

## 1. Limiti della presente nota

A normativa vigente un giovane, dopo i 14 anni, può scegliere di frequentare:

- un percorso di durata quinquennale di scuola secondaria superiore;
- un percorso triennale di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), con possibilità proseguire in un ulteriore quarto anno formativo nella IeFP;
- un monte ore formativo, dopo i 15 anni, da svolgersi all'interno di un contratto di apprendistato.

La legge 53/30 ed i relativi decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005 hanno definito, infatti, l'assetto del complessivo **sistema educativo di istruzione e formazione**, nel quale i giovani sono tenuti ad assolvere il diritto – dovere all'istruzione e alla formazione "almeno" fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il 18° anno di età.

Tenuto conto, inoltre, di quanto previsto da ulteriori provvedimenti (legge n. 296 del 2006 - Finanziaria 2007, art. 13 della legge n. 40 del 2007 e art. 64 della legge n. 133 del 2008), l'assetto del **secondo ciclo** di Istruzione e Formazione è, oggi, costituito da due (sotto)sistemi:

- quello dell'**Istruzione Secondaria Superiore**, che è articolato nei *Licei*, negli *Istituti tecnici* e negli *Istituti professionali* – dove agiscono istituzioni scolastiche di competenza statale o paritaria;
- e quello dell'**Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)**, di competenza delle Regioni, che è articolato nei *percorsi formativi di IeFP triennali e quadriennali* e nei *percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione*, dove agiscono in via ordinaria *le istituzioni formative accreditate* (i CFP) e, in via sussidiaria, gli *Istituti Professionali di Stato*<sup>1</sup>.

Anche i soli pochi cenni relativi all'ordinamento vigente – cfr. anche **Scheda 1**, allegata alla presente nota – e ristretto al solo (sotto)sistema di IeFP, rimandano a varie problematiche che potrebbero essere approfondite:

- il problema dell'**orientamento** alla scelta<sup>2</sup>;
- il problema dei **soggetti** (cioè le "istituzioni formative", gli Istituti Professionali di Stato, le imprese formative (?) accreditate) che operano nel secondo ciclo<sup>3</sup>;
- il problema della costruzione di una **filiera professionalizzante**<sup>4</sup> che dalla formazione professionale iniziale (FPI) prosegue fino alla formazione superiore non accademica, filiera che, ad oggi, come si evince anche dalla citata scheda 1 allegata, è ancora da definire su vari aspetti;
- l'**interazione** tra la formazione professionale iniziale (FPI), superiore (FS) e continua (FC)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Per completezza si può precisare che, nelle Regioni, sta emergendo una offerta articolata in: percorsi formativi di durata triennale che sfociano nella *qualifica professionale* (con la possibilità di un ulteriore quarto anno di IeFP che sfocia nel *diploma professionale*), *percorsi formativi in apprendistato* che dovrebbe sfociare nel conseguimento di una qualifica professionale, percorsi di durata varia denominata generalmente "*percorsi destrutturati*".

<sup>2</sup> Cfr. *Rapporto Orientamento 2010. L'offerta e la domanda di Orientamento in Italia*, presentato il 26 maggio 2011, dove viene affermato: "*Prevale una dimensione orientativa molto emergenziale e 'terapeutica' finalizzata al sostegno piuttosto che preventiva e maturativa di educazione alla scelta*". Infatti ad avvalersi di questo servizio, si legge ancora nel Rapporto, sono soprattutto "*i soggetti con caratteristiche di debolezza rispetto al mercato del lavoro quali donne, giovani, disoccupati o in cerca di prima occupazione, soggetti in cassa integrazione*" (*Rapporto Orientamento 2010. L'offerta e la domanda di Orientamento in Italia. Sintesi*, p. 184).

<sup>3</sup> Quanto affermato sopra, "dove agiscono in via ordinaria *le istituzioni formative accreditate* (i CFP) e, in via sussidiaria, gli *Istituti Professionali di Stato*" non è del tutto scontata. In alcune Regioni l'offerta dell'Istituto Professionale di Stato si sta rivelando "sostitutiva" anziché "sussidiaria". Un pericolo che potrebbe estendersi anche in altre Regioni dove oggi operano le istituzioni formative accreditate a causa della carenza delle risorse finanziarie.

<sup>4</sup> In Italia il sistema di offerta professionalizzante (il comparto VET) non è un tutto unitario come è, invece, in molti paesi europei. Vari sono i pezzi progettati ma non del tutto armonizzati: c'è, infatti, la *componente tecnica*, oggi ancora la più rilevante, la componente dell'*istruzione professionale* che nelle intenzioni iniziali ha avuto l'intento di fornire quadri operativi all'industria ma che nel prosieguo si è caratterizzata per essere la "scuola popolare" nell'ambito secondario superiore, per poi assimilarsi in certa parte all'istruzione tecnica, la *componente dell'(istruzione e) Formazione professionale*, che si presenta fortemente differenziata sia per tipologie di intervento che per territori, la *componente dell'apprendistato* che non ha mai rappresentato un modello formativo peculiare.

<sup>5</sup> E' ribadito ancora, nel Rapporto annuale sulla Formazione continua. 2010, del 7 marzo 2010, lo svantaggio che ha il giovane scarsamente qualificato rispetto a quello ricco di istruzione e, quindi la stretta connessione tra FPI e la FC: "l'istruzione si conferma un fattore discriminante nell'accesso alla formazione: a percentuali molto basse di partecipazione alle attività formative fra i lavoratori in possesso di scuola dell'obbligo (28,6%) si contrappongono tassi molto elevati in corrispondenza dei laureati (69,8%)."

Con la presente nota mi concentrerò solo su una delle offerte, la **IeFP**, perché è stata giudicata da più parti "rilevante" e "innovativa" dal punto di vista progettuale ma non sufficientemente presa in considerazione dal punto di vista dell'ordinamento e dalle scelte delle Regioni.

Prima di passare al tema faccio un cenno sull'apprendistato motivando quanto si dice di questo istituto che appare, ancora oggi, una opportunità più "virtuale" che "reale".

Sull'istituto nel suo complesso, l'XI Rapporto<sup>6</sup> scrive: *"Gli effetti della crisi finanziaria internazionale, che hanno cominciato a interessare l'occupazione a partire dalla fine del 2008, sembrano aver investito anche l'apprendistato: i dati INPS per il 2009 registrano un numero di occupati inferiore alle seicentomila unità, ovvero 591.800. Dunque, per la prima volta dal 1998, anno della prima riforma dello strumento, i dati mostrano una flessione della media annua degli occupati ..."*.

In una visione di insieme il Rapporto afferma che *"nonostante il peso della difficile congiuntura economica, l'apprendistato si conferma per i giovani un valido canale di accesso al mercato del lavoro"*.

Il medesimo Rapporto sull'*Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di Istruzione e Formazione* registra il peso modesto dei giovani coinvolti (17.993 minori, rispetto agli oltre 170.000 giovani nella formazione dei percorsi triennali di IeFP, 10.000 giovani circa in attività formative non specifiche, quindicenni attestati appena sull'1% sul totale degli apprendisti minori nel 2008) e la persistente criticità: *"l'attuazione dell'art. 48 del D. Lgs. 276/2003, che disciplina l'apprendistato del diritto-dovere di istruzione e formazione, continua a rappresentare un elemento di criticità"* (XI Rapporto, p. 34).

Anche alla luce dei soli pochi dati richiamati sono comprensibili i tentativi di rilancio di questo istituto.

Particolarmente meritevole di attenzione è l'Intesa tra il MLPS, il MIUR e la **Regione Lombardia** del 26 settembre 2010 che programma una fase sperimentale quadriennale volta alla definizione di un modello formativo che favorisca il conseguimento del titolo di qualifica attraverso l'apprendistato, prevedendo un percorso di 400 ore annue, esterne o interne all'azienda. In esito al percorso gli apprendisti potranno conseguire la certificazione finale secondo le modalità previste per i percorsi in diritto-dovere di istruzione e formazione.

Una Intesa analoga nelle finalità è quella firmata dal MLPS, dal MIUR e dalla **Regione Veneto** il 9 dicembre 2010.

Ma il provvedimento più organico che intende "riformare" tutto l'istituto è lo **Schema di decreto legislativo** che attua la delega conferita al Governo dalla legge in materia di previdenza, lavoro e competitività per favorire la crescita (Legge n. 247 del 2007) approvato dal Consiglio dei Ministri il 5 maggio 2011.

La proposta va nella direzione della forte semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente che, allo stato attuale, scoraggia le imprese ad assumere giovani in apprendistato. Il testo approvato in prima lettura è molto lineare:

- definisce questo istituto come via privilegiata per far entrare i giovani nel mercato del lavoro;
- conferma le tre tipologie previste dalla c.d. Riforma Biagi ma ne riformula i titoli: *apprendistato per la qualifica professionale, apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, apprendistato di alta formazione e ricerca*
- ne puntualizza le finalità; semplifica il complicato intreccio tra norme nazionali, regionali e contrattazione collettiva affidando soprattutto a quest'ultima la disciplina dell'istituto e alle Regioni il compito di definire la formazione e la certificazione delle competenze.

---

<sup>6</sup> MLPS, *Monitoraggio sull'Apprendistato. XI Rapporto*, 14 marzo 2011.

Tra le novità, meritano di essere segnalate

- il contratto di *apprendistato per la qualifica professionale* applicabile anche nelle Regioni che ad oggi non hanno provveduto a regolamentarlo,
- l'apertura dell'*apprendistato di alta formazione e ricerca* ai percorsi di praticantato per l'accesso agli ordini,
- la possibilità di *finanziare la formazione degli apprendisti anche con le risorse dei fondi interprofessionali* oltre che a quelli delle regioni.

Su questo testo, già presentato alle parti sociali, dovrà essere sancita l'Intesa in Conferenza Stato – Regioni e acquisito il parere delle Commissioni parlamentari.

Ad una prima lettura della proposta sono molti ad affermare quanto sia necessario lo sforzo di semplificare e rilanciare questo istituto. Una proposta che, se si rivelerà efficace, andrà ad "*arricchire*", "*allargare*" le opportunità formative per intercettare "*il maggior numero di giovani*" in diritto – dovere. Una opportunità, tuttavia, che si potrà proporre come "*altra*", trattandosi di un contratto di lavoro a causa mista e non di una offerta stabile come dovrà essere, invece, quella della *leFP* triennale e quadriennale.

## 2. I percorsi formativi triennali e quadriennali

### 2.1. Una proposta "collaudata" e "di successo"

I percorsi triennali e quadriennali sono stati sperimentati, validati e si sono rivelati "un vero successo" per i giovani.

a. Ad attestarlo è anche l'ultima ricerca **ISFOL**<sup>7</sup> in ordine di tempo:

*I percorsi triennali di IeFP sono un importante canale di accesso al mercato del lavoro: già a 3 mesi dal conseguimento della qualifica un giovane su due ha trovato il suo primo impiego e dopo tre anni la quota degli occupati al 59%.*

*L'IeFP è anche un valido strumento per stimolare la prosecuzione degli studi. Al termine del percorso un terzo dei partecipanti decide di svolgere un'altra esperienza formativa e dopo 3 anni un giovane su dieci sta ancora studiando.*

Ci sono anche altre fonti che ne attestano il successo.

b. La **crescita quantitativa** degli allievi, innanzitutto.

Scriva Francesco Scrima, Segretario Generale Cisl Scuola, "Nell'arco di soli di 8 anni circa 170.000 giovani, tra i 14 ed i 17 anni si sono iscritti ai percorsi regionali di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) con l'obiettivo di acquisire una qualifica professionale riconosciuta e spendibile a livello nazionale ed europeo e con la speranza di un lavoro dignitoso e soddisfacente. Questi nostri giovani, che esprimono un concreto bisogno di professionalità e di istruzione pratica erano poco più di 20.000 nel 2003. Nessun settore nel nostro Paese ha fatto registrare, in un tempo così breve, una analoga crescita. E' anche attraverso la Formazione Professionale, la Buona Formazione Professionale, che si sta combattendo la durissima lotta all'abbandono e alla dispersione scolastica, all'esclusione e all'emarginazione di tanti giovani, soprattutto di coloro che provengono da realtà territoriali, linguistiche e culturali diverse dalla nostra. La Scuola e la Formazione Professionale, in particolare in certe aree del nostro Paese, non solo in quelle dove è forte il tessuto economico e produttivo, sono chiamate a collaborare nell'interesse comune dei nostri giovani" (Cisl Scuola 2011, p.3).

c. La "**motivazione all'apprendimento degli allievi**"

Nelle conclusioni della ricerca effettuata dall'ISFOL dal titolo *La domanda di Istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione. I risultati dell'indagine ISFOL, 2008*, si legge: "In conclusione, dai risultati della ricerca emerge la fotografia di un sistema che si caratterizza, da una parte, come scelta di tipo professionale – vocazionale, dall'altra come sostegno finalizzato alla prevenzione della dispersione formativa. Infatti, il processo di apprendimento – insegnamento basato sulla pratica e sull'esperienza, grazie anche all'utilizzo di stage e laboratori, risponde ad una utenza giovanile caratterizzata da una pluralità di bisogni e di interessi differenziati e a situazioni socio-culturali diversificate. Un canale di formazione professionale iniziale di qualità rappresenta, quindi, uno strumento prezioso per supportare una partecipazione più vasta alla formazione lungo tutto l'arco della vita, in un'ottica di inclusione sociale"<sup>8</sup>.

**Crescita e motivazione:** due elementi davvero sorprendenti se **sorprendenti** se paragonati agli atteggiamenti dei quindicenni nei confronti dell'offerta di istruzione che va in tutt'altra direzione.

Lo attesta una **recentissima indagine internazionale** riportata da Tuttoscuola del 29 marzo 2011. Le indagini campione vanno sempre prese con una certa prudenza ma qualcosa di vero lo dicono sempre.

---

<sup>7</sup> ISFOL, *Comunicato sugli esiti occupazionali dei percorsi triennali*, 12.05.2011

<sup>8</sup> ISFOL, *Sintesi della ricerca, "La domanda di formazione dei giovani in diritto – dovere all'istruzione e alla formazione"*, 2008.

Si tratta della ricerca internazionale dal titolo "*Sistema di indagini sui rischi comportamentali in età 6-17 anni*" che in Italia è entrata a far parte di un progetto nazionale coordinato dall'Istituto Superiore di Sanità.

L'indagine ci consegna ancora una volta - la precedente edizione era del 2006 - un **mondo studentesco a cui**, a quanto sembra, **non piace la scuola**: quartultimo posto per il livello di soddisfazione dei quindicenni, rispetto ai 41 paesi partecipanti all'indagine. Il confronto con i percorsi formativi triennali, quanto meno, sorprende!

#### d. I "soggetti" attuatori della proposta

E' utile tenere presente che a "progettare" e a "sperimentare" questa particolare offerta formativa sono stati soprattutto gli Enti di Formazione Professionale aggregati in CONFAP e in FORMA. Solo la Regione Lombardia ha coinvolto, nella sperimentazione, anche gli Istituti Professionali di Stato.

Dunque una offerta erogata da "istituzioni formative" del privato sociale prima che istituzioni statali o regionali e con costi più contenuti rispetto all'equivalente percorso erogato dall'Istituto Professionale di Stato<sup>9</sup>

## 2.2. Alcuni punti di forza: ipotesi che ne spiegano il successo

### a. Un'esperienza di valore<sup>10</sup>

La formazione professionale in diritto-dovere vede un concentrato di **capacità educative, didattiche ed organizzative** che si rifanno ad un'esperienza storica degli Enti promotori entro un contesto rinnovato. Tale rinnovamento è da riferire alle mutate condizioni di disegno del sistema che si regge ora su risultati di apprendimento (*outcome knowledge*) ed include la certificazione delle competenze secondo un approccio il più possibile autentico.

Essa esprime una decisa **corrispondenza alle esigenze dei giovani e della società**: una componente importante del mondo giovanile desidera una formazione reale, attiva, che consenta l'inserimento nella realtà tramite una qualifica ed un diploma professionale. Il nostro sistema economico necessita di una generazione di lavoratori veramente qualificati, in grado di sostenere l'uscita dalla crisi economica in un contesto in cui si fa più rilevante la sfida della cultura del lavoro e dell'innovazione.

Ma tale corrispondenza non è solo nello sbocco, ma anche nel **metodo**: questo pone in luce la volontà di valorizzare le risorse del mondo giovanile, tramite un approccio agli allievi che non riflette un'idea progressiva e meccanica del loro cammino, ma considera le vicissitudini che possono aver incontrato, fornendo loro la possibilità di mettersi di nuovo alla prova in un contesto differente. Degli allievi, in buona sostanza, si cercano non già le lacune iniziali, bensì le potenzialità, al fine della loro valorizzazione in quanto persone e cittadini, ed in forza di ciò futuri lavoratori consapevoli e responsabili.

Un altro fattore di pregio è dato dai legami con il **contesto**: il CFP è solitamente inserito in un contesto con cui intrattiene legami intensi e significativi, specie con la rete delle imprese, dei tecnici e degli imprenditori, tra cui molti sono gli ex allievi. Lo stage rappresenta una pratica adottata da molto tempo, con metodologie concrete e avvalorate dall'esperienza.

Ma il cuore del metodo risiede indubbiamente nella **centralità dei laboratori professionali**: questi costituiscono davvero al centro del percorso formativo; essi hanno una valenza di motivazione ed anche di mobilitazione. In tal modo, all'"imparare a lavorare" si affianca l'"imparare lavorando", in una prospettiva non solo operativa, ma anche culturale e civile.

---

<sup>9</sup> Cfr. Salerno G., *Dalla spesa storica ai costi standard della istruzione e Formazione Professionale Iniziale*, in Rassegna CNOS, 2/2010, pp. 215-224.

<sup>10</sup> Si tratta di considerazioni liberamente tratte da: NICOLI D., *Istruzione e Formazione professionale: un percorso formativo di successo*, di prossima pubblicazione su Rassegna CNOS 2/2011.

Un ulteriore fattore di qualità è costituito dalla **professionalità degli operatori**: i formatori della FP racchiudono i tre profili di cui si compone il ruolo: formatori, accompagnatori (o facilitatori), componenti la comunità educativa. L'attività degli operatori moltiplica le situazioni di apprendimento e fornisce un valido punto di riferimento ai giovani.

Tutto quanto detto trova un riferimento comune di tipo vitale di **chiara ispirazione educativa**, e avvertibile in un clima accogliente ed amichevole: il CFP è solitamente una "seconda casa" in cui i giovani possono essere accolti ed accettati per quello che sono. A loro viene rivolta una proposta esigente, non accomodante, basata sulla serietà dell'impegno degli adulti che vi operano.

I fattori di successo della FP risultano quindi essere in parte metodologici ed organizzativi, ma decisiva appare l'ispirazione educativa ed i valori che questa esprime sul piano delle azioni formative:

- fiducia nei giovani, evitando il "lamento nazionale" sulla decadenza del mondo giovanile;
- intelligenza del fare che informa il metodo di studio;
- visione positiva del reale;
- ruolo del formatore come componente di una comunità che condivide un progetto educativo;
- valore dell'autonomia delle istituzioni formative nella direzione dell'eccellenza.

La FP rappresenta **una rilevante esperienza pedagogica della società civile entro un quadro in cui domina il soggetto statale**, ben al di là dei valori presenti nei paesi con cui normalmente ci confrontiamo. Il quadro normativo la riconosce, ma essa fluttua di continuo in un mare agitato ed incerto, anche a causa di un errore di prospettiva nel porre la questione economica<sup>11</sup>.

#### **b. La proposta di una "nuova cultura del lavoro e di identità del cittadino"**

Se nel passato educazione e formazione rappresentavano elementi contrapposti, la prima tendente a "trarre fuori" dalla persona le sue potenzialità peculiari e la seconda invece a incasellarla entro una forma sociale riconosciuta, da qualche tempo si è assistito ad una loro sempre maggiore convergenza, e ciò a causa sia di fattori sociali ed economici sia culturali ed antropologici.

Dal punto di vista sociale ed economico, si è sempre più indebolito il paradigma tayloristico e l'organizzazione "scientifica" del lavoro in cui questo veniva svolto; a causa della crescente mutevolezza del sistema e della crescente valenza cognitiva, relazionale ed estetica del lavoro, buona parte delle figure lavorative sono state investite di attese di tipo nuovo, che richiedono un bagaglio crescente di competenze e di saperi. Inoltre, la consapevolezza dei rischi connessi alla crisi economica ha posto in chiaro l'importanza di concentrare lo sviluppo su un incrocio virtuoso tra ricerca, *business* e formazione, per poter competere con i vecchi ed i nuovi protagonisti della scena globale.

Dal punto di vista culturale ed antropologico, il comparto della formazione professionalizzante ha suscitato un crescente interesse in quanto occasione di formazione di identità forti e stabili, dotate di autonomia e responsabilità, in grado di porsi nel contesto nuovo con doti di iniziativa ed intraprendenza e capaci di apprendere continuamente a partire dalle sollecitazioni della realtà.

---

<sup>11</sup> Sempre il prof. Nicoli, sulla scelta strategica dell'avvio di questa particolare filiera scrive: "Per capire l'importanza di quanto è accaduto, occorre riandare al 1962, anno dell'introduzione della scuola media unica che veniva realizzata eliminando l'avviamento professionale, considerato (per la verità non solo allora) come un fattore di discriminazione e disuguaglianza sociale (Crainz G., pp. 229-230). L'esito di tale riforma è implicito nel fatto che, quarant'anni dopo, con la legge 53/03, l'ulteriore elevamento dell'obbligo di istruzione a 10 anni (che, come ricordato, prende ora il nome di diritto-dovere) non è stato effettuato unificando in un biennio tutti i percorsi formativi esistenti, ma tramite il principio della "equivalenza formativa" che indica le mete comuni di percorsi formativi che rimangono quindi differenziati. Oggi emerge, rispetto a quella scelta, il limite dell'egualitarismo, il pericoloso livellamento al basso della cultura impartita a scuola e la demotivazione che giunge fin'anche al rifiuto dello studio da parte degli studenti" (Rassegna CNOS, 1/2011, p. 137-138).

Il centro della domanda sociale si è spostato in altri termini sugli aspetti antropologici, e ciò pone in difficoltà istituzioni scolastiche troppo centrate sull'istruzione e istituzioni formative che mirano eccessivamente ad "addestrare" a ruoli standard, sempre meno presenti nel tessuto sociale ed economico.

Di conseguenza muta il concetto di qualità del sistema formativo. Questo richiede attualmente che siano perseguite tre linee di rinnovamento:

1. la prima riguarda il rinnovamento della didattica e quindi della qualità del personale docente;
2. la seconda mira al rinnovamento delle relazioni tra l'istituzione scolastica e formativa ed il suo contesto di riferimento e comporta una qualità dell'organizzazione interna;
3. la terza persegue la qualità del governo e della regolazione del sistema nel suo complesso, da cui emerge in modo particolare l'urgenza di dare risposta ai diritti educativi e formativi dei cittadini, che possono essere riassunti nei seguenti quattro:
  - sviluppare le proprie potenzialità entro un percorso formativo appropriato
  - acquisire competenze tali da consentire di esercitare positivamente un ruolo sociale attivo
  - vedere riconosciuto il proprio bagaglio di apprendimenti comunque acquisiti (in modo formale, informale e non formale)
  - perseguire una formazione lungo tutto il corso della vita in modo coerente con le necessità di un percorso non lineare, che prevede transizioni e fasi di crisi oltre che di ripresa.

La cultura del lavoro post-fordista risulta incorporata nei processi, nelle regole, negli stili propri delle comunità professionali; essa si forma nel momento in cui si sviluppa il processo costruzione del sapere professionale, e quindi quando il gruppo in azione si confronta con i compiti-problema del proprio campo e che suscitano processi di consapevolezza, fronteggiamento e soluzione. In tal modo l'attività del conoscere non procede per suddivisione ed ordinamento dei fenomeni, ma tramite un coinvolgimento della persona, posta all'interno delle relazioni che disegnano l'ambito del lavoro, così da poter accedere ai due livelli del sapere professionale: evidente e tacito. Il tipo di intelligenza che viene mobilitato nel lavoro è quella che i Greci chiamavano *métis*: «insieme di attitudini mentali ... che combinano l'intuizione, la sagacia, la previsione, l'elasticità mentale, la capacità di cavarsela, l'attenzione vigile, il senso dell'opportunità» (Morin 2000, 17).

Il pensiero che si mobilita in questo modo procede secondo il principio ologrammatico per cui il tutto è sempre presente nelle parti ed è più della loro somma. Inoltre richiede una partecipazione del soggetto che, a partire dalla consapevolezza circa le sue prerogative, si espone nell'azione lavorativa per poi ritornare in se stesso arricchito (in forma non meramente cognitiva) dagli apprendimenti acquisiti tramite l'esperienza.

La novità apportata dal processo di professionalizzazione è costituita dall'arricchimento progressivo del valore culturale e relazionale di molte posizioni di lavoro. È notevole il numero di persone che sono chiamate, lavorando, a cogliere i molteplici significati dell'agire, mobilitare le proprie prerogative sotto forma di capacità personali, abilità, competenze ed in definitiva acquisire una vera e propria expertise professionale difficilmente riconducibile a modelli formali. Se il lavoro corrispondente ad una o poche mansioni ripetitive, esso presenta una povertà di stimoli e di sollecitazioni; se al contrario diviene significativo, esso costituisce per la persona che lo esercita un'esperienza in grado di metterne in valore le potenzialità, proponendo una dinamica di mobilitazione, coinvolgimento, riconoscimento e riflessione, tale da acquisire una decisa valenza educativa e non solo formativa.

La valenza formativa si riscontra nel fatto che questo tipo di lavoro consente al soggetto di potersi inserire nella società assumendo quella specifica forma, evidenziata in atteggiamenti e comportamenti, adeguata ai requisiti del ruolo che si intende ricoprire. La valenza educativa del lavoro si coglie nel fatto che, per le dinamiche che gli sono proprie, tale lavoro risulta anche un'occasione privilegiata perché la persona si renda consapevole delle proprie capacità, si disponga in modo positivo nei confronti della realtà, sviluppi una serie di relazioni che ne

sollecitano la socievolezza inserendola nel vivo del processo storico con un proprio contributo consapevole e critico, aperto a miglioramenti progressivi.

L'esperienza lavorativa si propone così come un'esperienza preziosa rispetto al mondo personale proprio perché fornisce al soggetto un'occasione concreta e significativa per mettere in circolo i suoi talenti, misurandosi con una realtà ricca di stimoli e di prove. Molti sono gli aspetti educativi delle esperienze che in tal modo vengono proposte: la comprensione delle attese e delle problematiche del contesto e l'ascolto dell'altro; l'inserimento in una dinamica di comunità e di gruppi di lavoro; l'assunzione di un compito riconosciuto socialmente, la decisione circa la condotta da seguire tenendo conto anche delle sue valenze etiche, l'elaborazione di un corso d'azione coerente; la disposizione a mettersi alla prova ponendo in valore le risorse possedute, la verifica e la valutazione dei passi e degli esiti via via perseguiti; la disponibilità al giudizio altrui riferito al valore della propria opera; l'acquisizione di un patrimonio di saperi e competenze, oltre che di padronanza e capacità di visione sulla scorta dell'esperienza svolta.

Mentre la scuola soffre per l'inerzia dei suoi programmi ed è alla ricerca di occasioni di apprendimento su cui mobilitare le risorse dei suoi destinatari affinché possano giungere ad un apprendimento autentico, il lavoro risalta sempre più come una "forma pedagogica" convincente, poiché propone un processo di azione ricco di significati e di valori, oltre che di relazioni, che si svolge secondo una modalità che consente di cogliere la cultura entro una dimensione vitale, diversamente dai processi formativi burocratizzati in cui la cultura è fatta oggetto di un trattamento formale.

Il lavoro «assume una rilevanza specifica in quanto modalità di espressione dell'identità personale, poiché in esso vengono coinvolte non unicamente le capacità operative manuali, bensì la dimensione cognitiva, motivazionale creativa, culturale, etico valoriale» (Bocca 1998, 104). L'esperienza lavorativa non consiste soltanto in una dinamica verso l'esterno, ma comprende pure un cammino interiore, consentendo alle persone di riconoscere la propria vocazione e di sviluppare le proprie potenzialità in una varietà di relazioni sociali. Il lavoro, dal punto di vista di chi lo esercita, presenta infatti un duplice significato:

- è una relazione di servizio, dotata di utilità sociale, volta a trasformare le forme della convivenza secondo i canoni propri della cultura di riferimento;
- è una relazione interiore ovvero espressione della personalità e possibilità di crescita e perfezionamento umano.

Il lavoro è un vero e proprio "vestito" che modella la personalità. Non si aggiunge alla personalità come qualcosa di estraneo ad essa: emerge da questa come il suo modo di essere e di esprimersi socialmente. In un certo modo esso "viene da dentro" e si esprime in passione, curiosità e desiderio di apprendere e migliorare continuamente.

Il lavoro costituisce un'esperienza privilegiata che consente di condurre la persona verso quelle mete che ne fanno un cittadino a tutti gli effetti, in grado assumere un profilo di responsabilità di fronte agli altri ed alla società nel suo complesso sapendo esercitare precisi ruoli sociali. Nella realizzazione di beni e servizi il lavoratore non solo crea valore ma costruisce anche relazioni sociali positive se ciò che viene realizzato è secondo il bene dell'uomo e della società.

La proposta dell'IeFP corrisponde in pieno alla nuova concezione di cittadinanza europea sottesa alle "competenze chiave" e riflette una rinnovata rilevanza della formazione professionalizzante come occasione per formare insieme la persona, il cittadino ed il lavoratore. L'idea di una cittadinanza solo politica – racchiusa nell'esercizio dei diritti di voto - risulta oggi incompleta; l'enfasi deve essere portata decisamente dalla polis alla civitas, luogo di liberi cittadini, come nella tradizione Fiorentina dell'"Umanesimo civile" ben rappresentata da Coluccio Salutati. Secondo tale autore, una piena realizzazione personale necessariamente implica l'essere utile agli altri attendendo al bene pubblico, sviluppando in tal modo una connessione nel contempo espressiva e creativa tra persona, ovvero l'uomo autentico, e la comunità, il vivere associato in cui si esprime una civile forma di vita (Gualerni 2001, pp. 13-14).

## 2.3. Punti di debolezza di questa offerta

### a. La disomogeneità geografica

E' nota e ampiamente documentata la "dimogeneità" territoriale di tale offerta.

L'Italia, da questo punto di vista, potrebbe essere divisa in tre aree:

- l'area del Nord, estesa però alla Provincia di Roma ed alla Sicilia, che presenta una percentuale di giovani iscritti ai percorsi Ifp che va dal 3 al 15% del totale con una prevalenza degli Enti accreditati che, nel caso del Veneto e del Trentino diviene presenza esclusiva;
- l'area in cui la presenza degli enti convenzionati è di fatto esclusa (Valle D'Aosta, Toscana, Marche, Campania);
- l'area in cui la IeFP ha una presenza marginale e quindi svolge un compito di mero recupero sociale senza un radicamento solido e duraturo (le altre realtà).

### b. Il nodo delle risorse finanziarie

Allo stato attuale questa particolare offerta è sostenuta da tre tipologie di finanziamento: regionale, nazionale ed europeo.

Quello europeo va ad estinzione in quanto l'Italia ha posto questa offerta nell'ordinamento.

Quello nazionale è legato a due Ministeri: il MLPS e il MIUR.

Il MIUR ha sospeso la sua parte di finanziamento.

Il MLPS, invece, eroga una sua cifra alle Regioni, che si riporta qui sotto:

*"Ai sensi dell'art. 68, comma 4, della legge 17 maggio 1999, n. 144 e successive modificazioni e integrazioni vengono stanziati somme per finanziare l'esercizio del diritto – dovere all'istruzione e alla formazione (d. lgs. 76/05):*

Anno 2010: €. 189.109.570,00

Anno 2009: €. 209.109.570,00

Anno 2008: €. 202.109.570,00

Anno 2007: €. 202.109.570,00

Anno 2006: €. 203.409.570,00

Anno 2005: €. 204.709.570,00

Anno 2004: €. 204.700.000,00

Anno 2003: €. 204.700.000,00

Anno 2002: €. 201.419.000,00

Anno 2001: 362 miliardi

Anno 2000: 430 miliardi

### c. Il quadro normativo incompleto

Dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 ed a seguito dell'approvazione della legge delega n. 53/2003 e dei relativi decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005, l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) è, a pieno titolo, parte costitutiva del complessivo assetto del "sistema educativo di Istruzione e Formazione" italiano. Infatti, dal punto di vista della nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni risultante dalla predetta riforma costituzionale del 2001, può senz'altro dirsi che la IeFP sia quello specifico ambito – o sottosistema – dell'istruzione che da un lato è riservato all'**esclusiva competenza delle Regioni** (come riconosciuto espressamente dall'art. 117, comma 3, Cost.), dall'altro lato è soggetto al **rispetto di taluni canoni stabiliti in via generale dallo Stato**, in particolare circa le norme sui "livelli essenziali delle prestazioni" (i cosiddetti LEP) che devono essere garantiti in pari modo sull'intero territorio nazionale in virtù di quanto dettato con legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.

Dunque, i percorsi formativi triennali e quadriennali "vengono attuati, sulla base della specifica disciplina definita da ciascuna Regione, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni indicati dal Capo III del D. Lgs. 226/05" (Accordo Stato – Regioni del 29 aprile 2010).

Per memoria si richiamano i LEP:

- art. 15: i livelli essenziali delle prestazioni

- art. 16: i livelli essenziali dell'offerta formativa
- art. 17: i livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei per.form.
- art. 18: i livelli essenziali dei percorsi
- art. 19: i livelli essenziali dei requisiti dei docenti
- art. 20: i livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze
- art. 21: i livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi
- art. 22: valutazione

Restano ancora da definire alcuni aspetti:

- Art. 18 – livelli essenziali dei percorsi

Restano ancora da definire:

- o lettera b): acquisizione di competenze linguistiche ... (Decreto MIUR 139/07)
- o lettera d): il riferimento a figure differenti ... (Accordo del 29 aprile 2010)
- o lettera c): l'IRC nei percorsi di IeFP (cfr. Lombardia e Veneto)

- Art. 19 – livelli essenziali dei requisiti dei docenti

In questa fase transitoria si fa riferimento alla Conferenza Stato – Regioni del 20.03.2008 con particolare riferimento al decreto interministeriale 29 novembre 2007.

- Art. 21 – livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi

In questa fase transitoria si fa riferimento alla Conferenza Stato – Regioni del 20.03.2008.

**Entro 60 giorni** dalla data del 29 aprile 2010 – data dell'Accordo Stato Regioni riguardante il primo anno di attuazione 2010-2011 dei percorsi di istruzione e formazione professionale - ci doveva essere un piano condiviso per mettere a punto quanto previsto dagli art. 18, 19 e 21 e la definizione delle certificazioni ma non è stato ancora attuato.

In questo quadro l'avvio della messa a regime del sistema di IeFP, secondo l'Accordo sopra citato, prevede:

- un ruolo "ordinario" delle istituzioni formative accreditate (ma solo nelle Regioni dove le istituzioni formative sono sostenute ad operare);
- un ruolo "sussidiario" dell'Istituto Professionale di Stato che rischia di diventare "sostitutivo".

### **3. La riforma del federalismo fiscale**

La **riforma del Federalismo fiscale**, ancora in atto, può costituire **una occasione** per rimediare ai pericoli denunciati<sup>12</sup>.

Per il tema che è stato affrontato, rispetto alla produzione normativa complessiva, è importante il D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario* (G.U. n. 109 del 12 maggio 2011).

Affinché il federalismo contribuisca a stabilizzare questo sistema di leFP, nei provvedimenti da adottare, occorre che:

- a. la parola *Istruzione* venga interpretata correttamente e in conformità al vigente dettato costituzionale, e, dunque, comprenda al suo interno l'Istruzione e Formazione Professionale (art. 14 del D. Lgs. n. 68 del 6 maggio 2011, *Classificazione delle spese regionali*);
- b. il *Fondo perequativo* a favore di tutte le Regioni, da istituire dall'anno 2013 per consentire l'erogazione delle prestazioni essenziali da garantire sull'intero territorio nazionale, preveda anche il sostegno ai costi dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (art. 15, comma 5, *Fase a regime e fondo perequativo*);
- c. l'attuale *finanziamento del MLPS* a sostegno dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale venga almeno stabilizzato e quello *del MIUR*, soppresso dall'anno 2009, venga ripristinato.

#### **I riferimenti a: "Istruzione" e "Fondo perequativo"**

##### **Art. 14**

Il testo, all'articolo 14, *Classificazione delle spese regionali*, recita:

*1. Le spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009 sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie:*

- a) sanità;*
- b) assistenza;*
- c) **istruzione;***
- d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale;*
- e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della citata legge n. 42 del 2009.*

##### **Art. 15**

Nel successivo art. 15, comma 5, *Fase a regime e fondo perequativo*, si precisa che:

*5. E' istituito, dall'anno 2013, un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese di cui all'articolo 14, comma 1. Nel primo anno di funzionamento del fondo perequativo, **le suddette spese sono computate in base ai valori di spesa storica e dei costi standard, dove stabiliti; nei successivi quattro anni devono gradualmente convergere verso i costi standard. Le modalità della convergenza sono stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e' allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario. Ai fini del presente comma, per il settore sanitario, la spesa coincide con il fabbisogno sanitario standard, come definito ai sensi dell'articolo 26.***

#### **Proposte**

---

<sup>12</sup> Testo tratto da un documento recentemente elaborato da FORMA – marzo 2011

*a. La "Istruzione" deve comprendere anche la "Istruzione e Formazione Professionale" (IeFP)*

Come noto, dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001 ed a seguito dell'approvazione della legge delega n. 53/2003 e dei relativi decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005, l'Istruzione e Formazione Professionale (qui di seguito indicata sinteticamente come IeFP) è, a pieno titolo, parte costitutiva del complessivo assetto del *"sistema educativo di Istruzione e Formazione"* italiano. Infatti, dal punto di vista della nuova distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni risultante dalla predetta riforma costituzionale del 2001, può senz'altro dirsi che la IeFP sia quello specifico ambito – o sottosistema – dell'istruzione che da un lato è riservato all'esclusiva competenza delle Regioni (come riconosciuto espressamente dall'art. 117, comma 3, Cost.), dall'altro lato è soggetto al rispetto di taluni canoni stabiliti in via generale dallo Stato, in particolare circa le norme sui *"livelli essenziali delle prestazioni"* (i cosiddetti LEP) che devono essere garantiti in pari modo sull'intero territorio nazionale in virtù di quanto dettato con legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.

Più esattamente, tenuto conto di quanto previsto dalla legge n. 296 del 2006 (Finanziaria 2007), dall'art. 13 della legge n. 40 del 2007 e dall'art. 64 della legge n. 133 del 2008, l'assetto del secondo ciclo di Istruzione e Formazione è costituito da due (sotto)sistemi: quello dell'*Istruzione Secondaria Superiore*, che è articolato nei Licei, negli Istituti tecnici e negli Istituti professionali – dove agiscono istituzioni scolastiche di competenza statale o paritaria - e quello dell'*Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)*, di competenza delle Regioni, che è articolato nei percorsi formativi di IeFP triennali e quadriennali e nei percorsi formativi in apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, dove agiscono in via ordinaria le Istituzioni Formative accreditate (i CFP) e, in via sussidiaria, gli Istituti Professionali di Stato.

E va sottolineato che, come è stato finalmente riconosciuto dalla vigente legislazione pur dopo qualche tentennamento, la IeFP concorre, proprio con particolare riferimento alle attività educative attinenti alla formazione professionale iniziale dei giovani, all'erogazione dei *"livelli essenziali delle prestazioni"* in relazione all'assolvimento dell'obbligo di istruzione fino al 16° anno di età (art. 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006) e del diritto-dovere di istruzione e formazione fino al 18° anno di età (decreti legislativi nn. 76 e 226 del 2005). Infatti, proprio in tal senso, la legge n. 133 del 6 agosto 2008, dispone nell'art. 64, comma 4-bis, che *"l'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, e, sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale di cui all'art. 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296"*.

*b. Conseguenze sulle spese regionali da finanziare integralmente*

Tutto ciò premesso, ne risulta che le prestazioni erogate nei percorsi della IeFP costituiscono *adempimento dei "livelli essenziali delle prestazioni"* nella materia dell'Istruzione, ai sensi del predetto art. 14 del decreto legislativo. Perciò anche tali prestazioni devono essere *calcolate tra le spese regionali da finanziare integralmente mediante l'apposito fondo perequativo disciplinato nell'art. 15, comma 5 dello stesso decreto legislativo*.

E' dunque necessario che nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri richiamato nell'art. 15, comma 5, si tenga conto dei *"valori di spesa storica"* anche relativi ai livelli essenziali delle prestazioni che sono erogate nell'ambito dell'IeFP, e si preveda la convergenza di questi *"valori di spesa storica"* verso *"costi standard"* opportunamente definiti in modo da consentire l'erogazione delle prestazioni in questione in tutte le Regioni secondo criteri di efficienza.

## La “soppressione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario”

### Art. 7

Il decreto legislativo prevede poi che dal 2013 siano soppressi tutti i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni “*aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all’esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all’esercizio delle funzioni da parte di Province e Comuni*” (art. 7, comma 1).

Più precisamente nel comma 2 dell’art. 7 si prevede che:

*2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato, sulla base delle valutazioni della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del Federalismo Fiscale ovvero, ove effettivamente costituita, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro il 31 dicembre 2011, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme per il Federalismo e con il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, sentita la Conferenza unificata e previo parere delle Commissioni della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica competenti per i profili di carattere finanziario, sono individuati i trasferimenti statali di cui al comma 1. Con ulteriore decreto adottato con le modalità previste dal primo periodo possono essere individuati ulteriori trasferimenti suscettibili di soppressione. Allo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e’ allegata una relazione tecnica concernente le conseguenze di carattere finanziario.*

### Proposta

Pertanto, occorre assicurare che nell’apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri cui spetta individuare i trasferimenti soppressi, siano considerati anche i trasferimenti attualmente disposti in sede ministeriale a favore delle attività di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), in modo che anche questa “spesa storica” sia poi tenuta in considerazione ai fini della determinazione dei costi storici dell’Istruzione e Formazione Professionale da considerare per calcolare il fondo perequativo da distribuire tra le Regioni ai sensi del citato art. 15, comma 5 del decreto.

Fino ad oggi i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) di competenza delle Regioni sono sostenuti finanziariamente da risorse statali, regionali e comunitarie.

Con riferimento alle risorse statali occorre che:

- vengano ripristinate le risorse del MIUR – 40 milioni di euro stanziati soppressi dall’anno 2009 - per il ruolo che il Ministero esercita: l’assolvimento dell’obbligo di istruzione frequentando un percorso di IeFP;
- vengano almeno stabilizzate le risorse del MLPS che sono – al momento – le uniche risorse ministeriali a sostegno dei percorsi di IeFP di competenza delle Regioni.