

QUESTIONI CONNESSE ALLA GESTIONE DEI PERCORSI IFP DI COMPETENZA DEGLI ASSESSORATI REGIONALI

1. Come distinguere la gestione dei percorsi a gestione CFP dai percorsi a gestione IP?

Percorsi gestiti dai CFP

I percorsi gestiti dai CFP – ovvero dalle strutture formative accreditate – sono ordinari¹, ovvero rientrano nella programmazione strutturale e prioritaria da parte della Regione. Questa è tenuta a rendere accessibile l'accREDITAMENTO a tutte le istituzioni che, liberamente, ne fanno richiesta. Può intervenire nel merito, ma non precludere o discriminare in base a natura giuridica o politiche regionali.

Una volta che le strutture risultano accreditate, queste possiedono la soggettività gestionale dei percorsi previsti nella loro integralità, e non possono essere limitate nella loro azione (ad esempio, svolgere solo la parte professionale, oppure solo lo stage, oppure ancora solo il secondo o terzo anno) perché in tal caso si creerebbe un abuso di potere.

Devono quindi essere messe in condizione di presentare progetti relativi alle figure professionali previste e di candidarsi presso l'utenza potenziale. Ciò significa che la Regione programma le figure, ma non ne "contingenta" né i numeri né gli accessi perché in tal caso si creerebbe una discriminazione nell'utenza².

I progetti presentati debbono essere valutati, ma non contingentati: una volta che i requisiti dei progetti sono assicurati, queste sono titolate nell'accogliere gli iscritti. Quindi, devono essere messe in condizione di pubblicizzare la propria offerta presso gli utenti potenziali svolgendo attività di presentazione presso le scuole secondarie di primo grado e tramite tutti gli strumenti di orientamento previsti. Esse, inoltre, raccolgono gli iscritti direttamente senza che vi sia un filtro né da parte delle scuole, né da parte della Regione o delle Province.

Una volta composta la classe potenziale secondo il valore minimo atteso di iscritti, il progetto è finanziato dalla Regione (o Provincia, se delegata) secondo criteri di costo completo, ed ottiene l'autorizzazione non solo per il primo anno, ma per l'intero percorso.

Percorsi gestiti dagli IP

I percorsi gestiti dagli IP seguono il regime della sussidiarietà, ovvero intervengono là dove l'offerta formativa ordinaria delle strutture formative accreditate sia carente. Occorre quindi che la Regione – e le Province se delegate – accerti l' "area di copertura" (figure professionali, territori) e coinvolga gli IP in riferimento a ciò. Gli IP debbono però essere preventivamente accreditati in modo che si accerti la loro capacità (metodologica, organizzativa, logistica) di svolgere i percorsi IFP secondo i LEP nazionali ed i requisiti regionali; inoltre vi deve essere una delibera del Collegio dei docenti e del Consiglio di Istituto che espliciti e sostenga tale volontà. È ragionevole pensare che il processo di analisi delle aree di copertura sia replicato periodicamente (due-tre anni) e che quindi si svolga un monitoraggio puntuale per rilevare i dati di realtà che possono divergere da quelli previsionali.

Gli IP accreditati pubblicizzano la loro offerta formativa (solo percorsi triennali) presso l'utenza potenziale e raccolgono gli iscritti. Da qui in avanti si distingue tra processo giuridico-finanziario e processo formativo:

- dal punto di vista giuridico-finanziario il processo procede come per i corsi quinquennali: una volta che vi sono gli iscritti, il Miur – tramite le sue strutture locali – garantisce l'organico che consente l'attivazione del corso; nulla è dovuto dalla Regione per ciò che concerne le risorse finanziarie.
- Dal punto di vista formativo, è la Regione – con possibile delega alle province – che procede con un proprio coordinamento, con procedure ad hoc, con monitoraggi specifici. La

¹ Legge 53/03 e D. Igs. 226/03

² Il diritto di scelta da parte dell'utente, nell'ambito del diritto-dovere, è prioritario e non sottoposto a criteri "superiori": né dai fabbisogni, né dalla disponibilità finanziaria. Eventuali pratiche selettive (in base alla cronologia delle domande, a colloqui, al voto del diploma della scuola secondaria di primo grado) non sono pertanto legittime.

valutazione finale si svolge secondo la legge regionale. Gli Istituti professionali svolgono i percorsi IFP in modo integrale usufruendo del 20% di flessibilità circa l'orario previsto, così da corrispondere alle specifiche regionali³.

Tre sono i principi costituzionali posti in gioco in tema di sistema di IFP, uno relativo ai cittadini e due alle istituzioni erogative:

- Il principio relativo ai cittadini è la libertà di scelta tra opzioni alternative ed equivalenti, ciò che è sancito dall'articolo sul diritto all'istruzione (art. 34 Cost.) e dalla legge 53/03 e decreto sul diritto-dovere (Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 76).
- I principi relativi alle istituzioni erogative – scolastica e formativa – sono la libertà di educazione⁴, ovvero di "istituire scuole ed istituti di educazione" (art. 33 Cost.) e l'autonomia, sancita dall'art. 117 riformulato nel 2001 a seguito del referendum: quest'ultima si estende per equivalenza dalla scuola in quanto l'istituzione formativa assolve al diritto-dovere e quindi all'obbligo di istruzione.

La "struttura formativa" di cui parla l'accreditamento è da concepire d'ora in avanti come "istituzione formativa".

2. Quali sono i modelli gestionali previsti?

Rispetto alle *formule gestionali*, tra quelle fino ad ora realizzate in fase di sperimentazione, il nuovo ordinamento rende possibili soltanto la gestione integrale dei corsi: in forma ordinaria da parte delle istituzioni formative (Cfp) ed in forma sussidiaria da parte delle istituzioni scolastiche (IP).

Viene esclusa la formula "integrata" perché lederebbe la libertà di educazione e contraddirebbe l'esito dell'accreditamento. Ogni istituzione, infatti, ha facoltà di gestire l'intero percorso in forma integrale e ne risponde direttamente, senza poter delegare tale responsabilità ad altri. I criteri specifici sono i LEP.

Sul piano ipotetico si potrebbero immaginare eventuali collaborazioni Cfp-IP quando questi ultimi non sono attrezzati a rilasciare qualifiche tecniche, ma sul piano pratico-giuridico come fanno questi istituti a superare l'accreditamento se non possiedono tutti i requisiti per la gestione dei corsi?

Rispetto al sistema di erogazione, sarebbe preferibile evitare la soluzione denominata "dotale" preferendo il finanziamento diretto alle istituzioni formative, poiché la prima presenta profili critici dal punto di vista fiscale, programmatico e pedagogico. Il finanziamento diretto risponde più chiaramente alla configurazione del rapporto tra Regioni/Province autonome e istituzioni erogative, che non può essere assimilato ad un mero acquisito di servizi, ma si configura come servizio connesso ai diritti di cittadinanza fondamentali.

3. Quale deve essere, per l'IP, il rapporto tra percorsi triennali e percorsi quinquennali?

Gli IP hanno due sole opzioni:

- gruppi classe composti da studenti che hanno optato per la qualifica (e che perciò seguono l'ordinamento regionale) e che non escludono di voler proseguire per acquisire il diploma di Stato;
- gruppi classe composti da studenti che intendono perseguire un percorso quinquennale per l'acquisizione del diploma di Stato.

Sono da escludere, per gli IP, classi miste con sotto-gruppi di studenti che hanno optato per la qualifica IFP e sotto-gruppi che invece intendono perseguire il diploma senza qualifica.

³ Ad esempio, il riferimento alle ore effettivamente godute dagli allievi nell'arco temporale annuale e triennale, un criterio che la scuola ha introdotto solo ultimamente e non senza problemi.

⁴ È noto che nel nostro ordinamento non esiste sul piano giuridico la "libertà di educazione" da parte del singolo docente perché tale principio è riferito all'istituzione, essendo solo quest'ultima in grado di organizzare un percorso formativo completo ed organico.

4. Come gestire l'accreditamento?

Va ricordato che i sistemi di accreditamento regionali debbono essere riformulati per l'area del diritto-dovere tenendo conto dei LEP che garantiscono la spendibilità delle qualifiche e dei diplomi sull'intero ambito nazionale: la grande maggioranza delle Regioni non vi ha ancora provveduto. Circa l'accreditamento dell'Istituto professionale, occorre considerare che sul piano logistico questi non possiedono tutti i requisiti di norma, avendo usufruito di deroghe successive. Gli investimenti necessari sono rilevanti, ma è possibile derogare da tale principio?

5. Quali sono i parametri di finanziamento?

Il Miur ha spinto – per ovvii motivi legati alla tutela degli IP che, a seguito delle riforme, si trovano in una situazione difficile - per anticipare l'approvazione delle "Linee guida per gli organici raccordi", prima ancora che si elaborasse un Regolamento congiunto Stato-Regioni per definire tutte le gestione dei percorsi IFP, così da chiarificare tutte le questioni aperte e consolidarne il sistema di offerta. L'elaborazione di questo documento rimane necessaria ed urgente, anche con il coinvolgimento del Ministero del Lavoro che fornisce la quota di gran lunga maggioritaria di finanziamento statale per l'obbligo di istruzione.

Rimane aperta, tra i vari temi che debbono essere regolati da tale strumento, la questione del finanziamento: in effetti, gli attuali parametri regionali non seguono alcun criterio di armonizzazione. Si propone, per sciogliere tale nodo, ad applicare il principio del "parametro standard" sul piano nazionale vincolando le Regioni e Province autonome ad osservarlo rigorosamente, comprese le certezze di erogazione⁵.

6. Come regolarsi per il IV anno?

L'approvazione da parte del Coordinamento Stato-Regioni di un elenco di 21 qualifiche e di altrettanti diplomi professionali rende necessario adeguare l'intera offerta formativa nazionale a tale quadro, senza considerare opzionale questa seconda parte dell'offerta. Essa infatti qualifica il disegno delle legge-quadro di riferimento per il sistema educativo, ovvero la 53/03, e qualifica il diritto di istruzione dei cittadini.

Non è assolutamente giustificabile sul piano giuridico costituzionale la differenza di trattamento dei cittadini a questo proposito, a seconda della particolare visione politica delle amministrazione regionali.

7. Come inquadrare giuridicamente l'intera questione?

Tutto quanto indicato giustifica l'adozione di una nuova generazione di leggi regionali per il sistema educativo di istruzione e formazione, con specifico riferimento all'istruzione e formazione professionale.

Con la messa a regime dei regolamenti connessi al decreto legge 226/05, diventa ordinaria l'offerta di IFP entro il "sistema educativo di istruzione e formazione", così come configurato dalla legge 53/03. Si attiva quindi il fattore che rende davvero storico l'evento dell'istituzionalizzazione del sistema IFP: il riferimento costituzionale, che non è più dato dal solo art. 35 relativo al diritto al lavoro, ma anche dall'art. 34 che tratta del diritto all'istruzione.

La vecchia "formazione professionale", normata dalla legge quadro 845/78, concepiva tale formazione come "strumento delle politiche attive del lavoro"; essa non era obbligatoria e non gli venivano riconosciute le caratteristiche educative e culturali di cui si è detto, ma rappresentava una modalità con cui la Repubblica tutelava il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Il riferimento costituzionale era quindi il primo articolo del Titolo III, quello relativo ai "rapporti economici".

La nuova IFP⁶ non rinnega questo fattore poiché propone comunque una formazione che consente ai giovani di poter esercitare ruoli sociali attivi, ma la colloca prioritariamente

⁵ È noto che i ritardi di finanziamento procurano alle istituzioni formative costi per interessi bancari che peraltro non vengono riconosciuti in sede di rendicontazione

⁶ L'espressione IFP riguarda il sistema di offerta sopra rappresentato che, lo ricordiamo, deve essere accessibile anche lungo tutto il corso della vita. La formazione continua non finalizzata a qualifiche e diplomi – i corsi di aggiornamento e di specializzazione – viene denominata ancora "formazione professionale".

nell'ambito del diritto all'istruzione, l'ultimo articolo del Titolo II relativo ai "rapporti etico-sociali" che in tal modo attribuisce alla IFP stessa qualità educative e culturali facendone uno dei canali di assolvimento del diritto-dovere e quindi dell'obbligo di istruzione.

Il sistema educativo di istruzione e formazione risulta composto, per il secondo ciclo degli studi, dal sistema dell'"istruzione" e dal sistema dell' "istruzione e formazione professionale". I percorsi relativi a quest'ultimo "realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione" (art. 2, comma 1, lettera h).

Nello stesso articolo si indicano le modalità di accertamento di tale rispondenza, anche ai fini della spendibilità dei predetti titoli e qualifiche nell'Unione europea, si afferma che tali titoli e qualifiche costituiscono condizione per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore; in particolare si afferma che il diploma quadriennale consente di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università.

Si configura in tal modo l'offerta formativa del sistema IFP, che poggia su tre elementi rilevanti, che ne costituiscono nel contempo la novità rispetto al quadro precedente:

- 1) il percorso formativo si sviluppa lungo una linea di continuità verticale, togliendo la qualifica professionale dallo stato di isolamento in cui era posta in precedenza;
- 2) il percorso verticale è costituito da due tappe collocate entro il diritto-dovere di istruzione e formazione (qualifica triennale, diploma quadriennale e da un'opportunità formativa conclusiva del percorso IFP (la specializzazione tecnica superiore) ed un modulo integrativo per l'accesso all'esame di Stato. Il punto centrale del percorso è rappresentato dal diploma quadriennale, di livello 4 EQF, da cui si diramano tutte le possibilità ulteriori e che rappresenta pertanto lo snodo ed il riferimento fondamentale del sistema;
- 3) in ogni punto del percorso sono possibili passaggi da e per il sistema dell'istruzione, sia direttamente sia tramite moduli di recupero (Larsa): ciò esclude la separazione tra i due sistemi e rende fluidi i cammini delle persone che vi si inoltrano.

