



Considerazioni e proposte per la filiera tecnico professionale

Pnrr, infrastrutturazione, finanziamento e passaggio
(definitivo?) a sistema della IeFP

di **Roberto Vicini**

Prima di imbarcarsi in una nuova riforma dell'Istruzione Tecnica e Professionale bisognerebbe decidere quale funzione attribuire alla IeFP, ancora oggi «cenerentola» del nostro sistema formativo, nonostante la buona prova di sé che ha dato in questi anni – almeno nelle Regioni che l'hanno sostenuta. Forse, la soluzione per dare finalmente slancio alla filiera tecnico professionale è più semplice di quanto si creda. Serve solo il coraggio di prendere decisioni politiche finora colpevolmente inibite.



Leggendo il piano programmatico del Ministro Bianchi si rimane ammirati: finalmente un cambio di passo rispetto alla (triste) navigazione a vista e di cortissimo respiro dei tre Ministri precedenti; non solo ritocchi qua e là, quali la revisione dell'esame di Stato o i PCTO - sorvolando, ovviamente, su merendine e banchi a rotelle. Finalmente, verrebbe da dire, una visione e la capacità di tenere assieme in modo organico e finalizzato i diversi aspetti di sistema, da quello pedagogico, ordinamentale e curricolare, a quelli di carattere più strutturale e organizzativo; il tutto dentro la prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, con attenzione non solo al tema della dispersione, ma anche degli adulti e della formazione continua.

Gli stessi termini utilizzati esprimono l'intenzione di un profondo, complessivo e incisivo «processo di riforma del nostro sistema di istruzione e formazione», funzionale a «invertire la rotta» del declino del nostro Paese, di un «cambio di marcia» che deve prendere avvio e attuarsi in concomitanza «anche con le risorse del PNRR». E in questa direzione dovrebbero collocarsi le sette «riforme» annunciate e messe in cantiere. «La prima cosa da fare è la riforma degli ITS, segue poi la riforma della filiera professionale e tecnica», perchè è necessario «trovare una strada che riduca il gap fra la formazione e i bisogni della nostra economia. La terza linea azione da realizzare è l'orientamento che deve essere un accompagnamento dei ragazzi alle scelte della loro vita. Serve poi la riforma del



reclutamento e la formazione continua di tutto il personale: la formazione dei docenti e del personale, compresi i dirigenti»¹.

Un piano più che ambizioso, dunque, e che richiede il ricorso a un insieme combinato di interventi normativi, di cui quello sugli ITS rappresenta il primo tassello. D'altra parte, un'occasione e una quantità di risorse simile a quella messa a disposizione dal PNRR non si ripresenteranno più, almeno in questi termini e con queste condizioni; è adesso che passa il treno per uno svecchiamento e un raddrizzamento del sistema, per metterlo nelle condizioni se non di correre, almeno di riprendere a camminare.

Se questo è lo scopo, ciò che occorre è sicuramente un intervento non di facciata, ma capace di incidere come un bisturi in profondità nel tessuto del sistema, facendolo sanguinare e permettendo la fuoriuscita delle parti in putrefazione. È realistico, nel contesto attuale, prospettare una simile soluzione? Ne sussistono le condizioni, politiche – stabilità del governo Draghi - e non? Che cosa può essere realmente attuato, tenendo conto anche del fattore tempo? E soprattutto, con quali soluzioni operative si pensa di tradurre gli altisonanti proclami e le intenzioni dichiarate? Da quale corno si prenderà il toro, ancora da quello dell'impianto curricolare, senza incidere sull'hard della struttura e dei contratti, ossia dello strapotere dell'apparato amministrativo-sindacale? È su questo piano, infatti, che tutto si gioca (e che il diavolo ci mette lo zampino ...).

Il segmento tecnico professionale a un bivio

Nel proclamato disegno riformatore, un posto centrale è assegnato al segmento tecnico-professionale del sistema. È su questo e in particolare sulla sua articolazione di secondo ciclo che vorremmo soffermarci in questa sede. Sull'argomento i pronunciamenti del Ministro sono molti, ma non così chiari da delineare una precisa fisionomia.

In un suo intervento alla festa nazionale dell'Unità di Bologna (settembre 2021), ad esempio, sempre Bianchi sosteneva: «Abbiamo usato tutti i fondi europei e i fondi strutturali; li abbiamo usati tutti. Abbiamo già finito la negoziazione per i prossimi fondi europei. E poi abbiamo il PNRR che ci dice che abbiamo tre giri importanti di riforme». La prima «è quella delle scuole tecniche-professionali, comprese le serali. Dobbiamo tornare lì perché in questi anni ci siamo confusi; abbiamo bisogno di investire nella scuola professionale, nella formazione della Regione» e abbiamo bisogno di «arrivare in fondo a questa storia degli ITS che devono diventare un pezzo del sistema nazionale di formazione».

In alcuni interventi l'accento è stato posto sulla necessità di allineare i curricula degli istituti sia tecnici che professionali alle competenze richieste dalle imprese; in altri sulla necessità di superare il disallineamento e la discrasia tra

¹ Dichiarazione del Ministro nell'ambito dell'audizione presso la Commissione cultura della Camera, settembre 2021.



l'offerta di Istruzione professionale statale e quella di IeFP regionale, facendo riferimento anche ad una riformulazione del rapporto tra Stato e Regioni, attenta alle effettive capacità e disponibilità locali per costruire una rete nazionale di formazione.

Risalendo a monte, nel suo saggio edito da Il Mulino, uscito prima della sua nomina a Ministro e intitolato *Nello specchio della scuola*, Bianchi indicava già il rafforzamento della formazione professionale come l'antidoto all'abbandono scolastico e sottolineava la necessità di accrescere il prestigio degli Istituti professionali, correggendo il licealismo dell'istruzione italiana. Tra le sue idee quella per cui gli studenti dovrebbero poter acquisire la prima qualifica professionalizzante a 16 anni (!?), garantendo loro l'attivazione immediata di tirocini formativi nelle aziende per poter facilitare l'accesso all'ambito lavorativo a chi abbia la necessità o la volontà di terminare gli studi in anticipo, permettendogli però poi di proseguire gli studi anche in un secondo momento, attraverso l'iscrizione a un Istituto tecnico superiore, cioè un corso triennale post secondario ad alta specializzazione.

Che cosa però tutto ciò significhi, concretamente e nel quadro intricato delle norme attuali non è di per sé chiaro. Né sono reperibili altri indizi e informazioni, giacché sia Ministro, che dirigenti del Ministero rimangono assolutamente abbottonati e i Tavoli di confronto non sono stati, né vengono attivati. In particolare, quelli con le Regioni, a suo tempo promessi e auspicati anche da Cristina Grieco, consigliera e dallo stesso Ministro incaricata - in forza della sua consolidata esperienza¹ - per la tenuta dei rapporti appunto con le Regioni e le pubbliche amministrazioni sui temi che vedono competenze concorrenti tra i diversi livelli di governo, in modo particolare per la filiera di IeFP, gli ITS e l'apprendimento permanente.

La confusione insomma non sembra sia da addebitarsi solo al pregresso, ma anche al presente. In quale direzione si andrà? Quella di una ennesima rivisitazione e/o riaggiustamento (ossia ulteriore complicazione) dell'attuale contorto combinato di norme e regolamenti? Qual è la prospettiva, la direzione che si intende prendere: quella - ennesimo tentativo - di riassorbire la IeFP nell'ambito del sistema statale di istruzione o quella di valorizzarla, garantendo finalmente le condizioni strutturali (a partire dal nodo del finanziamento e da quello del suo sviluppo di filiera verso il terziario) senza le quali il dettato normativo e la proclamata "pari dignità" di sistema continuano a essere di fatto raggirati e rimangono puro *flatus vocis*, dal chiaro sapore di presa in giro?

¹ C. Grieco è stata Assessore all'Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Toscana e coordinatrice degli Assessori regionali per lavoro e formazione (IX Commissione della Conferenza Stato-Regioni).



La tela di Penelope: breve excursus sulle disposizioni normative in materie di IP e IeFP

Sul piano normativo non sarebbe molto più semplice, oltre che realistico, opportuno e per diversi aspetti rivoluzionario applicare e fare rispettare le disposizioni già vigenti? Ponendo così fine alla duplicità tra regole formalmente sancite e regole che vigono di fatto (in contraddizione con le prime)?

Da questo punto di vista l'iter attuativo della norma sull'IeFP è particolarmente significativo, in quanto segnato da continui tentativi di svuotamento-svilimento del suo disposto originale, a oggi fondante: la L. n. 53/2003, come poi declinata nel D.Lgs. n. 226/2005. Quella della IeFP è una storia singolare, perchè su di essa si è giocata e ancora si gioca una partita non solo normativa, che tocca più fronti: a) il nodo delle competenze Stato – Regioni; b) il ruolo degli Enti di Formazione accreditati come Istituzioni che al pari di quelle scolastiche statali possono svolgere un «servizio pubblico» e, conseguentemente, il ruolo non esclusivo di queste ultime in campo educativo; c) il modello istruzionistico, disciplinarista e gentiliano, a fronte di soluzioni che riconoscono la funzione formativa del lavoro e dello stesso mondo dell'impresa.

Tutto ciò, ovviamente, con in filigrana tutta una serie di questioni ben più materiali (e cogenti), connesse alla conservazione dell'attuale «apparato»: il sistema scolastico italiano è un'azienda con circa 800.000 unità di personale docente - un milione se si contano i precari -, dove le logiche del «posto di lavoro» rappresentano il nocciolo duro, cui tutto il resto viene di fatto piegato, per non dire sacrificato.

La complicazione deriva per un verso dal continuo italico avvicinarsi dei Governi di diverso colore e orientamento politico, che hanno via via rimaneggiato, corretto, integrato le disposizioni precedenti; dall'altro dal carattere variegato dei diversi contesti e sistemi territoriali. Fin dalle sue prime battute – anzi, nella stessa fase sperimentale antecedente al suo varo formale – la Legge n. 53/2003 ha visto contrapporsi due diverse visioni e forme applicative: l'una che intendeva la IeFP come un tutt'uno e come una nuova componente del sistema, dotata di specifica fisionomia-autonomia e soggetta alla regolamentazione regionale; l'altra che la intendeva – nel solco della precedente stagione berlingueriana – come una sintesi, o meglio “integrazione” dei due segmenti dell'istruzione (cui continuava a dare priorità) e della formazione professionale, sottolineandone il carattere ausiliario e funzionale al recupero/reinserimento in ambito scolastico.

La contrapposizione dei modelli e delle soluzioni nei primi anni del 2000 fu plasticamente rappresentata dalla competizione, per diversi aspetti anche virtuosa, tra Regione Lombardia e Regione Emilia-Romagna. Dal punto di vista più strettamente normativo l'iter prevedeva un insieme di Atti, che nella prima fase vennero adottati secondo una logica di mediazione, ossia in forma di “prima



attuazione”. Così, fu per gli Accordi in CSR e CU sulle Figure e standard minimi di apprendimento¹; così per quello sui passaggi² e per quelli realizzati con gli USR a livello territoriale, in forme diversificate rispetto alla duplicità di impostazioni sopra richiamata (modello unitario Lombardia *versus* modello della c.d. “integrazione”), cui corrispondevano, per quelle poche Regioni del Nord e del Centro che in tal senso si erano attivate, la diversificazione delle Leggi quadro e delle specifiche relative regolamentazioni regionali sui rispettivi sistemi educativi e della IeFP.

È in tale contesto ancora fluido e nella fase della messa a regime che, caduto il terzo governo Berlusconi, il nuovo Ministro Fioroni cercò di attuare la sua politica del cacciavite, ossia di smontaggio di alcuni elementi portanti dell’impianto, senza che formalmente l’impalcatura della Legge fosse (meglio: potesse essere) messa in discussione. Le mosse strategiche e le tappe convergenti del disegno venivano attuate con i seguenti Atti: a) la Legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), dove accanto all’introduzione dell’obbligo di istruzione (e alla disapplicazione *de facto* del DDIF) si ridisegnava la IeFP in termini di semplici attività ancillari all’offerta di istruzione, si introduceva l’elenco ministeriale delle strutture formative³ e il relativo accreditamento regionale secondo criteri definiti centralmente⁴, si prospettava una soluzione transitoria di percorsi sperimentali di IeFP e il mantenimento delle precedenti forme non strutturali di finanziamenti⁵; b) il DL n. 7/2007 (*Misure urgenti per la tutela dei consumatori*), convertito con la Legge n. 40/2007⁶, con cui si modificavano parti del D.Lgs. n. 226/2005, eliminando i Licei Economici e Tecnologici e reintroducendo gli Istituti Tecnici e Professionali, demandando al contempo a successive Linee guida la definizione di “organici raccordi” di questi ultimi con la IeFP. L’intento, esplicito, era quello di eliminare la IeFP come sistema autonomo e parte costitutiva del secondo ciclo, ripristinando la soluzione c.d. “integrativa”. Contestualmente Fioroni impugnava la Legge regionale della Lombardia⁷, che rappresentava il modello e la formula “unitaria”, opposta a quella dell’integrazione. Il processo comunque si interruppe nuovamente con la caduta del Governo⁸.

¹ Accordo quadro 19/06/2003; Accordi CSR 15/01/2004 e 15/10/2006.

² Accordo in CSR 28 ottobre 2004.

³ Art. 1, c. 622.

⁴ Art. 1, c. 624.

⁵ Idem.

⁶ Art. 13.

⁷ Poi promulgata come L.R. n. 19/2007, Norme sul sistema educativo di Istruzione e formazione della Regione Lombardia.

⁸ Prodi II.



Ancora con un intervento diretto (decreto legge) del nuovo esecutivo da poco insediatosi¹ e con piccoli ritocchi lessicali fu operato una sorta salvataggio *in extremis*, sancendo che «L'obbligo di istruzione si assolve anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale di cui al Capo III del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 e sino alla completa messa a regime delle disposizioni ivi contenute, anche nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale». Il processo di riduzione della IeFP a un semplice insieme di attività e percorsi ancillari a quelli di Istruzione era bloccato.

L'iter della sua messa a regime come sistema non era però ancora compiuto, giacché la nuova norma prevedeva la preliminare definizione di un complesso di Accordi, in parte in CSR, in parte in CU, quindi a livello territoriale, che furono completati – passando attraverso una ulteriore fase di “prima attuazione”² e non senza tentativi di resistenza da parte di alcune Regioni³ solo nel 2011⁴, ossia con diversi anni di ritardo da quanto originariamente previsto nel D.Lgs. n. 226/2005. Sempre nel 2011 vedevano la luce le Linee guida degli organici raccordi⁵, che sancivano però ancora un compromesso, ossia la possibilità per gli Istituti scolastici (quindi non solo per gli IP, ma anche per gli IT) di attivare i percorsi di IeFP nelle due modalità c.d. “integrativa” (modello integrazione) e “complementare” (modello unitario, di sistema). Nel 2019, ancora con un ritardo di altri anni rispetto la scadenza fissata dal precedente, ha visto la luce l'Accordo che ha aggiornato gli standard formativi e di sistema della IeFP.

Nel frattempo, in conseguenza del processo di riordino dell'Istruzione professionale di cui al D.Lgs 61/2017, sono stati ridefiniti gli “organici raccordi” tra i percorsi di quest'ultima e quelli di IeFP, non prevedendo più la possibilità della soluzione c.d. “integrativa” e sancendo il diritto dell'utenza di scegliere, all'atto dell'iscrizione, tra le due tipologie di offerta⁶. Con nuovi Accordi sono state definite anche le modalità di passaggio reciproco, ferma restando, anche qui, la distinzione delle tipologie di percorso⁷.

Da questa ricostruzione, che già ha operato una forte semplificazione e *reductio* delle fasi e dei passaggi, appare evidente il carattere per dir così

¹ D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con la Legge 6 agosto 2008, n. 133; in particolare: art. 64, comma 4-bis.

² Accordo CSR 29/04/2010, recepito con DM 15/06/2010.

³ Per l'approvazione di standard specifici sia culturali di base, diversi da quelli dell'obbligo, sia di quarto anno.

⁴ Accordi CSR e CU 2011 e 2012 e DM 11/11/2011 di recepimento, con cui si assumevano gli standard di apprendimento culturali e tecnico-professionali, il Repertorio delle Figure (anche di Diploma) e gli Attestati finali e intermedio di competenze.

⁵ DM n. 4/2011.

⁶ D.Lgs. n. 61/2017, art. 2, c. 1.; DM 17 maggio 2018, Criteri generali per favorire il raccordo tra il sistema dell'istruzione professionale e il sistema di istruzione e formazione professionale e per la realizzazione, in via sussidiaria, di percorsi di istruzione e formazione professionale per il rilascio della qualifica e del diploma professionale quadriennale.

⁷ Accordo 100/CSR 10 maggio 2018 e Accordo 156/CSR 10 settembre 2020.



(benevolmente) tortuoso del processo. Tutto ciò ha avuto enormi conseguenze e prodotto forti disorientamenti nei diretti interessati, sia dal lato Istituzioni (Enti e scuole), che da quello dell'utenza.

Il nodo del finanziamento

Ma arriviamo all'altro corno del problema: quello delle risorse. Senza queste, nessun sistema. Lo si è visto benissimo per la IeFP, che in diversi modi è stata ed è ancor oggi privata di una fonte certa di finanziamento, tale da farle superare la condizione di precarietà e subalternità di fatto alle sorelle maggiori dell'Istruzione, che al suo confronto godono di privilegi e benefici. Come nella storia di Cenerentola. Ma su questo il gioco delle (mancate assunzioni di) responsabilità e i peccati (in particolare di omissione) compiuti da Stato e Regioni sono tutti da raccontare, dato che, come avviene troppo spesso nel nostro Paese, "si sa", ma non si dice.

Ricostruire tutti i passaggi e l'insieme delle variopinte e fantasiose soluzioni adottate nel corso dell'ormai più che ventennale periodo trascorso, oltre che risultare difficile, porterebbe comunque via troppo spazio e si dimostrerebbe forse anche noioso. È nota infatti l'estrema complicazione della materia, dato il forte intreccio con il problema del riparto delle competenze Stato-Regioni, delle molteplicità delle fonti finanziarie messe a disposizione (regionali, statali, del Fondo sociale), del continuo variare dei criteri via via assunti in sede di Accordo tra le parti, sulla base di esigenze di diversa natura (anche spartitorie), in diversi casi connesse al continuo mutare del quadro normativo, nonché, da ultimo, dalla disomogeneità e difficoltà di lettura dei dati forniti - o non forniti - dalle Regioni. Addentrarsi in questo ambito, cercando di venirne in un qualche modo a capo è come entrare in un labirinto, senza l'aiuto di alcun filo di Arianna.

Diversi sono stati i tentativi di ricostruzione del quadro complessivo della spesa pubblica effettiva per l'offerta di IeFP e della sua allocazione, così come molteplici sono stati i soggetti che se ne sono occupati, seppur da angolature e con finalità diverse. Si pensi ai noti monitoraggi realizzati da ISFOL (oggi INAPP)¹ o a quelli meno noti di MONITWEB del MEF e del SISTAF; ma anche alle ricerche attuate da diverse Commissioni, tra cui la più famosa quella presieduta da De Rita², o in capo anche ad organismi come ad es. l'Ente Bilaterale Nazionale della Formazione Professionale (EBiNFoP).

Il 14 luglio 2006 la Commissione per la Garanzia dell'Informazione Statistica (CoGis), nell'ambito dei Rilievi e delle Raccomandazioni agli Enti operanti nel sistema statistico nazionale, approvava una nota nella quale rilevava che la principale fonte di informazioni statistiche era «costituita da dati, inseriti

¹ <https://www.isfol.it/attivita/indagini-e-ricerche/rapporti-e-monitoraggi/archivio-rapporti-di-monitoraggio-ifp>

² Rapporto De Rita sul futuro della formazione in Italia – novembre 2009.



in specifici archivi, già in possesso delle Regioni e delle Province autonome per scopi amministrativo-gestionali” e poiché ciascuna di esse «gestisce l’archivio secondo proprie modalità e spesso adotta classificazioni delle tipologie corsuali, soprattutto quelle non cofinanziate dal Fondo sociale europeo, che possono differire da quelle utilizzate dalle altre Regioni, ne consegue che i dati sulla Formazione Professionale inseriti nei diversi archivi presentano un certo grado di disomogeneità e una difficile comparabilità». Anche l’ISFOL notava che «la riconducibilità delle informazioni statistiche regionali ad una tipologizzazione nazionale è resa difficoltosa sia come conseguenza dei differenti livelli di qualità dei dati raccolti nei diversi Enti territoriali, sia perché, a causa degli elevati tassi di mancate risposte parziali che si registrano in alcune Regioni/Province autonome, l’ISFOL si trova di solito nell’impossibilità di diffondere i dati relativi a tutte le variabili rilevate (ad esempio, i corsi e gli allievi per settore o area professionale)»¹. La citata Commissione De Rita, nel sottolineare «il carattere frammentario ed incerto dei finanziamenti della formazione», auspicava come soluzione, «in coincidenza con la messa a regime dei decreti attuativi del federalismo fiscale che, come noto, sopprimeranno i trasferimenti statali di risorse ordinarie», la definizione di un costo standard nazionale². Ma i diversi tentativi di determinare costi standard comuni per i percorsi della IeFP in capo alle Istituzioni formative accreditate si sono arenati nelle sabbie mobili, per motivi di natura politica, soprattutto, ma anche riconducibili all’oggettiva, estrema eterogeneità dei modelli regionali di programmazione e gestione dell’offerta formativa³. Le voci di spesa o di investimento sono variati, e continuano a variare, da un anno all’altro per una molteplicità di cause, difficilmente riconducibili a una matrice comune.

In ogni caso, percorrere la strada di una ricostruzione analitica di questa complessa matassa è probabilmente non solo impossibile, ma anche fuorviante: attardarsi nell’analitico di tutte le casistiche sarebbe come mantenere lo sguardo al singolo albero, se non arbusto e filo d’erba, perdendo di vista l’insieme della foresta. Fuor di metafora: equivarrebbe a rimanere prigionieri di quella logica di

¹ Commissione per la Garanzia dell’Informazione Statistica, *Raccomandazioni agli Enti operanti nel sistema statistico nazionale*, 14 luglio 2006.

² “Rapporto sul futuro della formazione in Italia”, Roma, 10 novembre 2009, p. 26.

³ In tale quadro si è inserito lo studio e la proposta di G. Salerno, spostando l’attenzione dai costi “istituzionali” a quelli “funzionali”, ossia «quelli direttamente sostenuti dalle istituzioni pubbliche – per lo più le autonomie territoriali – nello svolgimento dei loro compiti di programmazione, di regolazione e di vigilanza» (*Valori di spesa storica, standard di costi unitari e costi standard della IeFP*, in «Rassegna Cnos», 2, maggio-agosto 2012, p. 148). Dello stesso vedi anche: *Dalla spesa storica ai costi standard della Istruzione e Formazione professionale iniziale*, in «Rassegna CNOS», 2, maggio-agosto 2010; *Federalismo fiscale e costi standard nel sistema dell’Istruzione e Formazione professionale: linee ricostruttive e proposte operative*, in «Rassegna CNOS», 2, maggio-agosto 2011.



progressiva ramificazione dei problemi, senza riuscire più ad alzare lo sguardo vedendone le palesi contraddizioni e distorsioni a livello di radice.

Ci limitiamo pertanto qui a tratteggiare le fasi principali, con qualche esemplificazione e considerazione sulle logiche adottate e sugli effetti, in molti casi distorti, a esse conseguenti.

a) 2001-2009: prima fase, dall'avvio dei percorsi in forma sperimentale, alla loro messa a regime

Questa fase va articolata almeno in due sottoperiodi: 2001-2005 e 2006-2009. Da quando ebbero inizio, ossia dalla prima sperimentale introduzione del 2001-03 fino al 2006 i percorsi di IeFP furono sostenuti attraverso due fonti di finanziamento, una in capo al MIUR e l'altro al MLPS, attraverso la L. n. 144/1999, art. 68. La quota messa a disposizione dal MIUR, pari a 40 Mil. di euro, rimase di fatto invariata; quella del MLPS, decisamente più consistente, subì diverse variazioni. Il budget complessivo veniva ripartito tra le Regioni e loro assegnato attraverso gli USR. Il criterio del riparto era fondamentalmente quello della c.d. "dispersione", calcolata come differenza tra la popolazione (n. dei nati nell'annualità di interesse) che avrebbe dovuto risultare iscritta ai percorsi scolastici di istruzione e quella effettivamente iscritta. Fin dalle sue origini, quindi, la IeFP veniva identificata come offerta a supporto dell'istruzione, finalizzata al recupero e al reinserimento del target di popolazione rimasto ai margini del sistema, non, quindi, come parte del sistema stesso. A rimarcare questo approccio anche la scelta del cofinanziamento MIUR-MLPS, che oltre essere a latere rispetto a quello stabilmente previsto ed erogato dal MEF per il sistema scolastico, esprimeva il carattere compositivo dei due "obblighi", quello scolastico e quello formativo, nella prospettiva dell'integrazione di cui all'impianto della Legge Berlinguer, antecedente al quadro della L. n. 53/2003. Al MIUR spettava il contributo (una parte limitata, quindi, di certo non tale da coprire il costo che gli studenti avrebbero comportato se iscritti a scuola) in rapporto al biennio dell'obbligo di frequenza scolastica; al MLPS quello per l'obbligo formativo fino ai 18 anni. Coerentemente, anche il canale utilizzato dell'art. 68 della L. 144/99 era infatti quello dell'obbligo formativo. Ora, se ciò poteva avere una sua ratio prima del 2005 - anno in cui vedevano la luce il Decreto attuativo n. 226 e soprattutto il n.76, che riunificava, eliminandone la distinzione, i due obblighi nel DDIF fino alla maggiore età - e, se vogliamo, fino al 2007, non così negli anni successivi al 2009, quando la IeFP era divenuta, almeno sulla carta, sistema.

Il fatto è che, come precedentemente ricordato, in questi anni furono messi in campo nuovi tentativi di depotenziamento del sistema di IeFP: la vera e propria messa a regime fu traguadata con gli Accordi sugli standard del 2011. Ma non solo. In questi anni si tentò di giocare la partita, persa, del trasferimento delle



risorse dell'intero sistema educativo dallo Stato alle Regioni, attraverso l'attuazione del federalismo fiscale. Ciò avrebbe permesso il diretto finanziamento della IeFP come sistema, evitando il complicato meccanismo di finanziamento da parte di più soggetti e fonti, con tempi e modalità (sia di erogazione, che di rendicontazione) differenziati. Va tenuto presente, infatti, che per rispondere alla crescente domanda nei diversi territori (domanda in ogni caso non coperta dal contributo statale) le Regioni, soprattutto inizialmente del Nord, poi - seppur in misura inferiore e differenziata - via via nel resto del Paese iniziarono a contribuire direttamente con risorse del proprio bilancio e attraverso la leva del FSE.

Ma quali furono gli effetti distorti di questa impostazione? Ne segnaliamo almeno due. Il primo, macroscopicamente chiaro nella prima fase, fu quello di allocare risorse in rapporto alle carenze stesse del sistema (% dei dispersi), con l'effetto paradossale di mantenere, se non incrementare, tale deficit per ottenere più risorse. Accadde insomma che chi investiva in formazione e riusciva a ridurre il numero di ragazzi al di fuori del circuito formativo, si vedeva poi assegnare meno risorse di chi invece non aveva attuato alcuna misura o comunque si ritrovava con un numero pari o aumentato di dispersi.

Il secondo, in parte collegato al primo e duro a morire anche nella seconda fase, era legato al fatto che il finanziamento poteva essere destinato non solo agli Enti di formazione (che non beneficiavano a differenza delle scuole di finanziamento statale per i costi strutturali e del personale), ma anche agli Istituti scolastici o comunque ad altri soggetti pubblici autorizzati, in quanto l'offerta di IeFP si poteva configurare come "integrativa" a quella di istruzione. E qui avvenne di tutto. Se da una parte infatti alcune Regioni attuarono esperienze di qualità, come in primis all'Emilia Romagna che ne tenne alta la bandiera, altre si limitarono ad una sorta di doppio finanziamento a scuole che nel migliore dei casi si limitarono ad aggiungere pacchetti di formazione teorica a ore di formazione professionalizzante garantite dagli Enti, o, nelle peggiori, ad incrementare la loro stessa formazione ordinaria, senza attuare sostanziali mutamenti di approccio in senso più esperienziale. In molti, troppi casi si garantì così una sorta di stipendio aggiuntivo a Presidi e docenti. In casi limite si arrivò anche a finanziare dipendenti delle Agenzie regionali, ai quali fu messa direttamente in capo l'erogazione di moduli formativi "integrativi", per giunta di carattere teorico. Un modo, insomma, per finanziare e sostenere il personale dell'Agenzia. Per non dire di casi limite in cui il Preside era al contempo Direttore di un Centro di formazione aperto all'interno del proprio Istituto. Ma questa è la realtà su cui, Stato in primis, si sono tenuti chiusi gli occhi; mentre, contestualmente, si sviluppavano esperienze di alto profilo e si documentavano situazioni territoriali – si pensi alla Lombardia o al Friuli Venezia-Giulia – dove l'offerta integrativa di IeFP veniva garantita dalle scuole con l'utilizzo dei propri spazi e del proprio



personale e quindi attraverso la copertura già assicurata dal finanziamento statale. Va sottolineato infatti come il trasferimento dei fondi della IeFP agli Istituti scolastici in più situazioni abbia rappresentato una sorta di doppio finanziamento, gravante sulla finanza pubblica. In ogni caso tutto ciò ha pesantemente contribuito, soprattutto nelle Regioni del Sud, alla mancata nascita di un autonomo sistema di IeFP: l'effetto è stato quello di non attivare un'offerta stabile in capo ordinariamente ad Enti accreditati e di mantenere soluzioni e azioni spot, senza effettivo e durevole impatto in termini di successo formativo e occupazionale.

b) 2009-2019: l'addio del MIUR, il nodo del federalismo fiscale e la seconda, lunga fase dell' "integrazione"

Il 2009 è l'ultimo anno dei percorsi sperimentali di IeFP avviati con la finanziaria 2006 di Fioroni e da questo momento il MIUR ritira il suo finanziamento. Il segnale è chiaro, anche se altrettanto chiaramente discutibile: la formazione professionalizzante è di competenza degli Istituti Professionali di Stato, le risorse da destinare all'offerta di IeFP erogata dalle Istituzioni formative accreditate possono pertanto essere decurtate del tutto.

Il 5 maggio dello stesso anno vede la luce la Legge delega n. 42 sul federalismo fiscale che dà attuazione ai principi dell'art. 119 Cost. in tema di autonomia finanziaria, secondo cui i livelli essenziali di prestazioni verrebbero garantiti dal finanziamento integrale delle spese regionali in base al «costo standard» e al «fabbisogno standard»¹, assunti come «indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica», in termini di efficienza ed efficacia, in modo distinto dagli «obiettivi di servizio» cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nello svolgimento proprie funzioni fondamentali. In sostanza, la legge stabiliva la soppressione dei finanziamenti statali relativi alle materie di competenza regionale, che avrebbero dovuto essere sostituiti dalle entrate derivanti dalle nuove forme di autonomia finanziaria delle Regioni e dalle quote del fondo perequativo².

Nel maggio 2011 viene emanato il D.Lgs. attuativo n. 68³, che attraverso un percorso quadriennale prevedeva il passaggio dai valori di spesa storica ai costi e ai fabbisogni standard. Ciò avrebbe comportato il superamento del criterio-base del sistema di finanziamento anche della IeFP, calcolato sull'ammontare dei finanziamenti storicamente consolidati e risultanti delle spese esposte nel tempo

¹ Art 2, comma 2, lettera f).

² Conseguentemente alle Regioni dovevano essere assicurate le corrispondenti risorse finanziarie mediante «tributi propri derivati» regionali (cioè, in sostanza, attivati dalle Regioni sulla base della Legge dello Stato), l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, la compartecipazione regionale all'IVA e le quote specifiche del fondo perequativo, in modo da garantire «il finanziamento integrale in ciascuna Regione» (Art. 8, comma 1, lett. d).

³ Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province.



dalle Regioni. Sempre che, ovviamente, fosse stata riconosciuta l'appartenenza del segmento della IeFP al sistema nazionale di Istruzione; soluzione, questa, che come a suo tempo sostenuto da G. Salerno avrebbe potuto assicurare «stabilità ed omogeneità nella disponibilità finanziaria da parte di tutte le Regioni per lo meno a favore dell'IeFP iniziale»¹.

Come prima ricordato, nel 2010 viene attuato il primo tempo della messa a regime del sistema di IeFP e varato il DM n. 4 sugli “organici raccordi”, che a mò di compromesso introduce la duplice modalità (integrativa e complementare) con cui le scuole potevano erogare in via sussidiaria l’offerta di IeFP. Da questo momento l’unica fonte statale di finanziamento rimane quella del MLPS, pari c.a. a 189 Mil. di euro/anno e definita sulla base di criteri assunti in sede di Accordo con le Regioni. Inizia qui una lunga fase di transizione – in Italia non c’è nulla di più duraturo del transitorio – che riguarda, da un lato, l’iter realizzativo del federalismo fiscale, dall’altro il passaggio al nuovo quadro di criteri per l’assegnazione delle risorse che abbandona quello della c.d. dispersione, a favore della percentuale degli iscritti e dei qualificati. Per quanto concerne il federalismo, a distanza di oltre 10 anni dall’approvazione della legge n. 42, sono molti gli aspetti che devono ancora trovare attuazione. Come esplicitato dalla Relazione parlamentare del 24/10/2019, ciò si è verificato «sia per il mancato esercizio di parte del potere di delega, sia per una legislazione sopravvenuta successiva, con il perdurare di una fase di transizione, che ha mantenuto il carattere di finanza di trasferimento da parte dello Stato»². In particolare, è rimasta in sospenso la definizione dei LEP su cui attuare una effettiva perequazione delle risorse. A che punto è poi l’iter della c.d. “autonomia differenziata” è cosa abbastanza risaputa.

Per quanto concerne invece il sistema di finanziamento della IeFP, la situazione non si è affatto semplificata, anzi è andata ancor più complicandosi a causa di un insieme convergente di ragioni: 1) mentre giocoforza veniva mantenuto il meccanismo del concorso delle risorse³, la complessità procedurale, oltre che il peso specifico della spesa sui bilanci, portava in ordine sparso e autonomamente alcune Regioni a indirizzarsi verso la preventiva ricerca e definizione dei costi standard omnicomprensivi delle attività di IeFP; 2) la somma messa a disposizione dal MLPS veniva a comporsi e articolarsi in più voci, con una quota riservata alle attività di sistema (10%), nonché al sostegno – a partire dal 2015 - del c.d. “sistema duale” attivato con la sperimentazione Bobba, che prevede l’alternanza rafforzata, l’impresa simulata o l’apprendistato di I

¹ G. Salerno, *Valori di spesa storica, standard di costi unitari e costi standard della IeFP*, cit.

² *Ibid.*, p. 90.

³ Per avere un’idea di sintesi e per così dire “fotografica”, nell’a.f. 2011/12 i finanziamenti destinati alla IeFP sono derivati dalle risorse regionali/provinciali per il 42,5%, dai trasferimenti dello Stato per il 28,3% e dalle risorse comunitarie per il 29,2%.



livello¹; 3) la modalità di suddivisione inizialmente adottata dall'allora Ministro Fioroni che doveva essere oggetto di una applicazione limitata nel tempo (allargamento della possibilità di assolvere l'obbligo di istruzione anche ai percorsi di IeFP considerati come "sperimentali", in funzione antidispersione e solo in fase di prima attuazione)², si protrasse di fatto fino al 2018.

Lo schema, così, rimase di fatto quest'ultimo. In base a tale impostazione il contributo del MPI era «finalizzato esclusivamente all'assolvimento dell'obbligo di istruzione» con risorse «ripartite in base al numero degli studenti annualmente iscritti [...], riservandone il 20% ai percorsi realizzati dalle istituzioni scolastiche che utilizzano la quota di flessibilità oraria», ossia ai percorsi c.d. integrativi. Quando questo contributo venne meno, proseguì quello del MLPS, attribuito «secondo i criteri e le modalità definiti con decreto del Ministero predetto adottato di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione, previa intesa in sede di Conferenza unificata»³. In particolare, fu mantenuta la percentuale di finanziamento specificamente riservata all'offerta sussidiaria degli Istituti Professionali di Stato, indipendentemente dalla tipologia secondo cui veniva attuata. Il D.I. 8/09/2014 che definiva criteri di ripartizione dei finanziamenti alla luce del nuovo quadro conseguente alla messa della IeFP, stabiliva che un 20% fosse assegnato sulla base del numero complessivo di studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di IeFP realizzati sia dalle Istituzioni formative, sia dagli IPS in regime di sussidiarietà. Il successivo D.I. 12/12/2016 prevedeva che:

- per l'annualità 2016 questo budget da assegnare alle Regioni si articolasse a propria volta in due: 14% riservato alle IF e 6% agli Istituti Professionali di Stato (percorsi realizzati in regime di sussidiarietà integrativa e complementare); per quest'ultimo il MLPS provvedeva comunque ad un accantonamento di 6 Mil. di euro da trasferire direttamente alle istituzioni scolastiche sulla base di apposite convenzioni con l'impegno ad essere utilizzate per sostenere un graduale processo di rafforzamento dell'offerta regionale dei percorsi di IeFP realizzati dalle istituzioni formative accreditate;
- nell'annualità 2017 rimaneva la percentuale del 6% riservata alle Regioni e l'accantonamento per le scuole diventava di 5 Mil. di euro;

¹ Accordo 158/CSR 24 settembre 2015, sul progetto sperimentale recante: "Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale".

² Vedi DM 29/11/2007 e successivo DI 20/11/2008, che ne conferma l'impianto. Per l'annualità 2007 una quota pari all'80% veniva ancora riservata alle Regioni e PA in base al n. dei dispersi e il 20% del restante 20% era attribuita in base al n. di iscritti ai percorsi in capo agli Istituti scolastici.

³ D.M. 29/11/2007, art. 3, cc. 2 e 3.



- nel 2018 spariva la % di computo in base agli studenti iscritti ai percorsi sussidiari, ma rimaneva l'accantonamento di 4 Mil. di euro per le scuole che realizzavano percorsi integrativi.

Solo a decorrere dal 2019 non sono stati più previsti finanziamenti per gli IP che erogano percorsi di IeFP in regime sussidiario.

Per avere un'idea dei costi che tutto ciò ha comportato, fermo restando l'importo annuo, la risorsa per ogni singolo allievo che frequentava i percorsi di IeFP nell'a.s. 2011–2012 ammontava a € 471 (€ 620 nel 2010) per le Istituzioni scolastiche e € 1.324 (€ 1.467 nel 2010) per le Istituzioni formative (CFP) accreditate. Con la differenza, però che il contributo alle scuole andava ad aggiungersi a quanto già assicurato dallo Stato, ossia ad una spesa media per alunno nell'IP che nel 2008, come dichiarato dallo stesso Ministero, era già di circa ben 7.147€.¹

c) i giorni nostri

Come prima ricordato, con l'avvio dei percorsi “duali” a partire dal 2016² le risorse complessivamente destinate alla IeFP sono aumentate, posizionandosi oggi sui c.a 315 Mil. di euro/anno. Di questa quota una parte pari a 50 Mil. di euro specificamente dedicata all'offerta duale si configura come straordinaria e pertanto deve essere confermata annualmente dalla legge finanziaria. Il quadro si è reso ancor più complicato, così come è aumentata l'incertezza sulle risorse complessive effettivamente disponibili a fronte di una programmazione delle attività che deve essere sempre più unitaria. I criteri di riparto, infatti, sono diventati più articolati e distinti in rapporto al contestuale ampliarsi da un lato della platea degli utenti (dai soggetti in DDIF si è passati anche agli adulti fino a 25 anni in apprendistato o NEET), dall'altro delle tipologie di percorso (ordinario e duale; triennale, di quarto anno e “modulare”). Ora, se tutto ciò corrisponde alla giusta esigenza di dare risposte diversificate a target di popolazione e bisogni diversi, dall'altra parte rischia di avere effetti distorsivi sul sistema, quali ad esempio l'introduzione de facto di nuove tipologie di percorso ad oggi non previste dalla norma (Capo III del D.Lgs. n. 226) e la messa in ombra della fisionomia di sistema della IeFP quale componente strutturale del secondo ciclo, a favore, ancora, di una visione che le assegna il ruolo suppletivo di contrasto alla dispersione e di recupero dei non qualificati, in stretto raccordo con le politiche attive del lavoro. Ciò determina anche una sorta di regolamentazione indiretta, non sempre coerente con quella formale, ma sicuramente più cogente di essa; con conseguente peso crescente del livello gestionale-amministrativo su quello di indirizzo.

¹ Cfr. MIUR, *La scuola in cifre*, 2008, tavola 1.1.8.

² Decreto MLPS 12 dicembre 2016 “Definizione dei nuovi criteri di riparto tra le regioni, delle risorse di cui all'articolo 66, comma 4, della legge n. 144 del 17 maggio 1999”.



In ogni caso, anche da un punto di vista effettuale, l'ulteriore articolazione dei criteri non ha garantito risultati di maggiore equilibrio ed equità. Sul versante del sistema duale, ad esempio, ciò avrebbe dovuto consentire di bilanciare i criteri commisurati ai volumi di allievi formati e qualificati con criteri più qualitativi, basati sul rapporto tra le diverse dimensioni correlate (allievi iscritti ai percorsi di qualifica e di diploma professionale e allievi in apprendistato o in percorsi modulari realizzati, rapportati alle fasce di popolazione di riferimento). In realtà l'esame degli effetti prodotti ha messo ancora in luce distorsioni di impostazione e di applicazione, che hanno avvantaggiato le Regioni con contesti economici più dinamici e sistemi più sviluppati, incrementando l'effetto di polarizzazione con le aree dove l'IeFP è debole, per non dire assente¹.

In sede di bilancio, dunque, nell'intera fase che va dal 2009 al 2021 all'assestamento del finanziamento del MLPS non è corrisposto un analogo stabilizzarsi del riparto tra Regioni, che ha invece subito ogni anno variazioni sensibili. Ciò già nel 2010² e fino ad oggi. Come in una sorta di circolo vizioso, il quadro dei criteri di riparto finisce per creare nuove distorsioni, allorquando lo si articola maggiormente per correggerle. L'unico effetto certo è stato quello dell'incremento del differenziale tra macro aree del Paese, con il mancato radicamento del sistema di IeFP nel Sud, dove emerge con maggior forza la sua necessità.

Considerazioni e proposte

Giunti a questo punto, ci congratuliamo innanzitutto con il lettore per la grande prova di resistenza che gli ha permesso di giungere sin qui. Si spera almeno che la trattazione sia riuscita ad offrirci un'idea del carattere sfinente di quanto accaduto, sia sul versante normativo, sia su quello della sua (parziale) traduzione nella realtà. Nel giro di pochi anni l'Istruzione professionale è stata sottoposta a tre cambi ordinamentali e gli Enti di formazione non hanno potuto fruire di un quadro certo entro cui collocare la propria offerta e i propri investimenti. Famiglie e studenti devono ancora districarsi nella selva di titoli e

¹ Ad es. nel 2020-21 oltre il 35% delle risorse nazionali disponibili per la IeFP duale sono state assegnate alla Lombardia e all'Emilia Romagna, due delle quattro regioni del Nord che ricevono complessivamente oltre il 65% delle risorse; l'Emilia-Romagna, in particolare, ha ottenuto una quota rilevante solo in forza della realizzazione di corsi "modulari" che hanno durate e costi inferiori ai percorsi annuali.

² Alcune Regioni, ad es. la Toscana, sebbene avessero interamente affidato, da lungo tempo, i percorsi triennali di IeFP agli Istituti Professionali di Stato ricevettero, comunque, un consistente finanziamento dal MLPS; nell'annualità 2010 il finanziamento attribuito alla Toscana, riferito a circa 29.356 iscritti, di cui solo 1.217 presso i residui CFP (D.D. 232/II/2010), ammontava ad oltre 19 milioni di euro (D.D. 232/II/2010); l'anno precedente il finanziamento superava di poco i 13 milioni di euro, fermo restando che su circa 17.000 iscritti ai percorsi triennali, solo in 137 frequentavano i CFP (D.D. 206/II/2009); nel 2007 l'importo erogato superava appena i 6 milioni di euro.



di proposte di percorsi e ad oggi non hanno ancora garantita quella possibilità di scelta che la norma prevede¹.

Ci chiediamo dunque qual è la direzione verso cui si intende procedere per riformare l'ambito tecnico-professionale. Si spera non nel senso di un ridimensionamento della IeFP come sistema a vantaggio di un'Istruzione professionale sempre più in crisi. Ben più realistico e rivoluzionario sarebbe attuare quanto già previsto dai vari combinati normativi, mal applicati o applicati solo in parte, prendendo atto dei più che documentati successi della IeFP, permettendole pieno sviluppo di sistema anche a livello terziario, ossia verso gli ITS.

Per quanto riguarda gli Istituti Professionali, basterebbe controllarne l'operato e supportarli nell'attuazione di ciò che la norma già assegna loro come compito da realizzare: definizione di profili territoriali mirati e non general-generici; quindi raccordo non sostitutivo, ma funzionale e sinergico con la IeFP. Toccare per l'ennesima volta gli ordinamenti del curriculum dell'IP, così come rimaneggiare gli "organici raccordi" con la IeFP sarebbe a questo punto devastante, oltre che inutile. Misconoscere il successo della IeFP, nelle Regioni almeno in cui è stata compiutamente realizzata, semplicemente stupido.

Quanto poi alla gestione delle risorse, le contraddizioni e i paradossi come si è visto sono troppo macroscopici. Come uscire dalla spirale che ha progressivamente avvantaggiato i sistemi regionali più sviluppati e dinamici, senza rimanere impantanati in quei meccanismi complessi che costituiscono terreno fertile per operazioni non sempre trasparenti? Come utilizzare l'occasione del PNRR per operare interventi non solo di facciata?

Il PNRR dedica infatti proprio ora al sistema duale un programma di investimento del valore di ben 600 Mil. di euro in 5 anni che porterà nel periodo 2022-25 a un raddoppio delle risorse per i percorsi di IeFP attivati secondo questa modalità, con l'obiettivo vincolante di passare dai 39.000 allievi formati a livello nazionale nel 2020, a 174.000 nel 2025. Se si intende rispondere cercando di far fare un salto effettivo al sistema, allora la strada non è di certo quella di una ulteriore ridefinizione (e complicazione) dei criteri di riparto, bensì di un cambio radicale di rotta nella prospettiva già delineata dei costi e dei fabbisogni standard. Gli studi, le proiezioni, oltre ad esperienze già sperimentate sul campo sono già a disposizione². Anche in assenza del federalismo fiscale, si potrebbe dunque configurare un processo che nella chiarezza della nuova direzione preveda una iniziale fase transitoria di allineamento delle Regioni sulla base di criteri e

¹ D.Lgs. n. 61/2017, art. 2, c. 1.

² G. Salerno, *Valori di spesa storica, standard di costi unitari e costi standard della IeFP*, cit.



parametri condivisi¹ e apra ad un trasferimento diretto che, come avviene per il sistema scolastico statale, interessi la parte del sistema regionale di IeFP. Senza passaggio dai Ministeri e in particolare dal MIUR, che non ha specifica competenza e che per altro ha già da tempo reso chiara la sua posizione. Il finanziamento dovrebbe poi essere ripartito nei territori in modo proporzionale rispetto al fabbisogno, con vincolo di destinazione, cioè di investimento sul sistema, garantendo innanzitutto l'offerta ordinaria che per legge è in capo alle Istituzioni formative². Laddove le Regioni fossero inadempienti, lo Stato dovrebbe intervenire in funzione sostitutiva. Utopico, irrealistico, complicato? No, tutto fattibile, oltre che doveroso. In ogni caso, ultimamente, solo questione di decisione e volontà politica.

Roberto Vicini

Esperto di sistemi di istruzione e formazione

¹ Vedi ad es. quanto prospettato da G. Salerno e G. Zagardo nello studio *Costruire e utilizzare i costi standard nella IeFP - Analisi, indicazioni e proposte*, CNOS-FAP – MLPS 2020, in particolare al Cap. 5.

² Come è possibile che ancora oggi – come accaduto recentemente in Campania – siano emanati provvedimenti di programmazione dell'offerta che mettono in capo agli Istituti Professionali ingenti risorse per l'erogazione dei percorsi di IeFP, in palese violazione della norma che ne sancisce la natura sussidiaria?