

# L'istruzione professionalizzante e il PNRR: una prima analisi

GIULIO M. SALERNO<sup>1</sup>

## 1. Nozioni introduttive sul PNRR

La grave epidemia globale del Covid-19 ha determinato e continua a determinare, praticamente in ogni ambito dei rapporti umani e sociali, rilevanti conseguenze, alcune già chiaramente osservabili, altre soltanto parzialmente percepibili. Dunque, anche sul versante che qui si considera, quello cioè dell'istruzione professionalizzante, non sembra potersi dubitare dell'efficacia dello slogan secondo cui "nulla resterà come prima", risultando già immediatamente evidente il forte impatto che si è determinato in questo settore, sia nell'ordinario svolgimento delle relative attività che nelle prospettive di cambiamento.

Sono due, allora, le esigenze fondamentali che si propongono all'attenzione di chi intende continuare a mettersi al servizio della collettività, apprestando e offrendo quei servizi dell'istruzione professionalizzante che, nelle varie forme liberamente consentite dal nostro ordinamento costituzionale in base al principio di sussidiarietà orizzontale (ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, Cost.), sono sempre più diffusamente considerati come indispensabili per favorire il processo educativo e formativo dei giovani in tendenziale coerenza con lo sviluppo sociale ed economico dell'intera collettività.

Da un lato, vi è la necessità di recuperare una qualche indispensabile condizione di normalità, mediante il ripristino di quanto è stato colpito, danneggiato o addirittura precluso a causa dell'epidemia e in connessione all'imposizione delle conseguenti misure restrittive che sono adottate delle pubbliche autorità per il contrasto e la possibile prevenzione del contagio; dall'altro lato, si pone con urgenza la richiesta di avviare quei processi di trasformazione e di innovazione che, anche e proprio a seguito dell'evento epidemiologico, si impongono come fattori vitali per affrontare le sfide emergenti dell'istruzione professionalizzante a breve, medio e lungo termine, in connessione, ad esempio, alla sostenibilità ambientale o all'irrompere delle tecnologie della digitalizzazione.

Insomma, se anche l'istruzione professionalizzante deve riprendersi dall'in-

<sup>1</sup> Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata.

debolimento subito ed essere messa nelle condizioni di superare le presenti difficoltà per agire in modo sempre più efficace nell'immediato futuro, un'importante occasione potrebbe essere fornita dal "Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (PNRR). Si tratta, più esattamente, di quel Piano che l'Unione europea ha richiesto ai singoli Stati membri, e che Italia ha appena presentato ufficialmente<sup>2</sup> per poter accedere ad un consistente ammontare di risorse finanziarie che saranno messe a disposizione<sup>3</sup> degli Stati membri sulla base del "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" (*Recovery and Resilience Facility* - RRF), uno degli strumenti innovativi che l'Unione ha predisposto nell'ambito di una strategia complessiva di "ripresa post-pandemica" e tramite il programma "*Next Generation EU*" (NGEU).

Le misure previste dal nostro PNRR si articolano intorno a tre "assi strategici" che sono stati condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Inoltre, applicando le linee guida che erano state elaborate dalla Commissione europea, nel PNRR i progetti di investimento e di riforma sono stati raggruppati in 16 "Componenti", a loro volta riunite nelle 6 seguenti Missioni: 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Coesione e inclusione; 6. Salute. A loro volta, le predette Componenti si articolano in 43 ambiti di intervento (distinti in

<sup>2</sup> Più precisamente, il 25 aprile il Governo ha trasmesso alle Camere il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che poi, in una versione definitiva e leggermente modificata, il 30 aprile 2021 è stata ufficialmente trasmessa alla Commissione europea e il 4 maggio 2021 anche al Parlamento italiano. Il testo cui qui si fa riferimento, dunque, è quello attualmente reperibile sul sito del Governo italiano e sul sito della Commissione europea (e che consta di 269 pagine). Va ricordato che al testo del PNRR si aggiunge un allegato tecnico sull'implementazione, monitoraggio, controllo e audit, relativo ai progetti inclusi nel Piano e comprendente schede progetto dettagliate e schemi illustrativi (per un totale di 2487 pagine). Tra l'altro, va aggiunto, queste note tecniche sono state redatte anche in lingua inglese, e non sempre si riscontra piena ed assoluta corrispondenza tra la versione italiana e quella nella lingua anglosassone. Inoltre è evidente che la complessa articolazione del PNRR, e la stessa originalità della sua formulazione che non si presenta in forma prescrittiva ma descrittiva, e che, per di più non segue la vigente classificazione delle voci di contabilità pubblica, comporterà inevitabilmente alcune questioni interpretative che andranno, pertanto, risolte in sede applicativa.

<sup>3</sup> Va ricordato che queste risorse finanziarie non saranno rese disponibili agli Stati in modo per così dire "gratuito", dato che esse saranno acquisite dall'Unione sui mercati finanziari attraverso l'emissione di titoli (e quindi, sostanzialmente, a debito), e saranno restituite dagli Stati secondo un piano di restituzione almeno trentennale (perciò sino al 2056), ed in particolare per una parte – quella definita come "prestiti" – saranno rimborsate dagli Stati all'Unione stessa (e pertanto graveranno sugli equilibri di finanza pubblica negli anni a venire), e per un'altra parte – quella definita come "sovvenzioni" – saranno finanziate mediante l'introduzione di nuove "risorse proprie" dell'Unione, cioè, in sostanza, aumentando l'imposizione fiscale che grava sui cittadini degli Stati membri e il cui gettito è destinato a favore dell'Unione (per questo aspetto l'Italia ha dato esecuzione alla decisione UE-Euratom 2020/2053 con l'art. 21 del d.l. n. 183/2020).

progetti omogenei e coerenti), e per ogni Missione sono indicati le linee di investimento (in totale 133) e le riforme settoriali (49) volte ad introdurre nuovi regimi regolatori e procedurali nei rispettivi ambiti di intervento.

In via generale, poi, vi sono nel PNRR alcuni propositi, per così dire, unificanti, in quanto, proprio utilizzando il programma “*Next Generation EU*”, si intendono affrontare alcuni ritardi storici del nostro Paese in relazione alle persone con disabilità, ai giovani, alle donne e al Sud. A tal proposito, nel PNRR si è precisato che tutte le sei Missioni condividono le cosiddette “priorità trasversali” relative al perseguimento delle pari opportunità tra le generazioni, tra i generi e tra i territori. Anzi proprio l’impatto sul recupero del “potenziale” rappresentato dai giovani, dalle donne e dai territori svantaggiati rappresenteranno fondamentali criteri di valutazione delle misure adottate, tanto più che questi obiettivi corrispondono anche a quanto ci è stato già segnalato nelle “Raccomandazioni specifiche per Paese” (“*Country Specific Recommendations – CSR*”) che il Consiglio dell’Unione europea ha ripetutamente rivolto all’Italia.

In particolare, con il PNRR il nostro Governo ha richiesto all’Unione europea il massimo delle risorse rese disponibili per l’Italia, ossia 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti (anche se va rilevato che una parte delle sovvenzioni sarà definitivamente determinata entro il 30 giugno 2022 in base all’andamento del PIL degli Stati membri registrato nel 2020-2021 secondo le statistiche ufficiali). A queste risorse si aggiungono circa 13 miliardi di euro di un altro programma europeo collegato all’epidemia (il cd. “*REACT-EU*”) e poco più di 30 miliardi di euro che derivano dal “Piano nazionale per gli investimenti complementari” che è stato predisposto per integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR (in base a quanto previsto dal decreto-legge n. 59 del 2021).

Va rilevato che il PNRR presentato dall’Italia individua molteplici obiettivi (cd. *targets*) che ne costituiscono nello stesso tempo delle “condizionalità”, in quanto il relativo perseguimento – peraltro dettagliatamente e cronologicamente predeterminato anche nelle singole tappe (cd. *milestones*) – è condizione indispensabile per poter ottenere via via l’attribuzione delle risorse finanziarie. In particolare, l’Italia si è impegnata, per un verso, ad affrontare gli annosi problemi macroeconomici del Paese (in termini di eccessivo indebitamento pubblico) che l’Unione europea – ed in specie la Commissione – ha più volte evidenziato nei nostri confronti, e, per altro verso, a rispondere alle già ricordate Raccomandazioni specifiche per Paese, e che concernono il mercato del lavoro, la ricerca e l’innovazione, le infrastrutture, la pubblica amministrazione, la digitalizzazione, la riforma della giustizia (circa la riduzione della durata dei processi civili e il contrasto della corruzione) e la crescita economica in connessione al risanamento del sistema bancario. Inoltre, l’Italia si è impegnata ad attuare un corpo-

so pacchetto di riforme destinate, secondo le intenzioni del Governo, a concorrere al conseguimento degli obiettivi generali del PNRR attraverso la riduzione degli oneri burocratici e la rimozione dei vincoli all'aumento della produttività. Si tratta, più dettagliatamente, di quattro tipologie di riforma: a) le cd. riforme "orizzontali o di contesto", che sono quelle di interesse trasversale a tutte le già citate Missioni del Piano; b) le riforme "abilitanti", ovvero gli interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali; c) le riforme "settoriali", contenute all'interno delle singole Missioni, e che consistono nelle innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche; d) le riforme che, pur non strettamente ricomprese nel perimetro del Piano, sono considerate comunque "concorrenti" alla realizzazione degli obiettivi generali del PNRR, e in particolare gli interventi per la razionalizzazione e l'equità del sistema fiscale e quelli per l'estensione e il potenziamento del sistema di ammortizzatori sociali.

## **2. L'impostazione del PNRR in relazione all'istruzione professionalizzante: una lettura critica**

Tutto ciò considerato, si potrebbe ipotizzare di ritrovare nel PNRR una significativa considerazione per l'istruzione professionalizzante complessivamente intesa, tenuto conto del fatto che le tutte le sei Missioni del PNRR condividono, tra le "priorità trasversali", anche quella relativa alle pari opportunità tra le generazioni, tra i generi e tra i territori, con particolare riferimento all'impatto sul recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, tutte questioni che, come noto, sono strettamente connesse alle benefiche potenzialità che possono scaturire da un efficiente, correttamente finanziato e ben distribuito assetto dell'istruzione professionalizzante sull'intero territorio nazionale.

Del resto, tra i problemi essenziali del nostro Paese lo stesso PNRR ne rileva correttamente alcuni che possono essere affrontati proprio attraverso l'attivazione di appositi interventi pubblici a favore della "ripresa" e della "resilienza" dell'istruzione professionalizzante. Ad esempio, infatti, si citano le ricorrenti questioni dei NEET, dell'abbandono scolastico, della mancata acquisizione delle competenze di base (le cd. *basic skills*), e del disallineamento tra le competenze acquisite e quelle richieste (il cd. *skill mismatch*)<sup>4</sup>. Ancora, nel PNRR si afferma che, "in linea con le raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull'Italia, (si) vuole assicurare un'integrazione efficace tra le politiche attive

<sup>4</sup> Vedi pag. 172 del PNRR.

del mercato del lavoro e le politiche sociali, anche attraverso forti investimenti nelle politiche di istruzione e formazione (apprendistato duale)<sup>5</sup>.

Eppure, se si analizzano le specifiche linee di intervento e le singole “misure” previste nel PNRR in relazione alle attività di formazione professionalizzante, emerge un primo dato a dir poco sconsolante: la leFP è stata largamente pretermessa e trascurata, anche in relazione ad ambiti in cui essa dovrebbe essere ragionevolmente considerata come legittima destinataria degli interventi straordinari previsti nel PNRR. In particolare, va sottolineata la generale esclusione della leFP – cui risultano complessivamente iscritti nell’a.f. 2018-2019 155.619 allievi – da tutti gli interventi che sono indicati nella Missione 4, quella cioè che ha per oggetto “Istruzione e ricerca”, sia in relazione alla Componente 1 che è dedicata al “Potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione dagli asili nido all’Università”<sup>6</sup>, sia in relazione alla Componente 2 che è intitolata “Dalla ricerca all’impresa”<sup>7</sup>. In relazione a questa Missione 4, gli ambiti di intervento concernenti l’istruzione professionalizzante e che sono presenti nella Componente 1, riguardano soltanto gli ITS – ai cui percorsi terminati nel 2018 risultavano iscritti 4.606 allievi – e l’istruzione tecnica e professionale. Insomma, se si guarda alla Componente 1 che è direttamente rivolta al potenziamento dell’offerta dei servizi di istruzione, il PNRR ha considerato unicamente il versante scolastico e quello degli ITS, mentre tutto il sotto-sistema della leFP non è in alcun modo preso in esame, anche se non se ne comprendono bene le ragioni, dato che la leFP fa parte a pieno titolo, come ben noto, del sistema nazionale di istruzione e formazione. Ad esempio, la leFP è esclusa dal primo ambito di intervento che concerne il “Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione” e al cui interno spicca, ad esempio, l’investimento 1.4. relativo all’intervento “straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado”, per non parlare dei successivi ambiti di intervento che sono rispettivamente dedicati al “Miglioramento dei processi di reclutamento e formazione degli insegnanti”, all’“Ampliamento delle competenze e potenziamento delle infrastrutture”, e alla “Riforma e potenziamento dei dottorati”. Invero, come vedremo meglio in seguito, in un solo punto la leFP è espressamente coinvolta, seppure in modo non del tutto chiaro, ovvero nel punto dedicato alla “riforma degli istituti tecnici e professionali” (Riforma 1.1).

<sup>5</sup> Vedi p. 34 del PNRR.

<sup>6</sup> Vedi p. 176 e ss. del PNRR.

<sup>7</sup> Vedi p. 189 e ss. del PNRR

Sempre in relazione a quanto sopra rilevato in relazione alla mancata considerazione della leFP, simili considerazioni possono essere svolte anche circa gli ambiti di intervento che sono indicati nella Componente 2 (“Dalla ricerca all’impresa”), in relazione, ad esempio, all’Investimento 1.4, dedicato al “Potenziamento strutture di ricerca e creazione di “campioni nazionali di R&S” su alcune *Key Enabling Technologies*”, o in relazione alla linea di intervento concernente il “Sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico” (C2.2).

In definitiva, fatti salvi gli interventi sugli ITS e la riforma degli istituti tecnici e professionali e con l’eccezione del brevissimo, e peraltro ambiguo, accenno alla leFP, non vi è altra specifica previsione della Missione 4 che sia destinata a sostenere e rafforzare questo rilevante ambito di attività educative e formative mediante un organico e sistematico intervento, allo stesso tempo di riforma e di sostegno finanziario.

Per di più, gli “autori” del PNRR, limitandosi ai soli e circoscritti aspetti sopra indicati, non hanno tenuto conto del ruolo che il vigente dettato costituzionale (come modificato nel 2001) garantisce alla Istruzione e Formazione Professionale di competenza regionale, e nello stesso tempo hanno contraddetto quell’impostazione che da lungo tempo è accolta nella legislazione statale là dove, all’interno del sistema nazionale di istruzione e formazione, all’istruzione scolastica è stata affiancata l’istruzione e formazione professionale. Conseguentemente, come vedremo meglio nel paragrafo successivo di questo contributo, la leFP è stata presa in considerazione essenzialmente nell’ambito della Missione 5 (distinta nella Componente 1 “Politiche per il lavoro”, Componente 2 “Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore”, e Componente 3 “Interventi speciali di coesione”), in relazione a taluni interventi collegati per lo più alle politiche del lavoro e al perseguimento di finalità di coesione sociale, e quindi per lo più nell’ottica della formazione continua e permanente, e senza diretta e specifica connessione con la funzione propria dell’istruzione.

In definitiva, quindi, i pochi interventi – finanziari e di riforma – che nel PNRR sono riferibili alle attività proprie dell’istruzione professionalizzante, non soltanto risultano oggettualmente circoscritti e funzionalmente disancorati da una prospettiva di sistema che sarebbe stato opportuno accogliere al fine di rendere gli interventi pubblici davvero incisivi ed efficaci, ma, per di più, risentono di un’impostazione di base che può dirsi, nello stesso tempo, stato-centrica e scuola-centrica. Infatti, quando nel PNRR si è affrontata la tematica dell’istruzione, anche se talora si è utilizzata espressamente la dizione “Istruzione e formazione”<sup>8</sup>, l’attenzione si è sostanzialmente – per non dire unicamente – foca-

<sup>8</sup> Vedi, ad esempio, a p. 177 del PNRR quando si parla di “Miglioramento qualitativo e ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione” (Missione 4, Componente 1.1).

lizzata sull'istruzione scolastica di competenza statale, rivolgendosi al mondo dell'istruzione professionalizzante soltanto in relazione alle componenti rappresentate dall'istruzione tecnica superiore e dall'istruzione tecnica e professionale, e non coinvolgendo l'istruzione e formazione professionale di competenza regionale, e dunque ignorando espressamente la vigente strutturazione del sistema nazionale di istruzione e formazione. Più esattamente, per quanto concerne gli ipotizzati interventi di riforma in materia di istruzione, all'interno della Missione 4 si prevede entro il 2022 l'approvazione delle seguenti leggi statali per riformare i seguenti temi, tutti considerati dal versante unicamente "scolastico": istituti tecnici e professionali; Istituti tecnici superiori; sistema di orientamento; alloggi per gli studenti universitari; lauree abilitanti; sistema di reclutamento degli insegnanti delle scuole; scuola di alta formazione del sistema scolastico. Si tratta di un approccio su cui qualche fondato dubbio di legittimità costituzionale, a ben riflettere, non può non essere sollevato. Per di più circa la riforma degli ITS si prevede che essa debba essere promossa dai Ministeri dell'istruzione e dell'Università, escludendo non solo gli altri Ministeri competenti (a partire dal Ministero del Lavoro e della Politiche Sociali), ma anche le stesse Regioni cui non andrebbe negata specifica competenza in materia. Circa le riforme legislative previste nella Missione 5, poi, è prevista una "riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale" che è rimessa sempre alla legge dello Stato, ma che non soltanto dovrebbe coinvolgere anche la competenza delle Regioni, ma potrebbe finire per interessare anche le istituzioni formative della leFP. In via generale, dunque, proprio dal punto di vista delle riforme si è negata, in concreto, quella logica "nazionale" che pure avrebbe dovuto contraddistinguere il PNRR – che, non a caso, si intitola "Piano Nazionale" – e si è adottata, invece, una visione parziale e incompleta, nella misura in cui non si sono né individuate, né affrontate quella molteplicità di tematiche sulle quali da tempo si considera indispensabile intervenire per assicurare all'istruzione professionalizzante le necessarie condizioni di efficacia, efficienza, coerenza e stabilità nell'ambito del nostro sistema nazionale di istruzione e formazione. Tra l'altro, si è sostanzialmente contraddetto tutto quello sforzo di articolazione interna, di raccordi e di collaborazione che, in diritto e in fatto, ormai connota il nostro sistema nazionale di istruzione e formazione. In definitiva, sullo sfondo è prevalsa l'idea, quasi aprioristica ma senz'altro immotivata, secondo cui le possibilità di "ripresa e resilienza" individuate come finanziabili ricorrendo alle imponenti risorse straordinarie che si renderanno disponibili nei prossimi anni (e che, si badi bene, andranno spese entro il 2026) e connesse alla prospettazione di necessari interventi di riforma ordinamentale o settoriale, non siano da riconoscersi in modo equanime tra tutti i soggetti che concorrono, in Italia, a dar vita e sostanza al sistema nazionale di istruzione e formazione. Così facendo, si è

dato luogo non solo ad un'ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei soggetti beneficiari degli interventi pubblici, ma anche ad un'implicita lesione del diritto all'istruzione e alla formazione che, ben al contrario, la Costituzione riconosce in modo eguale a tutti, a prescindere che frequentino corsi offerti dalle scuole o dai centri di formazione accreditati. Del resto, una siffatta impostazione potrebbe giustificarsi soltanto ritenendo che l'istruzione professionalizzante - e la leFP in particolare - non abbisogni di un complessivo, sistematico ed organico piano di interventi a fini di "ripresa e resilienza", supposizione che è priva di evidenza obiettiva, così come di fondamento logico-razionale. Forse, tutto ciò è stato determinato anche dalle concrete - e per taluni aspetti poco commendevoli - modalità con cui si è svolto il procedimento di formazione del Piano, durante il quale, anche tenuto conto del mutamento delle compagini governative (e dei relativi apparati di staff), si è dato luogo ad un convulso e nello stesso frammentato succedersi di consultazioni e interrelazioni tra le istituzioni pubbliche a vario titolo coinvolte nella redazione del Piano stesso (nelle diverse versioni via via formulate), e i tanti soggetti sociali potenzialmente interessati alle prospettive di finanziamenti/riforme. Non sono certo mancate interessanti proposte e apposite sollecitazioni dalle rappresentanze degli Enti della formazione professionale, ma l'esito finale di queste interlocuzioni non è stato corrispondente alle migliori attese. Questo risultato, a ben vedere, è stato anche determinato dall'oggettiva difficoltà di interagire fruttuosamente all'interno di un contesto istituzionale che, in materia di istruzione professionalizzante, è assai frazionato in senso sia verticale (tra lo Stato e le Regioni) che orizzontale (tra le diverse impostazioni presenti nelle amministrazioni ministeriali *pro quota* competenti, e tra le diverse sensibilità presenti a livello regionale). In altri termini, pure in questa vicenda - che, va sottolineato, potrebbe determinare esiti decisivi per il futuro - ha senz'altro pesato in senso avverso l'assenza di una sede apposita, che possa consentire se non l'auspicata *governance* complessiva per il coordinamento di sistema, almeno il confronto e la condivisione delle posizioni tra gli "attori" istituzionali e sociali, tanto più in momenti cruciali per il Paese tutto.

### **3. Le singole "misure" collegate o ricollegabili all'istruzione professionalizzante**

Appare adesso utile ripercorrere più in dettaglio le specifiche "misure" di intervento e di finanziamento che nel PNRR sono direttamente collegate o comunque indirettamente riferibili all'istruzione professionalizzante.

Iniziando dagli interventi che sono previsti nella Missione 4, come già ricor-

dato in precedenza vi sono due interventi che concernono gli ITS: una specifica “Riforma del sistema ITS” (Riforma 1.2) e un apposito intervento finanziario intitolato “Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)” (Investimento 1.5) per un ammontare complessivo di 1500 milioni di euro<sup>9</sup>.

Circa la riforma, si precisa che avrà l’obiettivo di rafforzare “il sistema degli ITS attraverso il potenziamento del modello organizzativo e didattico (integrazione offerta formativa, introduzione di premialità e ampliamento dei percorsi per lo sviluppo di competenze tecnologiche abilitanti – Impresa 4.0)”, così come quello del “consolidamento degli ITS nel sistema ordinamentale dell’Istruzione terziaria professionalizzante, rafforzandone la presenza attiva nel tessuto imprenditoriale dei singoli territori”. Circa la relativa “implementazione”, questo aspetto della riforma dovrà essere di esclusiva spettanza del Ministero dell’istruzione e del Ministero dell’Università, senza ricordare espressamente l’evidente presenza della competenza regionale che pure è costituzionalmente garantita. La riforma dovrà prevedere inoltre “un’integrazione dei percorsi ITS con il sistema universitario delle lauree professionalizzanti”<sup>10</sup>, integrazione che appare non solo piuttosto ardua nei fatti, ma soprattutto incompatibile con la già ricordata presenza della competenza delle Regioni. Si aggiunge poi che “il coordinamento fra le scuole professionali, gli ITS e le imprese sarà assicurato replicando il “modello Emilia Romagna” dove collaborano scuole, università e imprese”. Si tratta di precisazioni molto dettagliate che non solo escludono a priori i centri di formazione professionale, ma indicano una determinata indicazione preferenziale, di cui occorrerà verificare l’effettiva vincolatività allorché si dovrà andare al confronto ed all’approvazione della riforma degli ITS in sede parlamentare.

Circa l’investimento finanziario sempre relativo agli ITS, si precisa che la “misura mira al potenziamento dell’offerta degli enti di formazione professionale terziaria attraverso la creazione di network con aziende, università e centri di ricerca tecnologica/scientifica, autorità locali e sistemi educativi/formativi”, aggiungendo che gli obiettivi del progetto sono quattro: l’incremento del numero di ITS, il potenziamento dei laboratori con tecnologie 4.0, la formazione dei docenti perché siano in grado di adattare i programmi formativi ai fabbisogni delle aziende locali, e lo sviluppo di una piattaforma digitale nazionale per le offerte di lavoro rivolte agli studenti in possesso di qualifiche professionali. Nel complesso, si intende “conseguire un aumento degli attuali iscritti a percorsi ITS

<sup>9</sup> Vedi p. 176 e p. 181 del PNRR.

<sup>10</sup> Vedi p. 181 del PNRR.

(18.750 frequentanti e 5.250 diplomati all'anno) almeno del 100 per cento", un obiettivo che certo non può essere comparabile ai numeri molti più elevati dell'istruzione tecnica terziaria che sono presenti in altri Paesi a noi comparabili come, ad esempio, la Germania. Tra l'altro si aggiunge che l'investimento dovrà avvenire "in collaborazione con gli enti di formazione professionale", definizione alquanto generica e che necessiterà di ulteriore specificazione.

Inoltre, come si è accennato in precedenza, un apposito punto del PNRR è espressamente dedicato alla "riforma degli istituti tecnici e professionali" (Riforma 1.1), riforma che sarà implementata dal Ministero dell'Istruzione al fine di "allineare i curricula degli istituti tecnici e professionali alla domanda di competenze che proviene dal tessuto produttivo del Paese", e di orientare "il modello di istruzione tecnica e professionale verso l'innovazione introdotta da Industria 4.0, incardinandolo altresì nel rinnovato contesto dell'innovazione digitale". Alla fine della descrizione della riforma, va adesso sottolineato, si afferma che la "riforma coinvolge 4.324 Istituti Tecnici e professionali, *il sistema di istruzione formazione professionale* e sarà implementata attraverso l'adozione di apposite norme" (corsivo nostro). Non si comprende bene, dunque, in quale modo e con quali esiti si svolgerà questo "coinvolgimento" del sistema di istruzione e formazione professionale, tenuto conto della competenza legislativa che spetta in via esclusiva alle Regioni (fatti salvi i "principi generali sull'istruzione" e i LEP). Si auspica quindi che il coinvolgimento avvenga con modalità trasparenti e nel rispetto sia delle competenze costituzionalmente spettanti alle Regioni, sia dell'autonomia già riconosciuta alle istituzioni formative accreditate, in base al principio di sussidiarietà ai sensi dell'art. 118, ultimo comma, Cost.

Passando adesso agli interventi che, sempre riferibili alla formazione professionalizzante, sono inseriti nella Missione 5, per favorire l'occupazione giovanile è prevista una misura di investimento finanziario relativa al "Sistema duale" (Missione 5, Componente 1, I. 1.4)<sup>11</sup> per un finanziamento complessivo di 600 milioni di euro sino al 2025 (provenienti da "sovvenzioni" dell'Unione, e distribuiti in 220 milioni per il 2021, 120 milioni per 2022, 220 milioni per il 2023, e 20 milioni sia per il 2024 che per il 2025), con la partecipazione di almeno 135.000 persone in più nel quinquennio 2021-2025 (così potendosi ipotizzare un accesso aggiuntivo di 27.000 frequentanti al primo anno dei nuovi percorsi in sistema duale). Il progetto ha "l'obiettivo di rafforzare il sistema duale, al fine di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché di promuovere l'occupabilità dei giovani e

<sup>11</sup> Vedi p. 200 del PNRR.

l'acquisizione di nuove competenze (approccio "*learning on-the-job*"), soprattutto nelle aree più marginali e periferiche"<sup>12</sup>. Si aggiunge poi che questo intervento è "promosso nel più ampio contesto del Piano Nazionale Nuove Competenze", e dunque "mira a favorire l'introduzione e lo sviluppo di corsi di formazione che rispondano alle esigenze delle imprese e del tessuto produttivo locale, riducendo così il *mismatch* tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e i programmi formativi del sistema di istruzione e formazione". Si specifica, poi, che le "risorse saranno erogate dalle Regioni, principalmente sulla base del numero degli studenti iscritti nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale, rilevato dall'Inapp sulla scorta del monitoraggio effettuato dalle Regioni e Province Autonome, in linea di continuità con quanto viene annualmente ripartito in base a norme di legge per *le formazioni professionali*" (il corsivo è nostro, anche per sottolineare la probabile presenza di un *lapsus calami*). Si tratta di indicazioni che dovranno essere oggetto di specifici chiarimenti, ad esempio, circa il riferimento "principale" al criterio del numero degli studenti iscritti e circa il rinvio alle vigenti "norme di legge" o anche alla loro applicazione in via di prassi ministeriale. Va poi aggiunto che nella scheda allegata al PNRR si è poi precisato – peraltro in formula di auspicio – un ulteriore aspetto, che pure non può essere considerato secondario dal punto di vista ordinamentale: "Nelle regioni dove il sistema di istruzione e formazione professionale non è particolarmente avanzato, un maggiore coinvolgimento delle scuole nazionali professionali potrebbe contribuire a ridurre le disparità".

Come si è appena visto, l'investimento relativo al sistema duale è collegato esplicitamente ad un'altra misura che è indirettamente riferibile alla IeFP, ossia la riforma intitolata "Politiche attive del lavoro e formazione" (Missione 5, Componente 1, R.1.1), per la quale è anche appostato un apposito finanziamento complessivo di 4.400 milioni sino al 2025, la cui "finalità è quella di introdurre un'ampia riforma delle politiche attive e della formazione professionale, supportando i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati, nonché definendo, in stretto coordinamento con le Regioni, livelli essenziali di attività formative per le categorie più vulnerabili"<sup>13</sup>. Insomma, si tratta di un investimento che si colloca in un piano di riforma che si strutturerà "in due linee di intervento: 1. adozione del Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), quale programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici e progettazione professionale per-

<sup>12</sup> Vedi p. 205 del PNRR.

<sup>13</sup> Vedi p. 202 e ss. del PNRR.

sonalizzata; 2. adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze, con l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale”.

Circa il nuovo programma GOL, si precisa che si dovrà “imparare dall'esperienza di questi anni, cercando di superare – con un approccio basato sulla definizione di livelli essenziali delle prestazioni – l'eccessiva eterogeneità dei servizi erogati a livello territoriale”. Inoltre, si aggiunge che si dovrà intervenire sulla “prossimità degli interventi” e sulla “integrazione in rete dei servizi territoriali”, così come dovrà dedicarsi specifica attenzione “all'inserimento lavorativo delle persone con disabilità”. In relazione alle modalità di adozione, si prevede che il Programma sia adottato con decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Circa, poi, il Piano Nazionale Nuove Competenze, si prevede che sarà promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l'ANPAL e d'intesa con le Regioni, e dovrà avere “l'obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa)”. Si aggiunge che il Piano “integrerà anche altre iniziative, riguardanti le misure in favore dei giovani – quale il rafforzamento del sistema duale (cfr. investimento 1.5) – e dei NEET, oltre che le azioni per le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse”. Circa i lavoratori occupati, in particolare, sarà rafforzato il Fondo nuove competenze, già “istituito sperimentalmente nel 2020 per consentire alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro, al fine di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali”. Così, “individuato il fabbisogno formativo per la specifica azienda, il settore o il territorio, si assicura l'aggiornamento professionale richiesto mettendo in capo alle risorse del Fondo il costo delle ore trascorse in formazione”, mentre resteranno a carico delle imprese i costi della formazione (docenti e aule), per i quali sarà possibile il ricorso ai Fondi interprofessionali. Il Fondo stesso potrà essere attivato anche per le aziende che utilizzano la Cassa integrazione e, quando i trattamenti sono volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, per “le attività di formazione promosse”, in quanto ritenute cruciali per accompagnare processi di ricollocazione.

Nelle schede allegate al PNRR, si precisa poi che “l'adozione di entrambi gli interventi è prevista entro il 2021, mentre l'implementazione della riforma si svi-

lupperà nell'arco di 5 anni, dal 2021 al 2025". Si aggiunge, inoltre, che la "adozione del Programma nazionale GOL inizierà con la revisione dell'assegno di ricollocazione, rifinanziato dalla legge di bilancio 2021, che ne ha esteso anche l'ambito soggettivo di applicazione" e si segnala che "la proposta di legge AC 1818 – attualmente all'esame della XI Commissione Lavoro della Camera – prevede, tra l'altro, la possibilità per gli enti di formazione accreditati di stipulare un Patto di Formazione, tramite il quale garantire al beneficiario un percorso di riqualificazione professionale finalizzato al reinserimento lavorativo anche in un settore diverso da quello in cui è stata maturata la pregressa esperienza lavorativa", così come che "il disegno di legge delega AS 1338 attualmente all'esame della 11a Commissione del Senato – prevede, tra l'altro, tra i principi e i criteri direttivi specifici ai quali il Governo dovrà attenersi, la razionalizzazione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, il sistema informativo della formazione professionale e le comunicazioni telematiche in materia di lavoro (art. 1, c. 2, lett. c)".

#### 4. Osservazioni conclusive

La scarsa attenzione riservata dal PNRR italiano all'istruzione professionalizzante – dato che, in sostanza, ci si è concentrati nel favorire la crescita degli ITS, nel prevedere un'ulteriore riforma degli istituti tecnici e professionali, nel concedere un finanziamento aggiuntivo per il sistema duale e nell'introdurre nuove forme di formazione continua – dimostra che alcune premesse di ordine generale, pure bene esplicitate, a favore del ruolo dell'istruzione professionalizzante, non hanno poi trovato effettiva concretizzazione, anche contraddicendo le indicazioni dell'Unione europea sul ruolo strategico da riconoscere all'istruzione e formazione professionale proprio nella risposta all'emergenza pandemica<sup>14</sup>.

Ciò significa che il Governo, lo Stato e le istituzioni tutte, ivi comprese le Regioni, non intendono più fare affidamento su questo settore del nostro sistema nazionale di istruzione e formazione? È questa la ragione di fondo che ha condotto a circoscrivere così drasticamente gli interventi relativi all'istruzione professionalizzante, a differenza di quanto disposto per le scuole e, soprattutto, per tanti altri ambiti di attività individuali e collettive che forse hanno minore interesse e rilievo sociale per la ripresa e la resilienza dell'intero Paese?

<sup>14</sup> Si vedano il progetto dello "spazio europeo dell'istruzione", obiettivo da conseguire entro il 2025, proprio nell'ambito del *Next Generation EU*, e l'iniziativa della Commissione europea per il "piano d'azione per l'istruzione digitale 2021-2027": in entrambe le iniziative l'accento è posto sull'endiade "istruzione e formazione".

Eppure, autorevoli studi scientifici<sup>15</sup> dimostrano sempre più quanto sia preziosa l'istruzione professionalizzante per i nostri giovani, per le loro famiglie, per il mondo del lavoro e delle professioni, per la società tutta. Non crediamo, tuttavia, che la distanza tra le parole e i fatti, con l'approvazione del PNRR, sia giunta ad un punto di non ritorno. Spetterà alle forze sociali che animano l'istruzione professionalizzante e la innervano con la loro caparbia volontà e passione, operare affinché sia possibile un ravvedimento operoso, anche attivandosi per tutelare in ogni sede i diritti di cittadinanza degli allievi e quei principi di eguaglianza e di giustizia sociale su cui deve continuarsi a fondare la nostra convivenza. Del resto la "crisi", come ci suggerisce l'etimologia del termine, è sempre occasione di riflessione e di discernimento e, se ben utilizzata, può divenire il presupposto verso il miglioramento, proprio e altrui. Sempre in autonomia, nel rispetto della propria identità e in nome del principio di sussidiarietà.

<sup>15</sup> Si veda, di recente, il Report tecnico "*XVIII Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in Duale nella IeFP – a.f. 2018-2019*", a cura di E. Crispolti, maggio 2021, INAPP.