

L'inseguimento e la metamorfosi

LA RIFORMA DELL'ISTRUZIONE PROFESSIONALE

Dopo un iter complesso lungo e sofferto, finalmente è stata attuata – per alcuni in extremis, per cui sconta alcune significative lacune – la delega sulla revisione dei percorsi dell'Istruzione Professionale.

Il Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61 pur modificando in profondità gli assetti ordinamentali, organizzativi e strategici del sistema scolastico e formativo professionalizzante, tuttavia non ha ancora posto la parola fine ad una riforma iniziata oltre 7 anni prima e che è lungi dal concludersi in tempi brevi. Mediante il decreto legislativo si sono dettate nuove norme generali sull'istruzione che sembrano destinate a imprimere e segnare un significativo mutamento sull'assetto complessivo dell'istruzione professionalizzante, tanto da richiamare un vero e proprio processo di metamorfosi, ovvero di trasformazione in un soggetto diverso dal precedente nella forma e nella struttura.

Per entrare nella *ratio* della metamorfosi, in fase di realizzazione, è necessario ripercorrere e richiamare alcune precedenti normative che, passate più o meno inosservate, o solo sottovalutate, lette ora come capitoli di un stesso saggio tracciano in continuità e a chiare linee un percorso di riforma, di salvataggio e di rilancio, della filiera professionalizzante. Un percorso unitario e inedito, articolato nel tempo su almeno quattro fasi: avvicinamento al

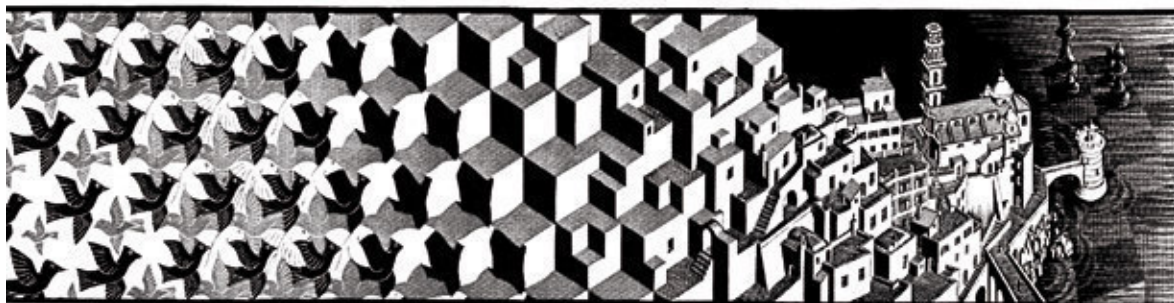
Elio Formosa

modello dell'IeFP, duplicazione, sovrapposizione e possibile sostituzione.

La rivisitazione del principio della *sussidiarietà*, ad esempio, il richiamo alla *diversa identità* dei sistemi dell'Istruzione Professionale statale e Paritaria e dell'Istruzione e Formazione Professionale regionale, presente in più atti normativi, o alla *pari dignità* dei percorsi formativi e di chi li frequenta, definiscono un percorso di riforma che, sempre più, appare simile ad un inseguimento.

La legge delega sulla cosiddetta "Buona Scuola", sebbene abbia interessato il solo sistema scolastico in ogni sua articolazione, tuttavia ha toccato e destabilizzato alcuni pilastri portanti del parallelo sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale a governance regionale, proseguendo sulla strada verso la costituzione di un inedito e complesso modello organizzativo integrato. Il comma 44, ad esempio, ha ridisegnato – e ha stravolto, possiamo aggiungere – il modello della "Sussidiarietà integrativa e complementare", così come definiti dal comma 3 dell'art. 2 del Dpr 15 marzo 2010 n. 87, che da oltre sette anni ha tracciato e delimitato i confini identitari dell'Istruzione Professionale (IP) e dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

L'inseguimento e la metamorfosi iniziano da qui. Secondo il dettato imposto dal Dpr, gli istituti professionali potevano svolgere esclusivamente *un ruolo integrativo e complementare rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale*. Questa formulazione ha riconosciuto al sistema di IeFP regionale – ma in molti casi, purtroppo, solo sulla carta – una propria identità ordinamentale e organizzativa, soprattutto in ragione dei positivi risultati fatti registrare sul versante del successo formativo, della trasmissione ed acquisizione di competenze, dell'occupazione giovanile e del contrasto all'abbandono, alla dispersione e all'insuccesso scolastico. Ad esempio nel Nord del nostro Paese, dove la IeFP è una realtà consolidata, oltre il 60% degli allievi, una volta qualificato, trova occupazione in settori professionali coerenti con il percorso formativo svolto. In alcune aree geografiche, dove la presenza della IeFP risponde alle esigenze espresse dal territorio di riferimento, l'abbandono scolastico è ai livelli minimi, addirittura decisamente inferiori a quelli indicati dall'Ue come obiettivi da raggiungere entro il 2020. A questi dati fanno riscontro percentuali di disoccupazione giovanile intorno al 60% in aree dove la IeFP ha cessato di esistere come sistema organizzato ed alternativo. Tuttavia nell'arco questi ultimi anni e a seguito della riforma del 2010,



spesso liberamente interpretata ed applicata, il numero dei ragazzi iscritti ai percorsi in sussidiarietà integrativa (IP) ha superato il numero degli iscritti ai percorsi triennali puri (IeFP), anche se i primi non hanno raggiunto, ad oggi, gli stessi risultati che il sistema del privato sociale è riuscito a garantire agli allievi, soprattutto sul versante dell'occupazione.

In alcune regioni i due sistemi convivono nel rispetto delle regole date, in altre vi è, per una molteplicità di ragioni, una predominanza dell'Istruzione Professionale sull'Istruzione e Formazione Professionale, in altre i percorsi di IeFP sono stati affidati al solo sistema scolastico. L'esigenza di superare, o solo di regolamentare, questo singolare dualismo, è stata da subito avvertita dai Ministri dell'Istruzione e da quello del Lavoro. Le regioni stesse, sebbene abbiano più volte sottolineato i buoni risultati occupazionali del sistema di IeFP di loro esclusiva competenza, tuttavia hanno visto nell'offerta formativa degli IP un'occasione favorevole e idonea a dirottare ingenti risorse verso altri settori ritenuti strategici, così come hanno più volte ufficialmente evidenziato.

La "Buona Scuola", in continuità con il Dpr n.87/2010, ha orientato la propria azione riformatrice verso il soddisfacimento delle esigenze espresse dalle regioni, soprattutto verso il superamento di un dualismo, incomprensibile, costoso e, per certi versi, caotico

e disorientante. La nuova formulazione della sussidiarietà, elaborata dalla Legge delega – si diceva – il cui testo è ancora oggetto di interpretazioni spesso discordanti, ha invertito l'ordine degli addendi aprendo la via a una riforma più ampia e radicale: *“al potenziamento e alla valorizzazione delle conoscenze e delle competenze degli studenti del secondo ciclo nonché alla trasparenza e alla qualità dei relativi servizi – si legge – possono concorrere anche le istituzioni formative accreditate dalle regioni per la realizzazione di percorsi di istruzione e formazione professionale, finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione”*.

Il ricorso alla congiunzione “anche” fa pensare a un nuovo ordine di priorità nel sistema regionale, a due teste e a due governance. Saranno dunque i Cfp, da qui in avanti, a operare in sussidiarietà rispetto all'offerta professionalizzante triennale e quadriennale degli IP? A fronte di molte rassicurazioni e richiami alla *pari dignità*, tuttavia la precedente e forse più chiara definizione di “sussidiarietà”, scompare dal nostro ordinamento.

Il Dpr del 2010, che aveva definito i ruoli e le “diverse identità”, sarà progressivamente abrogato a partire dalla prime classi dell'istruzione professionale attivate nell'anno scolastico 2018/2019.

Il ridisegno, di fatto una sostanziale inversione, del “principio di

In alcune regioni i due sistemi convivono nel rispetto delle regole date, in altre vi è una predominanza dell'Istruzione Professionale sull'Istruzione e Formazione Professionale.

sussidiarietà”, voluto dalla “Buona Scuola” solleva una molteplicità di questioni, non ultima quella del futuro dell'IeFP regionale il cui ruolo tornerebbe ad essere ancillare rispetto a quello svolto dall'Istruzione professionale pubblica e privata paritaria.

LA METAMORFOSI CONTINUA

In questo percorso di avvicinamento, di duplicazione, di sovrapposizione e di sostituzione, gli Istituti Professionali assumono con il Dlgs 61/17 la denominazione di “Scuole Territoriali dell'Innovazione”, collocando e subordinando l'offerta formativa, non solo triennale, in un ambito geografico locale, già interessato, di norma, dall'offerta professionalizzante dei Cfp, accentuando le condizioni di concorrenzialità.

Data la diversa “dimensione” dei soggetti posti in competizione, la presenza di due strutture e di due offerte di percorsi triennali o quadriennali di IeFP potrebbe non portare ad un vantaggio effet-

L'inseguimento e la metamorfosi

tivo, accentuando invece le condizioni di conflittualità e instabilità e aumentando i rischi di insuccesso delle politiche giovanili, in quanto non efficacemente coordinate e integrate.

In tale contesto, che appare essere del tutto inedito, il richiamo al diritto – spesso identificato solo come principio – delle “pari opportunità” tra studenti, presente nel citato comma 44 della “Buona Scuola” e rilanciato dal Decreto attuativo, sembra essere una sorta di blando tentativo di riaffermare e consolidare (“excusatio non petita”) il ruolo paritario del sistema dell’IeFP regionale, divenuto per causa di forza maggiore “sussidiario”. Il diritto alle *pari opportunità* richiama inesorabilmente la questione dello squilibrio, a sfavore dell’IeFP, delle risorse pro capite stanziare, del costo standard e dell’obbligo delle regioni ad assolvere il loro compito, costituzionalmente sancito, nei confronti dei giovani che voglio frequentare un percorso triennale in un sistema a “identità diversa”. Ci fermiamo qui, anche perché la “pari dignità” e la “diversa identità” presuppongono che per la IeFP

Sullo sfondo della riforma un’idea predominante: raccordare i percorsi dell’istruzione professionale con quelli dell’istruzione e formazione professionale.

debba necessariamente esservi o svilupparsi una politica più alta, comune e nazionale, in grado di riconoscere e valorizzare la diversità degli stili cognitivi, il ruolo del formatore, la certificazione delle competenze acquisite, lo sviluppo dell’imprenditorialità giovanile e altro ancora. Insomma, non si può riformare l’Istruzione Professionale senza riformare anche l’IeFP.

L'inseguimento e la metamorfosi del sistema dell'istruzione professionalizzante continuano

Le scuole territoriali dell’innovazione adatteranno il modello didattico improntato a metodologie di tipo induttivo, organizzato in periodi didattici mobili e in unità di apprendimento, già patrimonio, con i dovuti distinguo, del sistema dell’IeFP.

Tuttavia sullo sfondo della riforma del sistema professionalizzante pare collocarsi un’idea predominante: raccordare i percorsi dell’istruzione professionale con quelli dell’Istruzione e Formazione Professionale.

La compresenza di due sistemi, di pari dignità, diversi, distinti seppure raccordati costituiranno la “Rete nazionale delle scuole professionali”. Le finalità della Rete sono molte – e pertanto alquanto generiche – e molto ambiziose, così come le elenca il Decreto attuativo: promuovere l’innovazione, il permanente raccordo con il mondo del lavoro, l’aggiornamento periodico degli indirizzi di studio e dei profili di uscita; rafforzare gli interventi di supporto alla transizione dalla scuola al lavoro; diffondere e sostenere il sistema duale realizzato in alternanza scuola-lavoro e in apprendistato.

Per ora la “Rete nazionale delle scuole professionali” rimane solo una dichiarazione di principio, o quanto meno una struttura la cui realizzazione incontra oggettive

difficoltà, soprattutto per la mancanza di un modello strutturale e di una governance unitaria del sistema di IeFP. La divisione di competenze tra l’istruzione scolastica, che rimane in capo allo Sato, e l’istruzione e formazione professionale, affidata alla legislazione esclusiva delle regioni, continua a costituire elemento di instabilità e di debolezza della Rete.

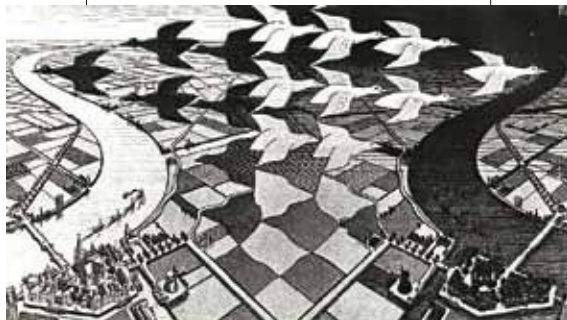
Un nodo essenziale per determinare l’integrazione, l’ampliamento e la differenziazione dei percorsi e degli interventi in rapporto alle esigenze e specificità territoriali, e quindi per la realizzazione della Rete, è l’accreditamento delle strutture. Potranno far parte della rete nazionale sia le istituzioni scolastiche statali o paritarie che offrono percorsi di istruzione professionale, qualora accreditate con accordo tra la Regione e l’Ufficio scolastico regionale, sia i singoli Cfp, qualora accreditati sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al Capo III del Dlgs 17 ottobre 2005, n. 226. La presenza di due modalità di accreditamento, di cui tuttavia per i soli Cfp si conoscono i livelli essenziali richiesti, accresce ulteriormente il rischio di emarginazione e di esclusione del sistema regionale dalla rete nazionale. Tra i livelli essenziali delle prestazioni, che il Capo III “I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale” del Dlgs 226/05 impone ai Cfp, vi è l’obbligo per i formatori – è necessario ricordarlo – di possedere l’abilitazione all’insegnamento. “Le regioni – si legge infatti nel decreto legislativo – assicurano, quali livelli essenziali dei requisiti dei docenti, che le attività educative e formative siano affidate a personale docente in possesso di abilitazione all’insegnamento e ad esperti in possesso di documentata esperienza maturata per almeno cinque anni nel settore professionale di riferimento”. Lo

scoglio dei titoli di accesso richiesti per l'insegnamento nei percorsi triennali, datato 2015, fu superato solo 2 anni dopo. Nel novembre del 2007 fu necessario intervenire a tal fine, in via transitoria, con una norma di garanzia per salvaguardare l'occupazione nel settore dell'IeFP (DI 29 novembre 2007: *“prevedere, ..., l'utilizzo di docenti che siano in possesso dell'abilitazione all'insegnamento per la scuola secondaria superiore o, in via transitoria, di personale in possesso di un diploma di laurea inerente l'area di competenza e di una sufficiente esperienza o, almeno, di un diploma di scuola secondaria superiore e di una esperienza quinquennale. Tale personale deve documentare le esperienze acquisite nell'insegnamento delle competenze di base nella formazione professionale iniziale, ivi comprese quelle maturate nei percorsi sperimentali di cui all'accordo quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003”* (lett. d, art.

2). Tale norma non è però richiamata dal Dlgs 61/17. Come conseguenza dell'estensione dell'offerta triennale e quadriennale di IeFP all'istruzione professionalizzante accreditata, la qualifica e il diploma sono definiti “titoli di studio”.

Sul versante della flessibilità e dell'adeguamento dell'offerta formativa alla domanda proveniente dal territorio di riferimento, gli Istituti Professionali possono stipulare *“contratti d'opera con esperti del mondo del lavoro e delle professioni, in possesso di specifica e documentata esperienza professionale maturata nell'ambito delle attività economiche di riferimento dell'indirizzo di studio e in possesso di competenze specialistiche non presenti nell'istituto... ai fini dell'arricchimento dell'offerta formativa nel rispetto dei vincoli di bilancio...”*. I vincoli di bilan-

cio sono superabili in quanto la norma stessa prevede che vi possa essere la possibilità da parte degli IP di *ricevere finanziamenti da soggetti pubblici e privati*. In altri termini le risorse regionali (risorse pubbliche) oggi destinate ai Cfp potrebbero essere dirottate tutto o in parte agli IP accreditati che hanno istituito i percorsi triennali nel rispetto della programmazione regionale. I Cfp possono accedere ai contratti d'opera, ovvero alle collaborazioni coordinate e continuative, non senza difficoltà e non sempre, solo in deroga alle normative vigenti in materia di contratti di lavoro e solo su specifico accordo con le organizzazioni sindacali.



Insomma, la “nuova istruzione professionale”, come tracciata sia dalla Buona Scuola, sia da Decreto attuativo, avrà una governance nazionale e una vocazione territoriale, sarà accreditata dalle regioni per rilasciare qualifiche e diplomi professionali tra loro correlati e la maturità professionale, avrà un modello didattico e metodologie di apprendimento di tipo induttivo, sarà organizzata per periodi didattici e per unità di apprendimento, potrà formare ad arti e mestieri, utilizzerà personale abilitato all'insegnamento, potrà ricorrere alle prestazioni d'opera, potrà ricevere risorse sia private che pubbliche, opererà in via sussidiaria secondo la nuova definizione, svilupperà attività e progetti di orientamento scolastico, nonché di inserimento nel mercato del lavoro anche attraverso l'appren-

Dobbiamo chiederci se il nostro Paese possa essere l'unico, a fare a meno di un sistema alternativo all'IP che assicuri risultati di tutto rilievo nella lotta all'abbandono, alla dispersione e all'insuccesso scolastico.

distato formativo, si raccorderà con il sistema regionale di IeFP, ove presente,

Vorremo sbagliarci, questo è ovvio, ma il percorso dell'istruzione professionale tracciato dalle disposizioni emanate dal-

la Legge sulla “Buona Scuola” e dal successivo decreto attuativo disegnano e consolidano un inedito modello organizzativo che, inesorabilmente e progressivamente, procede verso l'avvicinamento, la duplicazione, la so-

vrapposizione ed infine verso la sostituzione dell'attuale sistema di IeFP. Sono troppe e troppo consolidate le differenze tra l'IP e l'IeFP per poter ritenere che sia sufficiente richiamare e costituire, forse anche con regole certe, una Rete Nazionale all'interno della quale i due sistemi dell'IP e dell'IeFP rimangono distinti e operanti in condizione di reciproca autonomia. Dobbiamo chiederci se il nostro Paese possa essere l'unico, come in effetti potrebbe avvenire, a fare a meno di un sistema alternativo all'IP che assicuri risultati di tutto rilievo nella lotta all'abbandono, alla dispersione e all'insuccesso scolastico, come l'IeFP ha fatto sino ad oggi, garantendo inoltre, là dove è presente, alti livelli di occupazione giovanile e più in generale di occupabilità.