

Accreditamento delle strutture formative. Prima messa a regime nel sistema di IeFP

LAURA GIULIANI¹

L'articolo offre un contributo prezioso a quanti, oggi, sono chiamati a portare a compimento la riforma del secondo ciclo. L'autore ricostruisce, attraverso un lungo e puntale excursus, l'iter della riforma della IeFP a partire dal Titolo V della Seconda Parte della Costituzione e dall'attuazione che ne è scaturita ad opera della legge n. 53/2003. Il contributo affronta sia l'aspetto dell'ordinamento che quello dei soggetti erogatori dell'offerta formativa.

■
OSSERVATORIO
sulle politiche formative

■ 1. La riforma del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione

Il sistema di *education* italiano, nell'ultimo decennio, è andato incontro a un profondo processo di rinnovamento istituzionale, accompagnato da una significativa rivisitazione dei suoi assunti teorici e metodologici. La riconfigurazione dell'intero quadro normativo chiama in causa la riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione e l'attuazione che ne è scaturita ad opera della legge n. 53/2003 (riforma Moratti) e successive modifiche/integrazioni.

La legge n. 53/2003 e il provvedimento attuativo della stessa – il decreto legislativo n. 226/2005², a sua volta emendato in particolare dalla legge n.

¹ Ricercatrice ISFOL - Area risorse strutturali e umane dei sistemi formativi.

² Il decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005, al Capo III, ha definito in particolare le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni inerenti i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

40/2007³ e dalla legge n. 133/2008⁴ –, hanno ridisegnato l'architettura del sistema educativo del nostro Paese, prevedendo l'articolazione del secondo ciclo in due sotto-sistemi di pari dignità: il sistema dell'Istruzione Secondaria Superiore, strutturato attraverso percorsi di durata quinquennale e il sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), strutturato attraverso percorsi di durata variabile, in base al titolo conseguibile in esito agli stessi (triennale per la qualifica professionale e almeno quadriennale per il diploma professionale).

Il nuovo assetto normativo guarda a entrambi i sistemi dell'Istruzione e della IeFP come canali paralleli e comunicanti fra loro, che devono essere in grado di interfacciarsi con il mondo delle imprese e fungere da leva per politiche attive del lavoro. Di qui l'importanza di ripensare anche gli approcci all'organizzazione della didattica e alla valutazione degli apprendimenti, nell'ottica del *lifelong learning* e della occupabilità.

In base alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione, operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, il settore dell'istruzione – articolato nelle tradizionali filiere dei licei, degli istitutitecnici e professionali – rimane di competenza esclusiva dello Stato per quanto concerne le “norme generali”, ma diventa di competenza concorrente con le Regioni per quanto riguarda la sua gestione territoriale, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Accanto all'Istruzione, si colloca il nuovo settore dell'Istruzione e della Formazione Professionale – IeFP – dotato di una sua autonomia e specificità rispetto a quello dell'Istruzione e affidato alla competenza regionale. Il settore della IeFP ricade sotto la potestà legislativa delle Regioni in maniera esclusiva, restando allo Stato il compito di stabilire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) inerenti le attività formative, nonché la facoltà di esercitare un potere “sostitutivo”, a tutela del diritto alla formazione in qualità di diritto civile e sociale costituzionalmente garantito, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali.

All'interno del sistema educativo del nostro Paese, il sistema della IeFP si costituisce come sotto-settore ordinamentale, incluso nella regolamentazione dell'obbligo di istruzione/diritto-dovere formativo. Il suo coinvolgimento in processi educativi finalizzati all'assolvimento dell'Istruzione obbligatoria ne determina, difatti, il carattere ambivalente di settore “autonomo” e “specifico”

³ La legge 40/2007 ha modificato l'art. 1 del d.lgs. 226/2005 in questo modo: “Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale. Assolto l'obbligo di istruzione di cui all'art. 1, comma 622, della legge 296/2006, nel secondo ciclo si realizza, in modo unitario, il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione di cui al decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76”.

⁴ La legge del 6 agosto n. 133/2008 ha disposto che il nuovo obbligo di istruzione di cui al decreto n. 139/2007 si assolveva anche nei percorsi triennali sperimentali di IFP, fino alla completa attuazione del Capo III del decreto legislativo n. 226/2005, relativo alla riforma del secondo ciclo.

rispetto all'ambito dell'istruzione e di sotto-sistema pienamente appartenente allo stesso ambito. Non a caso, esso deve garantire ai giovani minorenni il raggiungimento del medesimo nucleo omogeneo di risultati – in termini di saperi e competenze – all'interno del sotto-sistema dell'Istruzione, con il quale condivide la dimensione del Profilo Educativo, Culturale e Professionale dello studente (PECuP), in esito a tutto il secondo ciclo.

In altri termini, nel quadro del rinnovato assetto del sistema educativo nazionale, il settore della IeFP viene ad assumere un ruolo di cerniera fra i due tradizionali sistemi dell'Istruzione e della Formazione Professionale, a forte valenza strategica per accrescere le opportunità formative, occupazionali e di inclusione sociale dei giovani. Tale sistema, infatti, rappresenta il contenitore di percorsi formativi a cui è riconosciuta pari dignità rispetto a quelli dell'Istruzione, in virtù della loro capacità di sommare l'acquisizione di competenze di base, finalizzate all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, con quella dell'acquisizione di competenze professionalizzanti, più immediatamente spendibili nel mercato del lavoro.

La costruzione del sotto-sistema ordinamentale della IeFP di competenza regionale implica mutamenti sostanziali di grande impatto per i diritti di cittadinanza. Se prima della legge di riforma n. 53/2003 le qualifiche professionali rilasciate dalle Regioni erano spendibili solo all'interno del territorio in cui si conseguivano e non erano equiparabili ai titoli di studio rilasciati dalle istituzioni scolastiche, con l'inclusione della IeFP nel sistema educativo tanto le qualifiche quanto i diplomi professionali diventano titoli spendibili su tutto il territorio nazionale. Questo fondamentale passaggio è il frutto di un laborioso percorso che si perfeziona, di volta in volta, attraverso accordi fra Stato e Regioni, in merito alla definizione di *standard* formativi comuni a cui riferire i titoli conseguibili, per renderli spendibili all'interno del sistema Paese e riconoscibili in ambito europeo, in virtù della loro corrispondenza ai livelli previsti dal Quadro europeo delle Qualifiche⁵.

Vale inoltre la pena di sottolineare che la configurazione del sotto-sistema della IeFP racchiude in sé anche un radicale cambiamento nella concezione stessa della Formazione Professionale. Sotto questa rinnovata veste, quest'ultima si spoglia definitivamente della sua tradizionale connotazione di ambito funzionale all'avviamento al lavoro di una fascia di giovani quantitativamente marginale e qualitativamente debole sul piano delle risorse cognitive e sociali⁶, per assurgere al ruolo di peculiare filiera per l'assolvimento dell'obbligo di

⁵ La corrispondenza prevista per il primo tassello formativo del sotto-sistema di IeFP, rappresentato dai percorsi di durata triennale in esito ai quali si consegue la qualifica professionale, risulta almeno il II livello EQF.

istruzione/diritto-dovere formativo, attraverso percorsi educativi più direttamente orientati al lavoro e all'arcipelago delle professioni, che hanno come potenziali destinatari l'intera platea dei minorenni (14-17 anni).

Il processo di riforma che ha condotto all'attuale configurazione del sistema di IeFP si è poggiato sul superamento del concetto di "obbligo formativo" di cui alla legge del 17 maggio n. 144/1999, in favore del concetto, senza dubbio più complesso e multidimensionale, di "diritto-dovere all'Istruzione e alla Formazione Professionale" di cui al decreto del 15 aprile n. 76/2005, che è stato il perno fondamentale della legge di riforma del 28 marzo n. 53/2003 (legge Moratti).

In virtù di tale passaggio, l'obbligo scolastico (articolo 34 della Costituzione) e l'obbligo formativo (legge 144/1999 e successive modificazioni) sono stati ridefiniti all'interno del concetto più ampio di diritto-dovere all'Istruzione e alla Formazione Professionale (DDIF).

Secondo quanto disposto nell'art. 1 del d.lgs. n. 76 del 2005, il diritto-dovere all'Istruzione e alla Formazione Professionale si esercita per almeno dodici anni o comunque sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, e si realizza nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, oltre che nell'apprendistato.

L'istruzione obbligatoria si iscrive in questa più ampia cornice del diritto-dovere all'Istruzione e alla Formazione Professionale. L'obbligo di istruzione è stato disciplinato in particolare dalla legge finanziaria 2007 del 27 dicembre n. 296/2006, che ha previsto – a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008 – l'innalzamento dell'obbligo di istruzione per almeno 10 anni. In base alla legge 296/2006, "l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria ed è finalizzata a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età".

L'adempimento dell'obbligo di istruzione (fino a 16 anni di età), previo conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo, prevede l'acquisizione dei saperi e delle competenze previste dai curricula relativi ai primi due anni degli istituti di Istruzione Secondaria Superiore. Il Regolamento sull'obbligo di istruzione di cui al decreto del Ministero della Pubblica Istruzione del 22 agosto n. 139/2007 contiene un allegato tecnico che ne spiega l'impianto,

⁶ Come è stato messo in luce anche attraverso specifiche indagini ISFOL-IARD, i minorenni coinvolti nei percorsi di IeFP rappresentano un segmento debole, sotto il profilo delle risorse cognitive e sociali, in quanto trattasi di giovani che si ritrovano per lo più percorsi scolastici fallimentari alle spalle e che provengono da famiglie con situazioni problematiche a diversi livelli (socio-economico, di coppia, di integrazione culturale quando costituite da immigrati).

fondato sull'acquisizione di conoscenze e abilità distinte per assi culturali e funzionali all'acquisizione delle competenze chiave di cittadinanza, in armonia con la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006⁷.

Il legislatore ha concepito i saperi e le competenze che i giovani devono avere acquisito al termine del percorso obbligatorio di istruzione come il bagaglio culturale "minimo" per lo sviluppo delle loro capacità di apprendimento future. Ai fini dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, il documento tecnico allegato al Decreto n. 139/2007 prevede la reciproca "integrazione" fra i saperi e le competenze riferiti ai quattro assi culturali (dei linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico e storico-sociale), ed è proprio tale integrazione a rappresentare la sfida per un significativo cambiamento nel modo di concepire i servizi educativi.

Su questo piano, vale la pena di rimarcare che tutti i soggetti dell'offerta di Istruzione e Formazione sono chiamati a ripensare l'architettura dei sistemi educativi in direzione di una complessiva riorganizzazione dei saperi, basata sulla definizione di efficaci strategie di apprendimento, piuttosto che sulla mera acquisizione di contenuti.

In altri termini, alle istituzioni scolastiche così come alle istituzioni formative accreditate dalle Regioni si pone il problema - tuttora aperto - di costruire una diversa prospettiva educativa/formativa sotto il profilo organizzativo e metodologico della didattica e della valutazione degli apprendimenti, basata sull'utilizzo di una pluralità di metodologie di insegnamento, in grado di valorizzare l'esperienza e i differenti stili cognitivi di apprendimento degli allievi.

Si tratta in buona sostanza di ricercare una maggiore integrazione fra un approccio tradizionale alla didattica, fondato sulla programmazione curriculare, e un approccio fortemente teso alla valorizzazione degli "ambienti di apprendimento" mutuati dal mondo reale, secondo una prospettiva di matrice costruttivistica, che implica un mutamento nella concezione stessa della conoscenza verso l'accezione di "costruzione attiva di significati", piuttosto che quella di semplice trasmissione o elaborazione di informazioni. Un simile cambiamento di prospettiva nella progettualità didattica mette al centro il discente, promuovendo in particolare la contestualizzazione di compiti autentici in luogo delle mere astrazioni, accompagnata da pratiche riflessive fondate su uno stile argomentativo anziché narrativo.

⁷ Le competenze chiave per l'apprendimento permanente, contenute nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2006, sono: 1. Comunicazione nella madrelingua; 2. Comunicazione nelle lingue straniere; 3. Competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; 4. Competenza digitale; 5. Imparare ad imparare; 6. Competenze sociali e civiche; 7. Spirito di iniziativa e imprenditorialità; 8. Consapevolezza ed espressione culturale.

2. I percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)

Assolto l'obbligo di istruzione, come già detto, ai giovani è riconosciuto il diritto con il correlativo dovere all'Istruzione e alla Formazione Professionale nell'ambito del secondo ciclo, costituito – in base a quanto disposto dall'art. 13 della legge n. 40/2007 – dal sistema dell'Istruzione Secondaria Superiore e dal sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale.

Pertanto, nel rispetto dei LEP sanciti dal decreto legislativo n. 226/2005, il diritto-dovere formativo si esercita tanto nelle scuole quanto nelle strutture formative accreditate dalle Regioni, in qualità di istituzioni del secondo ciclo, a cui è riconosciuta pari dignità, in un'ottica tesa alla valorizzazione del principio del pluralismo dell'offerta formativa e del conseguente riconoscimento a queste ultime della possibilità di svolgere un ruolo decisivo anche in ambito educativo. A questo nuovo ruolo, peraltro, le istituzioni formative accreditate dalle Regioni si sono cominciate ad affacciare qualche anno prima dell'entrata in vigore della legge n. 40/2007 di riforma del secondo ciclo, mediante la sperimentazione di percorsi triennali autonomi e integrati, avviata dalle Regioni e dalle Province Autonome sulla base dell'Accordo in Conferenza Unificata del 19 giugno 2003.

Come noto, questo Accordo fra Stato-Regioni prevedeva la possibilità di organizzare sul territorio, a partire dall'anno scolastico e formativo 2003/2004, un'offerta formativa sperimentale di Istruzione e Formazione Professionale, rispondente a tre fondamentali caratteristiche con riguardo a durata, contenuti e finalità dei percorsi: a) la triennialità; b) l'articolazione in contenuti di equivalente valenza formativa fra discipline e attività finalizzati alla formazione culturale generale e aree professionali; c) l'opportunità per i giovani in diritto-dovere di conseguire una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al secondo livello europeo.

L'attivazione della sperimentazione prevista dall'Accordo del 19 giugno 2003 comportava per le singole Regioni la stipula di specifiche intese con il Ministero del Lavoro e con il MIUR, a valle delle quali sarebbero stati siglati accordi fra le Regioni e gli Uffici Scolastici Regionali, per disciplinarne gli aspetti operativi.

Durante la stagione sperimentale, nell'ambito delle singole realtà regionali hanno trovato attuazione un'eterogeneità di modelli anche molto divergenti fra loro con riguardo alle forme variabili di collaborazione che si sono instaurate fra strutture formative accreditate e istituzioni scolastiche.

Tuttavia, al di là della varietà dei modelli implementati a livello locale, i monitoraggi ISFOL hanno messo chiaramente in luce che le strutture formative

accreditate dalle Regioni non sono semplicemente entrate in gioco, accanto alle istituzioni scolastiche, come soggetti erogatori di percorsi triennali di IeFP. Esse si sono più spesso configurate come soggetti attuatori, aventi la titolarità di questi interventi formativi, che nel giro di pochi anni sarebbero divenuti pienamente ordinamentali⁸.

È all'interno di questa cornice di riferimento che è nato il problema di garantire ai giovani in obbligo di istruzione che le strutture formative accreditate coinvolte nell'erogazione dei percorsi triennali autonomi e integrati rispondessero a specifici requisiti, coerenti con il perseguimento delle finalità educative proprie dell'istruzione obbligatoria e con la peculiare funzione pubblica che in questa determinata veste erano chiamate a svolgere.

Il primo tentativo da parte dello Stato di armonizzare l'offerta di percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale alla nuova disciplina sull'obbligo di istruzione si è tradotto nel decreto interministeriale n. 78 del 29 novembre 2007, recante criteri di accreditamento delle strutture formative per la prima attuazione dell'obbligo di istruzione (2007/2008 - 2008/2009).

Al fine di assicurare il raggiungimento dei livelli essenziali di apprendimento previsti dall'istruzione obbligatoria sul piano dei saperi disciplinari e delle competenze, il decreto in questione stabiliva che le strutture formative accreditate dalle Regioni in cui si realizzano percorsi triennali sperimentali di IeFP devono rispondere a determinati *standard* di qualità, declinati all'art. 2 del citato decreto, su cui si ritornerà dettagliatamente nel paragrafo 4.

Attraverso la definizione di questi criteri lo Stato intendeva rendersi garante del fatto che i giovani minorenni e le loro famiglie fossero in grado di godere di omogenei livelli di prestazioni su tutto il territorio nazionale. Per la loro rilevanza, pertanto, le misure individuate dal decreto interministeriale n. 78/2007 non potevano non costituire un elemento imprescindibile del confronto che si è aperto fra Stato e Regioni per l'adozione di una nuova cornice di riferimento nazionale in materia di accreditamento delle strutture formative,

⁸ Si fa riferimento ai preziosi dati raccolti su questa filiera formativa dall'Area "Politiche e offerte della formazione iniziale e permanente" dell'ISFOL, coordinata dalla dottoressa Anna D'Arcangelo, che assieme al suo *staff* ha scrupolosamente seguito l'evoluzione del sistema di IeFP, offrendo le principali chiavi di lettura sui fenomeni connessi all'implementazione della riforma del secondo ciclo del sistema educativo italiano. A questo proposito, vale la pena di ricordare che, sul piano analitico, i diversi modelli di offerta di IeFP attuati a livello regionale sono stati ricondotti a due macro-tipologie: il modello – prevalente – della "Formazione professionale" a titolarità delle strutture accreditate, e il modello – marginale – dell'offerta di "istruzione integrata da moduli di Formazione Professionale", a titolarità delle istituzioni scolastiche. È sulla base di questa categorizzazione che i dati nazionali articolati per macro-tipologia di offerta hanno messo in evidenza come la gran parte dei percorsi triennali di IeFP sia stata realizzata a titolarità delle strutture formative accreditate, seppure in integrazione o interazione con le scuole.

conclusosi con il recepimento di quelle stesse misure nell'ambito del rinnovato dispositivo nazionale, approvato in Conferenza Unificata il 20 marzo 2008.

A ribadire il nesso fra percorsi autonomi e integrati di IeFP e obbligo di istruzione è intervenuta la legge del 6 agosto n. 133/2008, disponendo che il nuovo obbligo di istruzione di cui al decreto n. 139/2007 si assolveva anche nei percorsi triennali sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale, fino alla completa attuazione del Capo III del Decreto legislativo n. 226/2005 relativo alla riforma del secondo ciclo. Questa ulteriore previsione normativa sanciva così l'esistenza di due canali paralleli per l'assolvimento del nuovo obbligo di istruzione da parte dei giovani: gli indirizzi di scuola secondaria di secondo grado e i percorsi triennali sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale, come da Accordo Quadro del 19 giugno 2003.

L'inclusione dei percorsi triennali autonomi e integrati nella regolamentazione dell'obbligo di istruzione/diritto-dovere, ad opera della legge n. 133/2008, veniva inevitabilmente a rappresentare uno spartiacque nella definizione delle politiche regionali sull'offerta di Istruzione e Formazione Professionale. Le Regioni erano chiamate a ripensare la propria offerta, facendo i conti con i modelli di attuazione già sperimentati, all'interno di una cornice normativa che veniva profondamente modificata dal concomitante riordino del sistema di Istruzione di cui al decreto legge n. 112/08, convertito dalla legge n. 133/08.

Il parallelo riordino dell'Istruzione Professionale di Stato, sancito con D.P.R. n. 87 del 15 marzo 2010, ha perseguito il disegno di strutturare i due sottosistemi dell'Istruzione e della IeFP come canali distinti, abilitando dal 2010/2011 gli istituti professionali di Stato ad offrire solo percorsi di durata quinquennale secondo lo schema 2+2+1, anziché il tradizionale 3+2, senza la possibilità di rilasciare la qualifica al terzo anno, d'ora in avanti conseguibile esclusivamente attraverso i percorsi triennali di IeFP⁹.

A regime, pertanto, gli istituti professionali sarebbero stati finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore, al pari degli istitutitecnici e dei licei, mentre il rilascio delle qualifiche e dei diplomi pro-

⁹ In questo quadro, il percorso quadriennale di IeFP in esito al quale si consegue il diploma di Tecnico professionale si configura come un prolungamento del percorso triennale, secondo lo schema del 3+1. Tale diploma dà accesso al quinto anno integrativo, utile al fine di sostenere l'esame di Stato ed eventualmente proseguire nel canale dell'Istruzione, attraverso l'iscrizione all'Università, oppure nel canale della IeFP per il conseguimento del titolo di Tecnico Superiore. Si rammenta inoltre che il riordino del sistema dell'Istruzione ha previsto anche una semplificazione/riduzione dei percorsi e degli indirizzi della scuola secondaria di secondo grado, in vigore dall'anno 2011/2012: l'articolazione degli istituti tecnici in 2 settori e 9 indirizzi contro i 10 settori e 39 indirizzi dell'assetto precedente e l'articolazione degli istituti professionali in 2 settori e 6 indirizzi contro i 5 settori e 27 indirizzi dell'assetto precedente.

fessionali, compresi in un apposito repertorio nazionale di figure professionali, sarebbero divenuti di competenza regionale, mediante la programmazione dell'offerta di percorsi di IeFP.

Questa nuova architettura del sistema educativo, fondata sui due sottosistemi dell'Istruzione e della IeFP come sotto-settori differenti in relazione ai titoli conseguibili in esito ai percorsi formativi, ha però lasciato aperta una strada di natura istituzionale, per il raggiungimento di specifici accordi fra Amministrazione centrale e regionale, finalizzati a realizzare l'offerta di IeFP all'interno degli istituti professionali di Stato.

Il D.P.R. n. 87 del 15/03/2010 relativo al riordino dell'Istruzione Professionale di Stato ha difatti previsto in capo ai *sol*i istituti professionali la possibilità di attuare, in regime di sussidiarietà e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia, un ruolo integrativo e complementare nei confronti del sotto-sistema di IeFP, tanto nella fase transitoria quanto nella fase di messa a regime.

La *ratio* di questa ulteriore previsione normativa è abbastanza evidente. Senza di essa, si sarebbe venuta a determinare una situazione altamente problematica in quei contesti regionali in cui il coinvolgimento delle istituzioni formative nell'erogazione dei percorsi di IeFP era stato, fino a quel momento, marginale se non addirittura assente. Per contro, in questo modo, veniva a delinearsi la possibilità di un'offerta formativa alternativa all'appannaggio esclusivo delle strutture formative accreditate dalle Regioni, in grado di tenere in debita considerazione le dinamiche ampiamente collaudate, dopo circa un quinquennio di sperimentazione, in quelle realtà territoriali diversamente orientate verso un modello centrato sul ruolo degli attori pubblici e delle istituzioni scolastiche in particolare¹⁰.

3. Il passaggio al nuovo ordinamento

Il 2009/2010 è stato l'anno di transizione dalla fase sperimentale a quella di una prima messa a regime del decreto legislativo n. 226/2005, nella duplice veste di percorsi triennali finalizzati al conseguimento di un titolo di qualifica professionale e di percorsi quadriennali finalizzati al conseguimento di un diploma professionale.

¹⁰ Tale scelta, sebbene più o meno articolata all'interno di ciascun territorio mediante differenti forme di integrazione/interazione con le istituzioni formative accreditate, è stata inizialmente effettuata da Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Toscana, Umbria e Marche, contrariamente a Lazio, Abruzzo, Lombardia, Liguria, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia e Veneto.

Il passaggio al nuovo ordinamento è stato sancito dall'Accordo stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni il 29 aprile 2010 sul primo anno di attuazione 2010/2011 dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale. Con questo Accordo, recepito mediante decreto interministeriale del 15 giugno 2010, è iniziata la fase di messa a regime dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, attraverso il richiamo a una serie di riferimenti in grado di delinearne il profilo:

- a) i risultati di apprendimento stabiliti dal Regolamento n. 139/2007 per quanto attiene l'acquisizione dei saperi e delle competenze finalizzate all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, la cui trasparenza sul piano della certificazione è garantita dall'adozione del modello varato con decreto ministeriale n. 9 del 27 gennaio 2010;
- b) le competenze chiave per l'apprendimento permanente, contenute nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 2006;
- c) un *set* di figure professionali, corredato da relativi *standard* formativi minimi per quanto attiene le competenze tecnico-professionali, assunte come riferimento nazionale (21 figure per i percorsi di qualifica di durata triennale e 21 figure per i percorsi di diploma di durata quadriennale);
- d) i contenuti, in via transitoria, dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008 per quanto riguarda la definizione degli *standard* minimi del nuovo sistema nazionale di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi, con particolare riferimento al recepimento dei requisiti aggiuntivi per l'erogazione dell'offerta di percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale.

Chiaramente, l'avvio della messa a regime dei percorsi di IeFP, per il primo anno di attuazione 2010-2011, avrebbe implicato a livello regionale una riconfigurazione dell'offerta di Istruzione e Formazione Professionale, che nell'ambito di ciascun territorio ha preso forma, tenendo conto tanto delle specificità locali quanto del sistema di vincoli/opportunità scaturiti dal mutato contesto legislativo.

Il 2010/2011 ha dunque segnato l'entrata in vigore delle trasformazioni del sistema educativo, introdotte a suo tempo dalla legge Moratti. A seguito di questi cambiamenti, come già detto, il secondo ciclo del sistema educativo di Istruzione e Formazione si articola in due sotto-sistemi di pari dignità e competenza diversa: l'Istruzione Secondaria Superiore di competenza statale, rappresentata dalle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, e l'Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale, rappresentata dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome, in qualità di soggetti – di norma – titolari dell'erogazione di percorsi di IeFP.

È nell'ambito del secondo ciclo del sistema educativo così riformato che si realizza, in maniera unitaria, il diritto-dovere all'Istruzione e alla Formazione, in cui è ricompresa l'istruzione obbligatoria.

Tuttavia, il D.P.R. n. 87/2010 ha riconosciuto agli istituti professionali di Stato la possibilità di svolgere, in regime di sussidiarietà, un ruolo integrativo e complementare rispetto al sotto-sistema dell'Istruzione e della Formazione professionale, nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia. Pertanto, la fase transitoria è stata caratterizzata anche da un intenso lavoro di concertazione fra Regioni interessate, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per dar vita a specifiche intese finalizzate all'attuazione dei percorsi di IeFP all'interno degli istituti professionali di Stato¹¹, nell'ambito della cornice di riferimento tracciata dall'Accordo siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni il 29 aprile 2010.

Il raggiungimento delle predette intese tra il MIUR, il MEF e le singole Regioni portatrici di questo specifico interesse apriva lo spazio per sperimentare nuovi paradigmi organizzativi e gestionali degli istituti professionali in relazione all'erogazione di percorsi di IeFP. Ovviamente, per dare attuazione a tutto questo, sarebbero risultati altrettanto indispensabili specifici accordi territoriali fra i competenti Assessorati regionali e gli Uffici Scolastici regionali¹².

Si trattava, in altri termini, di costruire un'offerta coordinata tra i percorsi di istruzione degli istituti professionali e i percorsi di IeFP, in armonia con il processo di attuazione del titolo V della Costituzione e nel rispetto di determinati vincoli. Le intese per la realizzazione dell'offerta di IeFP negli istituti professionali di Stato, difatti, dovevano necessariamente tenere conto di alcuni aspetti. Innanzi tutto non avrebbero potuto prevedere percorsi finalizzati a rilasciare qualifiche diverse da quelle contenute nell'Accordo Stato-Regioni del 29 aprile 2010. Inoltre avrebbero fatto obbligatoriamente riferimento, sul piano dei contenuti, all'insieme dei LEP stabiliti a livello nazionale dal decreto legislativo 226/2005¹³, da quelli relativi agli *standard* formativi minimi previsti

¹¹ A livello territoriale, la concertazione si è svolta fra Regione interessata, Province, Ufficio Scolastico Regionale e istituti professionali.

¹² Basti pensare che la definizione di condivise procedure operative fra Amministrazione Regionale e Ufficio Scolastico Regionale era innanzi tutto indispensabile per permettere ai giovani minorenni e alle loro famiglie di fruire delle informazioni necessarie all'iscrizione ai percorsi di IeFP per l'anno scolastico 2011/2012, con scadenza 12 febbraio 2011.

¹³ I livelli essenziali delle prestazioni previsti dal decreto legislativo n. 226/2005 riguardano:

- art. 15 - prestazioni;
- art. 16 - offerta formativa;
- art. 17 - orario minimo annuale;
- art. 18 - percorsi (nella fase transitoria si richiamano gli standard formativi minimi citati);
- art. 20 - valutazione e certificazione delle competenze;

per l'obbligo di istruzione dal D.M. n. 139/2007 e a quelli relativi agli *standard* formativi minimi previsti per le competenze tecnico-professionali dall'Accordo Stato-Regioni del 29/4/2010.

Sul piano strettamente finanziario, invece, le intese avrebbero osservato una serie di vincoli individuati dal MEF in relazione alla formazione delle classi e alla dotazione organica¹⁴.

Sotto il profilo dell'offerta formativa, inoltre, le singole Regioni interessate in accordo con gli Uffici Scolastici territoriali si sarebbero impegnate a limitare, nell'ambito della programmazione regionale, l'attivazione negli istituti professionali dei soli percorsi di IeFP compatibili con le classi di abilitazione dei docenti disponibili, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

I paradigmi dell'offerta regionale di IeFP all'intero degli istituti professionali, in regime di sussidiarietà, erano fondamentalmente due:

- quello "integrativo", corrispondente all'erogazione di percorsi scolastici integrati con moduli di formazione professionale, in cui potevano riconoscersi la maggior parte delle Regioni interessate a sottoscrivere le intese;

art. 21 - strutture e relativi servizi (nella fase transitoria si richiamano i contenuti dell'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 marzo 2008 per l'accreditamento delle strutture formative);

art. 22 - valutazione di sistema nazionale e regionale.

Se gli standard formativi minimi delle competenze tecnico-professionali sono descritti nell'Accordo Stato-Regioni del 29/04/2010, l'insieme dei documenti di riferimento per le competenze di base sono:

- l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 15/01/2004 contenente gli standard formativi minimi delle competenze di base;
- l'Accordo in Conferenza Stato-Regioni del 29/04/2010 contenente gli standard formativi minimi delle competenze *comuni* alle figure;
- il Decreto MPI n. 139 del 22/08/2007 sull'obbligo di istruzione;
- le Competenze chiave per l'apprendimento permanente (Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18/12/2006).

¹⁴ Il principale vincolo finanziario consiste nel fatto che l'attivazione dell'offerta sussidiaria non può comportare oneri aggiuntivi per lo Stato. Ne consegue che eventuali altri oneri sono a carico delle Regioni. Per quanto concerne in particolare la dotazione organica, va segnalato che quella attribuita agli istituti professionali per le classi ad ordinamento IeFP non è separata da quella attribuita per le classi ordinamentali di istruzione professionale. La realizzazione dell'offerta sussidiaria da parte degli istituti professionali, pertanto, deve tenere conto dei limiti concernenti il numero delle classi e la dotazione organica complessiva del personale statale, definiti dalla normativa vigente e dal piano programmatico di cui all'art. 64 comma 4 della legge n. 133/08 e conseguenti Regolamenti attuativi. In altri termini, l'erogazione dell'offerta sussidiaria dei percorsi di IeFP non può determinare un incremento della dotazione organica complessiva. Solo nei percorsi realizzati con forme di integrazione con le Istituzioni formative accreditate dalle Regioni per l'obbligo di istruzione/diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'Intesa in Conferenza Unificata del 20 marzo 2008 (richiamata con il Decreto Interministeriale del 15 giugno 2010), l'organico assegnato corrisponde alle ore di formazione effettivamente erogate dall'Istituzione scolastica.

- quello “complementare”, fondato sul riconoscimento agli istituti professionali della possibilità di svolgere, rispetto all’offerta di IeFP, un ruolo analogo a quello delle strutture formative accreditate, esemplificato dalla Regione Lombardia.

La macro-tipologia dell’offerta sussidiaria integrativa avrebbe permesso agli allievi iscritti ai percorsi quinquennali degli istituti professionali di conseguire, al termine del terzo anno, anche i titoli di qualifica professionale di cui all’Accordo in Conferenza Unificata Stato-Regioni del 29 aprile 2010. In questa prospettiva, gli istituti professionali si sarebbero avvalsi delle quote di autonomia e flessibilità di cui all’art. 5 del D.P.R. n. 87/2010, non solo per personalizzare i percorsi ma anche e soprattutto per caratterizzare l’offerta formativa territoriale in funzione delle esigenze del mercato locale del lavoro.

Viceversa, in regime di sussidiarietà complementare gli allievi iscritti agli istituti professionali avrebbero potuto conseguire, al termine del terzo anno, la qualifica professionale solo se iscritti a percorsi *ad hoc*, per cui sarebbero state attivate specifiche classi che avrebbero assunto gli *standard* formativi e la regolamentazione dell’ordinamento del sotto-sistema di IeFP, determinati da ciascuna Regione nel rispetto dei LEP del decreto n. 226/2005 e a condizione dell’invarianza della spesa rispetto ai percorsi ordinari degli istituti professionali.

Entrambi i paradigmi dell’offerta sussidiaria a titolarità degli Istituti professionali hanno trovato una prima classificazione nell’Intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata il 16 dicembre 2010 per l’adozione delle Linee Guida previste all’articolo 13 comma 1-quinquies del Decreto legislativo n. 40/2007, ai fini di realizzare organici raccordi tra i percorsi quinquennali degli istituti professionali e i percorsi di IeFP. La loro formale codifica, invece, si è avuta con l’approvazione delle Linee Guida, mediante Decreto MIUR n. 4 del 18 gennaio 2011. In questo fondamentale documento di indirizzo si è ribadito che gli Istituti professionali possono svolgere, in regime di sussidiarietà, a norma dell’articolo 2, comma 3, del D.P.R. n. 87/2010 e nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni, “un ruolo *integrativo* e *complementare* nei confronti dell’offerta delle istituzioni formative del sistema di IeFP, di cui al Capo III del D.lgs. n. 226/2005”, declinato rispettivamente in due tipologie di offerta formativa (A - sussidiaria integrativa e B - sussidiaria complementare)¹⁵.

Le Linee Guida, tuttavia, non hanno contemplato il riferimento al requisito dell’accreditamento come criterio di selezione degli Istituti professionali che

¹⁵ L’attuazione delle Linee Guida, chiaramente, richiede il perfezionamento di accordi territoriali tra le singole Regioni e i competenti Uffici scolastici regionali, per quanto attiene le modalità di raccordo tra i risultati di apprendimento dell’ordinamento dei percorsi di istruzione professionale e quelli di IeFP, le eventuali misure di accompagnamento e l’utilizzo delle risorse disponibili, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

realizzano l'offerta di IeFP in regime di sussidiarietà, al contrario previsto dal decreto legislativo 226/2005 per tutte le strutture formative dove si realizzano i percorsi di IeFP.

In altri termini, l'accreditamento degli istituti professionali in riferimento all'attivazione dell'offerta sussidiaria di IeFP non è stato reso vincolante per le Amministrazioni Regionali. Spetta in definitiva a queste ultime decidere autonomamente se utilizzare questo criterio di selezione dell'offerta o meno, ponendo formalmente le istituzioni scolastiche sullo stesso piano delle istituzioni formative.

Sarà interessante verificare le scelte che le Regioni effettueranno in merito a tale questione. Per ora è forse opportuno ricordare che i requisiti di accreditamento per l'obbligo di istruzione/diritto-dovere individuati dall'art. 2 del decreto interministeriale del 29 novembre 2007 sono stati pensati dal legislatore come LEP a carico dalle strutture formative interessate a realizzare percorsi triennali di IeFP, inclusi nella regolamentazione del nuovo obbligo di istruzione. E non a caso, i sette *standard* di qualità di cui al citato decreto hanno a che fare con la dimostrazione di aspetti statutari (1), educativi (2), contrattualistici (3), gestionali-relazionali (4, 5 e 6) e logistici (7), che sono normalmente presenti all'interno delle istituzioni scolastiche.

Vale infine la pena di sottolineare che, a partire dal 2011/2012, gli istituti professionali non potranno più svolgere la funzione surrogatoria, prevista invece per il primo anno di attuazione 2010/2011. Ciò significa che, a conclusione dei percorsi avviati nell'annualità 2010-2011 in regime surrogatorio, essi rilasceranno i titoli di qualifica del previgente ordinamento, correlati ai titoli di IeFP previsti dall'Accordo Stato-Regioni del 29 aprile 2010.

Ad oggi, accordi finalizzati a realizzare, per l'anno 2011-2012, l'offerta sussidiaria integrativa di IeFP negli istituti professionali sono stati stipulati dalle seguenti Regioni: Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana e Umbria, Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna e Sardegna. Per contro, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Veneto, nonché Sicilia (in doppio regime) hanno siglato accordi per l'attuazione dell'offerta sussidiaria complementare.

4. L'accreditamento per i percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale

Varata la nuova disciplina sull'obbligo di istruzione di cui al decreto n. 139/2007, come già detto, spettava chiaramente allo Stato rendersi garante del fatto che i giovani minorenni e le loro famiglie fossero messi nella condizione di effettuare la scelta in favore dell'offerta regionale di percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale, nella certezza di godere di omogenei livelli

di prestazioni, soprattutto in riferimento ai livelli di apprendimento previsti dall'istruzione obbligatoria. La questione era del tutto rilevante, in considerazione del fatto che la gran parte dei percorsi sperimentali autonomi e integrati complessivamente attivati sul territorio nazionale, conformemente ai modelli di attuazione prescelti dalle Amministrazioni regionali, veniva realizzata all'interno delle strutture formative accreditate, piuttosto che nelle istituzioni scolastiche.

Il decreto interministeriale n. 78 del 29 novembre 2007, recante criteri di accreditamento delle strutture formative per la prima attuazione dell'obbligo di istruzione (2007/2008 - 2008/2009), è intervenuto per ottemperare a questa specifica esigenza di armonizzare l'offerta regionale di percorsi sperimentali di IeFP alla nuova regolamentazione statale sull'obbligo di istruzione, ponendo a carico delle strutture formative intenzionate a realizzare i predetti percorsi il rispetto dei seguenti criteri di qualità, già precedentemente richiamati:

- a) appartenere ad un organismo che non abbia fini di lucro in base alle norme vigenti e offra servizi educativi destinati all'istruzione e formazione dei giovani fino a 18 anni. Tali requisiti devono risultare dallo statuto dell'organismo;
- b) avere un progetto educativo finalizzato a far acquisire ai predetti giovani i saperi e le competenze previsti dalla regolamentazione sull'obbligo di istruzione;
- c) applicare il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per la Formazione Professionale nella gestione del personale dipendente impegnato nei percorsi;
- d) prevedere, in relazione ai saperi e alle competenze previsti dalla regolamentazione sull'obbligo di istruzione, l'utilizzo di docenti che siano in possesso dell'abilitazione all'insegnamento per la scuola secondaria superiore o, in via transitoria, di personale in possesso di un diploma di laurea inerente l'area di competenza e di una sufficiente esperienza o, almeno, di un diploma di scuola secondaria superiore e di una esperienza quinquennale. Tale personale deve documentare le esperienze acquisite nell'insegnamento delle competenze di base nella formazione professionale iniziale, ivi comprese quelle maturate nei percorsi sperimentali di cui all'accordo quadro in sede di Conferenza unificata 19 giugno 2003;
- e) prevedere stabili relazioni con le famiglie e con i soggetti economici e sociali del territorio, anche attraverso misure di accompagnamento per favorire il successo formativo;
- f) garantire la collegialità nella progettazione e nella gestione delle attività didattiche e formative, assicurando la certificazione periodica e finale dei risultati di apprendimento;
- g) essere in possesso di strutture, aule ed attrezzature idonee alla gestione di servizi educativi all'istruzione e formazione dei giovani fino a 18 anni.

Questi sette criteri di qualità, come già ricordato, sono stati recepiti all'Allegato 5 del nuovo sistema nazionale di accreditamento, frutto dell'Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008, diventandone parte integrante e sostanziale, ed è evidente che tali *standard* minimi sono chiamati a svolgere un'essenziale funzione selettiva nei confronti degli enti interessati ad operare nel sotto-sistema della IeFP di competenza regionale.

Nel caso dei requisiti a) e b), la funzione selettiva chiama in causa la "natura" della struttura formativa: l'ente interessato a realizzare interventi formativi attraverso i quali si assolve all'obbligo di istruzione/diritto-dovere deve essere in grado di esprimere una valenza educativa e sociale, promuovendo innanzi tutto servizi riconducibili a una concezione della formazione intesa come "bene pubblico". Questa peculiare concezione è difatti sottesa al criterio a) relativamente alla dimostrazione dell'assenza del fine di lucro nelle attività perseguite dal soggetto gestore ed è esplicitata nel criterio b) relativamente alla dimostrazione della presenza di un progetto educativo finalizzato a far acquisire ai giovani minorenni i saperi e le competenze previsti dall'istruzione obbligatoria.

In altri termini, l'ente di formazione deve connotarsi sostanzialmente come struttura educativa, dimostrando un'intenzionalità di questo tipo nei confronti dei giovani in obbligo di istruzione/diritto-dovere, della quale è senza dubbio il principale – sebbene non unico – indicatore l'attività di progettazione di servizi di istruzione e formazione, rivolti a questo specifico *target* di utenza¹⁶.

Nel caso del requisito c), la struttura formativa deve dimostrare di gestire le risorse umane impegnate nel presidio dei processi organizzativi mediante un contratto coerente con i principi del servizio erogato; ovvero il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro della Formazione Professionale.

Il requisito d), invece, pone l'obbligo a carico della struttura formativa di dimostrare di avvalersi di docenti dotati di adeguati requisiti di professionalità e competenza per l'acquisizione, da parte degli allievi, dei livelli essenziali di apprendimento previsti dall'obbligo di istruzione sul piano dei saperi disciplinari e delle competenze. Vale la pena di sottolineare che questo requisito rappresenta ad oggi un fattore di criticità a livello di attuazione, in quanto il presidio funzionale dei processi all'interno delle strutture formative viene di norma garantito, nell'ambito dei dispositivi regionali di accreditamento, attraverso l'esame delle sole credenziali professionali delle risorse umane investite della funzione stessa. In attesa di una compiuta definizione di un sistema nazionale di *standard* professionali, formativi e relativi ai processi di riconosci-

¹⁶ Rappresentano, a titolo esemplificativo, ulteriori indicatori di un'intenzionalità educativa la capacità di personalizzare le attività didattiche e quella di utilizzare metodologie formative ad *boc*.

mento e certificazione delle competenze, i dispositivi regionali di accreditamento si sono difatti dotati, da tempo, di un sistema di certificazione e verifica del possesso delle credenziali professionali degli operatori, che è ben altra cosa dalla valutazione e certificazione delle competenze degli stessi.

Nel caso del requisito e), si richiede alla struttura formativa di dimostrare la capacità di coinvolgimento delle famiglie nel percorso formativo, nell'ottica della condivisione e della corresponsabilizzazione nella realizzazione dello stesso, nonché la capacità di sviluppare e consolidare specifici rapporti con gli attori sociali del territorio (istituzioni e enti operanti nel mercato del lavoro), al fine di accrescere le possibilità di perseguire il successo formativo. Si pone pertanto l'accento sulla dimensione relazionale e territoriale in cui deve venire a trovarsi la struttura formativa nel momento in cui opera. Tale dimensione è concepita come fattore strategico per una formazione di qualità, che attinge in modo vitale risorse culturali e opportunità dagli attori sociali del contesto socio-economico in cui è inserita. A differenza del precedente, questo è forse l'unico requisito a non costituire un fattore di criticità sul piano dell'attuazione, in quanto i dispositivi regionali di accreditamento contemplano da tempo l'obbligo a carico delle strutture formative di dimostrare di operare in "rete", con particolare riferimento alle istituzioni locali, al mondo della scuola/università e al mondo dell'impresa.

Nel caso del requisito f), la struttura formativa deve dimostrarsi capace di operare secondo il principio della collegialità, in particolare ai fini della certificazione periodica e finale dei risultati di apprendimento. In questo caso, va segnalato che i sistemi di monitoraggio ad oggi adottati dai dispositivi regionali di accreditamento prestano, in generale, grande attenzione alla rilevazione della *customer satisfaction* (dell'utenza, delle imprese, etc.), piuttosto che ad indicatori di *performance* relativi ai risultati di apprendimento, agli esiti formativi e a quelli occupazionali.

Infine, il requisito g) ribadisce l'importanza dell'adeguatezza strutturale, in funzione dello specifico *target* di giovani (14-17 anni). La struttura formativa deve dimostrare il possesso di una dotazione logistica, strutturale e di attrezzature, in grado di rispondere ai molteplici bisogni di cui è portatrice questo tipo di utenza, inclusi quelli legati alla socializzazione in ambienti diversi dall'aula¹⁷.

Rispetto alla previsione di tali LEP, è in corso di svolgimento all'interno dell'Area "Risorse umane e strutturali dei sistemi formativi" dell'ISFOL una ri-

¹⁷ Chiaramente, quest'ultimo aspetto può rappresentare un fattore di criticità a livello di attuazione, in relazione alle caratteristiche dimensionali delle strutture formative e delle sedi attraverso cui operano.

cerca per monitorarne l'implementazione a livello territoriale, che sarà di grande utilità anche per esplorarne le implicazioni sotto il profilo della ridefinizione dei dispositivi regionali di accreditamento.

Da questo punto di vista, la nuova cornice di riferimento in materia di accreditamento delle strutture formative, tracciata dall'Intesa Stato-Regione del 2008, appare più come un punto di partenza per il processo di qualificazione del sistema educativo italiano che come un faticoso approdo.

"Accreditare" un soggetto dell'offerta formativa significa accertare positivamente – da parte della competente autorità regionale – il possesso di predefiniti requisiti dettati *ad hoc*, ai fini della dimostrazione di differenti capacità del soggetto erogatore del servizio.

È l'accertamento di queste capacità di carattere logistico, gestionale, relazionale e di efficacia dell'intervento formativo che permette di configurare l'organismo formativo come "affidabile" da parte dell'Amministrazione Regionale, ai fini dell'erogazione del servizio. Ed è in questo senso che la procedura di accreditamento può essere considerata come metodologia privilegiata di valutazione (*ex ante*, *in itinere* ed *ex post*) della qualità dell'offerta formativa a diversi livelli (dell'organismo gestore, di processo formativo e di prodotto formativo).

La necessità di dotarsi di dispositivi regolatori dell'offerta formativa è nata in concomitanza con la possibilità di accedere alle risorse del Fondo Sociale Europeo e al progressivo dilatarsi della platea dei potenziali soggetti erogatori dei servizi, selezionati in base a una valutazione centrata esclusivamente sul progetto formativo, senza il contrappeso di meccanismi tesi ad accertare anche l'affidabilità della struttura nel suo complesso.

Il primo impianto regolamentare contenuto nel Decreto in materia di "Accreditamento delle sedi formative" (DM n. 166/2001) ha svolto proprio l'essenziale funzione di delineare una cornice di riferimento nazionale con riguardo agli *standard* minimi di qualità di carattere per lo più strutturale/logistico ed economico/organizzativo che il soggetto gestore/erogatore dei servizi doveva dimostrare di possedere, declinabili a livello regionale sulla base delle specificità dei territori e degli orientamenti delle rispettive Amministrazioni.

La revisione di questo primo quadro regolamentare, dopo la messa a regime dei dispositivi regionali di accreditamento durante il sessennio 2000-2006, è stata fortemente ispirata dal tentativo di mettere a punto uno strumento di valutazione e garanzia della qualità dell'offerta formativa, focalizzato sul processo/prodotto formativo e i suoi risultati, in termini di apprendimento e occupabilità dell'utenza.

In altri termini, il nuovo modello nazionale di accreditamento delle strutture formative, approvato in sede di Conferenza Unificata il 20 marzo 2008, ha cercato di spostare il baricentro della valutazione da una logica di accerta-

mento burocratico di requisiti formali, prevalentemente attinenti alle sedi/strutture formative, a una logica di accertamento di requisiti riferibili all'efficacia formativa, professionale e occupazionale delle azioni formative progettate e realizzate.

Guardando alle inevitabili ricadute a livello regionale, è pertanto indiscutibile che il nuovo sistema nazionale di accreditamento abbia ridisegnato tanto il quadro dei vincoli a cui i singoli dispositivi regionali di accreditamento sono chiamati ad adeguarsi, quanto il quadro delle opportunità per la crescita qualitativa della *performance* dell'articolata gamma di soggetti che oggi compongono il panorama italiano dell'offerta formativa.

In generale, il nuovo sistema nazionale di accreditamento offre ai dispositivi regionali di accreditamento l'opportunità di evolvere da strumenti di rilevazione e verifica di elementi per lo più "oggettivi", inerenti le condizioni logistiche e organizzative in cui versano gli organismi formativi, a metodologia di valutazione del servizio erogato, tesa a valorizzare i progetti educativi perseguiti e i processi di apprendimento dell'utenza, conformemente agli obiettivi politico-istituzionali di diritto per tutti all'istruzione e alla formazione, all'occupabilità e all'inclusione sociale.

Questo nuovo approccio fortemente orientato alla valutazione dei risultati conseguiti dai soggetti accreditati è particolarmente evidente nel recepimento dei sette criteri di qualità previsti per l'erogazione dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale, attraverso i quali i giovani minorenni possono assolvere all'obbligo di istruzione/diritto-dovere. Questi criteri, infatti, configurano un insieme di *standard* minimi che contemplano non solo l'accertamento di aspetti statutari, contrattualistici, logistici e di tipo gestionale - relazionale dell'organismo formativo, ma anche aspetti prettamente educativi, focalizzati sulla valutazione della tipologia di offerta e in particolare sulla valutazione del progetto formativo, in relazione allo specifico *target* di utenza del servizio. Proprio l'attenzione verso queste specifiche dimensioni del servizio, coerentemente al nuovo approccio, rappresenta un ulteriore e significativo salto di qualità, in direzione dello sviluppo di una strategia orientata alla valutazione della *performance* realizzata dal soggetto dell'offerta formativa, in termini di benefici prodotti in favore dell'utenza¹⁸.

È in questa prospettiva che il sistema di accreditamento evolve in metodologia di valutazione dell'azione formativa, in base agli esiti della stessa. Ed è solo in questo spostamento di accento da una logica di *input* riferiti alle carat-

¹⁸ Vale la pena di segnalare che attualmente è in corso di realizzazione, nell'ambito del Progetto Accreditamento FSE 2011 afferente all'Area Risorse strutturali e umane dei sistemi formativi dell'ISFOL, un'indagine presso le strutture formative accreditate, con l'obiettivo di valutarne l'efficacia formativa e l'efficienza gestionale.

teristiche degli organismi formativi a una logica di *outcome* dei risultati delle azioni formative che l'intervento formativo assurge a reale strumento di politica attiva del lavoro, perseguendo l'obiettivo di accrescere l'occupabilità dei destinatari.

Nel quadro della costruzione di un vero e proprio sistema di garanzia della qualità che ogni Stato membro dell'Unione Europea dovrà predisporre entro giugno 2012 secondo le indicazioni *EQARF (European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training)*, l'accREDITAMENTO delle strutture formative si configura, ad oggi, come l'iniziativa nazionale d'implementazione regionale più significativa per valutare e assicurare la qualità nell'ambito del sistema educativo italiano.

5. Qualche considerazione conclusiva

Se la nuova posta in gioco per le strutture formative è dunque anche quella di un sostanziale riconoscimento delle stesse come strutture "educative", attraverso le quali i giovani minorenni possono assolvere all'obbligo di istruzione/diritto-dovere, a conclusione di questo saggio si intende richiamare l'attenzione sui vincoli materiali che incontra l'attuazione del processo di riforma del sistema educativo a livello regionale.

Ripercorrendo le principali tappe di un faticoso percorso normativo che ha condotto ad una radicale trasformazione del sistema educativo del nostro Paese, nel paragrafo 1 si è sottolineato come la nuova configurazione scaturita dalla legge n. 53/2003 e successive integrazioni abbia avuto fra i suoi indiscutibili effetti quello di avvalorare il pluralismo istituzionale e culturale dei soggetti abilitati ad operare nel sistema della Formazione Professionale Iniziale di competenza regionale.

I mutamenti del sistema educativo introdotti a suo tempo dalla legge Moratti sono entrati in vigore nel 2010/2011. Tali cambiamenti hanno riconfigurato il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione in due sotto-sistemi di pari dignità e competenza diversa: l'istruzione secondaria superiore di competenza statale, rappresentata dalle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado (licei, istituti tecnici e istituti professionali), e l'Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale, rappresentata dalle istituzioni formative accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome, in qualità di soggetti – di norma – titolari dell'erogazione di percorsi di IeFP.

La pari dignità assegnata formalmente dal legislatore ai due sotto-sistemi del secondo ciclo implica tanto il riconoscimento della piena appartenenza del settore della IeFP all'ordinamento dell'obbligo di istruzione/diritto-dovere for-

mativo, quanto quello della sua specificità, costituita dalla peculiare vocazione professionalizzante dei percorsi che in esso trovano espressione.

In altri termini, nella filosofia sottesa all'impianto complessivo della riforma, il settore della IeFP non si configura come complementare al settore dell'istruzione, ma piuttosto come un canale pedagogicamente alternativo a quello della scuola, a cui affidare il delicato compito di sostenere il processo di transizione dei giovani maggiormente a rischio di dispersione verso il mercato del lavoro, nel quadro dell'acquisizione delle competenze minime necessarie all'esercizio di una cittadinanza attiva.

La differenziazione dei sotto-sistemi all'interno del secondo ciclo educativo non può che essere letta come riconoscimento di questa specificità del settore della IeFP, connessa alla possibilità di realizzare percorsi flessibili e personalizzati, in grado di valorizzare i vari stili cognitivi di apprendimento dei giovani, anche attraverso un'organizzazione della didattica fortemente basata sull'utilizzo di metodologie di tipo induttivo.

È in questa prospettiva che la rinnovata centralità assegnata all'istruzione e alla formazione nelle diverse azioni di *policy* a livello nazionale si sposa con la costruzione di una peculiare filiera regionale per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione/diritto-dovere, capace di offrire percorsi educativi più direttamente orientati al lavoro e rispondenti ai fabbisogni delle imprese del tessuto produttivo locale, entro il quale andranno spese le qualifiche conseguite.

Nell'attivazione dei percorsi sperimentali integrati prevista dall'Accordo del 19 giugno 2003, come messo in luce dai monitoraggi ISFOL, le strutture formative accreditate dalle Regioni hanno giocato un ruolo del tutto preponderante rispetto alle istituzioni scolastiche.

Seppure in modo non certo omogeneo a livello nazionale, gli anni della sperimentazione hanno offerto alle strutture formative l'opportunità di dotarsi di quella veste organizzativa necessaria a presidiare i diversi processi chiave relativi alla formazione (progettazione, analisi dei fabbisogni, tutoraggio, bilancio di competenze, valutazione, etc.), in un'ottica sempre più orientata alla qualità e fortemente tesa a costruire relazioni con i soggetti economici e istituzionali del territorio.

Non a caso, da una recentissima indagine dell'ISFOL (conclusasi nel 2011) sugli esiti occupazionali dei percorsi triennali di IeFP emerge che l'indiscutibile apprezzamento dei giovani verso questa tipologia di offerta formativa, per la sua valenza professionalizzante e di rimotivazione verso l'apprendimento, si registra soprattutto in favore dei percorsi a titolarità delle strutture formative accreditate.

Per questa ragione, la scelta della sussidiarietà integrativa per la realizzazione dei percorsi ordinamenti di IeFP all'interno degli istituti professionali di

Stato, effettuata dalla maggior parte delle Regioni per il 2011/2012, rischia di snaturare la riforma, minando il concetto di “pari dignità” formalmente assegnato al sotto-sistema della IeFP rispetto a quello dell’istruzione. Tale possibile opzione, ai sensi del D.P.R. n. 87 del 15/03/2010 e previa specifica intesa fra MIUR e Regione, difatti, bypassa la logica dell’esistenza dei due sotto-sistemi dell’istruzione e della IeFP come sotto-settori differenti in relazione ai titoli conseguibili in esito ai percorsi formativi.

In altri termini, ricondurre i percorsi ordinamentali di Istruzione e Formazione Professionale prevalentemente all’interno delle scuole – gli istituti professionali di Stato – mette a repentaglio l’auspicato pluralismo istituzionale e culturale dell’offerta formativa. Questa opzione, difatti, intacca la specificità del settore della IeFP, precludendo ad esso la possibilità di costituirsi ed evolvere in un canale del sistema educativo italiano, dotato della particolare vocazione a garantire l’acquisizione di competenze di immediata spendibilità nel mercato del lavoro, anche attraverso l’adozione di una diversa prospettiva educativa/formativa, fondata sulla ricerca e la messa a punto di efficaci strategie di apprendimento mutate dal mondo reale, verso cui dovrebbero convergere, almeno in parte, le stesse istituzioni scolastiche, nell’ottica di un’effettiva integrazione dei saperi e delle abilità.

Va tuttavia sottolineato che la scelta di ricorrere alla modalità dell’offerta sussidiaria integrativa da parte di molte Regioni si spiega anche – sebbene non solo – con quello che rappresenta il nodo cruciale non definitivamente sciolto della riforma stessa: il finanziamento dei percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale. In assenza di risorse ministeriali aggiuntive, specificatamente dedicate al sostegno di questa fattispecie di offerta, l’implementazione a livello regionale della riforma stessa incontra inevitabilmente delle “resistenze”, rivelandosi il coinvolgimento degli istituti professionali nell’erogazione dei percorsi di IeFP, per le Amministrazioni Regionali, come una concreta opportunità per garantire sul territorio un’offerta formativa che risulterebbe difficilmente sostenibile con risorse proprie, se realizzata nelle strutture accreditate.

6. Riferimenti normativi

- Decreto del 25 maggio 2001, n. 166 del Ministero del Lavoro sull’accreditamento degli organismi di orientamento e formazione professionale.
- Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.
- Legge del 28 marzo 2003, n. 53: Delega al Governo per la definizione delle

- norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di Istruzione e Formazione Professionale.
- Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane (19 giugno 2003).
 - Artt. 47 e 48 (Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione) del Decreto legislativo del 10 settembre 2003, n. 276 "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge del 14 febbraio 2003, n. 30.
 - Accordo tra il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard formativi minimi in attuazione dell'accordo quadro sancito in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003 (Conferenza Stato-Regioni seduta del 15 gennaio 2004).
 - Accordo tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le comunità montane per la certificazione finale e intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi (28 ottobre 2004). Allegato A, Modello B, legenda del modello B e Modello C.
 - Decreto Interministeriale n. 86 del 3 dicembre 2004: approvazione dei modelli di certificazione per il riconoscimento dei crediti ai fini del passaggio dal sistema della formazione professionale e dall'apprendistato al sistema dell'istruzione. Modello A e Modello B.
 - Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76: Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53.
 - Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77: Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53.
 - Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 10 ottobre 2005 sull'approvazione del modello di libretto formativo del cittadino - Allegato A.
 - Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226: Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53.
 - Decreto del Ministero dell'Istruzione n. 47 del 13 giugno 2006 concernente la quota del 20% dei curricula rimessa all'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'ordinamento vigente.

- Legge del 27 dicembre 2006, n. 296: Legge finanziaria 2007. Commi su innalzamento obbligo di istruzione: 622-624, c. 628 e c. 634.
- Legge del 2 aprile 2007, n. 40: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese. Estratto: Art. 13 sulle Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica, cc.1-8 ter.
- Decreto Ministero Pubblica Istruzione del 22 agosto 2007, n. 139: Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Documento tecnico - Allegato 1: Assi culturali - Allegato 2: Competenze chiave di cittadinanza da acquisire al termine dell'istruzione obbligatoria.
- Decreto Interministeriale del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero del Lavoro e della previdenza Sociale del 29 novembre 2007 - "Percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione Professionale ai sensi dell'articolo 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- Ministero della Pubblica Istruzione - Documento del 27 dicembre 2007: Linee guida sull'obbligo di istruzione.
- Conferenza delle Regioni e Province Autonome - Documento approvato il 14 febbraio 2008: Obbligo di istruzione. Linee guida per le agenzie formative accreditate ai sensi del DM del 29 novembre 2007.
- Intesa del 20 marzo 2008 fra il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, il Ministero della Pubblica Istruzione e il Ministero dell'Università e della Ricerca, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi.
- Legge 6 agosto 2008, n. 133 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria": art 64, c. 4 bis sull'obbligo di istruzione.
- Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro, della Salute e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di Istruzione e Formazione Professionale (5 febbraio 2009). Allegato A: Repertorio delle 19 Figure professionali di riferimento a livello nazionale e dei relativi standard formativi minimi delle competenze tecnico-professionali dei percorsi sperimentali triennali.

- D.P.R. del 15 marzo 2010 n. 87: Approvazione del Regolamento sul riordino dell'istruzione professionale di Stato (art. 64, comma 4, legge 133/08).
- Decreto del Ministro dell'Università e della Ricerca del 27 gennaio 2010, n. 9 (modello di certificazione dei saperi e delle competenze acquisiti nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione).
- Accordo Stato-Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano del 29 aprile 2010, recepito con Decreto Interministeriale 15 giugno 2010: "Primo anno di attuazione 2010-2011 dei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale a norma dell'art. 27, comma 2 del D. Lgs 17 ottobre 2005, n. 226".
- Intesa in Conferenza Unificata - Repertorio Atti n. 129/CU del 16 dicembre 2010 - riguardante l'adozione delle linee-guida per realizzare organici raccordi tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, a norma dell'articolo 13, comma 1 quinquies della legge 2 aprile 2007, n. 40.

Riferimenti bibliografici

- AGOSTI A. (a cura di) (2006), *La formazione. Interpretazioni pedagogiche e indicazioni operative*, Franco Angeli, Milano.
- BATTISTELLI F. (2002), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, F. Angeli, Milano.
- BAUMANN Z. (2002), *La società individualizzata*, Il Mulino, Bologna.
- BERTAGNA G. (2006), *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- BORDIGNON B. (a cura di), *La sussidiarietà nelle politiche regionali in materia di istruzione e formazione professionale*, in «Rassegna CNOS», n. 1/2010.
- CARTOCCI R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- CEDEFOP (2009), *Modernizzare l'istruzione e la formazione professionale. Quarta relazione sulla ricerca in materia di istruzione e formazione professionale in Europa*, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.
- CEDEFOP (2009), *Accreditation and quality assurance in vocational education and training. Selected European Approaches*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- CEDEFOP (2009), *The relationship between quality assurance and VET certification in EU Member States*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- CEDEFOP (2007), *Fundamentals of a common quality assurance framework (CQAF) for VET in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- DONATI C. - BELLESI L., *Verso Istruzione e Formazione 2020. Un bilancio dell'esperienza italiana nell'ambito della Strategia di Lisbona*, in «Rassegna CNOS», n. 1/2010.
- GORI E. - VITTADINI G., *La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi alla persona. Impostazione e metodi*, in GORI E. - VITTADINI G. (a cura di) (1999), *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, Etas Libri, Milano.
- HACKMAN R. - WAGEMAN R., *Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practical Issues*, in "Administrative Science Quarterly", 40, pp. 309-342.
- ISFOL (2009), *Le misure per il successo formativo. Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*.

- ISFOL, *Il nuovo accreditamento per l'obbligo di istruzione/diritto-dovere formativo. La sfida di una sperimentazione in corso*, in GIULIANI L. - DE MINICIS M. (a cura di), Roma, ISFOL, 2010 (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *Formazione e lavoro nel Mezzogiorno. La valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fse 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, in SEVERATI P. (a cura di), Roma, ISFOL, 2010 (I libri del Fondo sociale europeo).
- ISFOL, *La valutazione degli interventi del Fse 2000-2006 a sostegno dell'occupazione - Indagine placement Obiettivo 3*, in SEVERATI P. (a cura di), Roma, ISFOL, 2006 (I libri del Fondo sociale europeo).
- PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale G.U.U.E. C 155 dell'8 luglio 2009*.
- MONTEDORO C. (a cura di) (2000), *Dalla pratica alla teoria per la formazione: un percorso di ricerca epistemologica*, F. Angeli, Milano, 2000
- NICOLI D. - MALIZIA G. - PIERONI V., *Esiti del monitoraggio dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale (sperimentazioni)*, in «Rassegna CNOS», n. 1/2006.
- PALOMBO M. (2006), *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, F. Angeli, Milano.
- VARISCO B.M. (2000), *Metodi e pratiche della valutazione: tradizione, attualità, nuove speranze*, Guerini e Associati, Milano.
- ZAGARDO G., *Istruzione e formazione professionale secondo il monitoraggio ISFOL (aprile 2009)*, in «Rassegna CNOS», n. 2/2009.