

Istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale

Approvata dal Consiglio dei Ministri il 18.09.2023

Rispetto alla proposta della sperimentazione dei percorsi quadriennali anche Rassegna CNOS intende inserirsi nel dibattito offrendo, da subito, alcuni contributi di esperti e collaboratori del CNOS-FAP.

La sperimentazione Valditara: un'occasione per tornare a parlare di VET

EUGENIO GOTTI¹

A metà settembre è stato presentato al Parlamento il disegno di legge a firma del Ministro Valditara per la sperimentazione della filiera tecnico-professionale che estende la sperimentazione del liceo quadriennale anche all'istruzione tecnica e professionale per un totale di mille classi, come previsto dal PNRR.

Al momento il disegno di legge è vuoto dei contenuti di riforma che dovranno essere definiti nel progetto di sperimentazione sulla base dei contributi del Gruppo di lavoro ministeriale per la riforma degli istituti tecnici e professionali, coordinato dal Prof. Giuseppe Bertagna e di cui fa parte anche l'autore di questo articolo.

I contributi del gruppo di lavoro nazionale sono stati già elaborati e consegnati al Ministero, che al momento non li ha resi pubblici.

Nonostante i termini sperimentali di questa iniziativa ed il fatto che riguardi in gran parte l'istruzione e, solo in misura minore, la IeFP, in questi mesi vi è stata non poca fibrillazione da parte del mondo dei CFP.

E il motivo è chiaro.

Da un lato questa iniziativa è un primo passo verso la quadriennalizzazione del secondo ciclo di istruzione; ciò farebbe perdere alla IeFP un vantaggio competitivo che oggi ha rispetto all'istruzione liceale, tecnica e professionale.

Non solo, il diploma quadriennale di IeFP avrebbe a quel punto la medesima durata del diploma di istruzione, senza dare però accesso diretto al livello terziario.

Su questo punto il DDL stesso già fa un passo avanti, concedendo agli studenti con diploma IeFP ottenuto nell'ambito della sperimentazione - e previa validazione del corso attraverso prove INVALSI *ad hoc* - l'accesso diretto agli ITS, nonché la possibilità di sostenere l'esame di Stato di istruzione professionale senza sottoporsi ad alcun esame preliminare.

Vi è un secondo elemento di turbamento per i CFP, che forse preoccupa più del primo, ed è il rapporto tra la IeFP e l'istruzione professionale, perché tutti sono consapevoli che è un nodo non sciolto da vent'anni, ma che prima o poi si dovrà affrontare.

In effetti il DDL presentato dal Governo su questo ultimo punto ha già in parte rassicurato i CFP, prevedendo il mantenimento della distinzione tra IP e IeFP.

Soluzione ben diversa da quanto prospettato dagli esiti della Commissione Bertagna che prefigurava la necessità di muoversi verso l'unificazione tra IP e IeFP.

La prospettiva di avere anche in Italia un forte sistema educativo *Vocational Education and Training* (VET) non è nuova. Essa era già prefigurata nella cosiddetta riforma Moratti del 2003 ed era da tempo richiesta da pressanti bisogni, in particolare quello di innovazione del sistema educativo

¹ Esperto politiche del lavoro e formazione.

e formativo e quello di qualificazione professionale del mercato del lavoro e dello sviluppo economico e sociale.

In tal senso la Legge n. 53/2003 prevedeva l'unico ordinamento IeFP, dove sarebbe confluita anche l'istruzione professionale, sotto la competenza regionale, lasciando invece l'istruzione alla competenza statale.

Si ricorderà che tale impianto, prima ancora di essere attuato, fu smontato "con il cacciavite" dal Ministro Fioroni.

È evidente che questa è una debolezza strutturale nel secondo ciclo di studi, nel quale convivono due sistemi separati, quello di Istruzione Professionale quinquennale (IP) e quello di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), entrambi vocati alla professionalizzazione, ma ancora non convergenti in termini di proposta formativa, di metodi didattici, di organizzazione e di rapporti con il mondo del lavoro e, quindi, anche di esiti di qualificazione professionale.

Questo è uno dei principali nodi del sistema educativo italiano. La VET in Italia è storicamente debole. Almeno da un secolo abbiamo privilegiato l'approccio liceale ed istruzionista e faticiamo a riconoscere il valore della VET, a differenza dei nostri competitor europei ma anche di larga parte dei Paesi OCSE.

Dovrebbe essere messa a tema la rilevante contraddizione di sistema, un'anomalia prettamente italiana, dove coesistono un segmento professionalizzante di secondo ciclo statale, incardinato impropriamente nel sistema di istruzione, ed un segmento di competenza regionale, la IeFP, che fa parte a pieno titolo del sistema educativo italiano, con la propria natura di sistema professionalizzante.

Definire questo rapporto è una questione strategica, perché va a delineare il futuro sia della IeFP sia della IP. È la sfida più importante per il futuro del sistema VET italiano. Non si tratta di un programma comunitario, di una linea di finanziamento o di una questione giuridica.

Siamo di fronte ad un nodo strategico non affrontato negli ultimi venti anni.

Oggi, chi ha a cuore la VET in Italia, non può non voler mettere a tema il rapporto tra IP e IeFP.

Non aiuterà lavorare solo di tattica, rinviando ancora la questione e provando sollievo perché il Ministero dell'Istruzione e del merito, invece che perseguire l'indicazione del gruppo di lavoro nazionale di fare dei passi verso una logica di unificazione IP – IeFP, propone di mantenere separate la IeFP e l'IP pur riducendo quest'ultima a quattro anni.

Non è nemmeno sufficiente la compensazione che viene data alla IeFP, per la riduzione a quattro anni del percorso IP, consistente nel poter accedere direttamente all'ITS con il diploma quadriennale di IeFP; mentre la IP continuerà a dare l'accesso a tutto il livello terziario.

È evidente che le compensazioni non bastano, che l'impianto proposto dal Ministero indebolirà la IeFP, che si rischia di perdere un'occasione per alzare invece lo sguardo e riprendere una visione più alta – e coraggiosa - anche nel confronto tra Regioni e Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro.

La promessa scritta nell'essenza stessa dell'IP e della IeFP è di divenire un unico grande e solido sistema VET. Questo farebbe bene sia all'IP sia alla IeFP.

I motivi del permanere della distinzione tra IP e IeFP non si possono rintracciare nell'epistemologia, nella pedagogia o nel riflesso di figure professionali distinte nel mondo del lavoro.

Le uniche motivazioni che ad oggi impediscono l'unificazione di IP e IeFP in un grande sistema VET italiano attengono ad altri domini e sono di tipo storico, di rapporti istituzionali e sindacali, di governance degli istituti professionali.

L'ordinamento di IP ha la caratteristica di un sistema nazionale, uniforme in tutto il Paese, finanziato e fortemente e costantemente presidiato dallo Stato.

Tuttavia, ha subito nel tempo una deriva liceizzante, centrando l'apprendimento su modelli teorici e deduttivi, ben lontani dall'approccio tipico della VET di stampo europeo, caratterizzata dalla valorizzazione e dalla pedagogia del lavoro, dal metodo induttivo, dalla priorità dei compiti concreti e contestualizzati, da ambienti di apprendimento assunti dal mondo reale.

Ciò causa una concentrazione in questi percorsi del fenomeno della dispersione, poiché vi è una forte distanza tra il tipo di percorso offerto e le esigenze della specifica utenza. Il fenomeno della

dispersione appare legato strettamente alla scarsa tenuta, nell'ambito IP, del processo di insegnamento-apprendimento basato su metodologie tipiche dell'istruzione generalista.

L'operazione di riordino dell'istruzione professionale con il D.lgs. 61 nel 2017 ha visto elementi che potenzialmente potevano essere elementi rilevanti, soprattutto per il chiaro orientamento verso un modello VET. Sono tuttavia oggi chiari i limiti di quella riforma.

Da un lato infatti sono rimasti per i rinnovati istituti professionali i vincoli tipici dell'organizzazione delle scuole del sistema di istruzione. Cattedre di insegnamento fisse, frammentazione in numerose discipline - sebbene aggregate in assi -, assenza di figure di sistema e didattiche per la progettualità comune ed il raccordo costante con le imprese.

Sono tutti elementi che tengono lontani gli istituti professionali dall'esperienza delle scuole di stampo VET in Europa e dalle stesse istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione dei percorsi IeFP.

Per organizzare tutta l'attività didattica a partire dal rapporto con le imprese, sulla base di compiti di realtà, anche nella logica del sistema duale², c'è bisogno di superare da un lato l'impianto disciplinarista e, dall'altro, una gestione burocratico amministrativa insita nell'organizzazione scolastica statale applicata anche agli istituti professionali. Non è un caso che ad inizio del '900 le scuole tecniche industriali avevano un proprio statuto, un consiglio di amministrazione, assumevano direttamente il personale ecc..., come espressione di una piena autonomia per rispondere meglio al proprio obiettivo, nel rapporto con il sistema produttivo territoriale.

È quindi da constatare quanto la rigidità della organizzazione scolastica e delle procedure centralizzate di governo del sistema abbiano frenato le innovazioni didattiche e di evoluzione dell'identità dell'istruzione professionale a cui puntava il riordino operato con il decreto legislativo 61/2017.

Non è un caso che la IP perda costantemente iscritti. Dall'anno scolastico 2015/16 al 2023/24 il trend delle iscrizioni è costante e gli Istituti Professionali passano dal 18,6% al 12,1% delle scelte degli studenti alle classi prime del secondo ciclo. In termini assoluti la IP in questi anni ha perso quasi 100 mila studenti frequentanti, dai 534 mila studenti del 2015/2016 ai 443 mila studenti del 2021/2022.

La IeFP al contrario è un modello di successo, ma incompiuto e frammentato.

La IeFP nasce come evoluzione della Formazione Professionale afferente alle politiche del lavoro. È solo con la Legge delega n. 53 del 2003 ed il successivo d.lgs. 226/2005 che essa entra a pieno titolo nel sistema educativo italiano, consentendo l'assolvimento dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni e del diritto dovere di istruzione e formazione, mantenendo nel contempo uno stretto legame con le politiche del lavoro.

Nelle Regioni in cui si è consolidata, la IeFP si è rivelata un successo nelle scelte e nella soddisfazione delle famiglie e degli studenti.

È inoltre da considerare il fabbisogno delle figure professionali formate dalla IeFP nel mondo del lavoro.

I fabbisogni del sistema impresa sono raccolti dal sistema Excelsior, realizzato da Unioncamere con il contributo di Anpal e Inapp, attraverso una survey sistematica delle intenzioni di assunzione da parte delle imprese. Il sistema Excelsior fa parte del sistema statistico nazionale ed è riconosciuto dallo Stato italiano come la fonte ufficiale per tale analisi statistica.

A livello nazionale³ è innanzitutto da evidenziare come il fabbisogno del sistema imprese sia fortemente orientato verso i profili tipici della IeFP, che da soli pesavano nel 2022 per ben 1.876.090 posti di lavoro previsti, il 36% della domanda totale delle imprese nell'anno, in particolare nei settori ristorazione, meccanico, servizi di vendita, edile ed elettrico

Nonostante tali risultati positivi, la IeFP si presenta ancora come un sistema incompiuto, frammentato, sbilanciato al nord e con una precaria sostenibilità economica.

² Cfr. le "Linee Guida per la programmazione e attuazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) e di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) in modalità duale" adottate con DM n. 139 del 2 agosto 2022.

³ Cfr. Unioncamere - ANPAL, Sistema Informativo Excelsior, Italia 2022.

La competenza esclusiva regionale in materia, in assenza di un adeguato monitoraggio e verifica dei LEP e di finanziamento da parte del Governo, ha prodotto una frammentazione del sistema: solo alcune regioni hanno una adeguata offerta di IeFP.

Molte Regioni, soprattutto al centro sud, hanno programmato l'offerta di IeFP in via esclusiva negli istituti scolastici statali, evitando così di finanziare i percorsi. Tale fenomeno, dove si è realizzato, si è dimostrato fallimentare, perché ha prodotto una "scolasticizzazione" della VET, che ha oggettivamente snaturato la logica professionalizzante della IeFP. La IeFP realizzata negli istituti professionali statali non ha prodotto risultati convincenti. Come scriveva Inapp in un rapporto di qualche anno fa, la IeFP realizzata negli istituti professionali "avviene in un contesto nel quale non si ferma la tendenza ad accrescere con materie teoriche le ore del piano di studi; le scuole trovano ancora difficoltà nel realizzare l'alternanza scuola-lavoro e una didattica per competenze".

Ciò che occorre oggi è una nuova fase costituente per la VET in Italia, per completare il processo iniziato con la riforma Costituzionale del 2001 – che ha introdotto il concetto di IeFP e lo ha portato nell'ambito del sistema educativo – e con la Legge n. 53 del 2003 e relativi decreti attuativi, che hanno disegnato il quadro giuridico di inserimento della IeFP nel sistema educativo.

Questo processo non solo non è compiuto, è al contrario appena iniziato.

Non è ancora stato assimilato fino in fondo dal nostro ordinamento e probabilmente anche da parte del Ministero dell'istruzione e da non poche Regioni il radicale cambiamento che c'è stato nel passaggio dalla Legge n. 845 del 1978 alla Legge n. 53 del 2003.

La Legge quadro n. 845 disciplinava e promuoveva la formazione professionale "in attuazione degli articoli 3, 4, 35 e 38 della Costituzione", cioè in quanto politica del lavoro e rivolta a lavoratori.

È la Legge n. 53 del 2003 che per introduce per la prima volta la formazione professionale nel sistema educativo.

In quegli anni per la prima volta il Ministero dell'istruzione si è aperto alla formazione professionale e, diciamo, si è aperto con entusiasmo.

C'era una direzione generale per i percorsi di istruzione e formazione integrata e per i rapporti con i sistemi formativi regionali, con un ufficio dirigenziale che si chiamava "Istruzione e formazione professionale", c'era un gruppo di lavoro integrato Ministero dell'istruzione, Ministero del lavoro e Regioni che ha lavorato dal 2001 al 2005 per elaborare la prima strutturazione del sistema di IeFP.

Così come negli anni successivi il Ministero si è aperto con attenzione allo sviluppo degli ITS.

Certo, se poi arriva il riflusso, anche il Ministero si adegua velocemente. E infatti oggi non vi è più né una direzione generale per i rapporti con i sistemi formativi regionali, né un ufficio dedicato appositamente alla IeFP.

Il Paese, i ragazzi e le loro famiglie, il sistema impresa, hanno bisogno che si torni a lavorare fortemente sulla componente professionalizzante del sistema educativo, a partire proprio dal secondo ciclo.

Oggi il nostro Paese ha sviluppato anche il livello terziario professionalizzante con gli ITS e, in questo processo, il Ministero dell'istruzione ha non solo partecipato, ha di fatto trainato insieme alle Regioni un sistema formativo professionalizzante, organizzato in forma autonoma, nella logica del privato che agisce per il bene comune, senza scopo di lucro ma pienamente parte del servizio pubblico, anzi gli ITS sono il servizio pubblico che eroga in esclusiva l'offerta formativa del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore.

Il sistema VET di secondo ciclo è invece ancora tutto da fare.

Un grande sistema VET ben potrebbe superare l'attuale frammentazione (per la IeFP) e la sua deriva scolasticistica (per la IP).

IP e IeFP insieme sarebbero forti di 600 mila studenti, di un sistema VET presente in tutte le Regioni, che ben potrebbe avere la forza per imporre una propria identità: didattica, pedagogica, ma anche economica ed organizzativa.

Certo, non mancano le forze contrarie. I primi che potrebbero preferire mantenere lo status quo sono i protagonisti di questi sistemi.

La IeFP – almeno nelle regioni in cui esiste – ha trovato una sua stabilità che non vuole mettere a rischio rendendo maggiormente competitivi gli IP.

La IeFP teme la concorrenza asimmetrica dell'IP, perché fino ad ora sostenuta dal bilancio ministeriale, mentre la IeFP deve tradizionalmente giocarsela con una dotazione minimale da parte del ministero del lavoro, integrata dai bilanci regionali e dalle risorse comunitarie. Chiariamo, una maggiore concorrenza – e dialogo - tra CFP e IP farebbe solo che bene, ma questa asimmetria di fonti e linee di finanziamento è ingiusta e dovrà essere superata, possibilmente nell'ambito delle commissioni che stanno lavorando sui LEP e costi standard. Perché la IeFP è un LEP, assolve l'obbligo di istruzione ed il diritto dovere all'istruzione e formazione. Perché tutti gli allievi devono avere il diritto di essere formati per tutto il secondo ciclo ed il relativo costo deve essere a carico del bilancio statale.

Il passaggio ad una forma di finanziamento statale costante alle Regioni, da fonti della fiscalità generale, sulla base del numero di studenti della IeFP, è uno dei punti di una possibile agenda per la costituzione di un sistema VET in Italia.

Dall'altra parte l'IP teme di perdere quelli che sono considerati i privilegi dell'esser parte del grande ombrello dell'istruzione, con le prassi ed i diritti dei dipendenti statali, tutelati da un potente sindacato. Temono anche la regionalizzazione con la possibile perdita di alcuni diritti e di status.

Nel merito organizzativo la IeFP teme di dover introdurre le procedure ministeriali, mentre la IP teme la perdita della irresponsabilità garantita dalle procedure.

La IeFP teme la scolasticizzazione, la IP teme di diventare formazione regionale.

Sono questi timori difensivi, anche giustificati. Come sempre la paura è alla base del conservatorismo.

Le Regioni al momento paiono soddisfatte dell'attuale presenza della IeFP a macchia di leopardo: le regioni che hanno voluto e saputo valorizzare la IeFP lo hanno fatto, quelle che si sono volute appoggiare agli istituti professionali hanno avuto la possibilità di farlo, e tutti paiono contenti.

E non ci si illuda che l'attuale investimento nella IeFP duale anche nelle Regioni del sud sia strutturale. Quello a cui stiamo assistendo è un fenomeno di mera contingenza, di offerta gonfiata dal finanziamento del PNRR che ha previsto il divieto di finanziare il duale negli istituti professionali. È facile prevedere che l'attuale offerta di IeFP duale nel sud si sgonfierà alla fine del PNRR.

L'ultimo documento comune di prospettiva condiviso dalle Regioni "Per un Sistema Educativo Professionalizzante in Italia" risale al 2014. Da allora in poi nulla se non lo sviluppo del sistema duale, naturalmente dove già esisteva la IeFP.

Peccato che l'attuale situazione comporti la debolezza del sistema IeFP ed il perdurare dell'inadeguatezza della IP, a discapito dei diritti dei giovani ad avere una offerta formativa degna a discapito anche del sistema produttivo che continua ad aumentare la difficoltà di reperimento di figure professionali qualificate proprio di stampo VET.

Eppure, proprio oggi le Regioni hanno l'opportunità di far sentire la propria voce nell'ambito dei lavori per l'attuazione del federalismo fiscale e per la fissazione dei LEP, nel contesto dell'attuazione del regionalismo differenziato.

È questa un'occasione per tornare a rivendicare che i servizi riconosciuti come LEP vengano assicurati in tutti i territori regionali, attraverso un finanziamento garantito dalla fiscalità generale.

Anche il sistema professionalizzante necessita di entrare nella strategia di un maggior coordinamento tra Regioni e Stato che consenta di superare l'attuale frammentazione regionale e rispondere pienamente ai LEP e quindi ai diritti di tutti i cittadini.

Si tratta di rafforzare il livello di coordinamento tra Stato e Regioni, orientandolo verso una più forte governance multilivello, dove da un lato permanga la piena competenza regionale, ma contemporaneamente e proprio per questo il ruolo statale risulta indispensabile nel garantire i diritti di tutti i cittadini attraverso la verifica che i servizi riconosciuti come LEP vengano assicurati in tutti i territori regionali, attraverso un finanziamento garantito dalla fiscalità generale e trovando una corretta forma di governo nell'erogazione del sistema VET da parte sia dei centri di formazione professionale sia dagli istituti professionali.

In tal senso il percorso di attuazione del federalismo fiscale ben potrebbe efficacemente affrontare la situazione per cui la IeFP, benché sia un LEP ai sensi del D.lgs. 226/2005, non viene a tutt'oggi finanziata dallo Stato garantendo alle Regioni accesso alla fiscalità generale secondi i principi di costo e fabbisogno standard, come invece avviene ad esempio per la sanità.

Per non parlare delle possibilità che si potrebbero aprire se si attuasse il regionalismo differenziato. Ancora nel 2009 un'Intesa tra Regione Lombardia e Ministero dell'Istruzione – naturalmente mai attuata - prevedeva il passaggio degli istituti professionali alla governance regionale nell'ambito dell'offerta IeFP.

Alcuni dicono: “ma che bisogno c'è di unificare IeFP e IP? Visto che è la IeFP ad incarnare lo spirito della VET, lasciamo spazio alla IeFP e portiamo la IP verso l'istruzione tecnica”.

È evidente non solo la strumentalità di questa posizione, ma direi la velleità di un simile approccio.

Oggi l'IP, con i suoi 450 mila studenti, è ben più importante numericamente della IeFP che raggiunge i 150 mila allievi.

E non è un caso che la maggior parte degli allievi, sia all'IP sia alla IeFP, siano iscritti nei medesimi settori: ristorazione e accoglienza turistica, meccanica, servizi alla persona e sanità.

Quindi, nella prospettiva paventata di far confluire l'IP nell'istruzione tecnica, quali saranno le conseguenze rispetto agli allievi?

Da escludere che gli allievi andranno alla ricerca della “vera” IeFP nei CFP. Se la IeFP spera di aumentare la propria diffusione territoriale e crescere a discapito della IP, basta vedere quanto è successo fino ad ora. Le prime a bloccare questa aspirazione saranno le Regioni che non hanno favorito la IeFP. In secondo luogo, ci penserà il Governo, che non vorrà certo avere il problema di migliaia di docenti statali in esubero. La verità è che se domani la IP diventasse istruzione tecnica ciò indebolirebbe ulteriormente il sistema IeFP, perché la componente professionale del sistema educativo sarebbe sempre più irrilevante. E con ciò si direbbe addio alla prospettiva della VET in Italia.

È oggi al contrario il momento di rimettere in gioco una prospettiva strutturale per il sistema VET italiano.

Se ancora invece si proseguirà nel procrastinare una scelta, c'è il fondato timore di una stagnazione, se non crisi, dei sistemi IP e IeFP. Se per la IP abbiamo già dato conto del calo di iscritti, per la IeFP si evidenzia una saturazione dei percorsi nelle Regioni del nord, dove questa pesa circa il 10% di tutti gli iscritti al secondo ciclo, mentre dove non è presente continua a non esserci, salvo la fiammata del PNRR. Non è un caso che l'ultimo rapporto INAPP sulla IeFP a.s. 2020-2021 vede un calo complessivo di 6mila allievi della IeFP rispetto all'anno precedente.

Quello che serve è una nuova fase costituente per il sistema VET, animata da persone di buona volontà, guidati dalle logiche del bene comune per i ragazzi, le imprese, il sistema Paese.

Le condizioni potrebbero esserci. Da un lato il lavoro della Commissione Bertagna ed il DDL per la sperimentazione della filiera tecnico-professionale sono un'occasione per portare questo dibattito nelle diverse sedi istituzionali, a partire dal Parlamento. Dall'altro lato la Commissione LEP e costi standard per l'attuazione del federalismo fiscale e del regionalismo differenziato è l'occasione per rimettere a tema modelli di finanziamento a valere sulla fiscalità generale per prestazioni erogate, come in sanità, nella logica del costo standard allievo / anno.

Certo, serve una riflessione comune, modelli evolutivi concreti su cui confrontarsi.

Diverse sono le possibilità, le forme si definiranno nella dialettica tra le forze in campo, dalle istituzioni statali e regionali, dai dirigenti scolastici della IP e dai rappresentanti dei lavoratori dell'IP, ai rappresentanti dei datori di lavoro dei CFP. Ma è centrale che l'attuale IP e l'attuale IeFP convergano in un unico ordinamento: identici i percorsi, l'impianto didattico e così via.

E questo ordinamento non potrà che essere l'evoluzione della IeFP, nella piena competenza regionale, secondo LEP fissati dallo Stato.

Perché- va detto chiaramente - è la IeFP che oggi incarna in Italia lo spirito della VET.

L'IP ha l'opportunità, diventando IeFP, di liberarsi di tutti i residui istruzionistici che la rendono troppo simile ad un liceo (di serie c), più che alla VET.

Ed è anche chiaro che l'assetto organizzativo degli istituti professionali non potrà restare quello che è oggi. Lo ha dimostrato il fallimento del D.lgs. 61/2017: per erogare la VET si deve superare l'organizzazione rigidamente per disciplina, poter lavorare per competenze, partendo dal compito reale in modo complesso ed interdisciplinare. In tal senso va anche valorizzata tutta la riflessione pedagogica e didattica per il sistema VET.

Il diplomato professionale passa infatti attraverso una sintesi continua fra pensiero e azione. Conosce il mondo attraverso un esercizio costante di ricomposizione fra la conoscenza astratta e l'esperienza.

Il modo in cui il diplomato professionale conosce il mondo riflette una forma dell'intelligenza e della conoscenza che non siamo soliti misurare e apprezzare quanto dovremmo. Siamo abituati a pensare all'intelligenza come ciò che viene misurato dai test e alla conoscenza come il sapere scientifico. Un'intelligenza che gli studiosi di scienze cognitive etichetterebbero come in the head, nella testa di chi pensa, perché ancorata a processi cognitivi che si sviluppano nella mente piuttosto che nel confronto diretto con il mondo circostante. L'intelligenza del diplomato professionale è "verticale", perché tende a sviluppare una comprensione dei problemi che è legata a uno specifico dominio di applicazione. È un'intelligenza che sfrutta il mondo circostante e che fa continuamente riferimento alla conoscenza sedimentata nel contesto del lavoro. L'abilità del diplomato professionale, la maestria, dipende dalla sua capacità di instaurare una particolare intimità con i suoi strumenti e dalla sua sensibilità nel cogliere le differenze della materia con cui è chiamato a confrontarsi. È un'intelligenza che tesse relazioni con lo spazio del lavoro e con il contesto in generale.

Il lavoro, nei percorsi VET, non entra nella scuola come una disciplina tra le altre, esso rappresenta un giacimento culturale, un atteggiamento positivo capace di trasformare l'attività scolastica, fino a cancellare la distanza tra scuola e vita, e farsi strumento di sviluppo intellettuale, morale e sociale.

Per fare ciò l'attuale rigida organizzazione per classi di concorso, per orario settimanale per disciplina non può restare. Così come non può restare la didattica che parte dalla teoria e non dalla pratica.

Gli istituti professionali hanno bisogno di cambiare il loro status organizzativo, abbandonando i residui del sistema di istruzione e guardando alle concrete modalità operative e didattiche già sviluppate all'estero e in Italia dai CFP e dagli ITS.

La strada maestra è chiara: concedere agli IP quella autonomia vera che hanno oggi i CFP e gli ITS; la libertà di organizzarsi come comunità educante e non come struttura burocratica; la libertà - e la responsabilità - lavorare per un obiettivo e non guidati da procedure e di rafforzare il legame con il tessuto imprenditoriale.

Fare ciò non è facile, sia chiaro.

Il Ministero dell'Istruzione ha una visione ancora unilaterale della scuola statale, con un unico modello organizzativo per tutti. Vi è poi naturalmente il tema sensibile dello status del personale, che da statale potrebbe passare invece alla dipendenza degli istituti scolastici stessi, ma per cui si possono sicuramente trovare soluzioni di compromesso, quale ad esempio passare alla dipendenza diretta degli istituti scolastici solo i nuovi assunti, oppure continuare a mantenere la dipendenza giuridica del personale con il Ministero ma lasciare la gestione del contingente organico alla totale responsabilità dell'istituzione scolastica.

In una scuola di questo tipo i finanziamenti pubblici, che oggi nella scuola statale prendono la forma di pagamento degli stipendi, ben potrebbero assumere la forma del trasferimento di risorse alla scuola per la loro gestione, come avviene ancora una volta per ITS e CFP.

Non è da sottovalutare l'esperienza di questi anni degli ITS e del loro governo condiviso tra Ministero e Regioni.

Perché al contrario dei CFP, che sono ancora oggi più riconosciuti dal Ministero del Lavoro che dal Ministero dell'istruzione, gli ITS hanno invece sdoganato al Ministero dell'istruzione il fatto che soggetti privati, sebbene organismi di diritto pubblico, siano pienamente titolari di una funzione pubblica e che per l'erogazione delle loro attività vengono finanziati totalmente dal bilancio pubblico.

Questo è un punto da sottolineare, perché rappresenta una modalità per erogare un servizio pubblico differente dalla tipica scuola statale. Siamo molto lontani dalla logica della “scuola paritaria” e da quella difficoltà ad essere servizio pubblico, nonostante la legge sia chiara.

E questo è il modello anche per i CFP ma anche – perché no? – per i nuovi istituti professionali: un pieno finanziamento pubblico a soggetti autonomi ed autorganizzati, senza scopo di lucro, radicati sul territorio, che erogano un servizio pubblico non governati dalle regole burocratiche ma dalle logiche organizzative interne e dalle vive relazioni con famiglie, allievi, imprese ed istituzioni.

Forse, allora, il DDL Valditara porta con sé la possibilità di riaprire questioni rilevanti e strategiche per il futuro del sistema VET in Italia.

Serve un po’ di coraggio ma se, come diceva Peter Drucker, bisogna pensare strategicamente ed agire tatticamente, oggi il maggior rischio del mondo dei CFP è di agire solo tatticamente, perché di sola tattica si muore.

La filiera tecnologico-professionale. Una strada per realizzare il VET italiano?

DARIO EUGENIO NICOLI⁴

Il DDL come avvio di un percorso

Il recente “Schema di disegno di legge di istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale” ci consente di individuare i tre gli obiettivi di natura strategica che il MIM intende perseguire, e che costituiscono il riferimento prioritario per comprendere il dispositivo che questo strumento giuridico intende mettere in atto:

- 1) far convergere in un’unica filiera formativa i pezzi sparsi dell’istruzione tecnica, professionale, IeFP, ITS e IFTS, compreso il duale con l’apprendistato. Un mondo che più frammentato e disperso non potrebbe essere, ragione che ha moltiplicato continuamente la necessità di documenti “intermedi” tra questi spezzoni di sistema quali le tabelle comparative, gli accordi, i regolamenti e le linee guida come quelle sui passaggi.
- 2) Superare la grande anomalia del sistema educativo italiano, ovvero la durata quinquennale della secondaria di secondo grado, quando in tutta Europa questa conclude a 18 anni. Da noi il giovane con un percorso di studi regolare entra nella maggiore età senza che questo passaggio corrisponda all’acquisizione di un titolo di studio; ma è anche un peso di un anno ulteriore che si trova a dover sostenere quando entra in concorrenza con i giovani europei per l’accesso alle professioni.
- 3) Nel testo del DDL è presente anche un terzo obiettivo: l’introduzione nel comparto formativo professionalizzante di un sistema “attendibile” di certificazione delle competenze, e non solo di mera dichiarazione come accade oggi, una scelta che rende il certificato un atto di grande rilevanza che si accompagna al titolo di studio.

Va innanzitutto apprezzato l’intento di spingere verso la costituzione di una “filiera formativa tecnologico-professionale”, quella che in Europa prende il nome di *Vocational Education and Training* (VET) e che comprende tutti i percorsi, e relativi titoli di studio, che preparano i giovani al variegato mondo del lavoro e delle professioni. Un’area formativa che per tutti gli altri paesi europei è frequentata dalla maggioranza degli studenti rispetto ai percorsi dei licei “generalisti”, al contrario di ciò che accade invece in Italia.

Anche il perseguimento della durata quadriennale dei percorsi secondari superiori è un obiettivo apprezzabile, ma decisamente ostico in quanto impone una seria riflessione circa il modello pedagogico ed organizzativo da adottare, tenuto conto del fatto che il nostro sistema educativo, specie nella componente tecnica e professionale, è poggiato più su una pedagogia implicita i cui caratteri

⁴ Università Cattolica del Sacro Cuore di Brescia.

sono la frammentazione disciplinare e la progressione “a canne d’organo” dei percorsi, piuttosto che su una riflessione adeguata sul significato di cultura, specie di quella connessa al mondo delle professioni, e ai dinamismi dell’apprendimento propri del nostro tempo.

La strada scelta per perseguire questi due obiettivi presenta diverse difficoltà che si riflettono anche nel termine utilizzato per indicare lo sbocco di quanto prospettato: la parola “filiera”, presa in prestito dal mondo agro-alimentare, è stata scelta perché, a differenza di “sistema” che indica una vera unificazione, è la più lasca possibile, utilizzata allo scopo evidente di aggirare il nodo del dualismo delle competenze e funzioni fra Stato e Regioni sancito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si segnala, *en passant*, che sarebbe stato possibile perseguire un’altra direzione, quella del confronto nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni, ovvero l’unico organismo che per sua natura si riferisce al sistema educativo policentrico, quello che il prof. Vincenzo Cesareo proponeva sin dagli anni ‘70⁵. La strada adottata si fonda su due strumenti fondamentali:

1. la **sperimentazione quadriennale**, a cui gli istituti possono accedere volontariamente, condizione che rivela l’intento di adottare un approccio morbido e che porta con sé due importanti problematiche:
 - su quale modello pedagogico impostare il passaggio dal quinquennio al quadriennio, evitando da un lato la mera compressione dei contenuti e dei tempi e dall’altro l’impoverimento delle *humanities* a favore di una sorta di neo-addestramento centrato su un puzzle di unità formative che mirano a formare procedure e performance standard;
 - come gestire il dualismo tra i percorsi sperimentali e quelli – la parte più consistente del sistema – che rimarranno nell’attuale assetto quinquennale, un fattore che potrebbe anche portare ad un’ulteriore complicazione del quadro oggi esistente.
2. I **campus territoriali** come luogo nel quale poter ricondurre le varie offerte formative tecnico-professionali entro un unico quadro in modo da favorire le scelte dei giovani e venire incontro alle necessità di un mondo economico e professionale investito da un processo di continua trasformazione. È in questo contesto che, secondo il DDL, le questioni derivanti da frammentazione, autoreferenzialità e parallelismo dei percorsi esistenti dovrebbero trovare una sintesi risolutiva tramite lo strumento degli accordi tra le Regioni e gli Uffici scolastici, finalizzati a dar vita a reti – campus a cui possono prendere parte anche ITS Academy, Università, istituzioni dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica ed altri soggetti pubblici e privati. Una formula che si caratterizza come “possibilità” e che va protetta dai rischi della lentezza, della differenziata per territori, del condizionamento da fattori politici, localistici oltre che dalle diverse culture amministrative degli organismi coinvolti.

D’altra parte, occorre riconoscere che il disegno riformatore che sottostà alle scelte del MIM non risulta delineato se non per quanto già ricordato: il DDL è abbastanza a maglie larghe da lasciare un ampio spazio per soluzioni che possono favorire una strategia fondata su una seria riflessione culturale circa la scuola del “tempo nuovo” ed un confronto aperto con tutti i soggetti in gioco, nella logica del policentrismo formativo.

A tale scopo si intendono approfondire due aspetti che riteniamo decisivi per una “filiera tecnico-professionale” fondata e condivisa: la nuova cultura del lavoro/del cittadino e il modello curricolare dei nuovi percorsi quadriennali e del dispositivo verticale 4 + 2.

La cultura del lavoro / del cittadino del “tempo nuovo”

In tutti i settori della vita sociale emerge la necessità di personale tecnicamente preparato, ma soprattutto dotato di un requisito “fine”, la cui importanza è cresciuta di pari passo con l’aumento della sofisticazione dei sistemi tecnici, e non per il contrario come invece sostiene un pregiudizio molto diffuso: si tratta dell’*affidabilità personale* nel saper fronteggiare le diverse situazioni che si possono presentare nella vita dell’organizzazione entro cui il singolo svolge la sua attività. Queste si riferiscono a:

⁵ CESAREO V. (a cura di), *La scuola tra crisi e utopia*, Brescia, La Scuola, 1974.

- potenziali rischi, come quelli relativi alla salute e sicurezza delle persone, oltre che alla tutela dell'ambiente specie quando si tratti di eventi derivanti da incidenti organizzativi, quelli maggiormente dotati di forza distruttiva;
- ma anche opportunità in quanto l'imprevisto agisce come “Cigno nero”⁶, un evento inaspettato e di grande portata che, visto retrospettivamente, gioca un ruolo molto rilevante rispetto agli eventi ordinari, con possibili esiti sorprendenti che contraddicono le prospettive precedenti.

Ciò richiede apertura, visione e responsabilità, tutti aspetti che possiamo definire come “nuova cultura del lavoro”, quella capace di evitare l’“effetto silos”⁷, il modo di intendere il lavoro in cui l'operatore risulta concentrato esclusivamente sull'esecuzione standardizzata di compiti specifici senza tener conto del processo nella sua interezza.

La cultura del lavoro prevalente ha conservato, nonostante l'utilizzo di tecnologie sempre più evolute, l'idea dell’“esecutore” concentrato sulle procedure routinarie da esercitare in uno spazio definito da confini rigidi e da connessioni di natura meccanica con le altre funzionalità dell'organizzazione. Queste permanenze culturali sono favorite da modelli ad impronta sociotecnica, pensati in base al principio *error free*, secondo l'erronea convinzione che ogni fenomeno che impegna la struttura ed i suoi componenti possa essere “addomesticato” entro una routine standardizzabile, mentre in realtà l'imprevisto costituisce la normalità della vicenda organizzativa e l'errore un'eventualità da tenere in giusta considerazione.

L'imprevisto si manifesta all'inizio tramite deboli segnali di *problemi*. Le organizzazioni portate alla semplificazione hanno la tendenza a reagire a tali segnali con una risposta anch'essa debole come si trattasse di un fastidio rispetto al tran-tran quotidiano, mentre invece le organizzazioni “affidabili” li vedono come premonizioni di potenziali fallimenti oppure stimoli per l'adozione di possibili innovazioni vantaggiose per l'impresa e la comunità.

L'affidabilità culturale è da intendere in senso esistenziale, in quanto richiede agli operatori le seguenti caratteristiche:

- focalizzazione sulla pratica reale vista come contesto caratterizzato da complessità, instabilità e imprevedibilità, piuttosto che su processi formali di tipo standard;
- capacità di cogliere, nella vastità delle informazioni di vario genere con cui dover fare i conti, i segnali premonitori di eventi imprevedibili - nonostante si presentino almeno inizialmente con una debole intensità - sapendo distinguere quelli che aiutano a prevenire eventuali eventi pericolosi o accedere a rilevanti innovazioni di processo e di prodotto – *the signal* – da quelli non rilevanti in quanto indicano soltanto piccole fluttuazioni dalla media – *the noise*;
- capacità di elaborare rappresentazioni il più possibile complete di tali segnali, scoraggiando atteggiamenti che tendono a semplificarli o a darne per scontata l'irrilevanza;
- capacità di assumere decisioni tenendo conto del contributo degli altri componenti del team, stando attenti ad intervenire entro il tempo in cui i segnali diventano pericolo conclamato, oppure prima che la ritardata adozione di una sollecitazione innovativa abbia cancellato la possibilità di ridurre le condizioni di disagio tra i vari soggetti interessati e nello stesso tempo procedere verso uno stato ulteriore di benessere;
- la facoltà, da parte degli operatori del front-line, nel saper parlare in modo non solo descrittivo, superando la paura di dire cose sbagliate, esponendo con chiarezza a colleghi e manager ciò che hanno colto dalla propria esperienza ed offrendo suggerimenti migliorativi rispetto alle procedure in uso.

Sono tutti fattori che convergono verso uno stile di ingaggio nel lavoro che considera l'imprevedibilità delle situazioni in gioco, e la possibilità di accadimenti critici o propositivi, come una condizione normale, in forza della quale è chiesto all'operatore di essere presente a ciò che fa mantenendo attive tutte le proprie facoltà ed evitando di standardizzare la mente ed i gesti operativi.

Essi richiedono da parte del lavoratore, unitamente al gruppo con cui coopera, un pensiero più esteso rispetto a quello fondato esclusivamente sulla logica formale, in particolare:

⁶ TALEB N.N., *Il cigno nero*, Milano, Il Saggiatore, 2008.

⁷ SCHEIN E., *Cultura d'azienda e leadership una prospettiva dinamica*, Milano, Guerini, 1990.

- la capacità che permette al soggetto umano di agire in maniera coerente e ragionevole anche in situazioni contraddittorie;
- la particolare capacità di agire intenzionalmente nel mondo sociale in cui si opera, al fine di produrre un cambiamento seguendo un impulso indipendente dall'esito dell'azione;
- l'intelligenza emozionale, una facoltà che è andata progressivamente impoverendosi nella fase matura della modernità, dalla quale dipendono importanti facoltà umane quali la consapevolezza di sé, la capacità di autocontrollo, la motivazione, l'empatia e le abilità sociali, evitando che il nostro agire sia guidato da impulsi distruttivi e cattivi stati d'animo;
- il desiderio di significato, fattore più potente del bisogno nello spingere l'essere umano ad impegnarsi in una "vita significativa" in quanto ricca di compiti nella quale egli può sperimentare la sua libertà di agire accettando uno sforzo che in termini di razionalità strumentale sarebbe invece da giudicare irragionevole;
- lo spingersi in avanti verso il possibile, tramite atti intenzionali che sono qualcosa che è nell'anima, in quanto egli è dotato della capacità di trascendenza, di superamento del ripiegamento su se stesso ovvero la condizione da cui deriva la vera minaccia di abolizione dell'umano⁸.

La nuova cultura del lavoro tiene conto del *declino dell'etica tradizionale del lavoro* centrata sullo scambio tra retribuzione-sicurezza individuale e disciplina-dedizione all'impresa, che lascia il posto a due nuove etiche: quella "*minimale*" basata sulla concezione strumentale del lavoro e su un impegno limitato alla esecuzione formale delle mansioni assegnate (fenomeno che nelle attuali organizzazioni soggette a continue innovazioni rischia di rendere il lavoratore più un problema che una risorsa), inoltre quella della *pienezza* che predilige al contrario contesti di lavoro stimolanti, significativi, corrispondenti al proprio personale sistema di valori.

I giovani, in particolare, sono dibattuti fra queste due differenti etiche; probabilmente la loro preferenza va alla seconda, ma le contingenze che vivono nel mondo del lavoro, causate dai fattori di arretratezza che convivono anche in una parte delle eccellenze imprenditoriali, spesso li spingono verso la prima.

L'organizzazione che vuole risultare "sensibile" necessita di un investimento mirato ed organico in questa direzione, centrato su tre fattori chiave del benessere lavorativo⁹:

1. dare esplicito rilievo, nel linguaggio aziendale, al "proposito evolutivo" dell'impresa ovvero al valore del contributo di bene che essa, tramite i suoi beni e servizi, apporta al territorio, alla società ed all'ecosistema;
2. puntare alla pienezza dello stile di ingaggio del lavoratore, il cui contributo al bene della comunità, condiviso con i colleghi, diventa il fattore unificante della sua identità, contrastando i fenomeni di nuova alienazione da "dissipazione dell'Io" quali la frammentazione, l'indecisione e lo sradicamento;
3. mirare a gradi crescenti di autoorganizzazione, puntando decisamente sulla creazione di uno stile neocomunitario entro il gruppo di lavoro, l'ambito in cui l'individuo condivide un senso di appartenenza e di reciprocità con i colleghi visti come "amicizie professionali". Laloux ce ne fornisce un esempio illuminante, presente in organizzazioni che hanno smontato l'ambito delle Risorse umane per affidare la selezione e l'ingaggio dei nuovi lavoratori non più a psicologi specialisti bensì ai futuri compagni di lavoro che fanno parte del gruppo "naturale" entro cui il candidato potrà inserirsi in consonanza.

La nuova cultura del lavoro, ed il requisito dell'affidabilità, rendono chiaro come il lavoro sorge da una *cultura della vita* che riguarda anche la figura del cittadino in quanto capace di fornire il proprio contributo al mondo che abbiamo in comune e di assumere responsabilità continuative nel tempo e non soggette alla variabilità degli stati d'animo.

Di ciò occorre tenere conto nel delineare il modello curricolare per i percorsi quadriennali.

⁸ SPAEMANN R., *Persone. Sulla differenza tra "qualcosa" e "qualcuno"*. Roma-Bari, Laterza, 2005.

⁹ LALOUX F., *Reinventare le organizzazioni. Come creare organizzazioni ispirate al prossimo stadio della consapevolezza*, Milano, Guerini, 2016.

Il modello curricolare

Il documento apparso il 6 settembre dal titolo “*Sperimentazione filiera formativa tecnologico-professionale*” ci offre alcune indicazioni circa i fattori di sfondo che dovrebbero caratterizzare il nuovo modello formativo: coordinamento strutturato, obiettivi strategici comuni, dimensione organizzativa innovativa. Si punta ad una scansione verticale annuale 4+2, tramite la quale si intendono allineare i percorsi di istruzione a quelli di istruzione e formazione professionale (IeFP) che già ora rilasciano diplomi professionali quadriennali di livello 4 EQF equivalenti ai titoli rilasciati dagli altri paesi comunitari, e nello stesso tempo si vuole rendere più forte ed ampia la continuità verticale con la formazione terziaria sia biennale (ITS) che annuale (IFTS).

Ma il passaggio al quadriennio non può avvenire comprimendo i contenuti dell’attuale quinquennio, né tantomeno trasformando istituti tecnici e professionali in scuole neo-addestrative centrate su procedure standard. Occorre un vero e proprio curriculum composto da due parti:

- la parte *concettuale* che indica le finalità cui tendono i percorsi degli studi e la filosofia progettuale di riferimento, ponendo l’attenzione su ciò che “dovrebbe accadere” o si ha intenzione che accada nell’insieme delle esperienze educative progettate;
- la parte *empirica* composta dalle esperienze formative che l’allievo vive concretamente nei vari passi del suo cammino, svolte nelle diverse situazioni di apprendimento previste dentro e fuori l’istituto. Ogni azione prevista è pensata in funzione del beneficio reale che ci si aspetta dagli studenti, e prevede uno spazio importante per la loro riflessione e comunicazione come fonte primaria del giudizio. Di conseguenza, il curriculum è impostato in modo che ogni apprendimento non sia concepito come una prestazione da misurare come un’entità a sé stante e da trattare assieme alle altre alla fine del periodo didattico con una tecnica aritmetica (la “valutazione sommativa”), ma in vista di ciò che ci aspettiamo che accada nella vita dell’allievo concepito come una unità esistenziale.

La nuova cultura progettuale dovrebbe essere proiettata nel solco del vasto movimento di revisione dei curricula che sta coinvolgendo molta parte dei paesi; OCSE, UNESCO ed altri organismi di ricerca internazionali ci ricordano continuamente che è possibile una nuova stagione educativa adatta al tempo nuovo tramite tre condizioni chiave:

- ✓ *Curricoli essenziali e profondi*¹⁰: Lo studio dei curricula dei paesi più sviluppati mostra che 2/3 di questi sono «larghi un chilometro ma profondi un centimetro». Questa impostazione è segnata da superficialità e non consente una vera formazione degli studenti, ciò che avviene solo selezionando i saperi essenziali, le esperienze rilevanti, e dedicando il giusto tempo all’approfondimento, che porta ad una vera cultura, al gusto del sapere ed all’acquisizione di una consapevolezza circa il vero, il bene ed il giusto. Occorre pertanto porre un freno alle mode, alle pressioni, ai «progetti» ed anche alle interferenze che appesantiscono il lavoro della scuola.
- ✓ *Una maggiore coesione della comunità dei docenti su un nucleo positivo di valori*¹¹: tutte le ricerche mostrano che l’efficacia della scuola è posta in relazione non tanto con il metodo o le risorse, ma con tre caratteri della comunità educante:
 - la condivisione di un insieme di valori riguardanti i giovani, l’educazione, il compito della scuola e connotati da speranza e fiducia nel futuro;
 - l’adozione di uno stile di insegnamento di tipo formativo, che ponga lo studente al centro del suo cammino;
 - il senso di appartenenza e la partecipazione alle attività collegiali, nel costruire insieme la cultura della scuola, arricchita dalle pratiche e dalle riflessioni che si svolgono di anno in anno.
- ✓ *Una metodologia che metta in moto veramente gli studenti entro una visione «umana» della vita e vocazionale del lavoro*. L’ingaggio consiste nel proporre agli studenti esperienze culturali che

¹⁰ SCHLEICHER A., *Learning about a pandemic – and for a more uncertain world*, <https://oecdeditoday.com/learning-about-pandemic-more-uncertain-world>, 2020.

¹¹ UNESCO, *Re-immaginare i nuovi futuri insieme. Un nuovo contratto per l’educazione*, Brescia La Scuola – SEI, 2019.

mettano in moto tutto l'arco delle loro risorse, togliendoli da una postura «sospesa» e «intermittente» e diano loro il senso di essere presenti a ciò che fanno. Ciò comprende:

- insegnamenti ordinari (UdA) in cui i contenuti sono connessi alla conoscenza del reale e gli apprendimenti sono incorporati in prodotti (appunti, mappe, ricerche, elaborati...);
- esperienze formative straordinarie nella forma dei compiti di realtà significativi, tendenti alla complessità, che mobilitano il gruppo e il singolo, secondo il principio dello scaffolding che prevede la progressiva riduzione dell'assistenza degli insegnanti perché gli studenti possano affrontare e risolvere i problemi (assumendo le necessarie decisioni) con crescente autonomia e consapevolezza¹².

Sullo sfondo, e non meno importante delle tre indicate, si impone la necessità esiziale della decisa *sburocratizzazione delle pratiche*. Visto il continuo diluvio di formati, documenti, monitoraggi, rendiconti... provenienti dal MIM, spesso proposti nella formula delle indicazioni, delle linee guida e delle risposte alle query, è assolutamente necessario, e «sano», che le scuole - meglio se in accordo tra di loro - definiscano autonomamente il «minimo documentale» nella forma di una cassetta degli attrezzi semplice e completa, assicurandone la stabilità nel corso del tempo.

Occorre, su questo piano, un lavoro straordinario di team di istituto che, partendo dalla mission e dalle sfide culturali ed educative, definisca un insieme essenziale di pratiche fornendo sicurezza ai docenti e proteggendo la scuola dal caos, specie quello ammantato da «buon intenzioni».

La questione della “vera” certificazione delle competenze

Su questo punto assistiamo da oltre un decennio ad una discrasia tra le norme e le guide prodotte dal MIM e i comportamenti reali delle scuole.

Infatti, il sistema educativo nazionale si è dotato nel corso degli anni di un dispositivo di “individuazione, validazione e certificazione delle competenze”: esistono “Linee guida per la certificazione delle competenze” per il primo ciclo, inoltre un “Certificato delle competenze di base acquisite nell’assolvimento dell’obbligo di istruzione”, infine, La certificazione delle competenze rilasciata al termine del secondo ciclo inserita nel “Curriculum delle Studentesse e degli Studenti”.

Il primo dei documenti citati è particolarmente chiaro circa i fattori di una corretta certificazione:

- la maturazione delle competenze costituisce la finalità essenziale di tutto il curriculum;
- le competenze da certificare sono quelle contenute nel Profilo dello studente;
- le competenze devono essere promosse, rilevate e valutate in base ai traguardi di sviluppo disciplinari e trasversali riportati nelle Indicazioni; questi traguardi, che sono da considerare prescrittivi, sono il punto di partenza per la progettazione delle attività didattiche per lo sviluppo delle competenze;
- le competenze sono un costrutto complesso che si compone di conoscenze, abilità, atteggiamenti, emozioni, potenzialità e attitudini personali;
- le competenze devono essere oggetto di osservazione, documentazione e valutazione;
- la valutazione delle competenze non può essere fatta utilizzando gli strumenti tipici della valutazione delle conoscenze;
- la valutazione si sviluppa lungo tutto il processo didattico e implica la raccolta “in corso d’opera” di documentazione sugli elementi della competenza dimostrata.

Vi si afferma inoltre che “I singoli contenuti di apprendimento sono i mattoni con cui si costruisce la competenza personale. Non ci si può quindi accontentare di accumulare conoscenze, ma occorre trovare il modo di stabilire relazioni tra esse e con il mondo al fine di elaborare soluzioni ai problemi che la vita reale pone quotidianamente”.

Di conseguenza, è necessaria la formulazione di una certificazione di competenze fondata su evidenze che rappresentino “prove di valutazione atte all’accertamento sostanziale del possesso delle

¹² Wood D.J.; Ross J.; Bruner J.S. (1976) *The Role of Tutoring in Problem Solving*. “Journal of Child Psychiatry and Psychology”, 17, 89-100.

competenze”: si tratta di prove centrate su compiti di realtà e non su esercizi applicativi di singole conoscenze ed abilità. Essi:

- partono da un problema sfidante rivolto a gruppi di studenti, inteso come situazione complessa, significativa e comune a tutto il Consiglio di classe che pone in gioco più dimensioni (intellettiva, operativa, strategica, metodologica, sociale e valoriale), per risolvere il quale sono possibili più strade e quindi viene sollecitato un livello più alto di facoltà del soggetto;
- mettono in moto naturalmente una rete di legami con tutti i campi del sapere, mobilitano processi (ordine e logica del metodo di studio, cooperazione, soluzione dei problemi, riflessione, comunicazione anche scritta e argomentazione) e disposizioni personali o “virtù” (apertura, affezione, dedizione, solidarietà, forza);
- si collocano nei momenti cruciali del percorso, quando è necessario porre gli studenti di fronte a una vera sfida, nella quale i saperi e le capacità prendono vita e diventano personali a seguito di un’esperienza di ingaggio in cui essi sono chiamati a mobilitare tutto il ventaglio delle facoltà, mentre gli insegnanti operano come esperti/ committenti e facilitatori.

La definizione di una mappa annuale di compiti di realtà condivisa tra tutti i docenti del Consiglio di classe rappresenta la condizione indispensabile di un curriculum orientato in modo unitario alla triade saperi, competenze e qualità personali.

Il disegno di legge sulla istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale: il punto di vista giuridico-istituzionale

GIULIO M. SALERNO¹³

1. Finalità e oggetto del contributo

Il disegno di legge recentemente adottato “*con procedura d’urgenza*” dal Consiglio dei Ministri¹⁴ anche in tema di “*istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale*”, pone alcune questioni che qui si intendono affrontare dal punto di vista giuridico-istituzionale, e cioè analizzando il procedimento di formazione e il contenuto del testo in questione, con particolare riferimento al presumibile effetto innovativo rispetto all’attuale configurazione dell’istruzione e formazione professionale all’interno del sistema nazionale di istruzione e formazione.

Va tuttavia premesso che, al momento in cui si licenzia questo contributo, il disegno di legge non è stato ancora ufficialmente presentato alle Assemblee parlamentari, e, del resto, si è ancora in attesa del relativo atto del Presidente della Repubblica cui spetta, ai sensi dell’art. 87, comma 4, Cost. autorizzare “*la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo*”.

Dunque, la presente analisi ha per oggetto l’ultima versione del testo del disegno di legge che è stata ufficiosamente diffusa nei mezzi di informazione, e che, dunque, può considerarsi corrispondente, salvo sempre possibili modifiche dell’ultima ora, al testo che a breve sarà ufficialmente reso noto.

2. Il ricorso alla “procedura d’urgenza” e il ruolo della Conferenza Stato-Regioni

Innanzitutto, la cosiddetta “*procedura d’urgenza*” cui qui si è fatto ricorso, si riferisce a quei casi in cui il Governo ritenga, sulla base di motivazioni valutate dallo stesso esecutivo nell’ambito della discrezionalità politica di sua propria spettanza, che l’atto oggetto della sua deliberazione richieda

¹³ Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università di Macerata.

¹⁴ Esattamente il 18 settembre 2023 “*Il Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’istruzione e del merito Giuseppe Valditara, ha approvato, con procedura d’urgenza, un disegno di legge volto all’istituzione della filiera formativa tecnologico-professionale e di revisione della disciplina in materia di valutazione del comportamento delle studentesse e degli studenti*” (così nel comunicato stampa pubblicato nel sito ufficiale del Governo).

l'immediata adozione in sede collegiale, così potendosi superare alcuni vincoli procedurali che, viceversa, devono essere rispettati nel procedimento ordinario. In questo caso, come si è già detto, la procedura d'urgenza è stata utilizzata dal Governo per l'atto di iniziativa legislativa relativo al disegno di legge concernente anche l'istituzione della filiera tecnologico-professionale.

A tal proposito va ricordato che il disegno di legge qui in oggetto concerne espressamente tematiche di sicura competenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, quali, in particolare, la IeFP¹⁵, l'IFTS¹⁶ e gli ITS Academy¹⁷, così come le funzioni regionali sulla *"programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione"*¹⁸ - così come, per di più è espressamente riconosciuto nello stesso testo legislativo nell'art. 1, comma 1, secondo periodo, ove, in relazione alla possibilità di adesione delle Regioni alle filiera tecnologico-professionale, si introduce la classica formula secondo cui restano ferme *"le relative competenze in materia di istruzione e formazione professionale"*. Inoltre, le predette tematiche sono senz'altro coinvolte nelle disposizioni del testo in cui si prevede la successiva adozione di un decreto interministeriale previa intesa in sede di Conferenza unificata, decreto cui è assegnato il compito di definire numerosi aspetti attuativi connessi all'istituzione della filiera tecnologico-professionale¹⁹.

Tutto ciò implica che la procedura ordinaria da seguire è quella prevista dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281/1997: nei casi in cui vi siano *"schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenze delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano"*, la Conferenza Stato-Regioni deve essere *"obbligatoriamente sentita"*, cioè deve esprimere un parere *"entro venti giorni"*.

Diversamente, con la scelta della procedura d'urgenza, come è avvenuto nel caso in questione, si applica quanto previsto dall'art. 2, comma 5, lett. a) del predetto d.lgs. n. 281/1997: il parere della Conferenza Stato-Regioni viene spostato in un momento successivo all'approvazione del disegno di legge da parte del Consiglio dei Ministri, sicché una volta che il parere sia stato formulato ed approvato in seno alla Conferenza Stato-Regioni secondo le modalità previste dalla legge, il Governo ne terrà conto nella successiva fase della procedura parlamentare di esame e di approvazione del testo legislativo²⁰.

Pertanto nel caso in questione il ricorso alla procedura d'urgenza ha consentito di evitare il più lungo e oneroso procedimento ordinario che è previsto dalla normativa vigente, e che comporta una doppia approvazione da parte del Consiglio dei Ministri. Più esattamente, quando trattasi di disegni di legge in materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, in via ordinaria il Consiglio dei Ministri procede prima ad una deliberazione avente ad oggetto lo schema preliminare del disegno di legge da sottoporre al parere obbligatorio della Conferenza Stato-Regioni, e poi, dopo l'espressione del parere da parte della Conferenza Stato-Regioni, ad una seconda deliberazione avente ad oggetto l'approvazione in via definitiva del disegno di legge nel testo conclusivamente deciso dal Governo sulla base delle eventuali osservazioni o proposte formalmente prospettate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

¹⁵ In particolare, i *"percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP)"* sono citati nell'art. 1, comma 1, primo periodo; *"i percorsi quadriennali di cui all'art. 17, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226"* (ossia quelli della IeFP per il rilascio del titolo di diploma professionale) sono citati all'inizio dell'art. 1, comma 4 e all'inizio dell'art. 1, comma 5; i *"soggetti che erogano percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP)"* sono citati nell'art. 1, comma 3; le *"istituzioni formative regionali che erogano i predetti percorsi quadriennali"* sono citate nell'art. 1, comma 4, lettera a); le *"istituzioni formative regionali"* sono citate nell'art. 1, comma 8.

¹⁶ In particolare, i *"percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)"* sono citati nell'art. 1, comma 1, primo periodo, e nell'art. 1, comma 3.

¹⁷ In particolare, gli *"ITS Accademy"* sono citati nell'art. 1, comma 1, nell'art. 1, comma 3, e nell'art. 1, comma 4; i *"percorsi formativi degli ITS Academy"* sono citati nell'art. 1, comma 4.

¹⁸ In particolare, tale programmazione è citata nell'art. 1, comma 2 e nell'art. 1, comma 3.

¹⁹ Tale previsione è posta nell'art. 1, comma 8.

²⁰ Così secondo quanto previsto nell'art. 2, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 282/1997: *"Quando il Presidente del Consiglio dei Ministri dichiara che ragioni di urgenza non consentono la consultazione preventiva, la Conferenza Stato-regioni è consultata successivamente ed il Governo tiene conto dei suoi pareri: a) in sede di esame parlamentare dei disegni di legge o delle leggi di conversione dei decreti-legge"*.

La procedura ordinaria, inevitabilmente, comporta un confronto preventivo e pubblico tra il Governo e gli esecutivi delle Regioni e delle Province autonome su un testo che deve essere reso ufficialmente noto dall'esecutivo nazionale, confronto che, innanzi a posizioni particolarmente critiche assunte dagli enti territoriali, talora ha indotto il Governo a modificare significativamente la versione iniziale dello schema del disegno di legge, ovvero, al contrario, innanzi a posizioni largamente favorevoli assunte dagli enti territoriali, talora ha ulteriormente rafforzare l'intento del Governo nel confermare la presentazione del testo legislativo secondo la formulazione originariamente determinata.

A titolo di esempio, può ricordarsi che la procedura ordinaria – con la doppia approvazione da parte del Consiglio dei Ministri - è stata adottata dal Governo per l'approvazione del disegno di legge presentato dal Ministro Calderoli in tema di attuazione della disciplina costituzionale sull'autonomia differenziata (vedi adesso AS n. 615, XIX Legislatura), una questione che, come noto, non presenta di per sé stessa carattere oggettivamente emergenziale, ma che da lungo tempo attende soluzioni applicative di ordine strutturale, così come, del resto, anche la stessa questione attinente alla riforma dell'istruzione professionalizzante.

Nel caso del disegno di legge qui oggetto, invece, si è preferita la strada della procedura d'urgenza, forse anche al fine da ridurre l'emersione di possibili frizioni sia tra le molteplici amministrazioni ministeriali coinvolte nell'elaborazione del testo legislativo, sia tra il ministero proponente ed uno schieramento regionale che, come noto, in tema di IeFP è tradizionalmente contraddistinto da una pluralità di posizioni.

A ben vedere, sulla scorta di alcune dichiarazioni pubbliche che, successivamente all'approvazione dell'atto governativo di iniziativa legislativa, sono state pronunciate sia dal Ministro dell'istruzione e del merito che da alcuni assessori regionali, sembra che l'approvazione governativa mediante la procedura d'urgenza sia stata preceduta da alcune interlocuzioni informali che sarebbero intercorse tra i vertici ministeriali e quelli regionali, interlocuzioni che avrebbero condotto a modificare alcuni punti del testo-base che, in origine, sarebbe stato definito in sede governativa. Insomma, il disegno di legge, nella sua formulazione adottata dal Consiglio dei Ministri, sarebbe stato formulato dal Governo dopo una serie di interlocuzioni informali non solo all'interno dell'esecutivo, ma anche con i vertici delle Regioni, o, quanto meno, con alcune di esse.

Adesso, rispetto alla formulazione del testo che è scaturita dall'applicazione della procedura d'urgenza, spetta alla Conferenza Stato-Regioni pronunciarsi per così dire *ex post*, eventualmente prospettando posizioni critiche o suggerendo proposte di modifica di cui il Governo, a nostro avviso, non potrà non tenere conto nel corso della successiva fase dell'esame parlamentare. E ciò perché è probabile che, nell'approntare il parere della Conferenza, le Regioni concentreranno la loro attenzione su alcuni aspetti piuttosto delicati nei quali sono in giuoco le competenze loro spettanti sull'istruzione professionalizzante in base alla Costituzione, e dunque su aspetti che, se non saranno opportunamente affrontati e adeguatamente risolti dal Governo nel corso dell'esame parlamentare anche in raccordo con le Regioni, potrebbero essere poi oggetto di eventuali contenziosi sollevati innanzi alla Corte costituzionale da parte delle stesse Regioni.

3. L'evidente disomogeneità del disegno di legge

Va poi rilevato che nel predetto disegno di legge si affrontano due questioni ben distinte, ossia una relativa, per l'appunto, all'istituzione della predetta filiera, e l'altra concernente la valutazione del "comportamento" degli studenti, e cioè le modalità di valutazione, gli esiti connessi nei casi più o meno gravi, e alcune sanzioni collegate.

A tal riguardo, non sono chiare le ragioni che hanno condotto l'esecutivo a formulare un unico disegno di legge su tematiche tra loro del tutto eterogenee, e così non rispettando un essenziale criterio di corretta formulazione dei testi legislativi, ovvero il criterio dell'omogeneità della materia disciplinata, che è da lungo tempo prescritto quale canone che il Governo deve osservare nella

predisposizione degli atti normativi di sua spettanza²¹, come nel caso della formulazione dei disegni di legge che si intendono proporre all'esame del Parlamento.

Da questo punto di vista, pertanto, è senz'altro auspicabile che nel corso del successivo procedimento si proceda al cosiddetto "spacchettamento" del testo adottato in Consiglio dei Ministri in due separati disegni di legge. E ciò non soltanto per assicurare che nel procedimento parlamentare di esame e approvazione ciascuna tematica riceva la specifica, dedicata e necessaria attenzione - ad esempio, anche mediante apposite audizioni di esperti o dei soggetti, delle istituzioni, delle forze sociali che operano nel mondo dell'istruzione e formazione sociale - ma soprattutto per evitare che le valutazioni di ordine politico relative ad una delle due tematiche possano poi impropriamente riflettersi sull'altra, così condizionando erroneamente lo svolgimento e il risultato finale dell'intero processo decisionale delle Assemblee parlamentari.

4. Le questioni relative alla ripartizione delle competenze tra Regioni e Stato

Dal punto di vista giuridico, poi, appare necessario affrontare le problematiche connesse al rispetto della Costituzione circa l'attribuzione delle competenze spettanti rispettivamente alle Regioni e allo Stato in tema di IeFP.

A tal proposito, infatti, non vi è dubbio che la questione cruciale che è richiamata nel titolo stesso del disegno di legge, cioè quella relativa all'istituzione della filiera tecnologico-professionale, così come altre questioni, specifiche e settoriali, che sono affrontate nel disegno di legge, riguardano la competenza legislativa sull'istruzione e formazione professionale (IeFP) che la Costituzione, successivamente alla revisione costituzionale del 2001 (ossia, più precisamente, a seguito della legge cost. n. 3/2001), attribuisce espressamente alle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. E ciò mediante la nota formula che, sottraendo l'ambito della IeFP da quello della "istruzione" - materia attribuita alla competenza concorrente tra Regioni e Stato (cui, più precisamente, spetta soltanto determinare i "principi fondamentali") - consente di assegnare l'Istruzione e Formazione Professionale alla competenza generale ed esclusiva delle Regioni. Tale competenza, come noto, spetta anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, in virtù della clausola di salvaguardia posta nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, nella misura in cui siffatta competenza sia più ampia di quelle competenze già spettanti a tali Regioni speciali e Province autonome in relazione alla materia della IeFP in base ai rispettivi statuti approvati con legge costituzionale (e ai conseguenti decreti legislativi di attuazione).

Tuttavia, va ricordato che la competenza legislativa generale ed esclusiva che spetta alle Regioni e alle Province autonome sulla IeFP non è sottratta dalla possibilità che, in base a quanto consentito dalla Costituzione, la legge dello Stato possa introdurre in materia di IeFP principi, vincoli e limiti cui risulta quindi subordinata la competenza regionale medesima. Si tratta, in particolare, degli interventi posti dallo Stato mediante le "*norme generali sull'istruzione*" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., o mediante la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., o, ancora, in sede di "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" o di "*perequazione delle risorse finanziarie*" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., o, infine, mediante i "*principi di coordinamento della finanza pubblica*" ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost. Pertanto, ai nostri fini, sarà senz'altro rilevante valutare se e in quale misura la disciplina posta nel disegno di legge in questione presenta aspetti tendenzialmente confliggenti con la competenza generale ed esclusiva spettante in materia di IeFP alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, ovvero sia coerente con le specifiche competenze che, in base alla Costituzione, possono essere esercitate dalla legge dello Stato in materia di IeFP.

²¹ Vedi il punto 2, lettera a), della Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 Aprile 2001 (in G.U. n. 97 del 27 Aprile 2001), recante "*Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*", ove si prescrive, in relazione agli "*Aspetti generali dell'atto legislativo*", che "*L'atto legislativo disciplina materia omogenea*".

In particolare, occorre verificare se nel disegno di legge siano presenti disposizioni che rispettano o, al contrario, violano il principio posto nell'art. 118, comma 2, Cost., secondo cui il conferimento delle funzioni amministrative può avvenire "con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze", così come il principio posto nell'art. 117, comma 6, Cost. secondo cui "la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia" che sia diversa da quelle assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In altre parole, secondo i predetti principi costituzionali, lo Stato non può né conferire a sé stesso o ad altri enti territoriali competenze di carattere amministrativo relative alla IeFP, né esercitare competenze di carattere regolamentare inerenti alla disciplina della IeFP, fatti salvi i casi in cui queste competenze siano direttamente collegate all'esercizio delle specifiche competenze legislative di cui lo Stato dispone in via esclusiva con riferimento alla stessa IeFP (ad esempio, si tratta di esercitare competenze regolamentari o amministrative connesse ai LEP stabiliti in via legislativa dallo Stato).

Per di più, è evidente che dalla separazione degli ambiti oggettuali - scuola e IeFP - di azione e intervento pubblico nella ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, scaturisce inevitabilmente la distinta appartenenza ordinamentale delle attività che sono riconducibili, da un lato, all'istruzione non riconducibile alla IeFP, e cioè essenzialmente quella scolastica, e, dall'altro lato, all'Istruzione e Formazione Professionale. Tale separazione dell'istruzione tra due sfere ordinamentali, scuola e IeFP, nelle quali si ripartisce l'"unità" del sistema nazionale di istruzione e formazione" (vedi sentenza della Corte cost. n. 200/2009), quindi, è costituzionalmente prevista e garantita, e non può essere certo superata in via legislativa, cioè mediante disposizioni poste unilateralmente dalle leggi dello Stato, né tanto meno mediante disposizioni poste unilateralmente dalle leggi delle Regioni. In altre parole, è evidente che così come le Regioni non possono rompere "l'unità del «sistema di istruzione e formazione», dando luogo a una soluzione ibrida che costituisce un *tertium genus* nei confronti dei «percorsi» (sia ordinari che sperimentali) individuati dalla disciplina statale" in cui sono poste "le norme generali sull'istruzione che debbono essere dettate in via esclusiva dallo Stato (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.)" (vedi sempre la sentenza della Corte cost. n. 200/2009), così lo Stato, nell'esercizio delle specifiche competenze (legislative, regolamentari e amministrative) che sono consentite allo Stato stesso dalla Costituzione in tema di IeFP, non può agire in modo da superare, sovvertire o scardinare la separazione delle sfere ordinamentali tra scuola e IeFP che è stata posta, dal 2001 in poi, dall'art. 117, comma 3, Cost. Occorre verificare, quindi, se e in quale misura il disegno di legge in questione rispetta o meno siffatto principio-cardine dell'assetto ordinamentale dell'istruzione.

In definitiva, come ha ricordato la Corte costituzionale le competenze delle Regioni e dello Stato in tema di istruzione e IeFP non sono definibili "*allo stato puro*" (vedi la sentenza n. 284/2016), e più in particolare: "*Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*" (vedi la sentenza n. 50/2005). In altri termini, anche nel caso in questione, proprio per l'interferenza tra la competenza esclusiva e generale delle Regioni sulla IeFP, e le specifiche competenze statali ricadenti anche sulla IeFP, come in particolare la competenza sulle "norme generali dell'istruzione", risulta decisiva la presenza di necessari richiami all'applicazione e all'effettivo rispetto del criterio della leale collaborazione, e dunque la presenza di indicazioni che garantiscano il rispetto delle competenze regionali e che prevedano strumenti - come le intese - che assicurino la pari partecipazione delle Regioni, e dunque la reale condivisione dell'impianto derivante dalla disciplina innovativamente posta, senza sconfinare in immotivate assunzioni di competenza da parte dello Stato.

Pertanto, da questo punto di vista, alcune disposizioni presenti nel disegno di legge in questione devono essere oggetto di particolare attenzione.

Innanzitutto, occorre analizzare la disposizione iniziale - e allo stesso tempo cruciale - sulla istituzione della filiera tecnologico-professionale, in cui si prevede che confluiscono i nuovi percorsi sperimentali quadriennali dell'istruzione professionale di Stato, i percorsi degli ITS Academy, i percorsi della IeFP di cui al capo III del d.lgs. n. 226/2005, e i percorsi della IFTS. A nostro avviso, si tratta di una disposizione che si può interpretare come un'applicazione della competenza statale relativa alla determinazione delle "norme generali sull'istruzione" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. n), Cost., ossia appartenente alla categoria delle "disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione" (così la Corte costituzionale nella sentenza n. 200/2009). In quanto tale, è evidente che la disposizione in oggetto introduce in modo innovativo un elemento "a regime" dell'intero sistema nazionale di istruzione e formazione, e non è in alcun modo considerabile come meramente sperimentale, nel senso di transitoriamente collegata allo svolgimento della sperimentazione che è prevista nella successiva disciplina del testo legislativo.

Sarebbe, inoltre, opportuno che nella determinazione di questa innovativa "norma generale sull'istruzione" sia precisato che non si intende sovvertire la distinzione costituzionalmente prevista e garantita tra gli ambiti ordinamentali spettanti rispettivamente allo Stato e alle Regioni. E dunque sarebbe necessario inserire, anche e proprio con riferimento a questa specifica disposizione, la clausola del rispetto delle competenze spettanti alle Regioni, clausola che, invece, nel testo legislativo è apposta solo in relazione alla possibilità assegnata alle Regioni di aderire alla predetta filiera tecnologico-professionale. In ordine, poi, alla disposizione che prevede siffatta possibilità nei confronti delle Regioni, tale prescrizione appare piuttosto eccentrica nel contenuto e foriera di qualche dubbio. Infatti, appare alquanto incongruente prevedere che ad una "filiera" che sarà composta da un complesso di percorsi formativi erogati da una molteplicità di soggetti differenziati e ricadenti in una pluralità di ambiti ordinamentali, possano "aderire" le Regioni, ossia enti territoriali costituzionalmente previsti quali componenti necessarie della Repubblica (vedi art. 114, comma 1, Cost.). Del resto, nell'art. 1, comma 4, lett. a), senz'altro più correttamente, si parla di "*adesione alla filiera formativa tecnologico-professionale (...) da parte delle istituzioni formative regionali che erogano i predetti percorsi quadriennali*".

Occorrerebbe quindi una revisione o comunque una riformulazione della disposizione relativa alla possibile "adesione" delle Regioni alla filiera formativa tecnologico-professionale, presumibilmente in più stretta connessione con la precedente, e che consenta, comunque, di rendere evidente la permanente garanzia dell'autonomia delle singole Regioni nella determinazione delle forme e delle modalità con cui intenderanno concorrere, mediante l'esercizio delle proprie competenze sui percorsi formativi di loro spettanza, all'attivazione e al funzionamento della filiera nel rispettivo territorio. D'altro canto, se la filiera formativa tecnologico-professionale sarà istituita in base ad una "norma generale sull'istruzione", è evidente che nessuna Regione potrà sottrarsi, proprio in nome dell'unità del sistema nazionale di istruzione e formazione, e della necessità di assicurare parità di trattamento a tutti i cittadini nell'esercizio del diritto all'istruzione e formazione mediante una filiera unitariamente configurata. In altre parole, perché la filiera vi sia, occorre che sia attuata in tutto in territorio nazionale e sempre nel rispetto delle competenze delle Regioni.

Un'altra disposizione di qualche rilievo è quella relativa alla stipulazione di "accordi" tra le Regioni e gli uffici scolastici regionali "per integrare e ampliare l'offerta formativa dei percorsi sperimentali di cui al comma 2", quelli cioè quadriennali degli Istituti professionali, "in funzione delle esigenze specifiche dei territori" (vedi art. 1, comma 3, primo periodo). Tale strumento avente finalità integrative ed ampliative dell'offerta formativa erogata dagli IP in via sperimentale, sembra consentire, tra le righe, la possibilità di tali istituti provvedano anche all'erogazione dei percorsi di IeFP, soltanto sulla base di tali "accordi". Ma è evidente che in tal modo si sovvertirebbe, in modo

del tutto incondizionato, la distinzione tra i due ambiti ordinamentali, quello scolastico e quello della IeFP, contravvenendo così all'impostazione correttamente seguita nel d.lgs. n. 61/2017.

Ancora, andrebbero meglio specificati gli ulteriori esiti dei predetti “accordi” così come sono previsti nell'art. 1, comma 6, in specie circa quanto disposto nella lettera a) circa “l'adeguamento e l'ampliamento dell'offerta formativa”. Sono riferibili anche alla IeFP e, in caso positivo, entro quali misura? Come si collegherebbero alla vigente normativa sull'adeguamento dell'offerta formativa regionale della IeFP? La stessa questione, poi, può essere riproposta in relazione a quanto disposto nel comma 7: le previsioni relative all'apprendimento integrato in lingua straniera veicolare, o la promozione degli accordi di partenariato, così come la valorizzazione delle opere di ingegno, sono da considerarsi norme estensibili alla IeFP? E, in caso positivo, come si intendono garantire le competenze regionali sulla IeFP?

Circa poi la disposizione che, nell'art. 1, comma 8, prevede il decreto interministeriale cui sono assegnati molteplici compiti connessi all'attuazione della filiera formativa tecnologico-professionale, è senz'altro apprezzabile, in corretta attuazione del principio di leale collaborazione, la previsione della necessaria intesa in sede di Conferenza unificata.

Infine, solleva qualche interrogativo l'introduzione di una “struttura tecnica per la promozione della filiera formativa tecnologico-professionale” che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, svolgerà funzioni promozionali, di impulso e di supporto non nei confronti della filiera come definita nell'art. 1, comma 1 – e cioè compresi i percorsi formativi di competenza regionale –, ma nei confronti della “filiera formativa tecnologico-professionale, costituita dagli istituti tecnici, gli istituti professionali e gli istituti tecnologici superiori (ITS Academy)”. Insomma, all'interno della filiera formativa per così dire unitaria e quindi comprendente l'intera offerta dei percorsi formativi dell'istruzione professionalizzante, ve ne sarebbe una più ristretta, e per così dire, istituzionale, che comprenderebbe – non i percorsi erogati, ma – alcuni soggetti erogatori di alcuni percorsi dell'istruzione professionalizzante. E si badi bene, vi sarebbero compresi anche gli ITS che, come noto, non sono certo rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, ma rientrano anche nella competenza regionale. Insomma, questa disposizione appare contraddittoria rispetto a quella che regge l'intera impalcatura del disegno di legge, e andrebbe opportunamente rivista, soprattutto al fine di chiarire il necessario rispetto delle competenze regionali. A bene vedere, potrebbe essere una sorta di avvio di una apposita governance dell'istruzione professionalizzante da collocare sotto l'ombrello statale, ma, evidentemente, ciò si porrebbe in radicale contrasto con la previsione posta dall'art. 117, comma 3 Cost.

5. Le questioni collegate alla verticalizzazione della filiera dell'istruzione e formazione professionalizzante a partire dalla IeFP

Da ultimo, vanno considerate le questioni attinenti alla costruzione della filiera verticale della IeFP, una tematica che da tempo è al centro del dibattito al fine di consentire agli allievi della IeFP la possibilità di disporre di prospettive effettive nella prosecuzione e nello sviluppo del percorso di istruzione e di formazione professionalizzante dopo l'acquisizione del diploma professionale.

Due sono le principali novità introdotte nel disegno di legge in oggetto: la possibilità che, al termine dei percorsi quadriennali della IeFP, si possa accedere direttamente ai percorsi degli ITS *Academy* – e quindi senza più dover passare attraverso il percorso annuale erogato nella IFTS – e la possibilità che, sempre al termine dei percorsi quadriennali della IeFP si possa accedere direttamente all'esame di Stato. Tali due possibilità di diretta verticalizzazione a partire dalla conclusione dei percorsi formativi quadriennali della IeFP, tuttavia, sono introdotte subordinatamente alla presenza di apposite condizioni che sono indicate nel disegno di legge.

Per quanto riguarda l'accesso agli ITS *Academy*, occorre provenire da “istituzioni formative regionali” che abbiano aderito alla filiera formativa tecnologico-professionale, ed è necessario che l'offerta formativa erogata da tali “istituti regionali” (*sic!*) sia stata appositamente “validata” attraverso “un sistema di valutazione (...) basato sugli esiti della rilevazioni degli apprendimenti predisposte” dall'INVALSI “previa intesa in sede di Conferenza unificata”.

Considerando senz'altro opportuno, in nome del principio di leale collaborazione, aver previsto l'intesa in sede di Conferenza unificata, va sottolineato che, a ben vedere, non si verrebbe a creare un filiera compiutamente verticalizzata, e dunque in senso oggettivo, dalla IeFP agli ITS Academy, ma si introduce una possibilità di verticalizzazione della formazione professionalizzante in senso per così dire soggettivo: soltanto coloro che si troveranno nelle condizioni soggettive previste dalla legge potranno disporre della potenziale prosecuzione diretta verso la formazione professionalizzata verso gli ITS. E allora appare evidente che le due predette condizioni dovrebbero essere stabilite dalla legge in modo da evitare qualunque forma di discriminazione arbitraria, e ciò anche per assicurare il pieno rispetto delle competenze regionali in materia di IeFP.

Quindi, ad esempio, andrebbero precisati meglio i destinatari di questa normativa, proprio al fine di non produrre, anche inconsapevolmente, effetti discriminatori tra coloro che si trovano nella stessa posizione giuridica. Ad esempio, non si dovrebbe fare riferimento ai "soggetti che hanno concluso i percorsi quadriennali", ma a coloro che sono in possesso del titolo di diploma professionale, dato che dalla potenziale verticalizzazione non si possono certo escludere coloro che hanno seguito prima il percorso triennale di qualifica e che poi hanno proseguito nel quarto anno per il conseguimento del diploma professionale.

Inoltre, è evidente che la sottoposizione delle istituzioni formative regionali alle rilevazioni dell'INVALSI dovrebbe avvenire secondo modalità non arbitrariamente differenziate rispetto a quelle ordinariamente previste per gli Istituti professionali di Stato. Anzi, più in generale, ci si deve davvero chiedere, allora, se sia davvero coerente con il principio di eguaglianza che tale prescrizione condizionante sia imposta solamente per le istituzioni formative della IeFP che aderiranno alla filiera formativa tecnologico-professionale, e non debba, invece e ben più correttamente, essere prevista anche per le istituzioni che erogheranno i percorsi quadriennali sperimentali della IP. Quale sarebbe la presunta motivazione che sorregge tale oggettiva differenza di trattamento? Tanto più che, se si leggono i dati delle rilevazioni INVALSI, non risulta affatto una presunta e oggettiva "inferiorità" dei percorsi erogati dalle istituzioni formative della IeFP rispetto ai percorsi erogati dalla IP. Anzi, alcuni dati dimostrano l'esatto opposto.

La stessa richiesta di correzione deve essere ribadita anche per la disposizione relativa all'accesso diretto all'esame di Stato, accesso che l'art. 1, comma 5, riserva espressamente ai "soggetti che hanno concluso i percorsi quadriennali della IP", e sempre a condizione che abbiano seguito percorsi in istituzioni regionali "validate" secondo le predette modalità, e dunque aderenti alla filiera formativa tecnologico-professionale. Viceversa, riprendendo quanto appena detto, tale facoltà andrebbe assegnata a coloro che sono in possesso del diploma professionale, a prescindere dal fatto che si tratti di soggetti che abbiano seguito un percorso "quadriennale".

Va conclusivamente aggiunto che tale accesso diretto all'esame di Stato, secondo previsto nel disegno di legge, dovrebbe avvenire senza il previo sostenimento dell'esame preliminare attualmente previsto, e dunque senza la frequenza dell'annualità - aggiuntiva rispetto al conseguimento del diploma professionale - che adesso è prevista ed appositamente disciplinata nel d.lgs. n. 61/2017. Anzi, a tal proposito sembra opportuno introdurre un'apposita disciplina di coordinamento nei confronti dell'attualmente vigente art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 61/2017, in modo da chiarire l'effetto innovativo - ovvero, più correttamente, derogatorio - rispetto alla disciplina generale.