



Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale Atto del Governo 379

Dossier n° 152 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
15 marzo 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	379
Titolo:	Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale
Norma di delega:	Articolo 1, commi 180, 181, lettera d), e 182, Legge 13 luglio 2015, n. 107
Numero di articoli:	14
Date:	
presentazione:	16 gennaio 2017
assegnazione:	16 gennaio 2017
termine per l'espressione del parere:	17 marzo 2017
Commissioni competenti:	VII Cultura, V Bilancio

Disposizioni di delega

Lo schema di decreto legislativo – deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 14 gennaio 2017 – è volto al recepimento della delega conferita dall' articolo 1, commi 180, 181, lettera d), e 182 della legge 13 luglio 2015, n. 107, e reca la revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché il raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale. In particolare, il comma 180 ha previsto l'adozione di diversi decreti legislativi entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore della legge, dunque entro il 16 gennaio 2017. Il comma 182 ha previsto che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, nonché con gli altri Ministri competenti, previo parere della Conferenza unificata. Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si esprimono nel termine di sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono comunque essere adottati. Se il termine previsto per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari scade nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine per l'esercizio della delega, o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni. Il comma 184 dispone che, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dai commi 181 e 182, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive dei medesimi.

Contenuto

Lo schema di decreto legislativo si compone di 14 articoli e tre allegati; si propone di superare la sovrapposizione tra istruzione professionale e istruzione tecnica, attraverso il rafforzamento dell'identità dell'istruzione professionale, nonché la sovrapposizione dei percorsi dell'istruzione professionale con quelli di istruzione e formazione professionale (leFP) di competenza delle Regioni, prevedendo il raccordo tra l'istruzione professionale e le istituzioni formative in modo stabile e strutturato e che, a conclusione del primo ciclo di istruzione, gli studenti possano scegliere tra i percorsi di istruzione professionale, di durata quinquennale, finalizzati al conseguimento del relativo diploma, realizzati da scuole statali e da scuole paritarie riconosciute ovvero i percorsi leFP, di durata triennale, per il conseguimento di qualifiche e di durata quadriennale per il conseguimento di diplomi professionali, realizzati dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni.

Inoltre lo schema di decreto legislativo offre alle scuole la possibilità di ampliare l'offerta formativa anche attraverso la realizzazione di percorsi di qualifica professionale, purché previsti dalla programmazione regionale, onde consentire agli studenti di acquisire una qualifica professionale a conclusione del primo

biennio, frequentando un ulteriore anno organizzato dalle scuole in cui sono attivati percorsi di istruzione professionale, in percorsi paralleli a quelli che proseguono sino al quinto anno; potenzia gli indirizzi di studio quinquennali dell'istruzione professionale e delle figure nazionali di riferimento per le qualifiche e i diplomi di leFP in relazione ad attività economiche in espansione. Prevede la presenza, su tutto il territorio nazionale, di un sistema unitario e articolato, sino a livello terziario (università e Istituti tecnici superiori), di "Scuole professionali" (istruzione professionale e leFP), ricomprese in una "Rete nazionale".

Tipologia del provvedimento

Lo schema di decreto legislativo è sottoposto all'esame del Comitato a norma dell'articolo 96-ter, comma 3 del regolamento, su richiesta di almeno un quinto dei componenti della Commissione Cultura.

Lo schema è corredato sia dalla relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) che dalla relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Raffronto con la delega

Lo schema è stato predisposto a norma dell'articolo 1, comma 181, lettera d) della legge n. 107 del 2015, nella quale i principi e criteri direttivi coincidono in buona sostanza con l'oggetto della delega, facendo riferimento alla "revisione dei percorsi dell'istruzione professionale, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, attraverso:

- 1) la ridefinizione degli indirizzi, delle articolazioni e delle opzioni dell'istruzione professionale;
- 2) il potenziamento delle attività didattiche laboratoriali anche attraverso una rimodulazione, a parità di tempo scolastico, dei quadri orari degli indirizzi, con particolare riferimento al primo biennio".

Omogeneità delle disposizioni

Lo schema di decreto legislativo presenta un contenuto omogeneo.

Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

La relazione per l'analisi tecnico-normativa afferma che "le materie oggetto dell'intervento non formano oggetto di provvedimenti di rilegificazione". In realtà lo schema di decreto legislativo reca una disciplina che si sostituisce a quella contenuta nel regolamento di delegificazione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 87, del quale l'**articolo 13** dispone l'abrogazione.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

Formulazione del testo

Talune previsioni non sembrano presentare un contenuto innovativo dell'ordinamento, limitandosi a richiamare la disciplina già vigente, ad annunciare o a descrivere un suo aggiornamento ovvero ad esplicitare le finalità perseguite. Altre appaiono scritte in uno stile discorsivo più che precettivo. A titolo esemplificativo:

l'**articolo 1** indica principi e finalità dello schema; altri articoli contengono preamboli che dichiarano la finalità perseguita dalla specifica norma (per esempio: **articoli 3**, comma 1, **6**, comma 2, **7**, comma 1);

l'**articolo 3, comma 1** presenta un contenuto descrittivo, richiamando finalità e contesto in materia di identità dell'istruzione professionale e rinviando per la sua declinazione all'Allegato A ("Al fine di assicurare allo studente una solida base di istruzione generale e competenze tecnico-professionali in una dimensione operativa in relazione alle attività economiche e produttive cui si riferisce l'indirizzo di studio prescelto, i percorsi di istruzione professionale hanno un'identità culturale, metodologica e organizzativa che è definita nel Profilo educativo, culturale e professionale di cui all'allegato A che costituisce parte integrante del presente decreto");

a sua volta l'**allegato A** definisce il "profilo educativo, culturale e professionale (P.E.Cu.P.) dello studente a conclusione dei percorsi di istruzione professionale in maniera descrittiva, con lunghi passaggi di carattere più contestuale e sociologico che giuridico (per esempio, si legge: "Il P.E.Cu.P. delle Istituzioni scolastiche che offrono percorsi di I.P. ha lo scopo di Integrare, In modo armonico, competenze scientifiche, tecniche ed operative, costitutive di figure professionali di livello Intermedio, In grado di assumere adeguate responsabilità In relazione alle attività economiche di riferimento. I nuovi percorsi, In linea con le indicazioni europee, concorrono alla formazione del cittadino nella società della conoscenza e tendono a valorizzare, essenzialmente, la persona nel suo ruolo lavorativo. Il diplomato dell'Istruzione professionale è, pertanto, una persona competente, consapevole delle potenzialità e dei limiti degli strumenti tecnici di trasformazione della

realtà, attento ad un utilizzo sempre più ampio delle tecnologie, così da dialogare con tutte le posizioni in gioco e sviluppare un contributo cooperativo alla qualità del lavoro come fattore in grado di determinare il risultato dell'intero processo produttivo e la crescita economica. Il fattore "professionalità del lavoro" risiede, pertanto, nell'assumere responsabilità in riferimento ad uno scopo definito e nella capacità di apprendere anche dall'esperienza, ovvero di trovare soluzioni creative ai problemi sempre nuovi che si pongono. Si tratta di una disposizione nuova, che supera la figura del "qualificato" del passato, per delineare un lavoratore consapevole dei propri mezzi, imprenditivo, che ama accettare le sfide con una disposizione alla cooperazione, che è in grado di mobilitare competenze e risorse personali per risolvere i problemi posti entro il contesto lavorativo di riferimento. Ciò, da un lato, comporta il superamento della tradizionale dicotomia tra formazione professionalizzante ed educazione generale, dall'altro intende garantire il collegamento tra i sistemi formativi rispetto ai contesti territoriali ed alle loro vocazioni culturali ed economiche").

All'**articolo 3, comma 3**, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire, tra i soggetti concertanti, l'espressione "Ministero della salute" con il riferimento al "Ministro della salute", in analogia con gli altri concertati previsti nella disposizione stessa. Allo stesso comma e all'**articolo 7, comma 2**, andrebbe valutata l'opportunità di sostituire l'espressione "d'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" con la seguente: "previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano".

All'**articolo 10, comma 1**, andrebbe valutata l'opportunità di aggiornare la denominazione dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, che dal 1° dicembre 2016 si chiama Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (a norma dell'articolo 4, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 24 settembre 2016, n. 185).

Clausole di invarianza finanziaria

Nell'ambito dell'**articolo 6, comma 1** sono presenti sette clausole di carattere finanziario:

l'**alinea**, introduce l'elencazione di ciò che le istituzioni scolastiche che offrono percorsi di istruzione professionale possono fare "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica";

la **lettera c)** prevede la possibilità di stipulare contratti d'opera con esperti del mondo del lavoro e delle professioni, "nel rispetto dei vincoli di bilancio [...] A riguardo, le istituzioni scolastiche provvedono nel limite delle risorse disponibili a legislazione";

la **lettera d)** di nuovo richiama il "rispetto dei vincoli di bilancio";

la **lettera e)** prevede la possibilità di costituire dipartimenti "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica";

la **lettera f)** prevede la possibilità di istituire un comitato tecnico-scientifico, sempre "senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica", precisando che "Ai componenti del comitato non spettano compensi, indennità, gettoni di presenza o altre utilità comunque denominate".

Conseguentemente, non appare chiaro quale sia l'arco temporale entro il quale le disposizioni in esame potranno pervenire a pieno regime, essendo l'assolvimento degli interventi proposti subordinato al rispetto delle ripetute clausole di invarianza finanziaria.

Tale modalità redazionale, per effetto della quale si trova collocata, nel contesto di una medesima partizione del testo, sia la disposizione sostanziale sia la rituale clausola di neutralità finanziaria, si discosta altresì dalle raccomandazioni contenute nella circolare congiunta dei Presidenti di Camera e Senato e del Presidente del Consiglio del 20 aprile 2001, in base alle quali, qualora l'atto legislativo contenga una disciplina organica di una determinata materia, le disposizioni concernenti la copertura finanziaria vanno distinte da quelle sostanziali e sono preferibilmente accorpate in un unico articolo.