

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

GIULIO M. SALERNO¹

Finalità e oggetto del contributo

Il disegno di legge recentemente adottato “*con procedura d’urgenza*” dal Consiglio dei Ministri² 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.

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

² 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).

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 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 IeFP³, l’IFTS⁴ e gli ITS Academy⁵, così come le funzioni regionali sulla “*programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione*”⁶ - 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-professionale⁷.

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-Re-

³ 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.

⁴ 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.

⁵ In particolare, gli “*ITS Academy*” 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.

⁶ In particolare, tale programmazione è citata nell’art. 1, comma 2 e nell’art. 1, comma 3.

⁷ Tale previsione è posta nell’art. 1, comma 8.

gioni 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 legislativo⁸.

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.

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

⁸ 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*”.

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.

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 spettanza⁹, 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.

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,

⁹ 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*".

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.

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 sottrarvisi, 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 il 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’appren-

dimento 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 ben 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.

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 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 professionalizzate 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 del-

la 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 IeFP”, 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.