lgs. 61/2017: sono previsti il monitoraggio e la valutazione sugli IP in relazione ai percorsi di IP
- Si occuperà anche dei percorsi di leFP in sussidiarietà
- In questo Tavolo nazionale del resto è già prevista la presenza delle Regioni
- Un rischio: la differenziazione delle procedure di monitoraggio e valutazione relative ai percorsi della leFP a seconda da chi siano erogate (IP accreditati e IF accreditate)
- Il rapporto tra questo Tavolo nazionale e la istituenda Rete delle scuole professionali: una questione da affrontare