

## Editoriale<sup>1</sup>

Nel contesto della crisi finanziaria generale e italiana in particolare, la cui risonanza sui quotidiani, in questo periodo, è pressoché costante e che, pur in modalità diverse, colpisce tutto il sistema educativo di Istruzione e Formazione, vanno segnalati provvedimenti recenti di rilievo che mutano o precisano pezzi dell'impianto scolastico e formativo. Richiamiamo il dibattito e le polemiche legati alla diffusione dei dati OCSE, alla formazione iniziale degli insegnanti, all'adozione del Testo Unico sull'Apprendistato, agli Accordi Stato – Regioni, solo per citare i più dibattuti.

Come di consuetudine, nel presente Editoriale, offriamo alcune considerazioni essenziali su tematiche di respiro europeo prima, nazionale e regionale poi, riguardanti in modo particolare quanti operano nel (sotto)sistema di Istruzione e Formazione Professionale.

### 1. L'OCSE e il sistema educativo italiano. I dati del rapporto annuale

Nel settembre scorso è uscito il rapporto annuale dell'Ocse - l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico che raggruppa i Paesi più industrializzati dell'Occidente - sui sistemi educativi, secondo un approccio che è prevalentemente quantitativo<sup>2</sup>. Nell'editoriale ci occuperemo unicamente dell'Italia, anche se sempre in una prospettiva comparativa.

Un primo dato che certamente non ci fa onore è che il nostro Paese si colloca al 29° posto fra i 34 dell'Organizzazione per quanto riguarda la percentuale del *Pil* che viene investita nell'istruzione, il 4,8%, che, pertanto, è una delle più basse nell'Ocse. Una conferma di questo andamento su un piano più di dettaglio viene dalla spesa delle scuole per studente nel periodo 2000-08. Questa è certamente cresciuta nella primaria, nella secondaria e nel post-secondario non universitario di una cifra pari al 6% che però è ben poca cosa rispetto alla media Ocse che ammonta a +34%. Nell'università lo scarto non è così grande come nei livelli appena ricordati; tuttavia, l'aumento in Italia che è stato dell'8% nel periodo considerato, rimane pur sempre poco più della metà rispetto alla media Ocse del 14%.

Bisogna dire che ciò dipende soprattutto dal fatto che i *privati* spendono poco in formazione. Se tale andamento non scusa lo Stato e gli Enti locali, tuttavia denota la scarsa considerazione che l'opinione pubblica attribuisce all'educazione come priorità

---

<sup>1</sup> L'editoriale è opera congiunta dei condirettori della Rivista Mario Tonini (Presidente CNOS-FAP) e Guglielmo Malizia (Professore emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana).

<sup>2</sup> OECD, *Education at glance 2011*, Paris, Oecd, 2011.

in vista del raggiungimento del bene comune per cui è questa immagine soprattutto che va cambiata nella percezione delle persone.

Un riflesso di tale situazione lo si può trovare nelle *retribuzioni degli insegnanti* che tra il 2000 e il 2009 sono scese dell'1% rispetto a un andamento medio del tutto opposto tra i Paesi dell'Ocse che ha registrato una crescita del 7%. In aggiunta, gli stipendi dei docenti italiani sono comparativamente inferiori a quelli dei loro colleghi: ben il 40% in meno.

Il nostro Ministero cerca di difendersi rispondendo che il *numero* degli insegnanti è superiore alla media Ocse. Nella primaria in Italia si riscontra una maestra ogni 10,7 bambini mentre nell'Organizzazione la media è di 1/16; nelle secondarie il rapporto è rispettivamente tra un insegnante e 11 studenti e uno e 13,5. Questa situazione viene messa in relazione con l'elevato numero di ore di insegnamento che caratterizzano il nostro sistema educativo: in questa classifica siamo al primo posto, nel senso che, fino a 14 anni i nostri studenti passano a scuola 8.316 ore rispetto a una media Ocse di 6.732. Bisogna dire che l'andamento è molto diverso nel terziario in cui le cifre sono 1/18,3 in Italia e 1/14,9 nell'Ocse per cui ci sarebbe bisogno di un potenziamento dei docenti sul piano quantitativo.

Nonostante le tante ore passate sui banchi, il nostro sistema non riesce ad elevare adeguatamente il livello di istruzione degli alunni. Certamente, si deve riconoscere che negli ultimi 30 anni le iscrizioni al secondo ciclo sono cresciute notevolmente e lo sforzo del Paese è stato veramente notevole. Malgrado ciò, la percentuale dei giovani che tra i 25 e i 34 anni conseguono un *diploma* di istruzione secondaria superiore, pur essendo del 70,3%, è di molto inferiore alla media Ocse che è dell'81,5%. La situazione è ancora più negativa riguardo al tasso di conseguimento dei diplomi di istruzione terziaria: nel nostro Paese la percentuale del gruppo di età 25-34 anni che li ottiene è appena del 20,2% rispetto alla media Ocse del 37,1%. La situazione migliora se si fa riferimento al tasso di conseguimento dei diplomi di istruzione secondaria superiore e terziaria di durata maggiore e di carattere teorico, che è rispettivamente 80,8% in confronto all'82,2% Ocse e 32,6% in paragone al 38,6%. Il dato però mette in evidenza una grave carenza del nostro sistema educativo che tende a marginalizzare la dimensione professionale della personalità dei nostri giovani, più in particolare la loro formazione professionale.

Il nostro Paese può vantare una lunga tradizione di *esami* su scala nazionale nella scuola secondaria di 1° e 2° grado. Tuttavia, solo recentemente ha introdotto un sistema di valutazione che dovrebbe servire a verificare l'andamento dei processi di apprendimento, al fine di elevare la qualità della nostra educazione. Gli amministratori scolastici e le autorità competenti sono messi in grado di condividere la conoscenza dei risultati di tali valutazioni, ma non gli insegnanti, i genitori, gli studenti e i media.

A giudizio del rapporto le famiglie italiane avrebbero la *libertà effettiva* di scelta tra le scuole pubbliche. Si tratta di una affermazione non vera perché le scuole paritarie

private che, pure sono pubbliche, non godono di una parità vera sul piano finanziario e anzi, quei pochi e del tutto insufficienti aiuti che ricevevano, si stanno riducendo sempre di più.

In conclusione, le ombre del nostro sistema sono molte e più numerose delle luci. Tuttavia, sarebbe anche sbagliato non evidenziare i risultati conseguiti per incoraggiare tutti *a sperare* che lo scarto con gli altri Paesi sviluppati possa essere ridotto in un futuro non troppo lontano.

## **2. Recenti aggiornamenti del sistema educativo di Istruzione e Formazione italiano**

Nell'editoriale 2/2011 di Rassegna CNOS è stata tracciata una breve panoramica della situazione della Formazione Professionale nella sua globalità.

A completamento di quel quadro, ora ci concentriamo, in modo particolare, su tre provvedimenti recentemente adottati che arricchiscono il quadro normativo: la formazione iniziale degli insegnanti, l'aggiornamento dell'ordinamento del (sotto)sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale, il federalismo fiscale.

### **2.1. La formazione iniziale degli insegnanti. Il regolamento: D.M. n. 249/10**

Dopo che la legge finanziaria 2008 aveva abrogato il DLgs 227/05 (Regolamento per la formazione iniziale degli insegnanti in attuazione della riforma Moratti), ripristinando i tradizionali concorsi che peraltro non sono mai stati indetti, il 31 gennaio 2011 è stato finalmente *pubblicato* in Gazzetta Ufficiale il DM 10-9-2010, recante il nuovo Regolamento sulla formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della primaria e della secondaria di primo e secondo grado. Esso conferma la scelta di affidare a percorsi di natura universitaria la preparazione all'abilitazione all'insegnamento in ogni livello del sistema di istruzione<sup>3</sup>. Anche se il Regolamento contiene le linee portanti della riforma, tuttavia l'attivazione e il monitoraggio di vari tasselli del nuovo ordinamento dipenderanno dall'approvazione di successivi decreti ministeriali.

Per la docenza nelle scuole dell'*infanzia* e in quella *primaria*, si richiede la frequenza di un corso di laurea magistrale a ciclo unico quinquennale, attivato presso le facoltà di scienze della formazione o presso altre facoltà autorizzate dal ministero, a cui potrà accedere solo un numero programmato di studenti sulla base di una prova di accesso; a questo proposito il totale dei posti annualmente disponibili viene fissato in relazione alla

---

<sup>3</sup> Cfr. G. Malizia e C. Nanni, *La riforma continua. Università. Formazione Insegnanti, Federalismo*, in "Orientamenti Pedagogici", 58 (2011), n. 4 (in corso di pubblicazione).

programmazione regionale degli organici e del conseguente fabbisogno di personale docente nelle scuole statali, maggiorato nel limite del 30% in relazione al fabbisogno dell'intero sistema nazionale di istruzione. I corsi di laurea magistrale sono istituiti dalle università subordinatamente al possesso di specifici requisiti che verranno fissati da un apposito decreto ministeriale e la loro creazione avviene con il concorso di una o più facoltà del medesimo ateneo o, sulla base di una convenzione, con il concorso delle facoltà di più università o in convenzione tra facoltà universitarie e istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Ad iniziare dal secondo anno è organizzato un tirocinio di 600 ore (24 crediti) che è parte integrante del corso e prevede una quota crescente di ore dal secondo al quinto anno. Inoltre, sono potenziate le competenze disciplinari e pedagogiche ed è introdotto uno specifico percorso laboratoriale per la lingua inglese e le nuove tecnologie. Al termine del quinquennio gli studenti ottengono un titolo che è abilitante per ambedue i tipi di scuola; il relativo esame comprende la discussione della tesi e della relazione finale di tirocinio davanti a una commissione accademica integrata da due docenti tutor e da un rappresentante dell'ufficio scolastico regionale (=USR).

La formazione degli insegnanti della scuola *secondaria* di primo e secondo grado richiede, anzitutto, la frequenza di un corso di laurea magistrale biennale, successivo al completamento di un primo ciclo universitario in una disciplina coerente con la futura docenza. Anche in questo caso, l'accesso è previsto a numero programmato e nei termini indicati sopra, l'istituzione dei corsi segue le norme che abbiamo appena ricordate e parte essenziale dei percorsi formativi è l'acquisizione di competenze di inglese, digitali e didattiche, per l'integrazione dei disabili. Dopo la laurea magistrale si dovrà seguire un tirocinio formativo attivo, abilitante, della durata di un anno e obbligatorio quanto alla frequenza: pertanto il percorso per l'insegnamento nella scuola secondaria è più lungo del precedente, occupando il tempo di sei anni.

Il *tirocinio* per l'insegnamento nella secondaria comprende 1.500 ore pari a 60 crediti di cui 1.025 (41 crediti) riguardano insegnamenti di scienze dell'educazione, didattiche disciplinari e laboratori pedagogico-didattici, mentre le rimanenti 475 ore (19 crediti) sono di tirocinio diretto o indiretto presso le scuole con la guida di un tutor. La gestione delle attività di tirocinio è affidata al consiglio di corso di tirocinio, composto da docenti e ricercatori del corso, tutor coordinatori, due dirigenti scolastici o coordinatori didattici nominati dall'USR, un rappresentante degli studenti. L'esame finale di abilitazione ha luogo di fronte a una commissione formata da tre docenti universitari del corso, due tutor o tutor coordinatori e un rappresentante dell'USR; esso comprende la valutazione dell'attività svolta, l'esposizione orale di un percorso didattico su un tema scelto dalla commissione, la discussione della relazione finale di tirocinio.

L'avvio dei nuovi percorsi è stabilito per l'anno accademico 2011-12, tranne che per la laurea magistrale della scuola secondaria di secondo grado in quanto, i riferimenti previsti a suo riguardo nel regolamento attraverso il rinvio a tabelle ministeriali da definire successivamente, sono stati soppressi dalla Corte dei Conti. Inoltre, a salvaguardia di coloro che sono in possesso (o che sono iscritti a percorsi di studio per

ottenerli) di titoli attualmente previsti per l'accesso all'insegnamento, il testo prevede un'articolata serie di norme transitorie per regolare il periodo di passaggio al nuovo sistema di formazione iniziale dei docenti.

Il Regolamento costituisce senz'altro un documento *importante* in quanto mira a risolvere uno dei nodi problematici centrali e più discussi che si trascinava ormai da molti anni. Tuttavia, dopo la lunga attesa ci si sarebbe aspettati un testo più valido.

Certamente non si può negare la presenza di aspetti *positivi*. Il primo è già stato richiamato sopra: la fine di un percorso di riforma lungo e travagliato. Deve essere anche apprezzata la decisione di optare per la quinquennalizzazione della preparazione degli insegnanti della scuola dell'infanzia e della primaria: tra l'altro la scelta consentirà di evitare disparità di status e disegualianze di carattere economico. Un terzo punto forte può essere identificato nell'unicità di tale formazione che dovrebbe rafforzare l'identità della professione docente. In aggiunta, è positivo che il numero dei posti andrà definito, è vero sulla base delle programmazioni regionali, ma pur sempre in relazione al fabbisogno dell'intero sistema nazionale di istruzione e tenendo conto dell'offerta formativa degli atenei. Va pure apprezzata la scelta di assicurare uno spazio adeguato ai bisogni educativi speciali e agli studenti con disabilità

Se veniamo a considerare le *criticità*, ciò che colpisce anzitutto è il divario tra le competenze che dovrebbe possedere il futuro insegnante e la formazione che è prevista dal Regolamento.

Infatti, il curriculum sembra tutto giocato sulla dimensione disciplinare, mentre rimane totalmente in ombra l'acquisizione di competenze trasversali, soprattutto psicopedagogiche. Anche il profilo socio-istituzionale dell'insegnante non convince, nel senso che la professionalità docente appare piuttosto indebolita. I tempi di attuazione sembrano molto dubbi, sebbene il ministro abbia promesso un avviamento rapido della riforma. Continua poi il grave errore di voler realizzare riforme così importanti a costo zero.

Un'ultima considerazione va riservata al fabbisogno di personale ben formato da parte della *scuola cattolica* e più in generale di quella *paritaria*. Ancora una volta dobbiamo registrare la conferma del monopolio statale, in quanto la libertà di scelta educativa e quella di istituzione scolastica rimangono mortificate. Ci auguriamo che la stessa osservazione sulla pervasività del monopolio statale non debba essere ripetuta a proposito dei formatori della IeFP.

## **2.2. Il progressivo cammino della filiera della IeFP**

Il 2010 (1 settembre) è da ricordare come l'anno in cui è iniziato, per le prime classi, il nuovo "secondo ciclo". Nuovo, infatti, è l'ordinamento dell'Istruzione Secondaria Superiore articolato nei percorsi scolastici dei Licei, degli Istituti Tecnici e degli Istituti Professionali e nuovo è l'ordinamento dell'Istruzione e Formazione Professionale

(IeFP) articolato in percorsi formativi triennali, quadriennali e nell'istituto dell'apprendistato. I provvedimenti adottati nel mese di luglio u.s. ci offrono l'occasione per fare il *punto della situazione* tra quanto approvato e quanto resta ancora da deliberare per il completamento della filiera.

#### a. Accordi Stato – Regioni del 27 luglio 2011

I provvedimenti adottati il 27 luglio 2011 - due Accordi - portano quasi a compimento il lungo cammino interistituzionale compiuto dallo Stato e dalle Regioni per mettere a sistema i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Il primo Accordo ha come oggetto la definizione delle aree professionali *con lo scopo di costituire per le figure nazionali di riferimento delle qualifiche e dei diplomi professionali dei percorsi di istruzione e formazione professionale un referenziale omogeneo a livello nazionale per il mondo economico e delle professioni* (Repertorio atti n. 66/CU/ del 27 luglio 2011).

Sono sette le aree professionali definite: agro-alimentare - manifatturiera e artigianato - meccanica, impianti e costruzioni - cultura, informazione e tecnologie informatiche - servizi commerciali - turismo e sport - servizi alla persona.

Il secondo Accordo, il più corposo, riguarda il passaggio al nuovo ordinamento dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, previsto a partire dall'anno 2011/2012. I contenuti riguardano almeno quattro aspetti: *la messa a regime del Capo III del decreto legislativo n. 226/2005 [...] a partire dall'anno scolastico e formativo 2011 – 2012*; l'istituzione del *Repertorio nazionale dell'offerta di Istruzione e Formazione Professionale* e i criteri per il suo periodico aggiornamento; la definizione degli *standard minimi formativi relativi alle competenze di base linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico sociali ed economiche* per assicurare *l'equivalenza formativa di tutti i percorsi del secondo ciclo*; la documentazione per facilitare la realizzazione degli *organici raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi dell'Istruzione e Formazione Professionale*: modelli di qualifica e diploma professionale, modello per l'attestazione intermedia delle competenze (Repertorio atti n. 137/CSR del 27 luglio 2011).

Nell'insieme, i due Accordi segnano il passaggio formale dalla fase sperimentale a quella ordinamentale del (sotto)sistema di IeFP, *consolidando così una offerta formativa importante nel sistema educativo del nostro Paese che ha raggiunto negli ultimi anni oltre 170.000 ragazzi* (Comunicato in Tecnostruttura del 27 luglio 2011).

Si tratta, certamente, di un punto di arrivo positivo che premia quanti hanno seguito e sostenuto il lungo cammino iniziato nell'anno 2002 e sancito, poi, nell'Accordo del 2003.

La normativa compone *scuola e formazione professionale* attorno all'asse educativo e allarga il concetto di istruzione, includendo l'apprendimento in contesti anche diversi

da quelli scolastici, in coerenza con gli orientamenti europei. Chi ha familiarità con la storia della formazione professionale, soprattutto iniziale, e con quella scolastica in Italia può comprendere la forte valenza innovativa della riforma e le sfide da vincere per far sì che questa offerta divenga familiare ai giovani e alle famiglie. Va precisato, però, che oggi non siamo agli inizi. Sotto questo aspetto la sperimentazione ha dato buoni frutti: nell'anno 2010, infatti, gli iscritti ai percorsi di IeFP erano 170.303, ovvero circa il 10% degli studenti iscritti nella scuola secondaria superiore, nonostante le incertezze di molte politiche regionali e la ristrettezza delle risorse finanziarie.

Un altro aspetto da sottolineare è la sperimentazione del quinto anno nella IeFP, definito nell'ambito di accordi territoriali tra la Regione Lombardia e il competente Ufficio Scolastico Regionale. Si tratta di un tassello importante perché il quinto anno è lo snodo che dà, agli allievi, la possibilità di accedere all'Università, all'Alta formazione artistica, musicale e coreutica e agli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Il modello, previsto anche nella C.U. del 16 dicembre 2010, se sarà generalizzato, completa la filiera professionalizzante nella dimensione verticale.

Passando a riflettere sugli aspetti critici, riteniamo essere almeno due quelli che, a giudizio di molti, dovrebbero essere affrontati.

Da più parti si lamenta, innanzitutto, la carenza dell'aspetto informativo.

Sull'anagrafe nazionale degli studenti, un Decreto Ministeriale, il n. 74/2010, recita: *L'Anagrafe, unitamente alle anagrafi regionali degli studenti e alle anagrafi comunali della popolazione, è parte integrante del Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 76/2005 ed è creata al fine di favorire, insieme alle altre, la realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e alla vigilanza sull'assolvimento di tale obbligo, in relazione ai percorsi scolastici, formativi e di apprendistato dei singoli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria, da parte dei soggetti di cui all'articolo 5 del medesimo decreto legislativo n. 76/2005.*

Quanti sono attenti a questo particolare aspetto, peraltro fondamentale per rendere effettivo il diritto - dovere di tutti i giovani all'istruzione e alla formazione, ne lamentano la forte criticità.

Pur consapevoli che la costruzione di una Anagrafe nazionale degli studenti è una azione complessa, tuttavia in questi anni il MIUR registra forti ritardi su pubblicazioni di dati che erano, fino a poco tempo fa, familiari. Il MLPS, soprattutto attraverso l'ISFOL, è fermo al 2009 nella pubblicazione del Rapporto ISFOL. A livello di enti locali, infine, sulla base delle informazioni riportate nel Rapporto di Monitoraggio del diritto - dovere (Anno 2008), solo 14 Regioni dispongono di un proprio sistema informativo e, a livello provinciale, il 63% circa delle Amministrazioni dichiara di disporre di un proprio sistema informativo.

La situazione appena accennata fa comprendere la ricorrente divergenza di dati spesso socializzati circa i promossi, i bocciati, i dispersi, ecc. Si tratta, quindi, di un

servizio carente pur indispensabile per mettere a regime il diritto – dovere all’istruzione e alla formazione.

Tuttavia, la questione “nodale” appare, a giudizio degli addetti, la completa messa a regime dei livelli essenziali delle prestazioni per i percorsi di IeFP. Questo è il vero banco di prova per il governo centrale e periferico. A confermare l’aspetto nodale e cruciale sono anche le OO.SS. che scrivono sulla “*stabile precarietà di 200 mila lavoratori*”, inglobando nella cifra docenti delle scuole paritarie e formatori della formazione professionale, entrambi in difficoltà.

Su questo aspetto Il Governo ha annunciato l’emanazione di un Decreto: “*Al fine di garantire la piena coerenza del nuovo ordinamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale [...] è adottato, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, un decreto [...] anche modificando, ove necessario, le disposizioni legislative vigenti*” su proposta del MIUR, di concerto con il MLPS, previa intesa in Conferenza Unificata (Decreto - Legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, in legge 15 luglio 2011, n. 111).

Al momento della stesura dell’editoriale non si è in possesso di una proposta. Tuttavia, in sintesi, mettere a regime i livelli essenziali delle prestazioni per i percorsi formativi di IeFP significa, per chi opera nel settore, sciogliere almeno tre nodi: la completezza dell’ordinamento, l’assunzione della categoria della sussidiarietà orizzontale nei confronti dei soggetti erogatori, la definizione delle risorse finanziarie per la sostenibilità del (sotto)sistema di IeFP.

Più in dettaglio, si tratta di adottare criteri e regole condivisi per la descrizione e il periodico aggiornamento delle *figure professionali* (livello essenziale circa le aree professionali e figure professionali a livello nazionale), di scegliere come riferimento stabile le *competenze di cittadinanza europea* per superare definitivamente le giustapposizioni ricorrenti tra competenze di “base” e “tecnico professionali” (livello essenziale delle caratteristiche del profilo formativo), di precisare l’identità del formatore della IeFP, dotato di una *abilitazione* specifica realizzata con il coinvolgimento degli Enti e delle Regioni propria del (sotto)sistema e distinta dall’abilitazione del MIUR (livello essenziale delle risorse umane), di procedere all’*accreditamento della “istituzione formativa”* superando le ambiguità ancora presenti in quanti la identificano con la “struttura formativa”, categoria utilizzata nella fase transitoria e progredendo nella chiarificazione del *ruolo primario* dell’istituzione formativa e del *ruolo sussidiario* dell’Istituto professionale di Stato (livello essenziale dell’accreditamento), di adottare un criterio finanziario certo per la Regione per rispondere alla domanda di formazione (livello essenziale del finanziamento legato alla categoria “istruzione”, secondo la normativa del federalismo fiscale).



## *b. La situazione della IeFP nelle Regioni*

Ad illustrare la complessità della problematica legata alla messa a regime dei livelli essenziali delle prestazioni, Rassegna CNOS propone una *scheda essenziale* sulla situazione attuale della IeFP nelle Regioni aggiornata ad ottobre 2011.

Quattro sono gli indicatori scelti per interpretare la situazione.

La data di avvio dell'anno formativo rispetto a quello scolastico, innanzitutto. È ovvio, infatti, che solo un avvio contestuale rende questo (sotto)sistema pienamente appartenente al secondo ciclo, oltre che facilitante la scelta.

In secondo luogo, l'offerta formativa. Gli estensori della scheda si soffermano, per il momento, solo su alcuni aspetti: la durata e la presenza di due tipologie formative: il percorso formativo triennale e quadriennale. Si segnala anche la presenza di percorsi formativi biennali, ugualmente orientati al conseguimento della qualifica professionale. Si rimanda a successive analisi la ricerca dell'offerta formativa legata all'istituto dell'apprendistato e la promozione di proposte dal carattere "destrutturato".

In terzo luogo il finanziamento. Gli estensori della scheda si concentrano, in questa fase, sul costo annuale del percorso.

Infine, i soggetti erogatori del servizio. È importante verificare, infatti, come le Regioni si avviano a declinare la sussidiarietà degli Istituti Professionali rispetto al coinvolgimento degli Enti di FP (i CFP accreditati).

La fotografia che viene riportata conferma quanto è stato segnalato ripetutamente in questi anni da più organismi. Il sottosistema di IeFP è, ancora fino a questo momento, "disomogeneo" dal punto di vista geografico, dal punto della sussidiarietà e da quello dell'impegno delle risorse finanziarie. Questa è la situazione che Stato e Regioni devono tenere presente per procedere nella messa a regime dei livelli essenziali delle prestazioni in tutte le Regioni.

## *c. Testo unico sull'Apprendistato*

A normativa vigente sono essenzialmente due le forme per l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. La prima è costituita dal contratto di apprendistato, la seconda è quella dei tirocini formativi e di orientamento (stage). Nel presente editoriale ci limitiamo solo a qualche rilievo sul Testo Unico dell'Apprendistato, attingendo a fonti di stampa in mancanza del testo ufficiale.

Dopo l'ultima riforma avvenuta con la Legge Biagi, questo istituto è stato rivisto nell'attuale legislatura. Ad oggi manca, tuttavia, la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale del Testo Unico sull'Apprendistato, approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 luglio 2011, in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge in materia di previdenza, lavoro e competitività per favorire la crescita (Legge n. 247 del 2007). In generale viene affermato che il nuovo Testo Unico ha l'obiettivo di fornire ai giovani un canale tipico di ingresso nel mondo del lavoro e si propone, in particolare, di garantire ai lavoratori e alle imprese una maggiore agibilità dello strumento attraverso la

semplificazione della materia e la sua omogeneizzazione sull'intero territorio nazionale. I commenti al provvedimento sono stati numerosi ed approfonditi.

Pur conservando l'impianto della c.d. legge Biagi (D.lgs. 10 settembre 2003, n. 276), l'ordinamento dell'apprendistato ha subito modifiche importanti.

*L'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione* diviene nel Testo Unico "*apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale*".

In estrema sintesi richiamiamo le principali caratteristiche: l'accesso e la permanenza in questo particolare istituto: dai 15 anni compiuti fino ai 25 anni; la regolamentazione dei profili formativi: è rimessa alle Regioni che possono rimandare alle modalità dettate dai CCNL pur nel riferimento al quadro normativo vigente, il d.lgs. 226/05; la formazione: può essere interna o esterna all'azienda; l'obiettivo formativo è il conseguimento della qualifica o del diploma professionale; la durata del contratto di apprendistato: non superiore ai 3 anni, quattro nel caso del conseguimento del diploma professionale.

*L'apprendistato professionalizzante* diviene nel Testo Unico "*apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere*".

Anche di questa tipologia contrattuale si riportano le principali caratteristiche: l'accesso e la permanenza in questo particolare istituto: dai 18 ai 29 anni; a 17 anni se in possesso della qualifica professionale; la formazione: i CCNL ne stabiliscono durata e modalità di erogazione, l'impegno è a carico dell'azienda, ci può essere una integrazione di offerta pubblica; l'offerta pubblica sulle competenze di base e trasversali può essere erogata all'interno o all'esterno dell'azienda, non può essere superiore alle 120 ore ed è disciplinata dalle Regioni; l'obiettivo previsto è l'acquisizione di competenze tecnico professionali; l'offerta pubblica è mirata all'acquisizione di competenze di base o trasversali; la durata del contratto di apprendistato (non può essere superiore ai 3 anni, 5 anni per il settore artigiano).

Per completezza, accenniamo qui anche ad altri aspetti relativi all'apprendistato e alle misure adottate recentemente per facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro.

*L'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione* diviene nel Testo Unico *apprendistato di alta formazione e ricerca*.

Come per le tipologie precedenti, si riportano le principali caratteristiche: l'accesso e la permanenza in questo particolare istituto: dai 18 ai 29 anni; a 17 anni se in possesso della qualifica professionale; questa particolare tipologia può essere attivata sulla base di convenzioni tra i datori di lavoro o con le Università o gli istituti scolastici in attesa delle regolamentazioni regionali; l'obiettivo formativo è il conseguimento di un titolo di studio secondario o di alta formazione, compresi i dottorati di ricerca, nonché per il praticantato per l'accesso alle professioni ordinarie. La durata è rimessa alle Regioni.

È stata introdotta anche una quarta fattispecie di contratto di apprendistato, allargando la possibilità di utilizzo di questo strumento per la riqualificazione dei lavoratori in mobilità espulsi dai processi produttivi.

Oltre all'istituto dell'apprendistato, il Governo ha adottato anche altre misure per facilitare la formazione e l'inserimento lavorativo. Qui accenniamo solo ai tirocini formativi e di orientamento (stage) e ai contratti di inserimento per la categoria dei giovani (Decreto legislativo n. 138/2011 convertito in Legge il 14 settembre 2011 n. 148).

Sull'istituto dell'apprendistato nel suo complesso, l'XI Rapporto (ISFOL, 14 marzo 2011) 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). È a partire da questa situazione che dovrà misurarsi il nuovo modello.

Circa i tirocini formativi e di orientamento (stage), sono molti ad augurarsi che anche in questo campo sia riportato ordine, superando quanto viene denunciato da più parti: l'abuso degli stage. Basta citare, tra le altre, la pubblicazione dal titolo significativo: *“La Repubblica degli stagisti”* di Eleonora Voltolina Editori Laterza 2010.

### **3. Il federalismo fiscale, l'istruzione e la IeFP: il d.lgs. del 6 maggio 2011**

In base al nuovo dettato costituzionale del 2001, lo Stato ha *competenza* esclusiva per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni; lo Stato e le Regioni hanno competenza concorrente sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle scuole; a loro volta le Regioni hanno competenza esclusiva

sull'istruzione e sulla formazione professionale<sup>4</sup>. In altre parole, è volontà del Costituente che Stato e Regioni, da una parte, e Regioni ed Enti territoriali con le istituzioni scolastiche e formative, dall'altra, cooperino insieme e, che, pur nel rispetto dei poteri propri di ciascuno, predispongano una politica educativa al servizio dei giovani e delle famiglie, rispondente alle esigenze del territorio, senza perdere in unitarietà e coordinamento. In questo senso, si è passati da un modello centralistico e gerarchico della scuola (in cui tutto dipende dal ministero che a pioggia diffonde i programmi e le indicazioni delle azioni o i provvedimenti alle singole scuole, attraverso la mediazione dei provveditorati) a un tipo di gestione della scuola in cui più soggetti, con competenze diverse e distribuite, si coordinano e «comandano» gli interventi volti a conseguire le finalità del sistema educativo di istruzione e di formazione (= modello poliarchico).

In corrispondenza allo spostamento delle competenze dal centro alla periferia, la riforma costituzionale del 2001 ha profondamente innovato anche il regime in materia di *autonomia finanziaria* delle entrate e delle spese degli Enti locali. In particolare sono stati introdotti i seguenti cambiamenti: è stato previsto il reperimento autonomo delle risorse da parte degli Enti locali che, però, è stato accompagnato, per assicurare la solidarietà e la coesione, dalla previsione dell'azione dello Stato a fini di perequazione; si è stabilita la possibilità di risorse aggiuntive e di interventi speciali da assicurare da parte dello Stato con scopi di natura economico-sociale; agli Enti locali si è riconosciuto un proprio patrimonio, ma contemporaneamente sono stati definiti vincoli al loro indebitamento.

Dopo una fase di gestazione di ben otto anni, la *legge delega* n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale ha avviato il procedimento di concretizzazione del nuovo regime, stabilendo il quadro dei principi che successivi decreti legislativi sono chiamati ad attuare. Tra di essi è opportuno ricordare, anzitutto, quello di territorialità secondo cui le risorse finanziarie restano in linea generale nel territorio che le ha prodotte, anche se nel caso di minore capacità fiscale viene previsto un intervento perequativo. In secondo luogo al criterio della spesa storica viene sostituito quello del fabbisogno standard: finora il finanziamento degli enti locali avveniva mediante tributi propri e trasferimento dal centro, tenuto conto delle spese effettuate negli anni precedenti, un sistema che aveva portato con gli anni ad atteggiamenti opportunistici ed irresponsabili dei governi locali; nel futuro ci si baserà sul costo standard del servizio definito secondo condizioni di efficienza e di appropriatezza che ovviamente dovrà essere moltiplicato per il livello di prestazioni erogato in ciascun territorio, cioè per il numero delle prestazioni fornite. In terzo luogo non sarà possibile stabilire una doppia imposizione sullo stesso presupposto: l'idea è certamente ragionevole, ma sul piano pratico ciò significa che lo Stato dovrà attribuire in toto all'Ente locale il gettito di uno dei suoi tributi perché altrimenti sarà molto problematico introdurre tassazioni che non vadano a colpire il

---

<sup>4</sup> Cfr. G. Malizia e C. Nanni, *La riforma continua. Università. Formazione Insegnanti, Federalismo*, in "Orientamenti Pedagogici", 58 (2011), n. 4 (in corso di pubblicazione) e gli articoli molto validi sul tema del federalismo pubblicati su questa rivista da G.M. Salerno.

medesimo presupposto. In aggiunta, viene previsto un sistema che da un lato mira a premiare i comportamenti virtuosi degli Enti locali nell'esercizio delle loro competenze in tema di tributi e che, dall'altro, impone sanzioni a quanti non osservano la nuova disciplina.

La legge delega costituisce un passaggio importante e decisivo nella attuazione della «costituzione finanziaria» della nostra Carta fondamentale, un punto di svolta centrale nell'evoluzione del nostro sistema tributario. La sua approvazione ha costretto il Paese a confrontarsi con i nodi emergenti dalla ristrettezza e dalla disparità delle risorse su cui l'Italia può fare conto e ciò dovrebbe consentire di superare gli sbagli del passato e di avviare un processo virtuoso volto a venire incontro alla domanda di crescita della società. In altre parole, il federalismo fiscale costituisce una misura necessaria per diminuire gli sprechi, accrescere l'efficienza dell'amministrazione delle risorse pubbliche, aumentare la responsabilità degli eletti verso gli elettori e ridurre lo scarto tra il Nord e il Sud. A ciò si aggiunge che la procedura prevista per l'esercizio della delega permetterà sicuramente un coinvolgimento ampio dal basso, evitando che il regime introdotto venga calato dall'alto. In ogni caso, da parte nostra, pensiamo che il modello poliarchico di cui abbiamo parlato sopra sia senz'altro preferibile a quello gerarchico e centralizzato e che in questa direzione ci si debba muovere sperimentando gradualmente varie formule fino a quella più adeguata alla situazione e per quel tempo.

Come si è spiegato sopra, la legge n. 42/2009 ha stabilito il quadro dei principi del federalismo fiscale, ma la loro attuazione è delegata a successivi decreti legislativi. Finora il governo ne ha emanati cinque su otto. Li presenteremo qui di seguito brevemente insieme a quelli che mancano, tranne uno che, per la sua particolare rilevanza per gli argomenti di cui ci occupiamo qui, riceverà una maggiore attenzione. Il primo tra quelli *approvati* ha per oggetto il federalismo demaniale e stabilisce il trasferimento di beni demaniali e patrimoniali appartenenti allo Stato a favore di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni in cui si trovano. Il secondo che regola lo status di Roma capitale offre un quadro normativo stabile alle risorse e alle competenze dell'ente capitolino. Il terzo sui fabbisogni standard compie un primo passo verso la realizzazione della scelta compiuta dalla legge delega, secondo la quale l'ammontare delle spese pubbliche degli Enti locali non sarà più definito sulla base della spesa storica, ma in riferimento ai fabbisogni standard, cioè ai livelli essenziali delle prestazioni determinati secondo criteri di efficienza e di appropriatezza: il decreto, infatti, indica il metodo per la delimitazione delle risorse necessarie a ciascun ente rispetto ai servizi erogati, mentre le cifre saranno precisate da successivi decreti. Il quarto sul federalismo municipale ha sostituito quasi undici miliardi di trasferimenti statali con imposte proprie o comunali, mentre del quinto sul federalismo fiscale e sui costi standard ci occuperemo subito dopo.

Terminiamo questa rapida presentazione dei decreti legislativi con un riferimento a quelli *ancora da approvare*, per i quali il governo pare pronto a chiedere una proroga della delega dato che questa è già scaduta in maggio. Si tratta in particolare: del decreto sulla perequazione infrastrutturale che intende creare un fondo di solidarietà per

rimuovere le disparità economiche e sociali del Paese; di quello sui meccanismi premiali e sanzionatori che punta alla responsabilizzazione degli amministratori locali nella gestione delle risorse finanziarie, prevedendo riconoscimenti per gli Enti che abbiano posto in essere comportamenti virtuosi e punizioni anche molto gravi nel caso di irregolarità sul piano amministrativo; di quello sull'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli Enti locali, per superare l'estrema disomogeneità con cui oggi vengono redatti i documenti contabili delle varie amministrazioni.

Ritorniamo ora sul *decreto legislativo del 6 maggio 2011, n. 68* per alcune considerazioni più puntuali. Esso contiene le norme attuative della legge delega che disciplinano l'autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario. In altre parole, il testo disegna il quadro generale del nuovo sistema che regola le entrate sul piano regionale e costituisce uno dei pilastri fondamentali della riforma del federalismo fiscale.

Per effetto del decreto in questione, a partire dal 2013 sono aboliti tutti i *trasferimenti statali* alle Regioni a statuto ordinario. Più precisamente sono soppressi quelli che presentano caratteristiche di generalità e permanenza e destinati allo svolgimento delle competenze regionali, includendo anche quelli rivolti all'esercizio di funzioni da parte di Province e Comuni.

Al loro posto è previsto un *insieme di entrate* su cui le regioni potranno contare in base a livelli diversificati di autonomia. Queste comprenderanno sostanzialmente l'addizionale sull'Irpef, la compartecipazione all'Iva, l'Irap, entrate specifiche delle regioni e tributi propri che esse potranno introdurre con legge nel quadro dei principi stabiliti dalla legge delega. In proposito, però, non va dimenticato che nel nostro Paese si riscontrano notevoli variazioni nelle risorse provenienti dal gettito fiscale, cioè che le capacità fiscali risultano fortemente diversificate tra i vari territori.

La legge delega ha cercato di ovviare a questo problema e ha puntato a trovare un giusto equilibrio tra due principi, quello che la spesa degli Enti locali debba relazionarsi con il prelievo fiscale del contesto di riferimento di ognuno e quello che la *solidarietà* e la coesione sociale richiedano il superamento delle disparità sociali ed economiche. Pertanto, i servizi di importanza generale devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in maniera sufficientemente egualitaria o, come dice la Costituzione rinnovata, i livelli essenziali delle prestazioni che riguardano i diritti civili e sociali vanno assicurati a tutti i cittadini, indipendentemente dalle condizioni finanziarie dei diversi Enti locali. Più precisamente la fornitura delle prestazioni appena richiamate a costi standard, cioè con caratteri di efficienza e di appropriatezza, va garantita dal finanziamento integrale delle relative spese. Tra le materie per le quali è prevista tale tutela è compresa l'istruzione che include quella statale e quella paritaria e l'istruzione e la formazione professionale, come vedremo successivamente.

I *meccanismi* per il finanziamento integrale a costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni sono essenzialmente due. Abbiamo già ricordato sopra le varie fonti tributarie che le regioni possono utilizzare per loro spese. In questo ambito, tuttavia, lo strumento principale sarà offerto dalla possibilità di fare ricorso a un *fondo perequativo* speciale, che verrà creato a decorrere dal 2013 e che sarà coperto da una specifica compartecipazione regionale all'Iva che si aggiungerà a quella ordinaria citata sopra.

Un problema che si potrebbe delineare riguarda l'uso della parola *istruzione* nel decreto legislativo in questione e negli altri. Esso non può essere limitato all'istruzione statale: infatti, la legge istitutiva della parità n. 62/2000 prevede un sistema nazionale di istruzione comprensivo di scuole statali e di scuole paritarie; inoltre, a partire dalla legge Moratti n. 53/2003, dei successivi decreti legislativi n. 76 e 226 del 2005 e della legislazione sull'obbligo dell'istruzione, il secondo ciclo del nostro sistema educativo comprende in una condizione di eguaglianza due (sotto)sistemi: quello dell'istruzione secondaria superiore, che è distribuito nei licei, negli istituti tecnici e in quelli professionali (dove operano istituzioni scolastiche statali o paritarie) 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 i Centri di Formazione Professionale accreditati e, in via sussidiaria, gli istituti professionali di Stato). Per evitare ogni ambiguità, equivoco e contestazione, sarà necessario che le misure attuative dei decreti legislativi dicano con precisione che la parola *istruzione* include le articolazioni appena ricordate.