

► Due sistemi su un unico territorio. Le questioni aperte

A partire dall'anno scolastico 2024-25 secondo il d.d.l. 1691 (la Riforma Valditara) è istituita la "Filiera tecnologico-professionale". Le Regioni hanno espresso le loro preoccupazioni su eventuali conflitti di competenza con lo Stato. Perché ciò non accada è necessaria un'azione di coordinamento.

Elio Formosa



Già Segretario Nazionale CISL Scuola, è stato direttore del Centro di Formazione Professionale

Gli intenti sono condivisibili, lo è un po' meno la fretta che ha accompagnato l'iter legislativo. E la "fretta" è stata così tanta che il DdL. 924 (ora d.d.l. 1691) di istituzione della Filiera formativa tecnologico-professionale è stato preceduto, ancora prima di essere definitivamente approvato dalla Camera dei Deputati da non poche normative che, per logica giuridica, avrebbero dovuto non precedere, ma seguire (D.L. 240/2023 concernente il "Progetto nazionale di sperimentazione della filiera" e Decreto direttoriale MIM n. 2608/2023 relativo al "Piano Nazionale di Sperimentazione"). Non sono mancate neppure una o più circolari sulle iscrizioni ai nuovi percorsi sperimentali quadriennali, sebbene al di là da venire. In altri termini, l'ansia di anticipare la data presunta della nascita della Filiera, seppure sperimentale, ha fatto sì che molti genitori provvedessero con largo anticipo al "corredino".

Forse stiamo equivocando, e l'efficienza ci sembra solo fretta, e di questo dovremmo fare mea culpa, chissà! La fretta, si diceva, o la troppa efficienza, è stata

così tanta e tempestiva che le Amministrazioni Regionali della Lombardia, della Liguria e del Piemonte hanno già deliberato nel merito di un sistema tecnologico-professionale, nei fatti, ancora da istituire, ritenendo certa l'approvazione definitiva del d.d.l. 924, richiamato tra le norme di riferimento. La Regione Lombardia si è spinta oltre, approvando le “Prime linee di attuazione delle filiere formative tecnologico professionali” e deliberando, per l'anno formativo 2024-25, uno stanziamento di 2.5 milioni di euro per la realizzazione di 20 progetti quadriennali, rivolti a 500 allievi. Resta il fatto, tuttavia, che il richiamato d.d.l. 924 non è più lo stesso, è cambiato e non poco e, forse, le Delibere delle Giunte Regionali dovranno essere già aggiornate.

Non mancano, nel quadro complessivo offerto dalle amministrazioni regionali, alcune dichiarazioni dal tono trionfalistico. A titolo di esempio, la Regione Calabria, insieme con la Lombardia, ha registrato il maggior numero di adesioni alla filiera formativa. Su un totale di 176 Istituti tecnici e professionali che, su base nazionale, hanno aderito alla filiera sperimentale, ben 24 sono in Calabria. Il periodico *Tuttoscuola* lo scorso 2 febbraio ha pubblicato una lunga ed interessante intervista con la vicepresidente della Regione Calabria sul tema della filiera 4+2. I toni, così pare, sono di grande soddisfazione e di orgoglio territoriale, anche se tra il sistema formativo professionalizzante della Calabria e quello della Lombardia i punti di contatto non sono molti, così come sono molto diverse le motivazioni che hanno portato i rispettivi Istituti Tecnici e Professionali ad aderire.

L'efficienza delle Regioni non è peregrina, ha una sua ragion d'essere. La Regione Piemonte ha espressamente richiesto nella sua Delibera di Giunta dell'8 gennaio 2024 che ai componenti, non pochi, della costituenda Filiera siano assicurate condizioni di “parità”, con riferimento, non esplicito, ma sottinteso, al proprio sistema di IeFP, che va salvaguardato. Il richiamo della Regione Piemonte ha due motivazioni: la conferma che le competenze esclusive della Regione, in ambito di Filiera, non siano riconducibili, nel d.d.l. 1691, alla sola programmazione dell'offerta formativa e la salvaguardia del suo sistema di IeFP.

La preoccupazione della Giunta Regionale del Piemonte è stata condivisa anche dalle altre Regioni che, già a novembre 2023, in ambito di Conferenza delle Regioni, avevano condiviso e avanzato la “proposta additiva” al d.d.l. 924, nella di-

reazione di una difesa, senza sconti, dei sistemi regionali di IeFP, in particolare laddove svolgono una efficace funzione educativa, professionalizzante e occupazionale. Le Regioni chiedevano che l'offerta quadriennale degli IP non dovesse sovrapporsi *alla già esistente offerta dei percorsi formativi della IeFP*. La “proposta additiva” è chiara nel suo significato più vero: i due sistemi, quello statale e quello regionale, possono cooperare, integrarsi, ma non sostituirsi l'uno all'altro. Nel passaggio dal d.d.l. 924 al d.d.l. 1691 sembra che tale preoccupazione abbia trovato una timida accoglienza da parte del Senato.

Per comprendere meglio le soluzioni (dove ci sono state) alle preoccupazioni e ai rilievi sollevati dalle Regioni e le conseguenti modifiche ed integrazioni, in tal senso apportate al 924 e tradotte nel d.d.l. 1691, è opportuno entrare – anche se per somme linee – nella Riforma Valditara. La sperimentazione dei percorsi di istruzione tecnica e professionale, si legge nel D.M. 240/2023, è rivolta alle istituzioni scolastiche che dichiarano l'impegno a costituirsi in rete in risposta ad un apposito Avviso nazionale di selezione pubblica.

Già a partire dall'anno scolastico 2024-2025 è istituita – si legge nel d.d.l. 1691 – *la filiera formativa tecnologico-professionale, costituita dai percorsi sperimentali del secondo ciclo dell'istruzione*, dai percorsi formativi degli ITS Academy, dai percorsi di *Istruzione e formazione professionale (IeFP)* e dai percorsi IFTS. Nell'ambito della Filiera formativa tecnologico-professionale, afferma il d.d.l. 924, sono attivati percorsi quadriennali sperimentali di istruzione secondaria di secondo grado, *ferme restando le competenze in materia di istruzione e formazione professionale* in capo alle Regioni.

Il richiamo alle competenze esclusive delle Regioni ha una sua specifica ragione in quanto la Filiera sperimentale si cala all'interno del territorio regionale, dove è presente il sistema di IeFP, costituzionalmente garantito. È innegabile, sostiene il prof. Giulio Salerno, Ordinario di Diritto Pubblico presso l'Università di Macerata, che tra lo Stato e le Regioni, agenti su un medesimo territorio e su una materia comune, possa insorgere un conflitto sulle specifiche competenze sia esclusive, sia concorrenti. Il d.d.l. 1691, nel modificare il d.d.l. 924, ritorna sul tema delle competenze, in particolare su quelle in capo alle Regioni, con l'obiet-

tivo di evitare il possibile conflitto. Le Regioni, che aderiscono alla filiera a seguito di accordo con l'USR, si legge al comma 1, dell'art. 1 del d.d.l. 1691, assicurano oltre alla programmazione dei percorsi della filiera anche le modalità realizzative, *operando nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali, previste dalla legislazione vigente, ferme restando le competenze statali in materia di istruzione di cui all'art. 117 della Costituzione.*

Il passaggio dal “ferme restando le competenze (regionali) in materia di IeFP” (d.d.l. 924) al “ferme restando le competenze dello Stato in materia di istruzione” (d.d.l. 1691), disegna un quadro diverso al centro del quale sono poste – così pare – le Regioni. Se il comma citato non ha natura soggettiva ed interpretativa, le Regioni assumono un ruolo di primaria importanza nell'ambito della sperimentazione, insistendo con “competenza esclusiva” sulla programmazione della filiera tecnologico-professionale ovvero sull'offerta professionalizzante degli Istituti tecnici e Professionali statali e paritari.

Questa nuova visione prospettica della sperimentazione ricalca in buona parte il disegno tracciato dal D.M. 240/03. Le Regioni, tuttavia, non hanno l'obbligo di partecipare alla sperimentazione della filiera Tecnologico-professionale, qualora intendano farlo, possono definire attraverso propri atti, oltre alla programmazione dell'offerta formativa della filiera, le azioni di orientamento, l'analisi dei fabbisogni di competenze delle aziende e le modalità di coinvolgimento dei soggetti accreditati per l'erogazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale e degli ITS Academy. Qualora le Regioni *intendano partecipare* al piano nazionale di sperimentazione, lo potranno fare con percorsi quadriennali per il conseguimento del diploma professionale di IeFP, coerenti o affini con la filiera di riferimento, laddove attivati.

La presenza delle Regioni nell'ambito della filiera e dell'offerta formativa integrata può (*le Regioni e gli Uffici Scolastici Regionali possono stipulare accordi, art. 3 d.d.l. 1691*) trovare conferma in specifici accordi con gli UU.SS.RR. Di questi accordi si conoscono gli obiettivi, ma non i possibili contenuti. Oltre le Regioni, gli accordi richiedono la partecipazione degli ITS Academy, delle Università, delle Istituzioni AFAM e di altri soggetti pubblici e privati per *integrare e ampliare l'of-*

elio formosa

ferta formativa dei percorsi sperimentali in funzione delle esigenze specifiche dei territori. L'Accordo tra la Regione e l'USR può prevedere l'istituzione di una "Rete", denominata "Campus" e le modalità di integrazione dell'offerta formativa, condivisa ed integrata. La IeFP, secondo il dettato dell'art. 8 del D.M. 240/2023, partecipa alla "Rete" laddove presente e con percorsi affini e correlati. Appare alquanto incongruente la previsione che alla filiera, composta da una molteplicità di soggetti, tra loro differenziati e ricadenti in ambiti ordinamentali diversi, possa aderire una Regione, ossia un Ente territoriale costituzionalmente previsto. Appare più corretta l'affermazione riportata dalla lettera a), comma 4 dell'art. 1 del d.d.l. 1691 (già presente nel d.d.l. 964) che alla filiera formativa possano accedervi le istituzioni formative regionali che erogano i predetti percorsi.

Gli allievi che hanno concluso positivamente un percorso quadriennale in ambito di IeFP possono accedere ai percorsi formativi ITS Academy, qualora l'istituzione formativa regionale accreditata abbia aderito alla filiera formativa-tecnologica professionale, nonché a seguito di *valutazione* dell'offerta formativa basata sulla *validazione* degli apprendimenti predisposta dall'INVALSI. Gli stessi soggetti possono sostenere l'esame di Stato al termine del quarto anno di un percorso, se validato, di IeFP. Resta ancora aperto, in attesa del decreto attuativo che sarà predisposto entro 30 giorni dalla pubblicazione del d.d.l. sulla G.U., di come si dovrà strutturare un percorso quadriennale di IeFP, sotto il profilo organizzativo e disciplinare e didattico, se canalizzato verso l'accesso all'esame di Stato. Sin qui i contenuti della Riforma Valditara.

Non tutta l'offerta formativa programmata e realizzata in sussidiarietà dagli Enti sarà ricondotta all'interno della nuova filiera. Potrà partecipare all'offerta quadriennale sperimentale solo quella Formazione professionale i cui diplomi sono riconducibili al Repertorio nazionale delle qualifiche e dei diplomi professionali. I restanti percorsi, in particolare quelli rivolti al benessere della persona, seppure quadriennali, restano fuori.

Nel prevedere un coinvolgimento delle Regioni su "base volontaria", la Filiera sperimentale tecnologica-professionale sembra riproporre il modello organizzativo "incompiuto e frammentato" proprio dell'IeFP, già asservito alla capacità organizzativa e alle disponibilità finanziarie delle stesse amministrazioni regio-

nali. Il quadro che si delinea in prospettiva è alquanto complesso e di difficile lettura: ci saranno Regioni il cui sistema di IeFP aderirà in parte o tutto alla sperimentazione Valditara, altre Regioni dove la Filiera tecnologico-professionale sarà attivata senza la partecipazione e il pieno contributo dell'IeFP.

Non va sottaciuto un ulteriore “risultato” che sarà raggiunto da quelle Regioni che non hanno adeguatamente attenzionato il proprio sistema di IeFP. Con la Riforma Valditara, in queste Regioni, un nuovo soggetto si sostituirà progressivamente al debole ed inconsistente sistema regionale di IeFP, ferme restando le competenze esclusive delle Regioni. Su 176 istituti statali che hanno avanzato la candidatura ad entrare nella filiera, 90 provengono da 4 regioni del Sud.

Come abbiamo visto, la presenza di due soggetti, Stato e Regioni, solleva non pochi interrogativi non solo in capo ai rispettivi ruoli, alle rispettive competenze concorrenti ed esclusive, ma anche alle risorse diseguali, alla gestione dell'orientamento, all'aggiornamento e alla gestione del personale. Far convergere sullo stesso piano il sistema dell'istruzione professionale nazionale e i 20 sistemi regionali di IeFP tra loro inconciliabili, per caratteristiche organizzative, risorse e programmazione degli interventi, rimane un nodo in cerca di soluzione che neppure il recente rinnovo del CCNL della FP, arrivato dopo oltre 10 anni di carenza, è riuscito ad avvicinare.

Le Regioni marciano in ordine sparso e senza vincoli uniformi e conformi al sistema, il CCNL non fa eccezione, seppure abbia introdotto strumenti di livello nazionale di gestione del personale e delle attività che coinvolgono il Fondo per la previdenza complementare e uno per l'assistenza sanitaria integrativa. Il CCNL rimane l'unico strumento identitario di un settore che vuole mantenere un suo carattere nazionale. A rendere ancora più complessa la richiamata collaborazione tra Stato e Regioni in ambito di istruzione e formazione professionalizzante contribuisce la mancata realizzazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep) a garanzia dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini, e non ultima la qualità dei servizi, indipendentemente da chi li eroga.

Se la riforma Valditara non vuole cadere negli stessi errori in cui è stata proiettata l'IeFP, deve ascoltare l'appello delle Regioni e recuperare quel ruolo di coordinamento su tutta l'istruzione che la Costituzione gli attribuisce.