

## **Istruzione e Formazione Professionale (IeFP)** *Le molteplici scelte regionali tra passato e futuro*

### **La scelta dopo la scuola secondaria di primo grado**

Ogni anno, i mesi di dicembre e di gennaio sono impegnativi per i giovani e le famiglie che, soprattutto dopo la scuola secondaria di primo grado, devono scegliere il percorso più adatto per realizzare il proprio progetto di vita. Questo adempimento, collocato in una età delicata, è più complesso nel contesto economico e sociale attuale, segnato da incertezze e turbolenze.

Pur in presenza di un quadro normativo ed organizzativo ancora complesso e bisognoso di ulteriori semplificazioni, da più parti si afferma che molto è stato fatto in questi anni per "*riorganizzare*" e "*ampliare*" l'offerta del secondo ciclo, collocando, al suo interno, non solo quella della "scuola" ma anche quella della "formazione professionale", valevoli entrambi per l'assolvimento del diritto – dovere fino ai 18 anni e, al suo interno, dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione fino ai 16 anni.

Mentre la riforma dell'*Istruzione Secondaria Superiore* è stata interpretata da molti più come "*riordino*" che come "*riforma*", quella dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) è stata ritenuta da molti una "*riforma vera*". Oggi la IeFP propone, infatti, una offerta formativa validata da una sperimentazione avviata nel 2002 ed ora messa a regime, un'offerta formativa cresciuta nel tempo sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo. Per il primo aspetto è sufficiente ricordare che da appena 23.000 allievi circa del 2002/2003 i frequentanti sono passati a circa 170.000 mila nell'anno 2009/2010. La sperimentazione effettuata ha messo in evidenza, per il secondo aspetto, che i percorsi si sono rivelati efficaci per la loro capacità di catturare la motivazione degli allievi o di rimotivarli ed hanno risposto positivamente alle esigenze del mondo del lavoro con alte percentuali di occupazione; il progetto formativo, inoltre, ha suscitato in molti giovani la volontà di proseguire nel sistema formativo (quarto anno) o rientrare nel sistema scolastico; l'allargamento di questa offerta formativa, infine, ha agito efficacemente nelle azioni di contrasto alla dispersione scolastica.

Da molti, la collocazione della IeFP nell'ordinamento del secondo ciclo è stata interpretata di portata storica. La "storicità" di questo evento si lega al fatto che, per la prima volta in Italia, è stata riconosciuta la rilevanza educativa e culturale del lavoro. Per capire l'importanza di quanto è accaduto occorre riandare al 1962, anno dell'introduzione della scuola media unica che veniva realizzata eliminando l'avviamento professionale, considerato allora (per la verità non solo allora!) come un fattore di discriminazione e disuguaglianza sociale. Quarant'anni dopo, con la legge 53/03 e la successiva decretazione, l'ulteriore elevamento dell'istruzione obbligatoria (che oggi prende il nome di "diritto-dovere") è stato effettuato non unificando in un biennio tutti i percorsi esistenti nelle prime tappe del secondo ciclo ma aprendo ad una pluralità di percorsi resi "unitari" dal "*principio della equivalenza formativa*" che ne indica le mete comuni. Si è passati, in altre parole, ad un nuovo paradigma di cittadinanza centrato sulla *pluralità di percorsi equivalenti*, su una maggiore *libertà di scelta* da parte dei giovani e delle famiglie, sull'idea dell'*Istruzione e Formazione come servizio* volto a riconoscere e valorizzare i talenti di ciascuno, nessuno escluso.

Va precisato pure, per completezza di quadro, che questo approccio trova piena cittadinanza anche nelle recenti direttive europee. L'Unione europea, infatti, si fa portavoce di questo passaggio, specie quando sollecita a considerare come "cultura" ogni apprendimento, qualsiasi sia il modo in cui viene acquisito (formale, non formale, informale) e propone di dotare ogni cittadino di *competenze chiave* che gli consentano di vivere da protagonista nella società della conoscenza. Al sistema VET (*Vocational Education and Training*) diffuso in Europa, l'Italia risponde con l'*Istruzione e Formazione Professionale*, un sistema articolato e composto di vari "pezzi" rispondenti anche a diversi livelli di governo (istruzione tecnica, istruzione professionale, IeFP, apprendistato, ...), molti dei quali legati dal principio dell'equivalenza formativa. La dimensione "europea" della IeFP italiana si coglie, soprattutto, nel particolare impianto metodologico assunto dalla IeFP, nell'assunzione degli standard EQF per i titoli e le certificazioni, nella specificazione delle competenze, nell'inquadramento giuridico coerente sia con l'ordinamento italiano (la qualifica professionale soddisfa i requisiti del diritto-dovere e, in esso, dell'obbligo di istruzione), sia con quello europeo (il diploma professionale quadriennale

rappresenta l'unico titolo di livello quarto EQF equivalente ai diplomi rilasciati in Europa a 18 anni.

### **leFP: le molteplici scelte regionali tra passato e futuro**

Anche i soli cenni sulle novità del secondo ciclo rinviano spontaneamente alla domanda: *qual è lo stato di attuazione di questo quadro ordinamentale nelle Regioni e nelle Province autonome, dal momento che spetta a loro la decisiva responsabilità nella costruzione di questo particolare sistema coerente con la normativa nazionale?*

E' importante conoscere come le Regioni stiano costruendo questo particolare (sotto)sistema, valorizzando anche l'apporto delle Istituzioni Formative accreditate (i CFP), che operano in molti contesti regionali da decenni e che sono state protagoniste della sperimentazione attuata in quest'ultimo periodo in vari territori<sup>1</sup>. Dei circa 170.000 allievi frequentanti, infatti, sono soprattutto "i CFP che accolgono la maggior parte dei giovani" (MIUR, *La scuola in cifre 2009-2010*, pag. 72); sono sempre i CFP a mostrare "una maggiore performance ... sia nel grado di soddisfazione da parte dei giovani sia sotto il profilo degli esiti occupazionali" (ISFOL, *Istruzione e Formazione Professionale un importante lasciapassare nel mondo del lavoro. Gli esiti occupazionali dei percorsi triennali*, 12 maggio 2011). L'attenzione alla valorizzazione o non valorizzazione del privato sociale – il CFP è espressione del privato sociale - è giustificata, pertanto, per almeno due ragioni. La loro azione formativa ha concorso, da una parte, a rispondere alla domanda sociale crescente dei giovani e delle famiglie e a contenere la dispersione scolastica. Molte Regioni che si sono orientate, in secondo luogo, a valorizzare anche l'azione del privato sociale (istituzioni formative accediate o CFP) hanno concorso ad aumentare gli spazi per la realizzazione del principio costituzionale della sussidiarietà orizzontale, del diritto all'istruzione, della libertà di scelta, della libertà di educazione, dell'autonomia delle istituzioni formative.

Una recente ricerca curata da vari Enti di Formazione Professionale e coordinata dalle Sedi Nazionali del CNOS-FAP e del CIOFS/FP può aiutare ad elaborare una risposta, anche se parziale, alla domanda appena formulata. Le Regioni prese in considerazione sono, per lo più, quelle dove gli Enti di Formazione Professionale operano. Per una lettura complessiva si può fare riferimento al testo riportato nella rivista *Rassegna CNOS*<sup>2</sup>.

Sono state raccolte informazioni essenziali attorno ad alcuni aspetti della leFP, riconducibili ad alcuni Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) delineati dal D. Lgs. 226/05 o alla normativa generale propria del secondo ciclo. Quattro gli indicatori scelti: i soggetti coinvolti nell'erogazione dell'offerta di leFP, la tipologia di questa offerta, i tempi dell'avvio di tutti i percorsi del secondo ciclo, il finanziamento dei percorsi formativi triennali e quadriennali.

#### **• I soggetti erogatori dell'offerta di leFP**

E' noto che, a normativa vigente, il sistema educativo di Istruzione e Formazione italiano si articola, nel *secondo ciclo*, in due (sotto)sistemi: quello *dell'Istruzione Secondaria Superiore* ove agiscono istituzioni scolastiche statali o paritarie per lo svolgimento di percorsi quinquennali liceali, tecnici e professionali e quello *dell'Istruzione e Formazione Professionale* ove agiscono istituzioni formative accreditate – dette anche CFP - e, in via sussidiaria, gli Istituti Professionali di Stato, per lo svolgimento di percorsi formativi di durata triennale e quadriennale o formazione nell'istituto dell'apprendistato.

Due, pertanto, sono gli organismi che possono erogare questa offerta: le *istituzioni formative* accreditate in possesso dei requisiti previsti dai LEP, che agiscono in via "ordinaria"; gli *Istituti Professionali* che, oggi collocati nel (sotto)sistema dell'Istruzione Secondaria Superiore (L. 40/07), possono fornire percorsi di qualifica professionale in via "sussidiaria" sulla base di convenzioni con le Regioni e Province autonome.

---

<sup>1</sup> A documentare l'apporto degli Enti di FP è, tra gli altri, Ghergo Fulvio, con il primo di alcuni volumi annunciati: GHERGO F., *Storia della Formazione Professionale in Italia 1947 – 1977*, Vol. 1, Tipografia Pio XI, 2009.

<sup>2</sup> *leFP nelle Regioni. Una mappa all'avvio dell'ordinamento*, in *Rassegna CNOS*, 3/2011.

L'attuale situazione regionale, che costituisce un punto di arrivo rispetto all'esercizio delle competenze previste dalla Costituzione ma anche un nuovo punto di partenza in rapporto all'attuazione del nuovo ordinamento, è ancora molto disomogenea (Tavola 1).

**Tavola n. 1: Le principali Regioni che hanno coinvolto le istituzioni formative accreditate (CFP)**

- Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia<sup>3</sup>, Trento, Veneto. La Regione Emilia Romagna, dopo un primo anno "coprogettato", prevede il coinvolgimento delle istituzioni formative accreditate.
- Nelle altre Regioni il ruolo delle istituzioni formative accreditate (CFP) è marginale o inesistente.

Guardando in prospettiva, tutte le Regioni saranno chiamate ad una prova di maturità democratica, dando vita – in coerenza con il dettato costituzionale - ad una rete stabile e qualificata di istituzioni formative accreditate in grado di fornire ai giovani una opportunità formativa distinta da quella scolastica e dove l'intervento dell'Istituto Professionale interviene là dove l'offerta formativa ordinaria erogata dall'istituzione formativa accreditata è carente<sup>4</sup>.

In questo quadro, la Regione Liguria ha dato un segnale altamente positivo, al momento "inedito" ed "unico" sul ruolo "ordinario" delle istituzioni formative accreditate (CFP). La Regione ha sottoscritto con gli Enti di FP associati un "Protocollo di intesa per la costruzione del sistema di Istruzione e Formazione Professionale regionale" (13 luglio 2011).

Gli Enti di Formazione Professionale si augurano che l'iniziativa sia replicata anche in altri territori.

• **L'offerta formativa propria della IeFP**

La normativa vigente (art. 17, D. Lgs. 226/05) prevede l'organizzazione di due tipologie di offerta: (a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema di istruzione e formazione professionale; (b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale.

Anche in rapporto alla filiera professionalizzante verticale che le Regioni debbono progressivamente attuare, la situazione è contrassegnata da "forte disomogeneità", una criticità che si conferma anche in riferimento alla formazione in apprendistato (cfr. MLPS, *Monitoraggio sull'apprendistato, XI Rapporto*, 14 marzo 2011) e alle proposte di offerte formative c.d. "destrutturate" per i giovani in difficoltà.

**Tavola n. 2: La situazione dell'offerta formativa triennale e quadriennale nelle Regioni**

<i>Offerta formativa</i>	<i>Regioni</i>
Percorso formativo triennale	Appare ormai consolidata l'offerta formativa triennale erogata dalle istituzioni formative accreditate (CFP) nelle Regioni: Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Trento, Veneto Per la Regione Emilia Romagna vale quanto annotato nella Tavola 1. Nelle altre Regioni il percorso erogato dalle istituzioni formative accreditate è piuttosto marginale o nullo
Percorso formativo quadriennale	Appare ormai consolidato l'offerta formativa quadriennale erogata dalle istituzioni formative accreditate nelle Regioni: Lombardia, Trento, Liguria, Sicilia (su questa Regione vale quanto sottolineato alla nota 3) Il 4° anno è avviato nel corrente anno in Piemonte. E' in fase di progettazione nella Regione Friuli Venezia Giulia
Dopo il quarto	Nella Regione Lombardia è in sperimentazione un "quinto anno autonomo" che si conclude con il rilascio del diploma di istruzione professionale

<sup>3</sup> Va evidenziata, di questa Regione, la difficoltà quasi "ordinaria" del funzionamento del (sotto)sistema di IeFP.

<sup>4</sup> NICOLI D., *L'Istruzione e Formazione Professionale è un sistema. Valore educativo e culturale del lavoro e responsabilità delle regioni*, in Rassegna CNOS 1/2011.

anno nella IeFP	Da settembre 2006, nella Provincia di Trento, gli allievi in possesso di un diploma professionale possono accedere all'Alta Formazione Professionale istituita dalla Legge Provinciale n. 5 del 15 marzo 2005
-----------------	---

- **I tempi dell'avvio di tutti i percorsi del secondo ciclo**

Anche questo aspetto è importante perché, se attuato, offre allo studente una pluralità di scelte. Al comma 2 dell'articolo 17 del D. Lgs. 226/05 si legge: "... Anche per offrire allo studente una contestuale pluralità di scelte, le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione".

Ormai, da anni, le Regioni che hanno puntato sulla libertà di scelte e sulla pluralità dell'offerta formativa, hanno superato la logica del bando ed hanno individuato soluzioni che hanno permesso agli allievi e alle famiglie la possibilità di effettuare una iscrizione contestuale, avere le informazioni necessarie per la scelta, iniziare l'anno formativo insieme a quello scolastico (Tavola 3).

**Tavola n. 3: Esempi di avvio dell'anno scolastico e formativo**

Regione	Anno scolastico	Anno formativo
Friuli Venezia Giulia	12/09/2011	12/09/2011 con avvio flessibile
Lazio	12/09/2011	16/09/2011
Liguria	12/09/2011	12/09/2011
Lombardia	12/09/2011	12/09/2011
Piemonte	12/09/2011	12/09/2011
Veneto	14/09/2011	12/09/2011

- **L'impegno delle risorse finanziarie: superare alcuni equivoci**

La IeFP, oggi, è sostenuta da finanziamenti statali, regionali ed europei. A livello statale agisce, attualmente, solo il MLPS (€ 189.109.570,00 distribuiti alle Regioni secondo specifici criteri nell'anno 2011). Altre risorse finanziarie vengono impegnate dalle singole Regioni le quali, solo a certe condizioni, possono integrarle con quelle europee.

In questi anni si sono elaborati studi comparati tra il costo annuale di un percorso formativo triennale erogato da una istituzione formativa accreditata (CFP) e quello di un Istituto Professionale di Stato che evidenziano il costo inferiore della prima tipologia rispetto alla seconda: € 6,370,69: costo annuale di un percorso formativo erogato da una istituzione formativa accreditata; € 7.147,00: costo annuale di un percorso formativo erogato da un Istituto Professionale in via sussidiaria<sup>5</sup>.

Sul costo sostenuto dalle Regioni per il mantenimento dei percorsi formativi erogati dalle istituzioni formative accreditate è illuminante la riflessione del prof. Dario Nicoli: *"Ritenere che le nicchie variabili economiche siano costituite dai finanziamenti dei percorsi ordinari di IeFP significa adottare un approccio decisamente parziale. Una riflessione più corretta sul valore economico di questi percorsi deve infatti comprendere anche altre variabili individuabili negli specifici territori quali: il dato della dispersione scolastica; il tasso di occupazione giovanile e l'area della domanda di professionalità qualificata che rimane inevasa o che deve accontentarsi di soluzioni di ripiego; i costi degli interventi istituzionali in tema di recupero dell'emarginazione e della devianza e di sostegno alla motivazione dei giovani agli studi; i costi degli anni persi non solo dal sistema educativo, ma anche dai giovani e dalle loro famiglie in riferimento alla quota di popolazione giovanile obbligata ad iscriversi a corsi che non incontrano il loro gradimento poiché mancano nel territorio percorsi di IeFP"*<sup>6</sup>.

Alla luce di queste considerazioni la tabella n. 4, che riporta gli impegni finanziari di alcune Regioni dell'anno 2011/2012, ancora inferiori rispetto a quelli raccolti in occasione dello studio

<sup>5</sup> Cfr. *Editoriale*, in Rassegna CNOS 1/2011, p. 18

<sup>6</sup> NICOLI D., *Istruzione e Formazione Professionale. un percorso formativo di successo*, in Rassegna CNOS, 2/2011, p. 143.

effettuato e citato sopra, mette in evidenza il “valore” e “il risparmio” della collettività quando i percorsi formativi vengono attuati con il coinvolgimento del privato sociale (Tavola 4).

**Tavola n. 4: finanziamento dell’offerta formativa in alcune Regioni**

<i>Regione</i>	<i>Finanziamento</i>
Friuli V. G.	La Regione stima un importo complessivo per 3200 allievi; finanzia una ATS. Ogni Ente di FP beneficia di €. 100-102 mila per ogni percorso.
Lazio	Dall’anno 2011 i percorsi triennali hanno un finanziamento per allievo di € 4.600,00 (20-25 allievi).
Liguria	Finanziamento annuale: € 120.000,00 (con una media di 20 allievi); €. 6.000,00 pro-capite
Lombardia	Dote di € 4500,00 per allievo. Dote di € 4500,00 + 3.000,00 per allievi con disabilità documentata.
Piemonte	Il finanziamento dei percorsi formativi triennali avviene calcolando un costo per gruppo classe: € 90,00 x 1050 ore = € 94.500,00 (la soglia minima è di 15 allievi frequentanti; al di sotto della soglia di 8 allievi il finanziamento è azzerato). Il quarto anno è finanziato con € 90,00 per ora corso per un numero totale di 12 corsi. La soglia minima è di 20 allievi.
Veneto	Il finanziamento per ogni percorso è composto dal parametro ora/corso (€. 80,50) e parametro allievo (€. 379,00) per un massimo di 20 allievi (che possono scendere fino a 18). In media: 1° anno (20 allievi): €. 88.080,00; 2° anno (15 allievi): € 86.185,00; 3° anno (15 allievi): € 94.235,00.

**Conclusione**

Le considerazioni condotte riportano al “titolo” del presente contributo. Oggi le Regioni, rispetto all’ordinamento, si trovano a un bivio. Opteranno per una offerta prevalentemente scolastica per entrambi i (sotto)sistemi oppure, gradualmente, daranno vita ad un (sotto)sistema dal carattere professionalizzante di leFP più flessibile, più capace di rispondere alla domanda sociale dei giovani e delle famiglie, meno costoso per la collettività?

Mario Tonini, Presidente CNOS-FAP e Vice Presidente CONFAP