

La nuova legge sugli ITS Academy: prime riflessioni sui caratteri ordinamentali e istituzionali della riforma

GIULIO M. SALERNO¹

1. Considerazioni introduttive

Con l'approvazione della legge 15 luglio 2022, n. 99 recante la "*Istituzione del Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore*", il Parlamento ha dato avvio alla riforma degli Istituti Tecnici Superiori, tra l'altro espressamente ride-nominati "ITS Academy"². In questa sede si procederà ad una prima analisi di questa normativa, affrontandone in particolare i profili di carattere ordinamentale e istituzionale, e rinviando a successivi contributi gli ulteriori approfondimenti in ordine agli specifici aspetti concernenti il rinnovamento dell'assetto organizzativo, funzionale e finanziario.

Va subito detto che si tratta di una riforma senz'altro importante, seppure con carattere intrinsecamente settoriale, in quanto è stata disciplinata in modo complessivamente sistematico una componente cruciale del sistema educativo nazionale di istruzione e formazione, ed esattamente la componente che concerne il tassello terziario, e dunque conclusivo, del percorso di istruzione e formazione a carattere professionalizzante.

È poi una riforma che ha anche rilievo **generale** e **fondamentale** dal punto di vista delle fonti normative: **generale**, perché si tratta di una normativa che è stata adottata dallo Stato nell'ambito della sua competenza legislativa esclusiva che concerne le "*norme generali sull'istruzione*" ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera n), della Costituzione; e **fondamentale**, in quanto la legge in questione prescrive "*principi fondamentali*" in materia di istruzione ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. Su entrambi i versanti, quindi, le disposizioni di questa legge risultano vincolanti per le Regioni anche al di là di quanto espressamente previ-

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

² Può aggiungersi che la denominazione "ITS Academy" vale sia al singolare che al plurale, così come, del resto, essa è stata correttamente impiegata nelle disposizioni della stessa legge.

sto dalla legge stessa³. Per di più, e ben più complessivamente, si può rilevare che siffatta legge è interpretabile anche come fonte legislativa che lo Stato ha posto per indicare “*norme fondamentali delle riforme economico-sociali*”: in questa misura e a tali fini, è dunque una fonte legislativa direttamente vincolante anche le Regioni ad autonomia speciale in base a quanto previsto dai rispettivi statuti⁴.

Va ancora preliminarmente aggiunto che l’approvazione di questa legge di riforma rientrava tra gli obiettivi - ed esattamente tra i cosiddetti *milestone*, cioè i traguardi qualitativi che si raggiungono, ad esempio, mediante l’approvazione di una nuova disciplina legislativa - che il nostro Stato ha assunto nei confronti dell’Unione Europea nell’ambito del *Next Generation UE*. In particolare, la riforma degli ITS è stata espressamente indicata nel PNRR (il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) all’interno degli obiettivi da perseguire entro il 2022 in relazione alla Missione 4, quella concernente “Istruzione e ricerca”, e che è stata dettagliatamente precisata nelle sei seguenti finalità e connotazioni⁵: 1) il potenziamento del modello organizzativo e didattico degli ITS; 2) il consolidamento degli ITS nel sistema ordinamentale dell’Istruzione terziaria professionalizzante; 3) il rafforzamento della presenza attiva degli ITS nel tessuto imprenditoriale dei singoli territori; 4) l’integrazione dei percorsi ITS con il sistema universitario delle lauree professionalizzanti; 5) il coordinamento fra le scuole professionali, gli ITS e le imprese mediante l’applicazione del cd. “modello Emilia-Romagna”; 6) l’implementazione della riforma da parte del Ministero dell’Istruzione con la collaborazione del Ministero dell’Università e della Ricerca.

A questo intervento di riforma legislativa è collegato, sempre nelle previsioni del PNRR, un apposito e cospicuo investimento per un ammontare complessivo di 1,5 milioni di euro. Si tratta dell’Investimento 1.5, relativo allo “*Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)*”, per perseguire i seguenti obiettivi entro il 2025: 1) l’incremento del numero di ITS; 2) il potenziamento dei laboratori con tecnologie 4.0; 3) la formazione dei docenti per adattare i

³ Vedi, in particolare, l’art. 7 comma 6, ove si prescrive che “*Le disposizioni del presente articolo costituiscono principi fondamentali cui si conformano le regioni nell’accreditamento degli ITS Academy*”.

⁴ In relazione, poi, alle Province autonome di Trento e Bolzano, la legge presenta, nell’articolo conclusivo, l’ormai consueta formula di stile che riassume la vincolatività delle normative legislative dello Stato che assumono rilievo cogente anche per questi enti territoriali dotati di competenze speciali in base allo statuto della Regione Trentino-Alto Adige e alle conseguenti norme di attuazione dettate con appositi decreti legislativi: “*Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge nell’ambito delle competenze attribuite dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione*”.

⁵ Si tratta, più precisamente, all’interno della Componente 1 della Missione 4, della Riforma 1.2, così come risulta dal testo ufficiale del PNRR, p. 185.

programmi formativi ai fabbisogni delle aziende locali; 4) lo sviluppo di una piattaforma digitale nazionale per le offerte di lavoro rivolte agli studenti in possesso di qualifiche professionali. Nel complesso, l'obiettivo quantitativo che l'Italia si è posta con il PNRR è quello di conseguire un aumento almeno del 100 per cento degli attuali iscritti ai percorsi ITS (a tal proposito, nel PNRR si è fatto riferimento a 18.750 frequentanti e a 5.250 diplomati all'anno). Va aggiunto, infine, che nel PNRR si è precisato che la *"attuazione di questo investimento è a cura del Ministero dell'Istruzione, in collaborazione con gli enti di formazione professionale"*⁶. Tuttavia, di questo specifico e non disprezzabile aspetto collaborativo non sembra esservi particolare traccia nella legge di riforma. Anzi, risulta al contrario una chiara lacuna allorquando, nella definizione delle commissioni per gli esami finali dei percorsi dei nuovi ITS Academy, non si prevede la presenza dei rappresentanti dell'ente accreditato dell'istruzione e formazione professionale - seppure quest'ultimo, nella veste di "struttura formativa accreditata dalla Regione" (vedi art. 4, comma 2, lettera b), sia componente necessario della Fondazione ITS Academy - mentre si prescrive "la presenza di rappresentanti della scuola, dell'università, delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e della formazione professionale e di esperti del mondo del lavoro, dell'università, delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e della ricerca scientifica e tecnologica" (vedi art. 6, comma 1).

Qualche parola introduttiva va poi dedicata al procedimento di approvazione di questa legge. Il procedimento è stato avviato nella XVIII legislatura - quella cioè appena conclusasi - sulla base di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (in particolare quella presentata dalle deputate Gelmini e Aprea), dandosi luogo ad un primo testo unificato approvato dalla Camera nel luglio del 2021, anche a seguito di un'intensa e non facile interlocuzione con le Regioni. Successivamente al Senato il testo è stato ampiamente rivisto e corretto, in particolare su sollecitazione dell'esecutivo e sempre mantenendo una qualche interlocuzione con le Regioni. Sicché la versione definita dal Senato nel maggio 2022 è stata definitivamente approvata, senza ulteriori modifiche, dalla Camera il 12 luglio 2022, in sostanza pochi giorni prima dello scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari.

⁶ Vedi il testo ufficiale del PNRR, p. 185.

2. Il nuovo “Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore” come sistema distinto dal “Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore” (IFTS)

Occorre segnalare che nel testo legislativo conclusivamente approvato dal Parlamento sono state apportate modifiche di non scarso rilievo rispetto alla prima versione approvata dalla Camera dei deputati. A partire, soprattutto, dalla scelta strategica di riposizionare gli ITS nell’ambito della complessiva architettura dell’istruzione terziaria professionalizzante, così modificando il disegno originariamente posto nel 1999 e poi progressivamente attuato in senso incrementale.

Va ricordato, infatti, che l’art. 69 della legge n. 144/1999 - tuttora vigente anche a seguito della legge di riforma degli ITS qui in esame, ed anzi espressamente salvaguardato da questa stessa legge nell’art. 14, comma 7⁷ - ha prescritto che “*nell’ambito del sistema di formazione integrata superiore (FIS), è istituito il sistema della istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)*”. Successivamente, la legge n. 296 del 2006 ha previsto la riorganizzazione del “sistema dell’istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)”, assegnando tale compito alle “*linee guida adottate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della pubblica istruzione formulata di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa in sede di Conferenza unificata*”. Poi con l’art. 13, comma 2 del decreto-legge n. 7/2007, convertito dalla legge n. 40/2007, è stata prevista la possibilità di costituire, “*fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e nel rispetto delle competenze degli enti locali e delle regioni*”, le “*strutture che operano nell’ambito del sistema dell’istruzione e formazione tecnica superiore denominate “istituti tecnici superiori” nel quadro della riorganizzazione di cui all’articolo 1, comma 631, della legge 27 dicembre 2006, n. 296*”. Proprio sulla base di tale norma di legge, si è quindi proceduto all’adozione delle prime Linee guida - quelle del 25 gennaio 2008 - e poi ai successivi atti che hanno via via definito la disciplina complessiva dell’organizzazione, del funzionamento e del finanziamento degli ITS.

Ribadito dunque che tale testo normativo per così dire di “base”, cioè l’art. 13, comma 2 del d.l. n. 7/2007 convertito dalla legge di conversione n.40/2007, era senz’altro vigente al momento dell’entrata in vigore della legge di riforma degli ITS che è qui oggetto di analisi, occorre domandarsi quali sono gli effetti giuridici - e quindi ordinamentali - di questa legge di riforma nei confronti del

⁷ Così prescrive l’art. 14, comma 7: “*Resta ferma la disciplina del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) istituito dall’articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144*”.

già esistente “Sistema dell’istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)”. A questo proposito, appare cruciale - ed anzi essenziale - la prescrizione posta nel primo articolo della legge di riforma qui in esame: esso prevede che *“Nel rispetto delle competenze regionali e degli enti locali nonché dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, la presente legge istituisce il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, di cui sono parte integrante gli Istituti tecnici superiori (ITS), che assumono la denominazione di Istituti tecnologici superiori (ITS Academy) (...)”*.

A nostro avviso, dunque, occorre tenere conto di quattro aspetti: 1) l’istituzione di un nuovo “Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, di cui sono parte integrante gli ITS”, ora ridefiniti ITS Academy; 2) la contemporanea prescrizione legislativa che tiene fermo l’originario “Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)”; 3) l’entrata in vigore della presente legge di riforma da cui discende - in assenza di disposizioni di abrogazione espressa - non soltanto l’abrogazione delle previgenti disposizioni che sono incompatibili con la presente legge, ma anche, e più in generale, l’abrogazione di tutte le previgenti disposizioni di legge relative agli ITS, e ciò in virtù della cosiddetta abrogazione implicita che è prevista dall’art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile⁸ allorché una “nuova legge regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore”; 4) la disposizione che, circa l’accesso agli ITS Academy, non a caso è posta subito dopo l’istituzione del nuovo “Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore, di cui sono parte integrante gli ITS”, e che concerne l’accesso agli ITS medesimi, nella parte in cui dispone che *“possono accedere ai percorsi di istruzione (prima: formativi) offerti dagli ITS Academy, sulla base della programmazione regionale, i giovani e gli adulti in possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado o di un diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale di cui all’articolo 15, commi 5 e 6, del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, unitamente a un certificato di specializzazione tecnica superiore conseguito all’esito dei corsi di istruzione e formazione tecnica superiore di cui all’articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144”*.

Da tutto quanto adesso detto discende che, essendo ormai abrogata tutta la previgente disciplina legislativa sugli ITS, l’abrogazione concerne anche quella disposizione legislativa che abbiamo definito “di base” - ossia l’art. 13, comma 2, del d.l. n. 7/2007 nella parte in cui faceva rientrare gli ITS nel processo di riorganizzazione del “Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)”. E ciò deriva essenzialmente dall’innovazione prodotta dalla legge di riforma n.

⁸ Vedi art. 15 disp.prel. c.c.: “Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l’intera materia già regolata dalla legge anteriore”.

99/2022 nella parte in cui da ora in poi - e dunque a differenza del passato - gli ITS diventano parte integrante del nuovo "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore". Tale nuovo "Sistema", dunque, è stato costituito come distinto e separato - seppure collegato mediante la disposizione relativa alle modalità di accesso agli ITS - dal "Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)".

In definitiva, deve concludersi, in primo luogo, che con la legge di riforma qui in oggetto è stata implicitamente aggiornata e ridefinita la configurazione del "sistema di formazione integrata superiore (FIS)" istituito nel 1999. Originariamente, come visto, vi era il "Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)" che era strutturato nei percorsi IFTS ai quali, poi, si sono aggiunti, a seguito delle previsioni legislative del 2007, i percorsi attivati negli ITS. Adesso il "Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)" torna ad essere composto dai soli percorsi di IFTS, e nasce un nuovo e distinto "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore". Quest'ultimo, se in via interpretativa può anche essere sempre collocato nel "Sistema di formazione integrata superiore" previsto dalla legge n. 144/1999, in ogni caso viene ormai distinto dal "Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)", e viceversa, è a pieno titolo affiancato - e ricordato - con gli altri "sistemi di istruzione e formazione a livello terziario" che sono presenti nel nostro sistema nazionale educativo⁹.

In secondo luogo, dal punto di vista della filiera dell'istruzione professionalizzante, con la legge di riforma degli ITS si viene a determinare un rapporto di carattere verticale che dal "Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)" conduce direttamente al "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore". Insomma, si può anche affermare che con questa riforma si è pervenuti ad una sorta di piena valorizzazione - nel senso della terziarizzazione - degli ITS che, dunque, sono usciti a tutti gli effetti da quella sorta di ombrello, in qualche misura ambiguo e onnicomprensivo - che era rappresentato dal "sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore".

Se così è, come riteniamo che sia, la vera sfida sarà adesso procedere ad un'altra e rilevante riforma, quella cioè dei percorsi IFTS. Occorre, infatti, intervenire - anche in modo deciso - con l'obiettivo di rendere il "sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore" un tassello del percorso professionalizzante che possa realmente ed efficacemente raccordare l'Istituzione e formazione professio-

⁹ Vedi anche l'art. 6, comma 4, della legge di riforma che fa riferimento alla presenza di "sistemi di istruzione e formazione a livello terziario" a cui gli ITS Academy vanno raccordati: si tratta, cioè, di una pluralità di sistemi di cui fanno parte ormai non soltanto l'Università e l'AFAM, ma anche il nuovo "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore".

nale cosiddetta iniziale - cioè quella che concorre al diritto-dovere all'istruzione e formazione - ai percorsi degli ITS Academy, cioè al "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore". Senza questo ulteriore intervento, anche la presente riforma degli ITS risulterebbe monca, in quanto priva di un coerente collegamento con le precedenti componenti di quello che potremmo definire - qualora davvero si realizzasse - il sistema nazionale di istruzione professionalizzante.

3. L'articolata procedura di attuazione della legge di riforma

Abbiamo detto che con questa legge è stato dato avvio alla riforma in questione. Questo perché la legge n. 99/2022 richiederà, per la sua completa attuazione, numerosi atti che dovranno essere adottati da varie autorità all'interno di una complessa ed articolata procedura di attuazione.

In particolare, la legge prevede l'adozione di appositi decreti del Ministro dell'Istruzione almeno - secondo una prima lettura - per la regolazione di 18 specifici aspetti (v. artt. 3, comma 1; art. 3, comma 5; art. 4, comma 3; art. 4, comma 10; art. 5, comma 2; art. 6, comma 2; art. 7, comma 2; art. 8, comma 2; art. 10, comma 3; art. 10, comma 8; art. 11, comma 5; art. 11, comma 6; art. 12, comma 1; art. 12, comma 2; art. 13, comma 1; art. 13, comma 2, primo periodo; art. 13, comma 2, ultimo periodo; art. 14, comma 3), e in qualche caso è già espressamente prevista l'adozione di più decreti ministeriali (vedi, ad esempio, art. 10, comma 3). A questi decreti andranno aggiunti non solo ulteriori atti di competenza dello stesso Ministro dell'Istruzione (art. 9, comma 2), ma anche provvedimenti attuativi rimessi alla competenza del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (v. art. 4, comma 12), del Presidente del Consiglio dei Ministri (v. art. 5, comma 1, lettera b, e art. 8, comma 2, lettera d), delle Regioni (v. art. 7, comma 1 e 6), e del nuovo "Comitato Nazionale ITS Academy" (v. art. 9, comma 3, e art. 10), di cui parleremo tra poco più dettagliatamente.

Inoltre, circa la competenza attuativa assegnata al Ministro dell'Istruzione - che come si è appena visto, giocherà un ruolo cruciale per l'implementazione della riforma in oggetto - essa si svolgerà, in via generale, mediante una procedura uniforme, ossia quella prevista dall'art. 14, comma 6, e che dunque rappresenta la norma decisiva per comprendere la natura giuridica di tali atti attuativi, i soggetti istituzionali che saranno coinvolti in questi atti di attuazione della legge, e la relativa procedura di approvazione. Più esattamente, si tratta di decreti "aventi natura non regolamentare", e dunque, in quanto tali, di fonti normative cd. "atipiche", che non sono sottoposte né al rispetto delle sfere di competenze regolamentari spettanti agli organi dell'esecutivo statale,

né alla disciplina legislativa, posta soprattutto dalla legge n. 400 del 1988, che definisce tipologie, procedure, condizioni e limiti dei regolamenti ministeriali.

Tra l'altro, se, come è noto, la competenza regolamentare dello Stato è costituzionalmente circoscritta alle sole materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (vedi art. 117, comma 6, Cost.), è evidente che in un ambito come quello dell'istruzione terziaria professionalizzante – che concerne senza dubbio anche sia la competenza esclusiva delle Regioni in ordine alla materia della "istruzione e formazione professionale", sia la competenza concorrente delle Regioni in ordine alla materia della "istruzione", così come in tema di "professioni" e "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" (vedi art. 117, comma 3, Cost.) – la strada dei decreti ministeriali non aventi natura regolamentare è stata probabilmente scelta perché quella più comoda ed opportuna, quasi dunque un utile *escamotage*, per superare le obiezioni e le critiche che sarebbero state formulate – in specie dalle Regioni – se si fosse invece prevista l'attribuzione di competenze normative di carattere secondario (cioè, regolamentari) allo Stato.

In via generale, e dunque salvo che non sia diversamente disposto nei singoli articoli della legge di riforma, la procedura di approvazione di tali decreti del Ministero dell'Istruzione, è quella posta nel sopra richiamato art. 14, comma 6. Esso prevede, dapprima, la necessaria intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, e poi una fase consultiva in cui occorre ottenere i pareri – obbligatori, ma non vincolanti – del Ministro dell'Università e della ricerca, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, e del Ministro dello sviluppo economico. Tali passaggi procedurali dovranno concludersi, sempre che la legge di riforma non disponga di volta in volta un termine diverso, entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, cioè dal 27 luglio 2022, dato che l'entrata in vigore è stata determinata dalla legge stessa nel giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, pubblicazione avvenuta il 26 luglio 2022.

Pertanto, sempre in via generale, l'attuazione della legge di riforma mediante i decreti del Ministro dell'Istruzione dovrebbe avvenire entro gennaio 2023. Tuttavia, sia questo termine che tutti gli altri termini previsti espressamente dalla presente legge, sono sempre da considerarsi come "ordinatori": il superamento di questi termini, in sostanza, non determinerà alcuna illegittimità degli atti adottati successivamente. Allora, così come è avvenuto per altre importanti riforme concernenti l'istruzione e la formazione – si pensi, ad esempio, al decreto legislativo n. 61/2017 – ne risulta che anche la tempistica di attuazione della riforma qui in oggetto sarà in larga parte rimessa all'effettiva volontà politico-amministrativa delle varie istituzioni di volta in volta coinvolte e quindi corresponsabili, e soprattutto alla concreta e mutevole disponibilità a trovare soluzioni condivise tra Stato e Regioni.

Ancora, su questo aspetto va segnalato che in alcuni casi la legge prevede specifici procedimenti per l'adozione dei decreti del Ministero dell'Istruzione. Ad esempio, nel caso del decreto che stabilirà la tabella di corrispondenza dei titoli e dei crediti riconoscibili in esito ai percorsi formativi delle Fondazioni ITS Academy (vedi art. 4, comma 9), si prevede il concerto con il Ministro dell'Università e della ricerca. Non è chiaramente indicato, tuttavia, se si tratti di una disposizione che introduce un procedimento del tutto diverso da quello posto in via generale nell'art. 14, comma 6, oppure di una disposizione meramente derogatoria soltanto per l'aspetto relativo all'integrazione - mediante l'inserimento del concerto ministeriale - del procedimento posto in via generale nell'art. 14, comma 6. La questione è assai delicata, perché si confrontano un'interpretazione letterale, ossia la prima, e un'interpretazione sistematica, ossia la seconda. A nostro avviso, seppure la seconda potrebbe essere preferibile per ragioni di ordine politico-istituzionale - in quanto maggiormente garantista rispetto alle molteplici autorità istituzionali che sono considerate dall'art. 14, comma 6 come ordinariamente coinvolte dal processo di attuazione della legge - non deve negarsi che la prima interpretazione appare maggiormente rispondente al testo e allo spirito sia dello stesso art. 14, comma 6, in quanto quest'ultimo ammette espressamente la presenza di una pluralità di forme procedurali, sia dalle formulazioni presenti nei singoli articoli che precisano un apposito procedimento di adozione dei decreti del Ministro dell'Istruzione, di norma senza fare alcun espresso riferimento all'art. 14, comma 6, fatta eccezione nel caso dell'art. 14, comma 2, ultima frase, in cui proprio l'espresso richiamo al procedimento indicato nell'art. 14, comma 6, finisce per confermare la tesi qui sostenuta.

Pertanto, deve concludersi che, oltre al procedimento "ordinario" che è stabilito nell'art. 14, comma 6, sussistono numerosi, specifici e differenziati procedimenti di adozione dei decreti ministeriali di attuazione. Più esattamente, oltre a quello già citato (art. 4, comma 9), vi sono i seguenti casi di procedimenti differenziati rispetto al procedimento ordinario: il decreto ministeriale sui requisiti, standard minimi e sui presupposti e la revoca dell'accreditamento (vedi art. 7, comma 2), in cui non si prevedono i pareri degli altri Ministri e dunque manca la fase consultiva; il decreto ministeriale sui raccordi con il sistema universitario e la AFAM (art. 8, comma 2) in cui si aggiunge il concerto con il Ministro dell'Università e della ricerca; il decreto ministeriale sui criteri di riparto delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica superiore (art. 11, comma 6), che esclude anch'esso la fase consultiva dei pareri ministeriali; e, infine, il decreto ministeriale sugli indicatori del sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi formativi di VI livello EQF erogati dagli ITS Academy (art. 13, comma 2), in cui, richiamando il procedimento stabilito dall'art. 14, comma 6, si inserisce il concerto del Ministro dell'Università e della ricerca.

Circa i termini di adozione dei decreti ministeriali, nei predetti casi in cui sono previsti procedimenti differenziati, talora non è previsto nessun termine. Si tratta del decreto ministeriale sulla tabella di corrispondenza dei titoli e dei crediti riconoscibili (art. 4, comma 9), del decreto ministeriale sui requisiti, standard minimi e sui presupposti e la revoca dell'accREDITamento (vedi art. 7, comma 2), e del decreto ministeriale sugli indicatori del sistema di monitoraggio e valutazione dei percorsi formativi di VI livello EQF erogati dagli ITS Academy (art. 13, comma 2). È evidente, tuttavia, che si tratta di decreti che non potranno ritardare, perché sarebbero messi a rischio aspetti cruciali della riforma, e dunque sarebbe auspicabile rispettare anche per questi decreti ministeriali il termine "ordinario" - di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge - che è posto nell'art. 14, comma 6. Diversamente, il decreto ministeriale sui raccordi con il sistema universitario e la AFAM (art. 8, comma 2) prevede espressamente il termine per così dire generale di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge; mentre, a sua volta, il decreto ministeriale sui criteri di riparto delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica superiore (art. 11, comma 6), prevede un termine dimezzato rispetto a quello ordinario, e dunque il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore.

Pertanto, se si ricostruisce complessivamente la tempistica sopra sintetizzata, il legislatore ha previsto che entro fine ottobre 2022 dovrebbero essere adottati i primi dei numerosi ed essenziali provvedimenti attuativi che sono indispensabili per la realizzazione della riforma, mentre i restanti atti attuativi dovrebbero arrivare entro gennaio 2023. Per quanto riguarda i primi decreti che sono oramai praticamente in scadenza, nulla esclude che anche il Governo dimissionario possa procedere alla loro adozione, ma è evidente che la pausa dovuta alle elezioni politiche e all'attesa della formazione del nuovo Governo determinerà un inevitabile slittamento dei tempi delle procedure di attuazione della riforma. In vero, tale slittamento potrebbe anche essere di una qualche utilità, perché si potrebbe consentire una più efficace convergenza dei processi decisionali - anche nei rapporti tra Stato e Regioni - verso l'adozione complessiva e congiunta del corposo "pacchetto" di decreti ministeriali, in modo da garantire, nello stesso senso, sufficiente unitarietà di visione e adeguata omogeneità nelle prospettive.

4. Il ruolo dello Stato e delle Regioni

Si è già detto del ruolo cruciale che sarà svolto, in sede di attuazione della riforma, dal Ministero dell'Istruzione. Non solo nell'adozione dei tanti decreti ministeriali sopra richiamati, ma anche nella concreta determinazione dei prov-

vedimenti che renderanno operativo il nuovo “Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore”. Ad esempio, saranno appositi decreti del Ministro dell’Istruzione - adottati sempre mediante il procedimento di cui all’art. 14, comma 6 - a “definire i provvedimenti” nei tanti ambiti in cui agirà, con funzioni consultive e di proposta, il Coordinamento nazionale ITS Academy (vedi art. 10, comma 3). Ed ancora, sarà il Ministero dell’istruzione a promuovere la costituzione di “Reti di coordinamento di settore e territoriali” - sempre coordinate da un rappresentante dello stesso Ministero - per lo scambio di buone pratiche, la condivisione di laboratori e la promozione di gemellaggi tra Fondazioni ITS Academy di Regioni diverse (vedi art. 9, comma 2).

Affianco al Ministero dell’Istruzione, come ricordato, saranno coinvolti altri Ministeri, e non soltanto a titolo consultivo, dato che, ad esempio, nel Comitato nazionale ITS Academy - organo che sarà centrale nella determinazione delle scelte essenziali per lo sviluppo dell’istruzione terziaria professionalizzante, dalle “linee di azione nazionali” relative all’orientamento (art. 9, comma 3), alle “linee generali di indirizzo dei piani triennali di programmazione delle attività formative adottati dalle Regioni” (art. 10, comma 2, lettera b) - saranno presenti a pieno titolo dodici membri, indicati uno ciascuno da un’Amministrazione statale. Ed esattamente dal Ministero dell’istruzione (il cui componente avrà funzioni di presidente), dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell’economia e delle finanze, dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Ministero del turismo, dal Ministero della cultura, dal Ministero della salute, dal Ministero dell’Università e della ricerca, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, dal Ministero della transizione ecologica e dal Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 10, comma 4).

Ancora, sono state assegnate ulteriori ed apposite competenze ad altri organi dello Stato, a partire dal Presidente del Consiglio cui sono attribuiti, in particolare, due compiti: quello di adottare, su proposta del Ministro dell’istruzione, il decreto per l’individuazione delle figure professionali che, avendo bisogno di un elevato numero di ore di tirocinio, richiedono una articolazione triennale del percorso formativo (art. 5, comma 1, lettera b); e il compito di definire, su proposta del Ministro dell’istruzione e del Ministro dell’Università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, le tabelle nazionali di corrispondenza per il riconoscimento dei crediti certificati acquisiti dai diplomati degli ITS Academy a conclusione dei percorsi formativi ai fini dell’eventuale prosecuzione degli studi in percorsi di laurea (art. 8, comma 2, lettera d). Sino al ruolo di avalimento che è stato assegnato agli enti pubblici vigilati o controllati dallo Stato (oltre a quelli “riconosciuti a livello nazionale”) per le attività di valutazione della formazione superiore (vedi art. 13).

Circa le Regioni, abbiamo già detto della necessità dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione della più parte dei provvedimenti attuativi di questa riforma dato che, in pratica, l'intesa con le Regioni risulterebbe esclusa - salvo diversa interpretazione - soltanto nel caso della definizione della tabella di corrispondenza dei titoli e dei crediti riconoscibili (art. 4, comma 9). E si è già accennato ad alcune competenze espressamente attribuite alle Regioni e Province autonome, e che possono essere così riassunte: fornire, nella programmazione regionale, le indicazioni di base per l'accesso di chi è in possesso di un diploma di scuola secondaria di secondo grado o di un diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale unitamente a un certificato di specializzazione tecnica superiore conseguito all'esito dei corsi di istruzione e formazione tecnica (art. 1, comma 2); raggiungere tra il Ministero dell'istruzione e la Regione interessata, l'intesa necessaria per derogare alla condizione secondo cui nella medesima provincia non devono essere presenti più ITS Academy operanti nella medesima area tecnologica (art. 3, comma 1); articolare in ulteriori profili, in sede di programmazione dell'offerta formativa, le figure professionali nazionali di riferimento (art. 3, comma 2, lettera a); raggiungere fra il Ministero dell'istruzione e la Regione interessata, l'intesa necessaria per autorizzare un ITS Academy a fare riferimento a più di un'area tecnologica (art. 3, comma 5); recepire, nei rispettivi sistemi di accreditamento e programmazione, gli standard e i requisiti minimi per il riconoscimento e l'accREDITAMENTO degli ITS Academy, anche stabilendo eventuali criteri aggiuntivi, così come definire le procedure per il riconoscimento e l'accREDITAMENTO (art. 7, comma 1); procedere alla revoca dell'accREDITAMENTO degli ITS Academy (art. 7, comma 4, anche non esplicitamente); esercitare le competenze esclusive in materia di programmazione dell'offerta formativa che condiziona la costituzione degli ITS Academy (art. 9, comma 1); definire i piani triennali di programmazione delle attività formative (art.10, comma 2, lettera a); definire, d'intesa con il Comitato Nazionale ITS Academy, i programmi per la costituzione e lo sviluppo, di campus multiregionali in relazione a ciascuna area tecnologica e di campus multisetoriali tra ITS Academy di aree tecnologiche e ambiti diversi (art. 10, comma 2, lettera f); partecipare ai lavori del Comitato nazionale ITS Academy, secondo criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, con rappresentanti designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 10, comma 5); ricevere in assegnazione dallo Stato le risorse finanziarie e riversarle alle Fondazioni ITS che hanno ottenuto l'accREDITAMENTO e sono incluse nei piani territoriali regionali (art. 11, comma 6); adempiere all'obbligo di cofinanziamento dei piani triennali di attività degli ITS Academy per almeno il 30 per cento dell'ammontare delle risorse statali stanziato, e comunicare al Ministero dell'istruzione l'importo del cofinanziamento entro il 30 giugno dell'esercizio finanziario cui le risorse si riferiscono (art. 11, comma 8).

Oltre all'espressa prescrizione di siffatte attribuzioni assegnate alle Regioni e Province autonome, va aggiunto che, in via di principio, il Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore è istituito "nel rispetto delle competenze regionali e degli enti locali nonché dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione" (vedi art. 1, comma 1). Ciò significa, a nostro avviso, che l'intera disciplina posta dalla legge di riforma va interpretata nel senso che essa - seppure si presenta come esercitata nell'ambito delle competenze legislative dello Stato che sono state richiamate all'inizio - intende rispettare gli ambiti di competenza riconosciuti costituzionalmente sia alle Regioni che agli enti locali. In questo senso, allora, non può non riconoscersi che l'istruzione professionalizzante, anche nel tassello relativo alla fase "terziaria", senz'altro rientra nella materia "istruzione e formazione professionale", materia che, va ancora ricordato, è oggetto di competenza esclusiva della Regioni in virtù della clausola, espressa con la formula del "ritaglio", che è presente nell'art. 117, comma 3, Cost.

Pertanto, deve ritenersi che, sempre nel rispetto di quanto è prescritto da siffatta legge di riforma adottata dallo Stato sulla base, evidentemente, di ragioni collegate alla necessaria unitarietà del "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore", resta in capo alle Regioni l'esercizio delle funzioni legislative, e conseguentemente regolamentari, nelle materie di loro competenza, anche al fine di dettare norme con finalità specificative, integrative e di dettaglio nei confronti della disciplina legislativa posta dallo Stato. Parimenti, fatte salve le attribuzioni amministrative direttamente assegnate dalla presente legge n. 99/2022 a specifici livelli istituzionali, spetta sempre alle Regioni determinare, nelle materie di loro competenza, il livello istituzionale cui assegnare l'esercizio delle potestà amministrative ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost.

5. Riflessioni conclusive sulla governance unitaria e condivisa

In conclusione, con la legge n. 99/2022 si è inteso affrontare in modo innovativo la delicata questione relativa al ruolo e alla collocazione degli ITS nel sistema educativo nazionale di istruzione e formazione. Tale innovazione ha coinvolto, innanzitutto, l'architettura complessiva mediante l'inserimento di un nuovo "Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore". Viceversa, dal punto di vista della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, è stata confermata quella prassi attuativa del dettato costituzionale che si è progressivamente sviluppata in materia di istruzione professionalizzante nel senso della cosiddetta "leale collaborazione" tra Stato e Regioni, ossia utilizzando una metodologia che la Corte costituzionale ammette quando vi sono materie che si trovano al confine

tra le competenze dello Stato e le competenze regionali e che, nello stesso tempo, richiedono una “regia” unitaria sull’intero territorio nazionale.

Più esattamente, in relazione agli ITS lo Stato ha tenuto ferma la strategia decisionale già assunta nel 2007: per un verso, con atto legislativo dello Stato è stata dettata la disciplina di rango primario, che è stata concretamente definita anche attraverso l’interlocuzione con le Regioni, e dunque senza suscitare alcuna obiezione formale da parte delle stesse, né tanto meno subendo alcun ricorso davanti alla Corte costituzionale per presunte violazioni delle sfere di competenze spettanti alle Regioni. E, per altro verso, è stato previsto un complesso percorso di attuazione della riforma mediante atti che saranno adottati dallo Stato previa intesa con le Regioni.

Anche con questa legge di riforma, dunque, lo Stato si è assunto il compito di delineare il quadro normativo di base, senza però farlo in piena ed assoluta autonomia dato che, come è stato reso noto anche ufficialmente, nel procedimento di formazione della legge in questione vi è stata una ripetuta ed articolata interlocuzione con le Regioni. Alle Regioni e alle Province autonome è stato, nel contempo, assegnato il compito di condividere l’intero panorama delle decisioni necessarie per dare concreta ed effettiva attuazione alla riforma: senza il consenso delle autonomie regionali, dunque, nulla potrà essere fatto dai soli organi dello Stato.

A questo quadro, sempre dal punto di vista istituzionale, la legge di riforma in questione offre un relevantissimo strumento innovativo: il “Coordinamento nazionale ITS Academy”. Con questo organismo - istituito presso il Ministero dell’Istruzione sempre a conferma della volontà di assicurare lo stretto collegamento funzionale con l’autorità nazionale preposta all’istruzione - si introduce una modalità davvero innovativa, e per certi versi rivoluzionaria, per realizzare una *governance* unitaria, condivisa e partecipata del sistema degli ITS. Tale processo di condivisione partecipata dei processi decisionali avverrà non soltanto tra Stato e Regioni, ma anche con la presenza dei rappresentanti degli stessi ITS Academy. Ciò potrà consentire, se ben realizzata, una gestione non divisiva e partigiana in questo cruciale ambito formativo, quello dell’istruzione professionalizzante terziaria, che incrocia in modo inequivocabile sia competenze dello Stato che competenze delle Regioni. Alle già citate competenze in tema di misure nazionali di sistema per l’orientamento (art. 9, comma 3), il Coordinamento nazionale disporrà, infatti, di molteplici competenze di consulenza e di proposta che si tradurranno in “linee generali di indirizzo”, “direttrici”, “linee di sviluppo”, e atti di promozione, così come nell’indicazione di “criteri e modalità”. Si tratta di un’ampia potenzialità di intervento che, se da un lato si dovrà prescrittivamente tradurre - come già detto - in provvedimenti adottati dal Ministro dell’istruzione secondo la procedura dell’art. 14, comma 6, dall’altro

lato si irraderà verso l'intera platea di soggetti, reti territoriali, enti formativi e livelli istituzionali, che a vario titolo saranno partecipi del nuovo "Sistema".

In definitiva, l'efficacia di questo Coordinamento dipenderà in larga misura da come sarà definito il rapporto tra i componenti provenienti dalle Amministrazioni ministeriali e i partecipanti in rappresentanza delle istituzioni regionali, e da come sarà disciplinata la partecipazione, seppure senza diritto di voto, anche degli stessi "rappresentanti degli ITS Academy"¹⁰. Ancora, saranno decisivi i principi che guideranno le modalità di funzionamento dell'organismo e la conseguente applicazione.

Se prevarrà il senso della condivisione condivisa e partecipata - sia rispetto alle istituzioni pubbliche competenti, che ai soggetti del mondo dell'istruzione e della formazione - nell'efficiente perseguimento di interessi comuni per la realizzazione di percorsi formativi utili per le persone che vi accederanno, per i territori e per la collettività tutta, si tratterà di una formula che potrebbe poi essere utilmente replicata anche in altri ambiti dell'istruzione professionalizzante - a partire dalla stessa IeFP - in cui si avverte senz'altro l'opportunità di idonee sedi di *governance* unitaria.

¹⁰ Vedi art. 10, comma 6.