

Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiana

Sussidiarietà o sostituzione? Note in margine all'ultimo Rapporto ISFOL sul sistema IeFP

GIUSEPPE TACCONI¹

In questo contributo, a partire dai dati contenuti nel recente Rapporto ISFOL sul sistema IeFP e da quelli che emergono dall'osservatorio del Carvet, si intende proporre una riflessione sul nodo del rapporto tra l'offerta ordinaria di percorsi di IeFP da parte delle agenzie formative accreditate dalle Regioni e l'offerta sussidiaria da parte delle istituzioni scolastiche.

In this paper, starting from the data contained in the recent report on the ISFOL IeFP system and those that emerge from the observatory of Carvet, it intends to propose a reflection on the relationship between the supply of ordinary paths IeFP by training agencies accredited by the regions and the offer by the subsidiary schools.

È stato presentato a Roma, lo scorso 23 settembre, l'ultimo rapporto dell'ISFOL sul sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) che offre una lettura trasversale dei principali risultati dei monitoraggi e delle ricerche che l'Istituto svolge nel campo della IeFP. Questa occasione consente di proporre alcune riflessioni sull'evoluzione di questo sistema, nel contesto dell'intero secondo ciclo del Sistema di Istruzione e Formazione del nostro Paese e in relazione alle recenti politiche del Governo in materia di politiche del lavoro (rilancio dell'apprendistato).

Il rapporto si apre dando conto di una recente indagine dell'ISFOL che rileva la scarsa visibilità e la debole conoscenza riguardo al sistema di IeFP da parte di un campione di adulti 30-54enni, la fascia di popolazione all'interno della quale si trova la maggior parte di chi ha figli in età di obbligo di istruzione. Il secondo capitolo presenta l'evoluzione storica del quadro normativo che, dall'avvio delle sperimentazioni nel 2003, ha gradualmente portato a stabilizzare tali percorsi dal punto di vista ordinamentale. Il terzo capitolo fornisce un quadro informativo dettagliato sui numeri che descrivono il sistema: l'offerta formativa e gli iscritti, gli esiti formativi (numero di qualificati e diplomati) per i vari percorsi, le risorse finanziarie dedicate. Il quarto capitolo mette a fuoco i dati relativi agli esiti oc-

¹ Carvet – Università degli Studi di Verona.

cupazionali degli allievi IeFP a tre anni dall'acquisizione della qualifica e alla valutazione che essi esprimono riguardo all'esperienza formativa. Il quinto capitolo sviluppa il tema della presenza di allievi di origine straniera, che, nei percorsi di IeFP, risultano sensibilmente più numerosi (più del doppio) che in tutti gli altri percorsi del secondo ciclo. Il sesto capitolo approfondisce il tema dei costi dei percorsi di IeFP nelle varie Regioni.

L'obiettivo di questo articolo non è dar conto in maniera dettagliata dei dati contenuti nel Rapporto, ma proporre alcune riflessioni su un aspetto specifico che emerge dai dati e che merita particolare attenzione: il rapporto che si sta configurando tra l'offerta "ordinaria" di percorsi di IeFP da parte delle istituzioni formative o enti accreditati e quella erogata in via "sussidiaria" dalle istituzioni scolastiche.

L'IeFP rappresenta l'unico ambito di offerta formativa che, in questi anni, in Italia, ha registrato una crescente espansione. Si è passati dai 24.964 studenti dell'a.s. 2003-04, agli oltre 150.000 dell'a.s. 2008-09, ai 328.174 dell'a.s. 2013-14. Riferendoci ai dati MIUR relativi all'a.s. 2013-14, possiamo notare che il 5,8% degli studenti ha scelto, alla fine del primo ciclo, di proseguire il percorso esclusivamente nel canale dell'IeFP di competenza regionale². Di questi, il 76,8% ha scelto i percorsi offerti dai Centri di Formazione Professionale (CFP) regionali³, mentre il rimanente 23,2% degli studenti ha scelto di seguire i percorsi di IeFP attivati presso gli Istituti Professionali in regime di sussidiarietà complementare. Il 7,9% del totale degli studenti iscritti al primo anno di un percorso del secondo ciclo ha scelto percorsi di Istruzione Professionale (quinquennali) che prevedono anche un'offerta sussidiaria integrativa di IeFP (dunque la possibilità di conseguire, al terzo anno di frequenza dell'Istituto Professionale, anche un diploma di qualifica di IeFP). Il totale degli studenti che si sono iscritti a un percorso di IeFP (presso gli Istituti Professionali, in modalità integrativa o complementare, o presso le strutture formative delle Regioni) è dunque pari al 13,7%.

L'incremento di iscritti che si è registrato in questi ultimi anni è principalmente legato all'incremento degli iscritti all'offerta di IeFP degli Istituti Professionali statali. In base all'accordo in Conferenza unificata Stato-Regioni del 16 dicembre 2010, l'offerta di IeFP può infatti essere erogata da enti formativi accreditati presso le Regioni o da Istituti Professionali autorizzati dalle Regioni a svolgere – in regime di sussidiarietà – "un ruolo integrativo e complementare"

² Per l'a.s. 2013-14, si tratta complessivamente di 32.323 studenti, ai quali andrebbero aggiunti coloro che hanno scelto l'apprendistato come via per acquisire una qualifica professionale.

³ Sempre il MIUR (2013b) segnala che i 24.821 studenti che hanno scelto percorsi offerti dalle strutture formative accreditate dalle Regioni sono aumentati di oltre il 40% rispetto all'anno precedente.

rispetto ai sistemi regionali di IeFP, per il rilascio di qualifiche e diplomi professionali. L'offerta sussidiaria presenta due tipologie:

- la tipologia A, detta "integrativa", che prevede che gli studenti iscritti a percorsi quinquennali degli Istituti Professionali appositamente autorizzati dalla Regione possano conseguire, al termine del terzo anno, anche la qualifica professionale, dopo aver frequentato un percorso arricchito (nell'ambito della quota di flessibilità) e previo il superamento del relativo esame regionale;
- la tipologia B, detta "complementare", che prevede che gli Istituti Professionali, parallelamente all'offerta di percorsi quinquennali, attivino anche percorsi regionali appositamente costruiti e finalizzati al conseguimento della qualifica e del diploma di tecnico professionale.

La maggior parte delle Regioni ha scelto la tipologia integrativa vedendo, nell'attivazione dell'offerta sussidiaria, la possibilità di rispondere al fatto che l'offerta di percorsi IeFP non aveva una distribuzione omogenea su tutto il territorio nazionale, ma anche alla continua riduzione delle risorse che, a motivo della crisi, era possibile investire nel sistema.

Invece di ricomporre organicamente l'Istruzione Professionale statale con l'IeFP regionale (come, coerentemente, in Italia ha scelto di fare solo la Provincia Autonoma di Trento), in questi anni, si è consentito che l'Istruzione Professionale assorbisse gradualmente buona parte dell'offerta dei percorsi di IeFP e si sostituisse ad essa anche nelle Regioni che tradizionalmente avevano una forte presenza di enti formativi accreditati. Di fatto oggi, quella che doveva essere la via "sussidiaria" sta diventando la via "ordinaria" attraverso la quale si può accedere alle qualifiche professionali.

Questa "scolasticizzazione" forzata dell'IeFP – o "sussidiarietà invertita", come la chiama il Rapporto dell'ISFOL (2015, p. 26) – pone innanzitutto un problema di carattere giuridico. Sembra infatti che le Regioni non si accorgano che stanno abdicando alle funzioni esclusive che la Costituzione assegna loro in materia di IeFP (cfr. D'Amico, 2010, p. 725; d'Aniello, 2014; D'Amico, 2015) e stanno rinunciando a investire in quel sistema di IeFP, organico e di pari dignità rispetto ai percorsi dell'istruzione, che veniva prefigurato, pur con diverse incertezze, già dalla Legge n. 53/2003; questo paradossalmente avviene proprio negli anni in cui il trend di crescita degli iscritti all'IeFP risulta costante, e sarebbe ancora maggiore se i sistemi regionali riuscissero a reperire le risorse necessarie a soddisfare la domanda di formazione che proviene dai giovani e dalle loro famiglie. Inoltre, la scelta di affidare alle istituzioni scolastiche buona parte di questa offerta ostacola, di fatto, lo sviluppo della filiere dell'IeFP sul quarto anno, perché le istituzioni scolastiche, per loro natura, mirano a far rientrare (nel caso della sussidiarietà complementare) o a far proseguire (nel caso della sussidiarietà integrativa) gli allievi nel percorso scolastico, piuttosto che ad attivare i quarti anni per l'acquisizione di un diploma professionale.

Ma il problema più consistente appare essere quello di carattere organizzativo e didattico. Dal Rapporto dell'ISFOL, ma anche dal nostro osservatorio, che analizza proprio lo sviluppo dell'offerta sussidiaria di IeFP⁴, soprattutto nei contesti in cui sono presenti entrambe le offerte (percorsi di IeFP gestiti da enti formativi e percorsi di IeFP gestiti in sussidiarietà integrativa o complementare da Istituti Professionali statali), emerge che le culture degli attori in campo restano tra loro molto distanti. Al centro del modello metodologico-didattico dell'IeFP si collocano infatti l'ancoraggio al mondo del lavoro (esperienze di stage e tirocinio), l'approccio per competenze, una didattica attiva, basata su progetti e compiti autentici, inclusiva e personalizzata, attenta alle differenze individuali, mentre nei percorsi di IeFP gestiti dalle istituzioni scolastiche risulta ancora difficile rinunciare alla centralità dell'impianto disciplinare e a una didattica prevalentemente trasmissiva e standardizzata. Tutto questo impedisce di rispondere efficacemente alle specifiche esigenze di giovani che chiedono di apprendere attraverso modelli alternativi rispetto a quelli tradizionalmente prevalenti nei contesti scolastici e impedisce di valorizzare pienamente la comprovata capacità dei percorsi di IeFP di contrastare efficacemente l'abbandono scolastico e di favorire l'incremento del tasso di occupabilità dei giovani.

Se si volesse dare più coerenza alla strategia del Governo che intende migliorare i rapporti tra sistema educativo di Istruzione e Formazione e mondo produttivo, anche al fine di incrementare l'occupabilità dei giovani, sarebbe necessario integrare meglio i percorsi degli Istituti Professionali e della Formazione Professionale Iniziale di competenza esclusiva delle Regioni, ma non – come sta di fatto avvenendo – all'insegna di un assorbimento dell'IeFP da parte degli Istituti Professionali (con un'offerta "sussidiaria" che sta diventando "ordinaria") ma come consolidamento di un vero e proprio consistente secondo canale, l'IeFP appunto, da affiancare al canale dell'Istruzione secondaria superiore, a sua volta articolato in Istruzione liceale e Istruzione tecnica⁵. Questo significherebbe fondere gli Istituti Professionali con i Sistemi regionali di IeFP, sviluppando questi ultimi sistematicamente anche sul quarto anno e stabilizzandoli anche dal punto

⁴ Cfr. TACCONI, GOLA, 2012; 2013; GOLA, TACCONI, 2015a; 2015b; 2014a; 2014b; 2014c; 2013a; 2013b; 2012a; 2012b. Su questo cfr. anche TACCONI, 2011a; 2011b.

⁵ È uno scenario che si era prefigurato già con la Legge Moratti (Legge n. 53/2003), ma che era poi rapidamente svanito per l'evidente asimmetria tra i due sistemi, in teoria "di pari dignità", in pratica sbilanciati tra un megasistema liceale e un microsistema di Formazione Professionale regionale. L'argomento secondo il quale sarebbe un peccato privare la scuola di intelligenze manuali, canalizzandole tutte nei percorsi di IeFP, varrebbe in un sistema comprensivo, all'americana. In Italia, la canalizzazione dei percorsi del secondo ciclo esiste da sempre e il sistema scuola tende ad espellere una quota elevatissima di allievi, spesso proprio quelli dotati di intelligenze manuali. Si tratta allora di valorizzare quei percorsi specifici, che riescono a far emergere il potenziale di tali intelligenze al fine di uno sviluppo umano integrale.

di vista finanziario, oltre che ordinamentale. Pur mantenendo la competenza esclusiva delle Regioni in materia di IeFP, sarà però necessario migliorare il raccordo e il coordinamento nazionale tra i vari sistemi regionali. In questo ridisegno complessivo, andrebbero infine rivisti anche i curricula degli Istituti Tecnici, che avrebbero bisogno di essere resi meno specialistici, per evitare sovrapposizioni con i percorsi professionalizzanti.

Si tratterebbe contestualmente di rilanciare l'immagine e il ruolo di un siffatto secondo canale. Questa operazione assume una portata culturale. In particolare, la Formazione Professionale o professionalizzante non può essere pensata come estranea alla cultura. Per la verità, si richiede un ripensamento complessivo dell'idea di scuola, dalla quale non vanno espulse né le dimensioni operative né quelle critiche e riflessive. Si tratta di pensare in modo insieme unitario e plurale al secondo ciclo come ad un luogo di sviluppo e potenziamento della capacità umana di costruire cultura nelle sue varie forme, compresa quella del lavoro manuale. Ma si tratta anche di ripensare l'idea di lavoro come luogo in cui si genera conoscenza e in cui è possibile sviluppare saperi anche di cittadinanza e non solo come luogo in cui mettere a frutto conoscenze e abilità acquisite nel contesto scolastico (cfr. Tacconi, 2015).

Per lo sviluppo del secondo canale sarebbe essenziale anche il potenziamento dell'Istruzione terziaria non accademica (l'IFTS ma soprattutto l'ITS, consentendone l'accesso anche ai diplomati dell'IeFP), in Italia ancora eccessivamente debole. Lo sviluppo in verticale della filiera professionalizzante del Sistema di Istruzione e Formazione, oltre ad arricchire le opportunità dei giovani, potrebbe contribuire infatti proprio a una rivalutazione del potenziale culturale e formativo di tutta la filiera.

Andrebbero poi meglio sostenuti gli enti formativi accreditati, che non solo riescono ad erogare i propri percorsi a costi nettamente inferiori rispetto a quelli delle Istituzioni scolastiche (ISFOL, 2015, pp. 77 ss.), ma anche si candidano a diventare le interlocutrici ideali delle imprese nella realizzazione di quei percorsi di vera e propria alternanza che l'apprendistato recentemente riformato, in attuazione del *Jobs Act* (D.Lgs. 81/2015), rende finalmente possibili anche in Italia per contribuire al raggiungimento del duplice obiettivo di contrastare più efficacemente la disoccupazione giovanile e la dispersione scolastica.

In particolare, l'organizzazione degli enti accreditati andrebbe pensata più in linea con la prospettiva dell'autonomia. Paradossalmente infatti il Sistema IeFP, affidato alle autonomie regionali, risulta meno autonomo delle Istituzioni scolastiche, che pure spesso lamentano un'autonomia solo "dimezzata"; l'IeFP continua infatti a essere gestita in modo centralistico e con modalità di finanziamento inadeguate per un'offerta ordinamentale. Questo aumenta enormemente la rigidità gestionale, costringendo spesso gli operatori delle Istituzioni formative

a separare la sostanza dalla forma. Bisognerebbe che si tentasse di rendere effettiva l'autonomia a livello regionale (come si sta tentando di fare a livello statale, nei confronti delle Istituzioni scolastiche autonome), indicando delle finalità e garantendo alle Istituzioni formative adeguate condizioni di esercizio e libertà di azione sui modi di raggiungere tali finalità.

Le proposte che si sono qui avanzate, sulla base dei dati presentati nel Rapporto e di quelli emersi in questi anni dal nostro osservatorio, potrebbero portare al riequilibrio del secondo ciclo, da tempo atteso, e alla riduzione di quella quota di soggetti che il sistema formativo del nostro Paese, ogni anno perde per strada e non riesce più a recuperare.

Bibliografia

- D'AMICO N. (2010), *Storia e storie della scuola italiana. Dalle origini ai nostri giorni*, Zanichelli, Bologna.
- D'AMICO N. (2015), *Storia della formazione professionale in Italia. Dall'uomo da lavoro al lavoro per l'uomo*, FrancoAngeli, Milano.
- D'ANIELLO F. (2014), *Il lavoro che educa. I percorsi di istruzione e formazione professionale*, FrancoAngeli, Milano.
- FARINELLI F. (2015), *Evoluzioni e problemi dell'IeFP in due recenti studi ISFOL. Perché la Buona Scuola non se ne occupa?*, in <http://www.learning4.it/2015/04/21/evoluzioni-e-problemi-dellistruzione-e-formazione-professionale-in-due-recenti-studi-isfol-perche-la-buona-scuola-non-se-ne-occupa/>.
- ISFOL (2015), *Rapporto sul sistema IeFP*, Isfol, Roma [in: <http://bw5.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?web=ISFL&opac=Default&ids=20361>].
- GOLA G. - TACCONI G. (2015b), *“La scuola che vorrei”... o delle pratiche didattiche. Studio di caso su alcuni percorsi di IeFP in Regione Lazio*, «Rassegna CNOS», 31/2, pp. 159-178.
- GOLA G. - TACCONI G. (2015a), *“Leggere” le pratiche e la didattica professionalizzante. Studio di caso su alcuni percorsi di IeFP in Veneto*, in «Rassegna CNOS», 31/1, pp. 161-181.
- GOLA G. - TACCONI G. (2014c), *Il sistema formativo IeFP italiano di tipo “sussidiario”: quale curvatura verso una “VET europea”?* «Rassegna CNOS», vol. 30, n. 3, pp. 171-188.
- GOLA G. - TACCONI G. (2014b), *Un'alleanza strategica in risposta alle esigenze formative del territorio: l'offerta di IeFP nella Provincia di Treviso*, «Rassegna CNOS», vol. 30, n. 2, pp. 167-184.
- GOLA G. - TACCONI G. (2014a), *L'IeFP nella Regione Molise. Alcune note alla luce del confronto con i dati delle rilevazioni nazionali*, «Rassegna CNOS», 30/1, pp. 157-169.

- GOLA G. - TACCONI G. (2013b), *Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiane. L'IeFP nelle Regioni Lazio e Marche*, «Rassegna CNOS», 29/3, pp. 129-141.
- GOLA G. - TACCONI G. (2013a), *Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiane. L'IeFP nelle Regioni Abruzzo e Toscana*, «Rassegna CNOS», 29/2, pp. 123-142.
- GOLA G. - TACCONI G. (2012b), *Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiane. Prime note sull'offerta formativa sussidiaria nelle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia*, «Rassegna CNOS», 28/2, pp. 127-140.
- GOLA G. - TACCONI G. (2012a), *Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiane. Sussidiarietà e Istruzione-Formazione Professionale in Emilia-Romagna e Lombardia*, «Rassegna CNOS», 28/3, pp. 125-140.
- MIUR (2013b), *Focus: Le iscrizioni al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*, Roma [in: http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2920554a-a16e-473e-9dac-e0a21d418d26/focus240413_all1.pdf].
- TACCONI G. (2015), *Tra scuola e lavoro. Una prospettiva didattica sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*, LAS, Roma.
- TACCONI G. (2011a), *La didattica al lavoro. Analisi delle pratiche educative nell'Istruzione e formazione professionale*, FrancoAngeli, Milano.
- TACCONI G. (2011b), *Tra rassegnazione ed ostinazione: logiche di intervento con i ragazzi dell'Istruzione e formazione professionale*, «Rivista Lasalliana», 78/2, pp. 229-242.
- TACCONI G. - GOLA G. (2013), *Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiane. L'IeFP nelle Regioni Piemonte e Liguria*, «Rassegna CNOS», 29/1, pp. 107-120.
- TACCONI G. - GOLA G. (2012), *Osservatorio sulle politiche della IeFP nelle Regioni italiane. Presentazione di un progetto di ricerca*, «Rassegna CNOS», 28/1, pp. 127-136.