

**Audizione di FONDAZIONE ASTRID – martedì 2 novembre 2021, ore 13:30 – Senato, Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari della 7<sup>a</sup> Commissione – Esame del disegno di legge n. 2333 (Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del PNRR) – Note del Prof. Fulvio Cortese\***

**Premessa.** - Il disegno di legge in esame si propone di rafforzare e rilanciare l'esperienza degli ITS nel quadro della loro promozione diffusa come pilastro di un sistema di istruzione e formazione tecnica superiore.

In particolare, dovrebbe in questo modo consolidarsi un canale di alta formazione capace di rispondere ad una **duplice esigenza**:

- condurre ad una preparazione tecnica qualificata e immediatamente spendibile sul mercato del lavoro l'ampia platea di giovani che non coltivano i loro studi nella continuità del circuito strettamente scolastico e universitario;
- collegare, adattare e aggiornare continuamente i contenuti e gli obiettivi di questa preparazione tecnica alle istanze delle realtà produttive presenti e operanti nei diversi contesti territoriali in cui è articolato il Paese (è quasi superfluo sottolineare che questo continuo aggiornamento è particolarmente importante a fronte della profonda trasformazione del modello produttivo in corso, anche per effetto della rivoluzione tecnologica e della transizione energetica e ecologica).

Si tratta, da questi punti di vista, di portare effettivamente a termine uno specifico processo evolutivo della disciplina nazionale in materia di istruzione, trapiantato da tempo e volto a preparare, in percorsi biennali o triennali, e con la diretta partecipazione delle imprese, figure professionali riconosciute e idonee a inserirsi effettivamente ed efficacemente in ambiti lavorativi nei quali è richiesto il possesso di competenze specialistiche (fino al V o al VI livello del Quadro Europeo delle Qualifiche).

Ciò premesso, il testo approvato alla Camera e qui in discussione presenta taluni aspetti critici.

\*\*\*

**1. – Su alcuni profili di legittimità costituzionale.** Un primissimo punto al quale prestare attenzione è la marcata proiezione estensiva dell'intervento normativo proposto, che pare potersi esporre a rilievi di violazione del riparto costituzionale dell'esercizio della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

Come è noto, l'istruzione professionale – assieme alla formazione professionale – rientra nel novero delle materie sulle quali le Regioni ordinarie vantano una potestà legislativa

---

\* Ordinario di diritto amministrativo e direttore del Dipartimento di Giurisprudenza nell'Università di Trento.

residuale (art. 117, comma 3, Cost.): dunque di materie nelle quali lo Stato non ha la possibilità di formulare discipline analitiche, né di dettare principi fondamentali.

Occorre evidenziare che, con riguardo al tema degli ITS, questa circostanza non è così negativa e può essere, anzi, valorizzata, poiché:

- a) è del tutto naturale che le Regioni abbiano la possibilità di legiferare con un apprezzabile spazio di manovra, dovendosi consentire alle finalità complessive dell'iniziativa statale di potersi adattare in maniera verosimile e concreta, e quindi con un certo margine di flessibilità, alle specificità (talvolta molto rilevanti e determinanti) del contesto produttivo locale;
- b) lo Stato può comunque esercitare la propria potestà legislativa, e precisamente quella concernente la fissazione delle "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n, Cost.) e dei "livelli essenziali delle prestazioni" concernenti anche il diritto all'istruzione (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.);
- c) lo Stato, in sostanza, può – ed è invero opportuno che lo faccia – sia prevedere le **regole che consentano il raccordo** tra il canale dell'istruzione tecnica superiore fornita dagli ITS e le altre forme di formazione e di istruzione già disciplinate (quelle del sistema nazionale di istruzione, quelle dei percorsi di formazione professionale e quelle universitarie), sia disporre le modalità che permettano il raggiungimento territoriale diffuso degli scopi complessivi del sistema di istruzione tecnica superiore (soprattutto in termini di **standard formativi minimi**).

Alla luce di questa ricostruzione, pertanto, l'intervento legislativo statale – pur motivato dalla necessità di realizzare il PNRR – non potrebbe caratterizzarsi per mezzo di una disciplina di dettaglio, ma dovrebbe limitarsi a regolare i luoghi, i tempi e le forme del riconoscimento (o meglio dell'**accreditamento**) dei percorsi organizzati e condivisi con le forze produttive a livello regionale.

In ottemperanza, poi, a quanto stabilito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, pur potendo lo Stato, anche al di là della formale ripartizione materiale della potestà legislativa, disciplinare fenomeni sociali complessi – contraddistinti da un difficile intreccio di interessi, ma considerabili unitariamente per la necessità di realizzare risultati rilevanti per l'intero sistema repubblicano (a tale riguardo il richiamo al PNRR è anche pertinente) – ciò non esclude che l'intervento legislativo centrale, per essere legittimo, debba essere il frutto di un accordo maturato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni.

Da quest'ultima prospettiva è possibile ipotizzare che costituisca oggetto di accordo anche un meccanismo capace di garantire comunque un'immediata operatività al nuovo canale di istruzione superiore, eventualmente con la posizione di **una disciplina statale, anche di dettaglio, suscettibile di essere poi superata, a regime, laddove le Regioni esercitino in concreto le proprie prerogative**. Ciò consentirebbe sia di preservare la vitalità dei contesti regionali in cui gli ITS si sono già affermati; sia di ovviare al rischio

che, nell'attesa dell'intervento regionale tuttora mancante, o in sua assenza, le spiccate diversità territoriali del tessuto produttivo e/o dell'organizzazione istituzionale e amministrativa costituiscano un ostacolo, di fatto insuperabile, all'affermarsi delle possibilità formative che si vogliono agevolare e radicare in tutto il Paese.

Solo in via incidentale si segnala che, in punto di riparto di competenze Stato-Regioni, si potrebbe anche sostenere che l'oggetto del ddl in esame sia riconducibile al contesto della materia "istruzione" (qui declinabile, in ipotesi, come "tecnica" e non come semplicemente "professionale"). Se così fosse, ci si troverebbe in un ambito di "competenza concorrente". Con una simile ricostruzione – che tuttavia non pare condivisibile – l'intervento diretto dello Stato potrebbe anche considerarsi legittimo. Nonostante ciò, l'eccesso di dettaglio deve comunque considerarsi in modo negativo, specie per la peculiare tipologia del tema da regolare.

\*\*\*

**2. – Su alcuni snodi concreti del ddl.** Anche sulla base delle osservazioni ora svolte in merito al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, è possibile soffermarsi sugli elementi del ddl che risultano più delicati e che, come tali, meritano un supplemento di riflessione:

A) pare, in primo luogo, **non del tutto "proporzionata" l'idea di configurare un modello organizzativo unico** per gli ITS, configurato quale standard minimo (art. 4): se per un verso tale modello corrisponde alla natura (opportunamente condivisa) della scelta fondazionale già assunta dalla normativa vigente, per altro verso esso prevede sempre e comunque la partecipazione dei medesimi soggetti, indipendentemente dalle specificità territoriali, che in certi casi possono prestarsi assai bene alla formazione cooperativa del modello medesimo, mentre in altri possono lasciare spazio a situazioni di stallo (di conseguenza, anche la prefigurazione di uno schema di statuto non pare adeguata alle esigenze di forte flessibilità che sono presupposte allo stretto legame che la disciplina vorrebbe instaurare tra percorsi di alta istruzione tecnica e realtà produttive); in proposito è anche opportuno sottolineare che, in ogni caso, la struttura organizzativa ipotizzata nel ddl presenta una **sovraabbondanza di organi** (ad es. la presenza di un consiglio di amministrazione potrebbe anche essere evitata);

B) in secondo luogo, viceversa, potendo lo Stato definire prevalentemente i luoghi, i tempi e i modi dell'accreditamento degli ITS, **non sembra "sproporzionato" che la verifica sia svolta dallo Stato stesso (e segnatamente dal Ministero dell'istruzione e dai suoi organi, anche decentrati)**, al fine di consentire – diversamente da quanto previsto nel ddl (art. 7) – il mantenimento del monitoraggio e della vigilanza statali sulle strutture riconosciute e sulla loro attività: come si è già ricordato, il senso del legittimo intervento normativo dello Stato risiede nella necessità di garantire un raccordo con tutto il sistema dell'istruzione, potendosi accedere ai percorsi forniti dagli ITS anche da parte di coloro che abbiano terminato l'istruzione liceale e rilasciandosi, al termine degli stessi, specifici diplomi aventi valore anche al di fuori del singolo contesto locale; in

questa direzione andrebbe risolto anche il tema del raccordo sostanziale con i percorsi dell'istruzione universitaria;

C) in terzo luogo, risultano **ridondanti e non del tutto indispensabili alcuni organismi di cui il ddl prevede l'istituzione, quali il Coordinamento nazionale per lo sviluppo del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (art. 11) o il Tavolo istituzionale paritetico tra il Governo e le Regioni (art. 12)**: in entrambi i casi, si tratta di organismi a composizione eccessivamente eterogenea, il cui ruolo specifico, al di là di quello di rappresentanza unitaria di centri di interesse distinti, o non è così chiaro o rischia di tradursi nella formulazione di indirizzi omogenei che, tuttavia, male si armonizzano con la naturale differenziazione territoriale cui l'istruzione tecnica in questione dovrebbe coordinarsi;

D) in quarto luogo, è altrettanto **ridondante, e fonte di possibili disorientamenti, anche la disciplina finalizzata al raccordo con il sistema universitario (art. 8)**: da una parte, infatti, essa rinvia ad istituti già vigenti e operanti, e perfettamente accessibili anche a legislazione invariata (v. il caso dei patti federativi); dall'altra, si chiamano in gioco organismi (v. i comitati regionali di coordinamento) il cui ruolo, nella materia in esame, o può contribuire a rallentare il pratico radicamento degli ITS, o può contribuire a rendere ancor più delicata e controversa l'esperienza di relazione già esistente tra Atenei e Regioni; c'è anche da aggiungere, a quest'ultimo riguardo, che se gli ITS si moltiplicassero realmente – e aumentassero, quindi, di numero, come è nell'auspicio connesso alla volontà di far crescere davvero questo specifico canale di altra istruzione tecnica – la *ratio* dei menzionati organismi muterebbe decisamente natura.