

10 ANNI DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE: DAI “PERCORSI” AL “SISTEMA”

Giugno 2013: esattamente 10 anni fa il Ministero dell'Istruzione, il Ministero del Lavoro e le Regioni stipulavano un Accordo per avviare i percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) di durata triennale. Oggi a che punto siamo?

Siamo a giugno 2013: esattamente 10 anni fa, nella seduta della Conferenza Stato – Regioni del 19 giugno 2003, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero del Lavoro e le Regioni stipularono un Accordo per avviare già dal successivo mese di settembre percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale (leFP) di durata triennale, cui potessero iscriversi i ragazzi che in quegli stessi giorni stavano completando l'esame di Stato conclusivo della scuola secondaria di primo grado. L'avvio della leFP è stato, in ordine cronologico, il primo concreto atto realizzativo della Legge delega n. 53/2003, prima ancora della emanazione dei decreti legislativi delegati (avvenuta tra il 2004 e il 2005). E mentre su altri punti dell'impianto riformatore di allora la legislazione successiva ha operato numerosi ripensamenti (si pensi, in particolare, alle norme per i percorsi abilitanti alla professione docente, alle indicazioni per il 1° ciclo, e all'articolazione dell'istruzione secondaria di secondo grado), il sistema di leFP ha “attraversato” questi 10 anni potendo beneficiare di un quadro normativo sempre in evoluzione ma tutto sommato coerente (fatta eccezione solo per le posizioni della sinistra più radicale della maggioranza 2006-2008) e di una collaborazione interistituzionale tra Stato e Regioni che ne ha progressivamente definito il quadro ordinamentale di riferimento, fatto che non poteva essere dato per scontato. L'utenza è passata da alcune decine di migliaia a oltre 125.000 (cui aggiungere, con qualche incertezza, altri 116.000 che frequentano percorsi leFP presso le Istituzioni Scolastiche), ma gli squilibri territoriali si sono accentuati.

La sussidiarietà

Con i tre Regolamenti del 2010 è stata finalmente riorganizzata (o meglio, “razionalizzata”) anche l'offerta formativa di istruzione secondaria superiore, peraltro confermando l'impianto generale delle tre filiere: liceale, tecnica e professionale. Con riferimento a quest'ultima, tuttavia, una volta deciso di mantenerla, essa ha subito un vero e proprio “capovolgimento”, in conseguenza della competenza esclusiva regionale in materia di qualifiche professionali. L'istruzione professionale disciplinata dal DPR 87/2010, infatti, non si articola più in un primo triennio professionalizzante, finalizzato al conseguimento della qualifica, seguito da un biennio per il conseguimento della maturità, bensì in un unico percorso quinquennale, costituito da un primo biennio incentrato sulle competenze di base e su discipline teoriche, rinviando la specializzazione al successivo triennio di indirizzo. Ma il legislatore, consapevole della “difficoltà” di molte Regioni ad assicurare l'offerta formativa di leFP, che avrebbe precluso agli studenti di interi territori la possibilità di assolvere all'obbligo e al diritto-dovere attraverso il conseguimento di una qualifica di leFP, con ciò rispettando le attitudini e le vocazioni soltanto di alcuni di essi, nel medesimo Regolamento ha previsto il meccanismo della “sussidiarietà”, poi declinata con l'Intesa in Conferenza del 16-12-2010.

Il punto della settimana di Libednews, anno 2012/2013, numero 37

Nei primi due anni di applicazione, in molti territori si è verificato che il ruolo statale da “sussidiario” è diventato “sostitutivo”, e si sono registrate numerose difficoltà applicative nel fare convivere “davvero” le attività didattiche finalizzate all’acquisizione della qualifica di IeFP con quelle previste dal DPR 87/2010 e riferite alla nuova articolazione del percorso quinquennale. Parafrasando una sintetica espressione contenuta in un voluminoso documento sulla IeFP della CISL Scuola del gennaio scorso ([qui il documento](#)), si può parlare di un “equivoco interpretativo”, ovvero confondere l’integrazione *dei sistemi*, auspicabile e necessaria (si pensi a quanto ancora resta da fare in tema di riconoscimento di crediti e passerelle), con l’integrazione *dei percorsi*, divenuta di difficile praticabilità (a seguito del “ribaltamento” del percorso di IP quinquennale di cui sopra).

Il nodo delle risorse e del federalismo fiscale

Tra gli addetti ai lavori, circola da anni un altro equivoco in materia di IeFP, e riguarda le risorse. Alcune Regioni giustificano la propria inerzia con la mancata definizione dei costi standard e relativi trasferimenti. Al riguardo, è uscito in questi giorni un interessantissimo studio di ISFOL, curato da Giacomo Zagardo ([qui il documento](#)), che ha il merito di avere recuperato i dati sulle fonti di finanziamento e le relative quantificazioni dei percorsi di IeFP e di avere tentato una prima comparazione, presupposto necessario per impostare l’elaborazione dei costi standard. Il fabbisogno finanziario dell’offerta di IeFP è oggi coperto per il 28% da trasferimenti statali, per il 42% dalle Regioni e per il restante 30% da risorse comunitarie. Anche a livello di risorse, la principale evidenza riguarda la estrema diversificazione territoriale, non solo in termini quantitativi, ma addirittura in termini di indicatori utilizzati in sede di assegnazione alle strutture formative: ci sono Regioni che utilizzano ancora solo e soltanto l’indicatore del “costo annuale per percorso”, mentre altre adoperano anche altri indicatori, più specifici e articolati, in grado di indirizzare e governare il sistema, come il costo per allievo (orario o annuale) o il parametro ora/corso. Tale diversificazione rende ancora più preziosa la ricostruzione comparativa effettuata da ISFOL, da cui emerge un costo medio alunno per anno di euro 5.446, molto al di sotto del corrispondente costo per alunno di Istituto Professionale. Anche a livello di efficacia, i percorsi di IeFP possono vantare buoni risultati, non solo in termini occupazionali, ma anche formativi, confermando che questa offerta costituisce uno strumento preventivo di politica attiva del lavoro, ma anche una efficace modalità di recupero motivazionale per gli studenti. Per questo, un Governo che ha individuato nella lotta alla disoccupazione giovanile la “priorità delle priorità” dovrebbe stipulare un nuovo patto con le Regioni, che abbia per oggetto maggiore stabilità dei trasferimenti in cambio di un maggiore impegno regionale nella stabilizzazione dell’offerta. Ciò costringerebbe ad assumere una posizione univoca e chiara quelle singole Regioni che si sono rivelate tanto attive nel rivendicare la propria competenza esclusiva sulla IeFP quanto poi assenti dalla responsabilità di esercitarla. Anche per la IeFP, il ripensamento complessivo del nostro assetto istituzionale può essere un’opportunità. Vedremo chi saprà e vorrà coglierla.