

Sergio Cicutelli

I raccordi tra Istituti professionali e Istruzione e formazione professionale

Il 24 febbraio 2011 il Miur, con nota della Direzione Generale per l'istruzione e formazione tecnica superiore, prot. n. 640, ha divulgato il testo delle Linee guida per la realizzazione degli organici raccordi voluti dalla legislazione tra gli Istituti professionali statali e i percorsi di Istruzione e formazione professionale (IFP), anticipando la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Come è noto, quello dei rapporti tra istruzione professionale e IFP è forse l'aspetto più complesso e spinoso dell'intero processo di riforma in corso, visti gli intrecci di poteri e competenze tra Stato e Regioni e tra istituzioni scolastiche e formative. Il settore dipende infatti dall'impianto stabilito inizialmente dalla riforma Moratti, legge 53/03, che aveva costituito un secondo ciclo di istruzione e formazione articolato in percorsi liceali e percorsi di IFP, i primi gestiti dallo Stato, i secondi dalle Regioni. Su questa soluzione ordinamentale, regolamentata dal DLgs 226/05 ma mai applicata nella sua versione originaria, sono intervenute le modifiche del ministro Fioroni (legge 40/07, con il ripristino dell'istruzione tecnica e professionale a gestione statale, e DM 139/07, con il regolamento del nuovo obbligo di istruzione) e del ministro Gelmini con i distinti regolamenti dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali.

L'attuazione della riforma si è compiuta nell'anno scolastico 2010-11 con l'avvio del nuovo ordinamento anche nelle scuole del secondo ciclo, ma si tratta di un processo che andrà a regime solo nei prossimi anni, quando i percorsi scolastici partiti oggi con il primo anno saranno arrivati al loro termine e quando i percorsi di IFP si saranno assestati in ogni Regione. Per ora ci troviamo in una fase transitoria di prima applicazione, che sconta soprattutto le difficoltà dovute a un'immagine ancora incerta del settore, diviso tra competenze diverse e identità curriculari confuse.

Per favorire soprattutto l'orientamento di chi si accosta per la prima volta al complesso mondo dell'IFP proviamo a delineare il percorso storico-giuridico che ha condotto all'attuale assetto, per poi esaminare qualche passaggio critico della fase presente.

1. Da Moratti a Fioroni

Nel tentativo di semplificare e rinnovare realmente il nostro sistema scolastico, la legge 53/03 aveva previsto un sistema educativo di istruzione e formazione che già nel nome testimoniava la volontà di accogliere – con pari dignità – percorsi scolastici e formativi. Era, ovviamente, nel secondo ciclo che il sistema si articolava nei percorsi liceali e in quelli di IFP, attribuendo, in attuazione del riformato Titolo V della Costituzione (legge cost. 3/01), competenza esclusiva allo Stato in materia di norme generali sull'istruzione e competenza esclusiva alle Regioni in materia di IFP, ferma restando una competenza legislativa concorrente di Regioni e Stato nella restante materia scolastica.

Il passaggio innovativo era l'inserimento tra i licei di quello economico e di quello tecnologico, che avrebbero dovuto raccogliere l'eredità di gran parte degli istituti tecnici, mentre i vecchi istituti professionali sarebbero dovuti confluire, insieme alla tradizionale formazione professionale (FP), nel nuovo sottosistema dell'IFP che, ai sensi dell'art. 17 del DLgs 226/05, avrebbe rilasciato titoli di qualifica professionale al termine di un triennio e titoli di diploma professionale dopo un percorso quadriennale. L'ulteriore novità era la trasformazione del tradizionale obbligo di istruzione nel nuovo diritto-dovere di istruzione e formazione, che impegnava i giovani fino all'età di 18 anni e consentiva loro di assolvere tale diritto-dovere sia nei licei che nell'IFP (in cui poteva essere sufficiente il conseguimento di una qualifica triennale). Il grosso limite era nella distribuzione delle competenze tra Stato (licei) e Regioni (IFP), che giocava tutta a favore dei licei, vista l'incertezza

della gestione regionale dell'IFP che nell'esperienza condotta finora nella FP aveva dato risultati non sempre soddisfacenti e soprattutto assai differenziati tra una Regione e l'altra.

Di fatto, il decreto attuativo della legge 53/03 nel secondo ciclo, il DLgs 226/05, non riusciva ad entrare in vigore nei tempi stabiliti e la nuova maggioranza di governo insediatasi nel 2006 procedeva ad una radicale revisione del settore. Con la legge 40/07, di conversione del DL 7/07, venivano infatti soppressi i licei economico e tecnologico e ripristinati i tradizionali istituti tecnici e professionali, tornando sostanzialmente alla situazione precedente e quindi riportando sotto il controllo statale la quasi totalità del sistema educativo. Si ricordi che in passato la FP ha accolto circa il 5% della popolazione giovanile, lasciando alla scuola secondaria superiore la responsabilità di formare il resto dei giovani in età scolastica, fermo restando che un altro 5% risulta ancora fuori da ogni percorso scolastico o formativo. Inoltre, con il nuovo obbligo di istruzione di durata decennale, introdotto dalla finanziaria 2007 (legge 296/06) e regolamentato dal DM 139/07, si tornava a privilegiare il percorso scolastico nell'assolvimento dell'obbligo, lasciando solo a iniziative sperimentali (tendenzialmente a esaurimento) la facoltà di assolverlo anche nei percorsi di IFP.

2. Da Fioroni a Gelmini

Nel 2008, con il ritorno della maggioranza di centro-destra al governo, veniva in gran parte confermata la stratificazione di interventi legislativi accumulatasi negli anni, accogliendo e convalidando sia l'articolazione ormai tripartita del secondo ciclo (licei, istruzione tecnico-professionale e IFP), sia l'obbligo decennale di istruzione. Tuttavia sono intervenuti ulteriori aggiustamenti fino all'assetto attuale che possiamo in qualche modo considerare definitivo.

Sul versante dell'obbligo, il DL 112/08, convertito nella legge 133/08, ha esteso a tempo indeterminato le sperimentazioni che ne prevedevano l'assolvimento anche nei percorsi di IFP; e la legge 183/10 ha successivamente consentito di assolverlo anche nell'apprendistato, come era originariamente previsto per l'obbligo formativo disciplinato dalla legge 144/99.

Sul versante ordinamentale il nuovo regolamento degli istituti professionali (DPR 87/10) ha previsto che questi istituti, ormai assimilati a quelli tecnici con un primo biennio ed un successivo triennio (in realtà suddiviso in un biennio più un anno conclusivo) possano assicurare, «in regime di sussidiarietà», anche il conseguimento del diploma triennale di qualifica nei casi in cui le Regioni non abbiano ancora attivato i nuovi percorsi di IFP.

In tutti questi passaggi, la principale incognita può essere costituita proprio dalla tenuta degli istituti professionali, che sembrano aver perso la loro originaria identità. Nati per fornire in tre anni una qualifica professionale rapidamente spendibile nel mondo del lavoro, si sono poi allungati su un percorso quinquennale per assicurare anche l'accesso all'università ed ora hanno assunto un ordinamento praticamente sovrapponibile a quello degli istituti tecnici. È anche per questo motivo che parliamo di un sistema tripartito, con l'accorpamento di istruzione tecnica e professionale in un solo settore, come esplicitamente voluto dal ministro Fioroni. Finora sembra che il numero delle iscrizioni si mantenga sui livelli precedenti, ma occorrerà verificare le tendenze dopo che le Regioni avranno sottoscritto gli accordi e attivato i percorsi di IFP: se gli iscritti agli istituti professionali rimarranno sostanzialmente invariati, vorrà dire che il nostro sistema scolastico ha una rigidità praticamente non scalfibile da nessuna riforma; se gli iscritti diminuiranno per trasferirsi nel sistema dell'IFP, vorrà dire la vittoria (parziale) della logica della riforma Moratti e la lenta scomparsa degli istituti professionali in quanto doppione da un lato dell'IFP e dall'altro degli istituti tecnici.

Come è stabilito dalle Linee guida appena uscite, il regime transitorio in cui gli istituti professionali statali possono offrire percorsi triennali di qualifica si dovrebbe concludere con il prossimo 1 settembre, quando ci si attende che tutte le Regioni possano attivare i propri sistemi di IFP. In tal senso erano già state fornite istruzioni con la CM 101/10 per le iscrizioni al prossimo anno scolastico 2011-12. Proseguiranno ovviamente fino a esaurimento i percorsi comunque avviati in sussidiarietà dagli istituti professionali nel corrente anno 2010-11, ma poi tali istituti si dovrebbero stabilizzare nella loro nuova ed unica identità ordinamentale.

3. L'iter in Conferenza Unificata

Dal momento che sull'IFP si intrecciano le competenze di Regioni e Stato, un ruolo chiave è giocato dalla Conferenza Unificata, in cui si raccordano quelle competenze e si raggiungono accordi sull'attuazione delle materie di reciproco interesse. Può essere perciò utile ricostruire brevemente anche le tappe della vicenda svoltasi proprio all'interno della Conferenza.

Come premessa di tutto il percorso deve essere ricordata l'azione volta dagli organismi comunitari europei che, dai Libri bianchi degli anni Novanta alla strategia di Lisbona 2000, hanno individuato nelle competenze e nella loro certificazione lo strumento principale per lo sviluppo del sistema produttivo internazionale e la formazione permanente. Fanno parte di questo percorso la definizione dell'Europass (15-12-2004) quale raccolta personale e coordinata di documenti in grado di dare trasparenza, in una prospettiva di mobilità internazionale, a qualifiche e competenze possedute. Seguiva poi, il 23-4-2008, la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF), mentre il 18-6-2009 arrivava una ulteriore analoga Raccomandazione sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'IFP (ECVET).

In Italia i passaggi istituzionali in Conferenza Unificata possono essere schematizzati come segue:

- *Accordo quadro del 19-6-2003* per la realizzazione di un'offerta formativa sperimentale di IFP già a partire dall'anno scolastico 2003-04. La riforma Moratti era stata approvata da pochi mesi e si può ricordare che fin dall'inizio anche nel mondo della scuola si era percorsa la via sperimentale per dare subito attuazione alle principali novità della riforma. Fermo restando «che la realizzazione di tale offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale non predetermina l'assetto a regime dei percorsi del sistema dell'IFP», si ritenne opportuno avviare questa sperimentazione come ampliamento dell'offerta formativa per i ragazzi in uscita dal primo ciclo di istruzione. Tali percorsi avrebbero dovuto avere durata triennale, comprendere sia un'area di cultura generale che un'area professionalizzante, consentire il conseguimento di una qualifica corrispondente almeno al secondo livello europeo.
- *Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 15-1-2004*, che definiva gli standard formativi minimi relativi alle competenze di base assicurate da quei percorsi sperimentali.
- *Accordo della Conferenza Unificata del 28-10-2004*, che definiva le modalità di certificazione delle competenze raggiunte e di riconoscimento dei crediti formativi.
- *Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 5-10-2006*, che entrava nei dettagli fissando gli standard formativi minimi relativi alle competenze di 14 figure professionali.
- *Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 5-2-2009*, in cui si avviava la messa a regime del sistema dell'IFP attraverso due fasi: la prima dedicata a rivedere il repertorio di figure professionali già nell'anno 2009-10, la seconda rivolta a definire un rapido programma di attuazione del sistema di IFP anche attraverso l'emanazione di linee guida finalizzate a realizzare un organico raccordo tra istruzione tecnico-professionale e IFP.
- *Accordo in Conferenza Unificata del 29-4-2010*, che sarà poi recepito nell'ordinamento amministrativo con D.I. 15-6-2010. Con esso si stabilisce che, in concomitanza con il riordino del sistema di istruzione avviato dalla legge 133/08, sono fissati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire nei diversi percorsi di IFP attivati dalle Regioni. Di fatto ciò voleva dire sincronizzare l'avvio del sistema di IFP con quello del nuovo ordinamento dei licei e degli istituti tecnici e professionali che si andava a realizzare nell'anno scolastico 2010-11, in cui si sarebbe resa necessaria la già esaminata fase transitoria in cui gli istituti professionali avrebbero assicurato comunque l'attuazione dei percorsi di IFP.
- *Intesa in sede di Conferenza Unificata del 16-12-2010*, che costituisce l'ultimo passaggio con la definizione delle attuali Linee guida, successivamente emanate con DM 4 del 18-1-2011.

4. Le Linee guida

È l'art. 13, c. 1-quinquies, della legge 40/07 che prescrive l'adozione di apposite linee guida predisposte dal Miur d'intesa con la Conferenza Unificata «al fine di realizzare organici raccordi tra i percorsi degli istituti tecnico-professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale finalizzati al conseguimento di qualifiche e diplomi professionali di competenza delle regioni compresi in un apposito repertorio nazionale».

Il DM 4/11 prevede inoltre che tali linee guida in prima attuazione siano oggetto di specifici accordi tra gli Assessorati regionali competenti e gli Uffici scolastici regionali, oltre che essere oggetto di monitoraggio e confronto con le parti sociali. Non si deve infatti dimenticare che tutto il settore della FP apparteneva alle politiche attive per il lavoro e solo ultimamente, con la sua trasformazione in sistema dell'IFP, sta rendendo espliciti i suoi legami con il sistema di istruzione andando di fatto a sovrapporsi in una sorta di nuova zona di confine o di reciproco interesse.

Le finalità delle Linee guida allegate al DM 4/11 sono prevalentemente volte:

- ad assicurare la coerenza e la funzionalità dell'offerta formativa sul territorio,
- a garantire i passaggi e la reversibilità delle scelte degli studenti,
- a facilitare l'accesso ai livelli superiori dell'istruzione e della formazione.

Il ruolo sussidiario che gli istituti professionali statali possono svolgere si articola in due distinte tipologie:

- a) l'offerta sussidiaria *integrativa* consiste nella possibilità, per gli studenti iscritti al corso quinquennale degli istituti professionali, di conseguire anche il titolo di qualifica professionale al termine dei primi tre anni di corso, assolvendo in tal modo l'obbligo di istruzione;
- b) l'offerta sussidiaria *complementare* consiste invece nell'attivazione di classi che svolgono esclusivamente il percorso finalizzato al conseguimento della qualifica triennale (o del diploma quadriennale), sempre assolvendo in tal modo l'obbligo di istruzione.

Il limite principale di tali opportunità è dato dall'invarianza delle dotazioni organiche e dall'impossibilità di costituire in alcun modo spese supplementari rispetto a quelle ordinariamente a carico dell'istituto. In altre parole, i percorsi di IFP dovranno essere svolti entro il numero di classi derivanti dagli studenti complessivamente iscritti all'istituto stesso e con i docenti derivanti da tale organico, il quale rimane unico per tutto l'istituto e non costituisce organico separato.

Dal momento che il sistema dell'IFP rilascia qualifiche di durata triennale e diplomi professionali di durata quadriennale, con un ulteriore anno si potrà anche sostenere l'esame di Stato e accedere agli studi universitari o all'alta formazione artistica o agli istituti tecnici superiori. In tale direzione gli istituti professionali potranno dunque attivare l'anno integrativo, ma con oneri a carico delle Regioni.

I percorsi di IFP per il conseguimento della qualifica professionale triennale possono essere relativi ad ognuna delle 21 figure professionali individuate dall'Accordo del 29-4-2010: operatore dell'abbigliamento, delle calzature, delle produzioni chimiche, edile, elettrico, elettronico, grafico, di impianti termoidraulici, delle lavorazioni artistiche, del legno, del metallo e della manutenzione di imbarcazioni da diporto, della riparazione dei veicoli a motore, meccanico, del benessere, della ristorazione, dei servizi di promozione e accoglienza, amministrativo-segretariale, dei servizi di vendita, dei sistemi e dei servizi logistici, della trasformazione agroalimentare, agricolo. Per l'insegnamento in questi percorsi sono fissate specifiche tabelle di corrispondenza per individuare le classi di concorso cui attingere.

Nelle tabelle che descrivono il curriculum relativo a ciascuna figura professionale sono poi individuate distintamente le competenze di base e tecnico-professionali, creando apposite corrispondenze tra ciascuna area di competenza e gli insegnamenti e le classi di concorso che negli istituti professionali possono assicurare la copertura di tale fabbisogno. Mentre le competenze tecnico-professionali sono inevitabilmente legate alla figura professionale di riferimento, quelle di base corrispondono a quelle fissate dal DLgs 226/05, che all'art. 18 ha individuato i livelli essenziali dei percorsi di IFP. Le competenze di base sono pertanto costituite da:

- competenze linguistiche,
- competenze matematiche,
- competenze scientifiche e tecnologiche,
- competenze storico-sociali ed economiche,
- religione o attività alternative,
- attività fisiche e motorie.

È interessante notare come l'evoluzione da FP a IFP, cioè la curvatura scolastica dei percorsi, sia assicurata non tanto dalle discipline "forti" del curriculum ma da due discipline "deboli" come religione e educazione fisica, che fino ad oggi non figuravano nei corsi di FP. La terminologia non è del tutto appropriata, dato che da un lato si parla genericamente di religione, senza specificarla come cattolica (ma il richiamo alle attività alternative e la dizione completa contenuta nell'art. 18 del DLgs 226/05 fugano ogni dubbio e ci riporta all'insegnamento della religione cattolica, con tutte le problematiche che ciò potrà comportare nell'estensione del regime concordatario anche ad un settore finora estraneo) e dall'altro si parla di attività fisiche e motorie che oggi nelle nuove scuole secondarie superiori sono state denominate "scienze motorie e sportive" (ma sempre della vecchia educazione fisica si tratta).

Si può infine notare come le altre competenze "forti" siano declinate in maniera leggermente diversa nel documento tecnico allegato regolamento dell'obbligo, DM 139/07, ma anche in questo caso la corrispondenza sostanziale è sufficientemente chiara e rende coerente l'impianto dell'IFP sia con il generale quadro ordinamentale della riforma Moratti, sia con il progetto culturale del nuovo obbligo di istruzione.

Quanto agli insegnanti che dovranno impartire i rispettivi insegnamenti, il riferimento è doverosamente alle corrispondenti classi di concorso, secondo quanto stabilito dall'art. 19 del DLgs 226/05, che fissa i livelli essenziali dei requisiti dei docenti, i quali devono essere in possesso di abilitazione o essere esperti del settore professionale con almeno cinque anni di esperienza.

Rimane ora solo da verificare l'attuazione di tutto il sistema dell'IFP con l'inizio del prossimo anno scolastico.