



Cantiere delle riforme

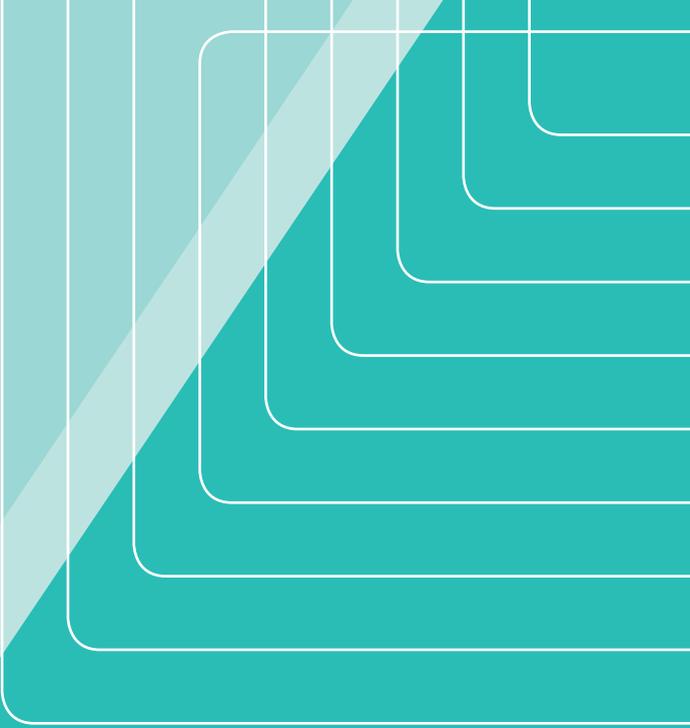
Sommario

Cantiere delle riforme: il punto su ITS Academy ¹	5
Cantiere delle riforme: la filiera formativa tecnologico professionale 4+2: la proposta del Ministro Valditara ²	21
Cantiere delle riforme: l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario: le sfide per il sistema formativo e la IeFP ³	37
Indice	61

¹ Rassegna CNOS, 40, 1/2024.

² Rassegna CNOS, 40, 2/2024.

³ Rassegna CNOS, 40, 3/2024.



Cantiere delle riforme: il punto su ITS Academy

Nota introduttiva

a cura di Arduino Salatin

Professore Emerito IUSVE Venezia

L'istruzione tecnica superiore, cioè l'offerta di percorsi "terziari" (post-diploma) a carattere non universitario, ha una storia relativamente recente in Italia, a differenza di molti altri paesi europei. Non c'è dubbio che ciò ha rappresentato un notevole handicap, sia per il sistema educativo che per quello economico. Infatti, nel primo caso, l'Italia registra una percentuale di popolazione in possesso di un titolo di studio di livello terziario (laurea o equivalente) ancora molto inferiore rispetto agli altri paesi UE; nel secondo caso, la carenza di figure di tecnici "intermedi" altamente qualificati viene vista tra le concause dei bassi livelli di produttività del nostro sistema produttivo.

I corsi professionalizzanti in Italia accolgono tuttavia una percentuale ancora molto bassa di studenti e studentesse: poco meno del 2,5% del totale delle immatricolazioni all'università (cfr. Istat, 2023). Questi fenomeni hanno ovviamente origini e cause complesse, proprie di un paese arrivato relativamente tardi all'alfabetizzazione di massa e caratterizzato da una struttura produttiva fatta per lo più di piccole imprese, con in più forti disparità territoriali.

Nell'ambito di questo scenario, si è progressivamente evidenziato un disallineamento tra domanda e offerta di lavoro (*skill mismatch*), segno di un rapporto poco efficace tra il mondo della formazione e quello del lavoro.

L'esperienza degli ITS (istituti tecnici superiori) è nata proprio con l'intento di far fronte a tale divario, con l'obiettivo di sostenere gli interventi di politica industriale, con particolare riferimento ai fabbisogni di innovazione e di trasferimento tecnologico delle piccole e medie imprese.

Essi sono stati recentemente riformati (2022), in vista di un rilancio che si propone di allineare il sistema formativo italiano all'assetto esistente nei principali partner europei, anche per reggere meglio le prossime sfide della transizione digitale ed ecologica.

In questa prima sezione della rivista dedicata al "cantiere delle riforme", vogliamo porre all'attenzione dei lettori la recente riforma degli ITS la quale, assieme alla sperimentazione della nuova "filiera tecnologico-professionale, assume una particolare rilevanza anche per il sistema della IeFP. Lo faremo attraverso alcuni contributi di analisti e di protagonisti sul campo che possono aiutare non solo a "fare il punto" su questo cantiere, ma anche ad "incrociare gli sguardi" sulle possibili evoluzioni in atto, a partire da quelle più direttamente implicanti la formazione tecnica e professionale.

- Un primo elemento riguarda il processo di attuazione della riforma del 2022 la quale prevedeva ben 17 decreti attuativi, più alcuni regolamenti. Negli ultimi mesi, tale processo è stato accelerato e quasi compiuto: ciò viene accuratamente ricostruito da Michele Corti, ricercatore presso la Fondazione ADAPT.
- Un secondo aspetto riguarda l'interpretazione delle misure intraprese e le possibilità di attuare una vera svolta nel sistema italiano. Su tale questione, i pareri appaiono piuttosto discordanti, anche se è ancora presto per una valutazione ponderata. Abbiamo ritenuto utile pertanto proporre in questa sede una breve sintesi dell'origine e dell'evoluzione degli ITS, segnalando i principali nodi aperti, sia in chiave comparata (con altri paesi europei), sia in confronto con l'evoluzione del sistema di IeFP.
- Da ultimo era importante capire la percezione della riforma da parte degli attori sul campo: per questo abbiamo raccolto i pareri di due Direttori di Fondazioni ITS e di un Presidente. Le indicazioni emerse convergono nel sottolineare da un lato le notevoli opportunità fornite dal PNRR per lo sviluppo di questa offerta in Italia, dall'altra la delicatezza della transizione in atto sul piano gestionale ed amministrativo e più in generale della governance.

La riforma degli ITS in Italia, tra istituzionalizzazione e nuove sfide socio-economiche

Arduino Salatin

Professore Emerito IUSVE Venezia

1. Alcuni aspetti ordinali dei nuovi ITS

Gli ITS sono stati concepiti nel 2008, e avviati concretamente nel 2010. La loro normativa di riferimento è stata poi oggetto di revisioni, fino alla legge 99 del 2022 che ha istituito il nuovo “Sistema terziario di istruzione tecnologica superiore” e introdotto la nuova denominazione degli ITS come “*Istituti tecnologici superiori - ITS Academy*”.

Va detto che il cambiamento di nome non è una questione puramente terminologica: oltre a cancellare una certa confusione che poteva esserci (ad esempio tra ITS e ITIS), la sostituzione dell’aggettivo “tecnico” con “tecnologico” sottolinea il passaggio dalla formazione in uno specifico *know-how* tecnico alla più aperta capacità “di definire nuove professionalità in grado di governare l’evoluzione tecnologica”. Il tutto è stato finalizzato ad un rapporto più stretto con le imprese e ad un maggiore coinvolgimento del mondo dell’università e della ricerca.

La riforma del 2022 si inserisce all’interno del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in base al quale sono stati assegnati agli ITS importanti risorse finanziarie, pari a 1,5 miliardi di euro. La ripartizione dei fondi finora prevede: 450 milioni per il potenziamento dei laboratori, 27 milioni per accompagnare la costituzione di nuove fondazioni e 700 per il potenziamento dell’offerta. In termini territoriali, almeno il 40% dei nuovi investimenti viene destinato alle regioni meridionali.

Sul piano ordinamentale, gli ITS sono stati concepiti come le istituzioni poste al vertice della cosiddetta “filiera lunga” della formazione tecnica e professionale, la quale parte al termine della scuola secondaria di primo gra-

do e si conclude con i percorsi terziari. In tale prospettiva, va letto anche il disegno di legge “Valditara” (settembre 2023) che prevede appunto l’istituzione di una nuova e organica filiera “tecnologico-professionale”, avviandone un progetto sperimentale a partire dall’anno scolastico 2024-2025 (il cosiddetto 4+2), (cfr. Salatin, 2023).

Sul piano giuridico, gli ITS sono costituiti sotto forma di “Fondazioni di partecipazione”, seguendo un modello di gestione pubblico-privata tipico delle attività no-profit.

La componente prevalente dei partner previsti è costituita da imprese e/o associazioni di imprese (46,9%); ciò consente agli ITS una organizzazione e un funzionamento più agile e adattabile alle esigenze dei contesti territoriali e delle diverse filiere produttive.

L’offerta degli ITS era articolata inizialmente in 6 *aree tecnologiche*; con la riforma queste aree sono state allargate a 10 (cfr. Tab.1).

Al posto di ampliare eccessivamente il numero delle aree tecnologiche sulle quali si è agito in senso conservativo, *sono le figure professionali di riferimento ad aumentare considerevolmente di numero*. Queste erano infatti 29 fino alla riforma, mentre risultano ora essere 58 (Corti, 2023).

Di queste, 5 sono relative all’area tecnologica Energia, 8 a quella Mobilità sostenibile e logistica, 7 a Chimica e nuove tecnologie della vita, 6 all’Agroalimentare, 3 al Sistema casa e ambiente costruito, 4 all’area Meccatronica, 3 al Sistema moda, 7 a Servizi alle imprese e agli enti senza fini di lucro, 7 a Tecnologie per i beni e le attività artistiche e culturali e per il turismo e 8 a Tecnologie della comunicazione, dell’informazione e dei dati.

Tab. 1 – Le aree tecnologiche delle nuove ITS ACADEMY

Aree previste nel 2010		Aree previste dalla riforma dal Decreto n. 203/2023	
(1)	Efficienza energetica	(1)	Energia
(2)	Mobilità sostenibile	(2)	Mobilità sostenibile e logistica
(3)	Nuove tecnologie della vita	(3)	Chimica e nuove tecnologie della vita
(4)	Nuove tecnologie per il Made in Italy (<i>Servizi alle imprese, Sistema agro-alimentare, Sistema casa, Sistema meccanica, Sistema moda</i>)	(4)	Sistema agroalimentare
		(5)	Sistema casa e ambiente costruito
		(6)	Meccatronica
		(7)	Sistema moda
		(8)	Servizi alle imprese e agli enti senza fini di lucro
(5)	Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – Turismo	(9)	Tecnologie per i beni e le attività artistiche e culturali e per il turismo
(6)	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione	(10)	Tecnologie della comunicazione, dell'informazione e dei dati

I percorsi degli ITS vengono monitorati e premiati in base a diversi indicatori riguardanti i risultati dei processi formativi (numero di diplomati), i livelli occupazionali (numero di persone occupate in settori coerenti col percorso prescelto) e la qualità dell'offerta formativa (attrattività, professionalizzazione, partecipazione attiva, creazione di reti interregionali, ecc.). I percorsi premiati hanno diritto a un contributo finanziario nazionale aggiuntivo del 30%.

2. L'evoluzione più recente degli ITS

È ancora presto per valutare l'efficacia e la portata delle novità introdotte con la riforma del 2022, anche perché si attende il completamento dei decreti ministeriali e dei vari regolamenti necessari per metterla in atto.

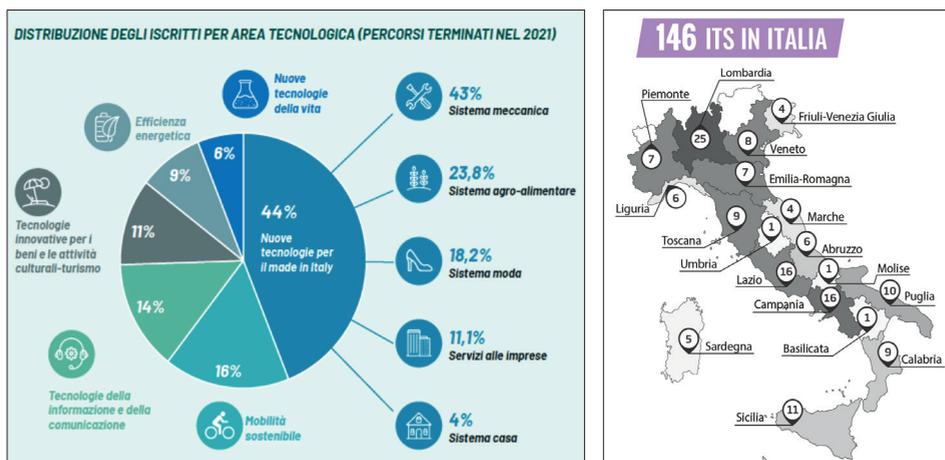
È possibile invece tracciare un quadro sui risultati degli ITS dalla loro istituzione fino a oggi, sia in termini numerici, che di diffusione sul

Tab. 2 - Confronto tra domanda e offerta di diplomati ITS per area tecnologica

CONFRONTO TRA DOMANDA E OFFERTA DI DIPLOMATI ITS ACADEMY PER AMBITO PROFESSIONALE (VALORI ASSOLUTI)				
Area tecnologica	Ambito	Descrizione area tecnologica e ambito	Offerta diplomati ITS 2021*	Domanda entrate programmate 2023*
1		Efficienza energetica	490	3.600
2		Mobilità sostenibile	960	3.000
3		Nuove tecnologie della vita	420	500
4		Nuove tecnologie per il made in Italy	2.960	23.500
	4.1	Sistema agro-alimentare	650	800
	4.2	Sistema casa	130	800
	4.3	Sistema meccanica	1.350	16.600
	4.4	Sistema moda	540	2.300
	4.5	Servizi alle imprese	300	3.000
5		Tecnologie innovative per i beni e le attività culturali-turismo	920	3.800
6		Tecnologie della informazione e della comunicazione	670	13.000
Totale			6.420	47.400

(Fonte: Sistema informativo Excelsior, *ITS Academy e lavoro*, Unioncamere, Roma, 2023, p.22)

Tab. 3 – Distribuzione degli ITS in Italia per ambito territoriale e per area tecnologica (Indire, 2023)



territorio e di esiti lavorativi. In linea generale si può dire che, dal 2008 a oggi, il sistema di istruzione tecnica superiore ha stentato a decollare, ma la situazione dovrebbe cambiare grazie agli investimenti assicurati dal PNRR. La necessità di potenziare il sistema dell'istruzione terziaria professionalizzante è del resto fortemente auspicata dalle imprese che continuano ad incontrare difficoltà nel trovare profili e competenze adeguate. In particolare, le rilevazioni più recenti sull'intenzione, da parte del sistema imprenditoriale italiano, di assumere personale mostra che la richiesta di diplomati ITS è sensibilmente più alta rispetto all'effettiva disponibilità. A tal riguardo, l'ultimo Rapporto del Sistema informativo Excelsior dedicato agli ITS evidenzia come "le aziende apprezzano sempre più chi esce da un ITS, essendo un percorso di studi più finalizzato alla soluzione di problemi pratici. Purtroppo, ci sono al momento ancora relativamente pochi studenti che hanno completato i percorsi ... e quindi la richiesta da parte delle aziende è nettamente maggiore rispetto alla disponibilità di diplomati".

Secondo, ad esempio, la rilevazione Excelsior del luglio 2023, a fronte di una richiesta di circa 56.000 profili nelle professioni tecniche da parte delle imprese, meno della metà sono risultati disponibili sul mercato del lavoro (cfr. Tab. 2). In particolare, la difficoltà di reperimento nelle professioni tecniche raggiunge il 54%, ed è più alta di quella media del sistema economico (48%).

Secondo le rilevazioni Indire, che effettua il monitoraggio della banca dati degli ITS, la crescita è costante; nel 2023 risultavano attive in Italia 146 Fondazioni ITS, distribuite in 18 regioni (vedi Tab. 3), con 1.002 percorsi e un totale di 25.842 iscritti. I soggetti partner (imprese, Enti locali, scuole, centri di formazione professionali, ...) hanno superato i 3.500.

Anche la percentuale di successo dei diplomati ITS è in continuo miglioramento. L'86,5% degli studenti che hanno concluso il percorso di studi nel 2022 avevano già trovato un'occupazione a distanza di un anno. Tra di essi, il 93,6% svolge un lavoro coerente con gli studi effettuati.

Le aree tecnologiche con gli sbocchi occupazionali risultati migliori sono quelle della *mobilità sostenibile* e della *meccanica*.

3. La riforma del 2022 e lo sviluppo della formazione terziaria non accademica: alcune questioni aperte

In termini generali, la riforma degli ITS fatta in Italia può essere letta anzitutto sotto il segno di una condivisibile istituzionalizzazione di questi percorsi, condizione necessaria per sostenere una condizione di pari dignità con l'offerta formativa universitaria, ma forse non sufficiente. Secondo alcuni osservatori infatti (cfr. Turri, 2023), la riforma registra una sostanziale

continuità con l'ordinamento precedente. Ciò che differenzia il nostro paese dai principali Stati dell'UE è che in paesi come ad esempio la Francia e la Germania, l'offerta di istruzione

terziaria professionalizzante non è riservata ad una sola tipologia di istituti, ma viene erogata da due o più tipi di istituzioni. In particolare, nella seguente tabella, si può vedere che:

Tab. 4 – I percorsi di istruzione tecnica superiore non universitaria in Francia e Germania

Francia	Germania
ha due differenti programmi:	ha più programmi:
uno più accademico di durata triennale i cui diplomi di livello ISCED e EQF 6 (<i>Diplômes Universitaires de Technologie - DUT</i>) sono rilasciati dagli <i>Instituts Universitaires de Technologie - IUT</i>)	le <i>Fachhochschulen</i> che rilasciano titoli in prevalenza di livello ISCED e EQF 6; i percorsi (generalmente di durata triennale) hanno una valenza sia pratica che teorica, con un'attenzione al profilo professionale che associa aspetti professionali ad aspetti generalisti e riflessivi
uno più professionalizzante che rilascia diplomi di livello ISCED ed EQF 5 (<i>Brevets de Technicien Supérieur - BTS</i>), tramite percorsi di durata biennale erogati dalle <i>Sections de Techniciens Supérieurs (STS)</i>	le <i>Berufsakademien</i> , <i>Duale Hochschulen</i> , le Camere di commercio e dell'industria e le Camere dell'artigianato che rilasciano qualifiche attraverso percorsi di formazione di livello ISCED e EQF 5, orientati alla formazione di figure professionali specifiche e determinate su base regionale o nazionale, in accordo con le organizzazioni professionali di riferimento. Qui è molto marcato il collegamento con i percorsi di formazione professionale, sia iniziale (compresa quella scolastica) che continua.

Va detto inoltre che la permeabilità reciproca di questi vari percorsi con quelli terziari universitari è piuttosto elevata. In tale prospettiva si può affermare che sono state ben recepite le raccomandazioni europee circa l'auspicabilità di una integrazione tra orientamento "accademico" (*academic drift*) e orientamento "professionale" (*vocational drift*), tanto che nei due paesi citati i sistemi di valutazione, riconoscimento e accreditamento sono generalmente in comune con il comparto universitario.

Per «orientamento accademico» si intendono infatti programmi e istituti meno orientati al lavoro e alla pratica, nei quali viene data la priorità alle materie generali. Per «orientamento professionale», invece, si intende un orientamento più marcatamente finalizzato alla pratica e al lavoro (cfr. Cedefop, 2018). In sostanza, quello che conta non è quale istituzione rilascia il titolo, ma quali competenze effettive sono padroneggiate al termine dei percorsi (cfr. fig.1).

A livello italiano, per il prossimo futuro almeno, il successo della riforma degli ITS si valuterà sulla base dell'effettiva capacità di mettere in rete la formazione d'eccellenza, le imprese e le università, oltre che dalla forza attrattiva nei confronti di studenti e studentesse (e non solo giovani).

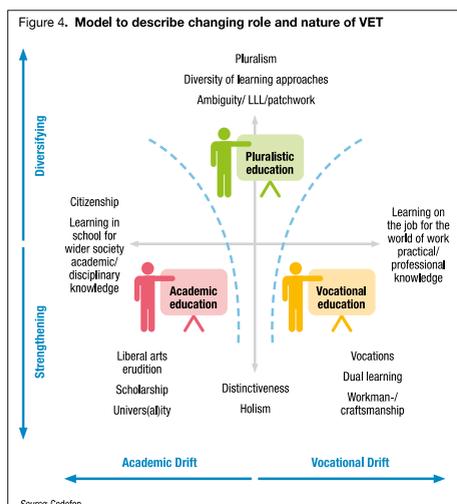
Sul piano operativo, la prossima tabella di marcia del PNRR prevede anzitutto di:

- completare i decreti attuativi (entro il 2024);
- completare il monitoraggio delle reti ITS (entro il 2024), anche attraverso la generalizzazione di un dispositivo digitale;
- creare un'offerta di nuovi percorsi sufficiente a soddisfare la domanda da parte delle imprese (entro il 2026).

Non vanno trascurati però alcuni nodi ancora aperti che attengono non solo al funzionamento operativo, ma anche al ridisegno dell'intero sistema formativo nazionale. Il recente Rapporto della Fondazione Agnelli (cfr. Turri, 2023) ne ha segnalati alcuni, tra cui:

- **incrementare l'attrattività** delle ITS Academy come valida alternativa alla formazione universitaria tradizionale, sia sul piano della riconoscibilità dei diplomi che su quello degli sbocchi professionali, che dovrebbero trovare valorizzazione anche in termini economici da parte delle imprese;
- **affrontare il divario di genere** nelle iscrizioni, con una particolare attenzione agli elementi che possono accrescere la partecipazione delle donne a questi percorsi di studio;

Fig. 1 - Linee di evoluzione del ruolo e della natura della VET in Europa (Cedefop, 2020)



- **ridurre l’attuale frammentazione dell’offerta**, accrescendo le dimensioni degli ITS, incentivandone la messa in rete e favorendo le possibili economie di scala in termini di risorse finanziarie, tecnologiche ed organizzative;
- **migliorare il rapporto con la scuola e soprattutto con le università**, attualmente poco presenti nella *governance* degli ITS, assicurando un quadro chiaro dei mutui riconoscimenti (crediti formativi, titoli e/o riconoscimento delle competenze), in modo da facilitare i passaggi sia dall’istruzione secondaria di secondo grado, sia tra i due canali dell’istruzione terziaria, anche nella prospettiva di una formazione “lungo tutto l’arco della vita”;
- **stabilizzare le ITS Academy**, a partire dal personale, dal budget e dalle sedi. In particolare, l’assenza di un nucleo di personale permanente, sia in termini didattici che amministrativi, limita molto la continuità e le condizioni di qualità dell’offerta.

Come si può intuire, si tratta di questioni non secondarie che possono frenare lo sviluppo stesso della formazione terziaria professionalizzante non universitaria in Italia e ostacolarne la crescita prevista dal PNRR e auspicata ormai da tutti.

Riferimenti bibliografici e sitografici

AA.VV. (2023) *ITS Academy: una scommessa vincente?* su www.fondazioneagnelli.it

AA.VV. (2023), *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2023-2027)* su www.exelsior.unioncamere.net

AA.VV. (2023), *I programmi occupazionali delle imprese rilevati dal sistema delle Camere di Commercio* su www.exelsior.unioncamere.net

BALLARINO G. - S. CANTALINI (2020), «Gli Istituti tecnici superiori dal 2010 a oggi. Un quadro empirico», in *Scuola democratica*, 2, pp. 189-210.

BERTELLI C. (2001), *Guida all'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore*, Milano, La Nuova Italia.

BUTERA F. (2021a), «Postfazione. Gli ITS come laboratori di innovazione per un nuovo sistema» in A. ZUCCARO, G. TADDEO, A. BUFFARDI e L. AIELLO, *Gli istituti tecnici superiori. Una sfida culturale per l'istruzione terziaria professionalizzante*, Roma, Carocci editore, pp. 135-146.

BUTERA F. (2021b), «Riaperto il cantiere del sistema ITS», *Astrid Rassegna*, n. 344 (n. 15/2021), pp. 1-31.

CEDEFOP (2018), *Quale futuro si profila per l'istruzione e la formazione professionale in Europa?*, “Nota informativa”, novembre 2018, p.2.

CEDEFOP (2020), *Vocational education and training in Europe, 1995-2035: scenarios for European vocational education and training in the 21st century*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series, n.114. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/794471>

CEDEFOP (2023), *The future of vocational education and training in Europe: synthesis report*. Luxembourg: Publications Office. Cedefop reference series; n. 125. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/08824>

CORTI M. (2023), *Riforma ITS Academy, ecco le nuove aree tecnologiche*, in “Bollettino ADAPT” 4 dicembre 2023, n. 42.

INAPP (2022), *Rapporto 2022. Lavoro e formazione: l'Italia di fronte alle sfide del futuro*, Roma.

INAPP (2022), *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella IeFP a.f. 2019-2020*, giugno 2022.

INDIRE (2023), *I numeri ITS Academy* su www.indire.it

INDIRE (2023), *ITS Academy. Monitoraggio nazionale 2023* su www.indire.it

MODICA L. - M. GHIZZONI (2022), «La formazione universitaria professionalizzante in Italia», in M. REGINI e R. GHIO (a cura di), *Quale università dopo il PNRR?*, Milano, Milano University Press, pp. 86-96.

SALATIN A. (2023), *Analisi e commento dello schema di DDL Valditava sulla filiera tecnologico-professionale*, in “ADI papers”, 19.11.2023

SISTEMA INFORMATIVO EXCELSIOR (2023), *ITS Academy e lavoro*, Unioncamere, Roma.

TURRI M. (2023), *ITS Academy: una scommessa vincente? L'istruzione terziaria professionalizzante in Italia*. Rapporto della Fondazione Agnelli, Milano, Milano University Press.

Riforma ITS Academy, alle battute finali la fase dedicata ai decreti attuativi. Al via i “nuovi” corsi dal 2024/2025

Michele Corti

ADAPT

Prosegue verso le battute finali la fase attuativa della riforma del sistema ITS, approvata in seconda lettura alla Camera nel luglio del 2022. La Legge 99/2022 passò quasi all'unanimità, confermando la diffusa consapevolezza da parte di tutto l'arco parlamentare rispetto alla necessità di intervenire sul tema dell'istruzione terziaria non accademica. Si tratta di un processo risultato tutt'altro che rapido e certamente laborioso, soprattutto nei primi mesi dopo l'approvazione della riforma, ma da allora sono stati fatti alcuni importanti passi avanti e si può dire che questa fase sia giunta al termine, poiché risultano pubblicati ben sedici decreti (ministeriali, pubblicati dal Ministero dell'Istruzione e del Merito o interministeriali, pubblicati dal Ministero dell'Istruzione e del Merito e dal Ministero dell'Università e della Ricerca), tutti contenenti per lo più informazioni e disposizioni di carattere strettamente tecnico e richiamati nella tabella in coda al testo, anche se come vedremo di impatto certamente variabile. A questi si aggiunge un provvedimento dell'Agenzia delle Entrate che definisce la fruizione del credito di imposta, ed un DPCM contenente la tabella di corrispondenza tra i percorsi di laurea e dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica ed i percorsi ITS (ai sensi dell'art. 8, comma 2, lettera d, della legge 99/2022) e le figure professionali nazionali di riferimento dei nuovi percorsi formativi di sesto livello EQF degli ITS Academy (ai sensi dell'art. 5 comma 1, lettera b della stessa legge).

I decreti attuativi più significativi

Un primo decreto su cui vale la pena soffermarsi è stato pubblicato il 15 novembre 2023 e regola le *possibilità, per gli ITS, di operare in una o più aree tecnologiche* in deroga all'ar-

ticolo 3, commi 1 e 5 della legge n. 99 già citata. Si tratta di un provvedimento importante che di fatto lega la specializzazione in più aree tecnologiche ad alcuni criteri di riferimento di tipo demografico e legati al sistema produttivo. Il primo di questi è dato dalla presenza di una popolazione residente nel territorio provinciale o della città metropolitana non inferiore a ottocentomila abitanti, il secondo invece richiede la sussistenza di un elevato fabbisogno occupazionale di determinate figure di tecnici superiori che emerga dalle principali indagini ufficiali relative al mercato del lavoro, anche solo relativamente alla filiera produttiva di riferimento dell'ITS. Una terza ed ultima prerogativa necessaria alla specializzazione di un ITS in più aree tecnologiche è di carattere amministrativo e richiede l'impegno a incrementare, prima dell'accreditamento al sistema nazionale, la consistenza patrimoniale della Fondazione ITS Academy per ogni area tecnologica ulteriore rispetto a quella primaria di riferimento. Si tratta di un decreto che guarda al territorio ed alla filiera come riferimenti utili a calibrare l'offerta formativa, bilanciando e trovando un compromesso tra demografia, fabbisogno produttivo e sostenibilità economica e finanziaria delle fondazioni stesse.

Un altro decreto rilevante è il 228, dedicato alla definizione degli **indicatori di realizzazione e di risultato dei percorsi formativi** ITS Academy (attrattività, didattica professionalizzante, apprendistato, esiti formativi, esiti occupazionali e soddisfazione del percorso). L'inserimento dell'apprendistato tra gli indicatori di realizzazione e di risultato rappresenta infatti un'assoluta novità, che si inserisce nel più ampio schema di promuovere questo strumento come buona pratica in grado di favorire una transizione scuola-lavoro di qualità per gli studenti.

Il decreto numero 247, pubblicato il 19 dicembre e di tipo interministeriale (emanato dal Ministero dell'Istruzione e del Merito e da quello dell'Università e della Ricerca) fa poi riferimento ad un tema estremamente importante, ovvero quello del **rapporto tra ITS Academy ed università**. Si tratta di un rapporto complesso e che non di rado è sfociato, a livello locale, in rapporti competitivi e poco collaborativi tra soggetti accomunati dall'afferenza all'area comune dell'istruzione terziaria. Un primo articolo del decreto stabilisce i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi ottenuti da studenti universitari che decidono di cambiare percorso iscrivendosi ad un ITS o viceversa. Si tratta di un procedimento utile ad accorciare il periodo formativo parametrandolo a quelle che sono le competenze già acquisite dallo studente, favorendo così l'intercettazione dei *drop out* universitari. Si tratta, questo, di un fenomeno importante e che rivela l'esistenza di un consistente bacino di studenti che potrebbero essere riorientati verso gli ITS senza che questo vada in alcun modo a nuocere all'accademia, data anche l'attitudine dei due sistemi a formare profili professionali estremamente diversi: i primi fanno infatti dell'integrazione tra teoria e pratica e della stretta collaborazione con le imprese il *core* dell'offerta formativa, mentre la formazione accademica privilegia la formazione di profili dotati di un bagaglio di conoscenze teoriche certamente maggiore ma meno specialistico e, in un primo momento, spendibile sul mercato del lavoro. Attitudini ed approcci diversi che dovrebbero certo emergere maggiormente in fase di orientamento. *In ogni caso, va rimarcato come la riforma non stravolga i rapporti tra ITS e università*, che sono sempre stati piuttosto confusi. Se è vero che in linea di massima ITS ed università dovrebbero far riferimento, infatti, a bacini di utenza diversi, la drammatica prospettiva demografica unitamente al limitato numero di iscrizioni agli atenei inevitabilmente finiscono per alimentare una contesa difficile da risolvere. *Contesa alla quale contribuiscono anche le lauree professionalizzanti*: corsi universitari che, al posto di differenziarsi dal modello ITS, presentano diversi punti in comune con questi ultimi e che inevitabilmente portano ad una sovrapposizione difficile da risolvere coerentemente. Il decreto, infine, contiene anche uno schema di patto federativo sul modello di quello adottato a seguito della legge n. 240 del 2010

e quindi già in uso. Il rapporto organico tra le due istituzioni, demandato alla stipula di un patto federativo che ha già evidenziato carenze sia strutturali che di predisposizione da parte degli attori coinvolti, o comunque limitato alla partecipazione obbligatoria di un ateneo per la costituzione di una Fondazione, fatica a prendere piede e non si vedono grandi novità all'orizzonte.

Vale poi la pena segnalare il decreto 259, recante disposizioni in merito alla **gestione della fase transitoria**, della durata di tre anni a partire dall'approvazione della legge nel luglio 2022, che attende l'entrata in vigore effettiva della riforma. **Infine, a chiudere definitivamente la fase di attuazione della riforma è giunto il DPCM già citato in apertura e pubblicato il 17 febbraio 2024**. Si tratta anch'esso di un provvedimento rilevante, in quanto vengono individuate quattro nuove figure professionali corrispondenti al VI livello EQF e definiti i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi tra i diplomati ITS e il mondo della formazione terziaria di tipo accademico.

Per una analisi più di dettaglio nella Tab. 1 vengono riportati tutti i provvedimenti attuativi previsti, con i dettagli normativi di riferimento.

Come traspare, *non si è trattato di una riforma particolarmente incisiva* rispetto al sistema nazionale di istruzione terziaria non accademica. Piuttosto, è un testo che prevede un riordino ed una migliore integrazione di una serie di interventi che hanno interessato questo ambito dal 2008, anno di nascita di questi percorsi, fino ad oggi. Servirà però attenzione perché il sistema ITS mantenga quell'autonomia e flessibilità che lo differenzia dagli altri percorsi, soprattutto dal punto di vista amministrativo.

Il PNRR ha contribuito a fissare traguardi importanti che non possono prescindere da una convinta valorizzazione della formazione terziaria accademica italiana.

Un primo fondamentale passo sarebbe quello di intervenire con decisione per favorire la conoscenza del sistema ITS. Tra i più giovani attraverso attività di orientamento o ri-orientamento continue nel tempo, pervasive, innovative. Accanto a ciò, le imprese devono invece sviluppare una più ampia consapevolezza riguardo l'impatto positivo che gli ITS hanno rispetto al territorio in cui sono inseriti e con il quale costruiscono sodalizi vincenti. A beneficio di tutti.

Tab. 1: *Riepilogo dei temi dei singoli decreti in riferimento alla legge 99/2022 e delle altre disposizioni previste*

<i>Tema di intervento</i>	<i>Riferimento nella Legge 99/2022</i>	<i>Decreto corrispondente</i>
Funzionamento e costituzione del Comitato nazionale ITS Academy	Art. 10, comma 8	Decreto Ministeriale n. 87 del 17 maggio 2023 Disposizioni in merito alla costituzione e al funzionamento del Comitato Nazionale ITS Academy, nonché definizione dei criteri e modalità di partecipazione dei rappresentanti delle Regioni designati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome
Verifica e valutazione finali e certificazione dei percorsi formativi e dei relativi crediti	Art. 6, comma 2 Art. 5, comma 2	Decreto Ministeriale n. 88 del 17 maggio 2023 Disposizioni in merito ai criteri e alle modalità per la costituzione e i compensi delle commissioni delle prove di verifica finale delle competenze acquisite da parte di coloro che hanno seguito con profitto i percorsi formativi degli Istituti tecnologici superiori (ITS Academy); alle indicazioni generali per la verifica finale delle competenze acquisite e per la relativa certificazione, nonché ai modelli di diploma di specializzazione per le tecnologie applicate e il diploma di specializzazione superiore per le tecnologie applicate
Linee guida schema statuto	Art. 4, comma 3	Decreto Ministeriale n. 89 del 17 maggio 2023 Definizione dello schema di statuto delle Fondazioni ITS Academy
Standard minimi per l'accreditamento degli ITS Academy	Art. 7, comma 2	Decreto Ministeriale n. 191 del 4 ottobre 2023 Definizione dei requisiti e degli standard minimi per il riconoscimento e l'accreditamento degli Istituti Tecnologici Superiori (ITS Academy), nonché dei presupposti e delle modalità per la sospensione e la revoca dell'accreditamento
Aree di riferimento ITS	Art. 3, comma 1	Decreto Ministeriale n. 203 del 20 ottobre 2023 Disposizioni concernenti le aree tecnologiche, le figure professionali nazionali di riferimento degli ITS Academy e gli standard minimi delle competenze tecnologiche e tecnico-professionali
Definizione dei criteri per autorizzare un ITS Academy ad operare in una o più aree tecnologiche	Art. 3, comma 5	Decreto Ministeriale n. 217 del 15 novembre 2023 Definizione dei criteri per autorizzare un ITS Academy ad operare in una o più aree tecnologiche in deroga alle condizioni di cui all'articolo 3, commi 1 e 5, della Legge 15 luglio 2022, n. 99
Anagrafe nazionale; Adeguamento funzioni e compiti della banca dati nazionale vigente; Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione	Art. 12, comma 1 Art. 12, comma 2 Art. 13, comma 1	Decreto Ministeriale n. 227 del 30 novembre 2023 Decreto concernente criteri e modalità relativi alla sezione dell'Anagrafe nazionale dell'istruzione riguardante gli studenti iscritti ai percorsi degli ITS Academy e conseguenti adeguamenti nelle funzioni e nei compiti della Banca Dati Nazionale per il monitoraggio quantitativo e qualitativo del Sistema terziario di istruzione tecnologica
Monitoraggio e valutazione degli indicatori di realizzazione e di risultato dei percorsi formativi degli ITS Academy di quinto livello EQF	Art. 13, comma 2	Decreto Ministeriale n. 228 del 30 novembre 2023 Decreto recante norme di attuazione dell'articolo 13, comma 2, della Legge 15 luglio 2022, n. 99 concernente la definizione degli indicatori di realizzazione e di risultato dei percorsi formativi ITS Academy di quinto livello EQF e delle modalità per il loro periodico aggiornamento

<i>Tema di intervento</i>	<i>Riferimento nella Legge 99/2022</i>	<i>Decreto corrispondente</i>
Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione del sistema terziario di istruzione tecnologica superiore	Art. 13, comma 1	Decreto Ministeriale n. 229 del 30 novembre 2023 Decreto recante norme di attuazione dell'articolo 13, comma 1, della Legge 15 luglio 2022, n. 99, concernente il nuovo Sistema nazionale di monitoraggio e valutazione del sistema terziario di istruzione tecnologica superiore
Nomina dei componenti del Comitato Nazionale ITS Academy	Art. 10, comma 1,4,8	Decreto Ministeriale n. 233 del 1° dicembre 2023 Nomina dei componenti del Comitato Nazionale ITS Academy di cui all'articolo 10 Legge 15 luglio 2022, n. 99 e al decreto del Ministro dell'Istruzione e del Merito 17 maggio 2023, n. 87
Definizione degli indicatori di realizzazione e di risultato dei percorsi formativi ITS Academy di sesto livello EQF	Art. 13, comma 2	Decreto Interministeriale n. 235 del 5 dicembre 2023 Decreto recante norme di attuazione dell'articolo 13, comma 2, della Legge 15 luglio 2022, n. 99 concernente la definizione degli indicatori di realizzazione e di risultato dei percorsi formativi ITS Academy di sesto livello EQF e delle modalità per il loro periodico aggiornamento
Criteri e modalità di ripartizione delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica superiore	Art. 11, comma 1	Decreto Ministeriale n. 236 del 6 dicembre 2023 Disposizioni in merito alla definizione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica superiore di cui all'articolo 11, comma 1, della Legge 15 luglio 2022, n. 99
Disposizioni in merito alla definizione del programma triennale di utilizzazione delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica superiore	Art. 11, comma 1	Decreto Ministeriale n.237 del 6 dicembre 2023 Disposizioni in merito alla definizione del programma triennale di utilizzazione delle risorse del Fondo per l'istruzione tecnologica superiore di cui all'articolo 11, comma 1, della Legge 15 luglio 2022, n. 99
Raccordi tra gli ITS Academy e il sistema dell'università e della ricerca	Art. 8, comma 2	Decreto Interministeriale n.247 del 19 dicembre 2023 Disposizioni in merito ai criteri e agli standard di organizzazione per la condivisione tra le fondazioni ITS Academy, le istituzioni universitarie e di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica interessate e gli enti di ricerca, delle risorse logistiche, umane, strumentali e finanziarie, ai criteri e alle modalità per i passaggi tra i percorsi formativi degli ITS Academy e i percorsi di laurea a orientamento professionalizzante e viceversa; ai criteri generali per il riconoscimento della validità dei crediti formativi certificati all'esito dei percorsi di quinto e sesto livello del Quadro europeo per le qualificazioni (EQF) ai fini del tirocinio per l'accesso all'esame di Stato per le professioni di agrotecnico, geometra, perito agrario e perito industriale, nonché ai fini del tirocinio da valutare in sede di esame finale per il conseguimento delle lauree abilitanti; alle modalità per rendere trasparente e sostenere, attraverso l'adozione di tabelle nazionali di corrispondenza, il riconoscimento dei crediti certificati acquisiti dai diplomati ITS Academy a conclusione dei percorsi formativi di differente livello, di cui all'articolo 5, comma 1, ai fini dell'eventuale prosecuzione degli studi in corsi di laurea e accademici nelle Istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica - ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettere a) b), c) e d) della Legge 15 luglio 2022, n. 99

<i>Tema di intervento</i>	<i>Riferimento nella Legge 99/2022</i>	<i>Decreto corrispondente</i>
Definizione della tabella di corrispondenza dei titoli di quinto e sesto livello EQF rilasciati a conclusione dei percorsi formativi degli ITS Academy alle classi di concorso per accesso ai concorsi per insegnante tecnico pratico	Art. 4, comma 10	Decreto Interministeriale n. 246 del 19 dicembre 2023 Decreto concernente la definizione della tabella di corrispondenza dei titoli di quinto e sesto livello EQF, rilasciati a conclusione dei percorsi formativi degli ITS Academy, alle classi di concorso per l'accesso ai concorsi per insegnante tecnico-pratico, ai sensi dell'articolo 4, comma 10, della Legge 15 luglio 2022, n. 99
Disposizioni sulla fase transitoria	Art. 14, comma 3,4,6	Decreto Ministeriale n.259 del 30 dicembre 2023 Disposizioni in merito alla fase transitoria della durata di tre anni dalla data di entrata in vigore della Legge 15 luglio 2022, n. 99
Definizione delle modalità di fruizione del credito d'imposta	Art. 4, comma 5,6	Provvedimento dell'Agenzia delle Entrate
Tabella di corrispondenza tra i percorsi di laurea e dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica ed i percorsi ITS	Art. 8, comma 2, lettera d	Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri
Figure professionali nazionali di riferimento dei nuovi percorsi formativi di sesto livello EQF	Art. 5, comma 1, lettera b	Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri

Il punto di vista di alcuni protagonisti sul campo

a cura di Arduino Salatin
Professore Emerito IUSVE Venezia

In questa nota sintetizziamo *tre interviste*, realizzate con due direttori e un presidente di Fondazioni ITS Academy, ai quali abbiamo chiesto un'opinione sulla riforma in atto e sulle prospettive future di questa offerta formativa nel nostro paese. Come si può evincere, nonostante le differenze di ruolo, di Regione e di area formativa, colpisce la convergenza espressa su alcuni punti di forza e di criticità, con la comune sottolineatura della crucialità di questa fase per un vero rilancio delle istituzioni riformate.

FABRIZIO BERTA, Presidente ITS “Agroalimentare per il Piemonte” - Cuneo.

Fondazione ITS: costituita nel 2015; Iscritti (2024): circa 230; Sedi: 5; Percorsi: 6; Indirizzi: *Mastro birraio, Pastry chef, Gastronomo, Wine marketing manager, Tecnico esperto di sostenibilità nella filiera food, Tecnico di agricoltura di precisione.*

GIORGIO SPANEVELLO, Direttore ITS Academy “Meccatronico Veneto” - Vicenza.

Fondazione ITS: costituita nel 2011; Iscritti (2024): circa 650; Sedi: 14; Percorsi: 16; Indirizzi: *Tecnico Superiore per l'automazione ed i Sistemi Meccatronici, Tecnico Superiore per l'Innovazione di Processi e Prodotti Meccanici, Tecnico Superiore per l'informatica nell'industria 4.0, Tecnico Superiore per il Design e le Tecnologie dei Materiali.*

PATRIZIA CUPPINI, Direttore ITS Academy “Tecnologia e made in Italy nelle Marche” - Recanati (MC). Fondazione ITS: costituita nel 2010; Iscritti (2024): circa 300; Sedi: 5; Percorsi: 6; Indirizzi: *Tecnico Superiore per il marketing e l'internazionalizzazione delle imprese; Tecnico superiore per l'automazione e i sistemi meccatronici: verso l'Industry 4.0; Tecnico superiore per l'automazione e i sistemi meccatronici: esperto in smart robotics, digitalizzazione aziendale e progettazione 3D; Tecnico superiore di processo, prodotto,*

comunicazione e marketing per il settore arredamento; Tecnico superiore per l'innovazione dei processi e prodotti nell'ambito dell'ecosostenibilità ed innovazione dei materiali polimerici; Tecnico superiore per l'automazione e i sistemi meccatronici: smart technologies e materiali innovativi.

Punti di forza della Riforma

BERTA: È stata conservata la natura originaria (e prioritaria) degli ITS, e cioè la loro connotazione esperienziale. Viene ribadita la forte correlazione con lo sbocco verso il mondo del lavoro. Si dà così riconoscimento e dignità all'utenza che ha necessità di un percorso diverso da quello accademico tradizionale. Resta il focus sulla “didattica per competenze”, il che consente di garantire un'alta qualità dell'offerta, ma in modo distintivo rispetto all'università. Sono state molto incrementate e rese più strutturali le dotazioni di personale, strutture e laboratori ad hoc.

SPANEVELLO: Finalmente la legge ci ha istituzionalizzato come formazione terziaria nazionale dando visibilità anche mediatica agli ITS. La riforma ha lasciato quello che già c'era, garantendo la specificità degli ITS rispetto al sistema italiano: essi, infatti, sono gli unici ad avere un modello di gestione pubblico-privato, anche se il MIM tende ora a “statalizzarci”, con un probabile ridimensionamento del precedente ruolo delle Regioni. I decreti attuativi sono abbastanza soddisfacenti, in quanto cristallizzano positivamente lo status quo precedente. È condivisibile la nuova declinazione delle aree tecnologiche, sperando che sia lasciata alle Fondazioni la libertà di iniziativa per rispondere alle esigenze delle imprese e del territorio.

CUPPINI: La riforma è sicuramente andata nella direzione di una stabilizzazione, togliendo gli ITS dal limbo in cui erano e riducendo la competizione con le università. Essa li ha fatti anche meglio conoscere non solo al grande pubblico, ma anche alle scuole che ora vedono meglio in essi degli istituti che erogano titoli riconosciuti (come avviene per le università). In tale prospettiva va sottolineato il valore istituzionale dei crediti universitari riconosciuti e normati. Molto positiva anche l'apertura agli studenti lavoratori; ciò costringerà le Fondazioni ad innovare la didattica (es. con formule online più fattibili con chi proviene dalle aziende). Da apprezzare anche il superamento di alcune rigidità burocratiche. Infine, viene mantenuto come punto caratterizzante la partecipazione come soci delle aziende, il che facilita la capacità anche di aggiornamento continuo dei programmi didattici.

Buone pratiche da segnalare a livello nazionale

BERTA: I modelli di ITS sono multipli, a seconda dei settori e dei contesti. Qualche esempio, comunque, si può citare. **La fondazione "Meccatronico" di Vicenza:** lì ogni studente ha un posto di lavoro già prefigurato e ha sviluppato i contratti di apprendistato (anche se ciò non facilmente generalizzabile in altri contesti territoriali). **L'ITS dell'Umbria** che ha internalizzato una vera e propria azienda. **Nel nostro ITS e in molti altri** è stato adottato il metodo del *Design thinking* e la ricerca applicata. Ciò aiuta ad andare oltre il semplice inserimento lavorativo e spinge gli studenti ad immaginare e costruire il proprio futuro e non solo adattarsi all'esistente.

SPANEVERELLO: Ci sono grosso modo due categorie di ITS: quelli che si sono dati una struttura propria e quelli che sono stati costruiti come emanazione di uno o più enti. Per quanto riguarda gli esempi innovativi, citerei **l'ITS turismo di Jesolo (VE)** che punta molto sulla qualità didattica, con standard trasversali costanti per tutti i corsi (es. generalizzando le esperienze di tirocinio all'estero). L'obiet-

tivo dovrebbe essere una Fondazione non solo "erogatrice di corsi", ma capace di operare nel mercato del trasferimento tecnologico (soprattutto per le PMI), di diventare partner in progetti di Formazione formatori (sia per la scuola, che per le aziende).

CUPPINI: Molte pratiche sono fortemente condizionate dai contesti territoriali. Citei comunque come caso di eccellenza **l'ITS dell'Umbria**, con cui il nostro ITS ha rapporti di collaborazione per il miglioramento delle pratiche gestionali e amministrative. Abbiamo trovato interessante anche la partecipazione alla **rete nazionale degli ITS meccatronici** in cui ci sono molte realtà di eccellenza. Interessanti anche le collaborazioni con alcuni ITS del sud e del centro (come, ad esempio, la **Fondazione di Civitavecchia per la nautica**).

Punti di criticità ancora aperti

BERTA: L'apertura ai percorsi di livello 6 EQF può risultare pericolosa, perché rischia di sovrapporsi all'offerta universitaria. Ci sono molti modelli regionali di ITS, condizionati dalle varie politiche delle Regioni. Ciò ha portato ad una certa frammentazione.

SPANEVERELLO: La riforma non ha chiarito i rapporti con l'università, e quelli tra MIM e MUR. Resta un rischio sovrapposizione con le lauree professionalizzanti e una confusione, perché il sistema non si parla al proprio interno. L'ITS ora dovrà lavorare con le università, ma non è ancora chiaro chi fa cosa. Il decreto sul riconoscimento crediti non ha risolto veramente il problema. Sul piano gestionale rimangono molte ambiguità; ad esempio, le modalità di assunzione dei docenti che da un lato non prevedono degli "organici" (come nelle scuole), dall'altro, se questi fossero introdotti incrinerebbero il rapporto con le aziende. Un altro punto riguarda la governance delle Fondazioni che rimane di fatto sulla carta. Un ultimo punto riguarda la programmazione territoriale, finora appannaggio delle Regioni. Chi la prenderà in mano? Lo Stato ha una mano diversa dalla Regione ... Per fare

questo, il “Comitato nazionale” previsto dalla riforma appare un po’ farraginoso. Vedremo.

CUPPINI: Anzitutto c’è la questione del personale: infatti, la forza degli ITS è che si può scegliere il personale (a differenza delle scuole), ma questo è anche una debolezza, perché non c’è stabilità, soprattutto per il personale amministrativo e non docente. I fondi per il personale dipendente non ci sono ancora, e resta molta cautela circa le possibili assunzioni. Bisogna comunque che le Fondazioni siano in grado di tenere aperte le sedi, nonostante la variabilità del numero di studenti; su questo bisognerebbe trovare un compromesso onorevole. Molti ITS, tra cui il nostro, manca addirittura di una sede propria (che costituisce invece un grosso fattore di identità). Infine, bisognerebbe rivedere il meccanismo di premialità, in quanto quello attuale non è in grado di farsi carico delle differenze dei contesti. Ciò sta portando, soprattutto nelle regioni più piccole, ad una specie di “guerra tra poveri”.

Proposte e suggerimenti per lo sviluppo della formazione terziaria non accademica in Italia

BERTA: Bisogna anzitutto garantire dotazioni stabili per le strutture e per il personale. Serve una nuova gestione con una tracciabilità pubblico-privata, anche per superare le pesantezze tipiche della gestione pubblica. Gli ITS devono avere una dignità istituzionale, senza più essere schiacciati tra scuola e università (e i relativi Ministeri). Sul piano della programmazione non si dovrebbe “inseguire” la domanda a breve, ma avere una gestione strategica di medio termine. La nuova fase ITS deve tener conto del diverso radicamento nei sistemi regionali e trovare un punto di equilibrio tra dimensione economica locale ed investimento educativo di medio lungo termine, in funzione della formazione della persona e non solo della forza lavoro. Circa la governance delle Fondazioni, va detto che la figura del Presidente (come espressione della parte imprenditoriale) resta insufficiente; ci vogliono bilanciamenti ad hoc,

che siano in grado di andare oltre le esigenze immediate delle aziende (si veda ad esempio il caso di alcuni manager illuminati, come l’ing. Pontremoli della Dallara).

SPANEVELLO: Le Fondazioni devono mettersi dentro un sistema aperto ai processi di trasferimento tecnologico, che non pesti i piedi ad altri (come, ad esempio, nel caso dell’Umbria). Bisogna intervenire sulle sedi, perché è una questione di identità distintiva e non solo di operatività funzionale. Le nuove Fondazioni devono darsi una struttura organizzativa adeguata, che preveda: a) requisiti minimi dimensionali di offerta formativa (ad esempio, almeno 10 corsi biennali); b) un nucleo stabile di dipendenti composto da: amministrazione centrale, coordinamento didattico, coordinamento tirocini e rapporti con le aziende. Infine, occorre pensare a forme aggiuntive di finanziamenti, con nuove fonti di entrata (ad esempio di servizi alle imprese) ed evitando di sub-appaltare di fatto l’erogazione dell’offerta formativa a terzi.

CUPPINI: La qualità dei Soci del territorio e il loro coinvolgimento attivo dovrebbe entrare tra gli indicatori di qualità delle Fondazioni e diventare oggetto di valutazione/monitoraggio, nonché di premialità. Gli ITS dovrebbero avere degli spazi riconosciuti in base ai servizi erogati, con formule agevolate (es. comodati d’uso e non affitti di spazi pubblici, essendo un’istituzione riconosciuta come università e scuole). Sarebbe bene però avere degli “organici” come a scuola, ma soluzioni collegabili a costi standard. A livello regionale, va incrementato il lavoro di rete, ma sarebbe utile farlo anzitutto con le università, a partire da progettualità condivise, e intervenendo fin dal primo ciclo scolastico. Non basta però l’iniziativa dal basso, ma ci vuole un ruolo di stimolo e di regia da parte della Regione (in una logica programmatica), superando collaborazioni solo occasionali.

Altre osservazioni

BERTA: Va segnalata la nuova esperienza delle “filieri formative” avviate dalla Regione

Piemonte. È, ad esempio, il caso della **filiere meccatronica** in cui si è faticosamente arrivati ad un reciproco riconoscimento tra i vari soggetti formativi ed aziendali. Ciò rappresenta una buona opportunità anche per gli ITS. Altrettanto va detto per il progetto di sperimentazione 4+2, che va seguito con attenzione, in quanto può aprire ad un nuovo rapporto con le scuole mettendo in sinergia i vari soggetti formativi. Molte scuole, infatti, in passato si sono sentite “defraudate” dagli ITS (in quanto soggetto di tipo privatistico e non istituzionalizzato) della possibilità di gestire direttamente un’offerta percepita come 6° e 7° anno. Qui va apprezzato anche il nuovo atteggiamento della Regione, che era rimasta piuttosto passiva fino a gennaio 2024. Ora si sta muovendo e accompagnando la sperimentazione assieme all’USR, con un Gruppo di lavoro per elaborazione di linee guida.

SPANEVERLO: È interessante fare un primo bilancio del **Coordinamento degli ITS del Veneto** (che io presiedo). Stanno infatti ponendosi nuove domande circa le linee strategiche da seguire per lo sviluppo degli ITS. Si sta passando da autonomia molto spinta di ogni Fondazione ad un lavoro potenziale di rete. Coordinare realtà molto diverse non è però facile, data la pluralità dei modelli. Ci si chiede: chi decide? Il Presidente? Il Direttore? C’è infatti in diverse situazioni una discrasia di fatto tra presidente e direttore (anche se non è il caso della mia Fondazione). In Veneto i campi di azione per fare massa critica sono soprattutto la comunicazione verso le scuole, le famiglie e le imprese. Per ora si è avviato un percorso con una prima delibera regionale sulla programmazione. Bisogna tuttavia anche salvaguardare l’autonomia operativa delle nuove Fondazioni.

CUPPINI: Stiamo **attenzioneando il progetto sperimentale del 4+2**. Stiamo registrando molte perplessità sulla “compressione” da 5 a 4 anni nella scuola secondaria di secondo grado; sarebbe stato forse meglio intervenire nella scuola media. La filiera professionalizzante è ben vista dalle aziende, ma la criticità riguar-

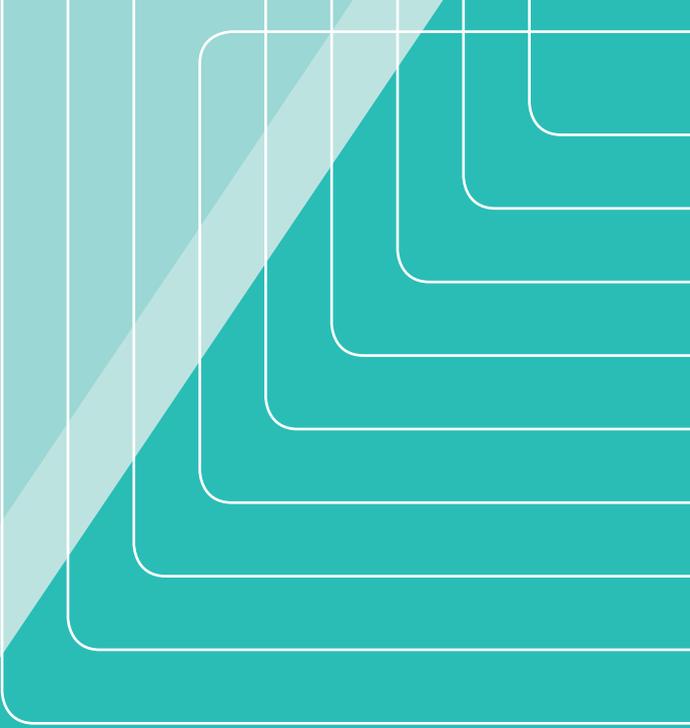
da come è stato proposto il progetto sperimentale, come si preparano i docenti, come si fa orientamento. Noi vediamo pochi vantaggi per gli ITS. Lo studente migliore per noi non è quello che viene dai tecnici (che optano quasi tutti per il lavoro), ma quello che proviene dai licei. Nella nostra Regione, infatti, è con questi studenti che si concentra il grosso della dispersione universitaria. In ogni caso stiamo valutando come promuovere o aderire ad un percorso 4+2 nel settore della nautica che può costituire una buona opportunità nei prossimi anni.

A **Fabrizio Berta**, che è anche direttore del CNOS-FAP del Piemonte, abbiamo anche chiesto un parere sul possibile ruolo del CNOS-FAP nelle Fondazioni ITS e nello sviluppo della formazione terziaria non accademica in Italia.

Secondo il nostro intervistato, il CNOS-FAP è stato finora un po’ alla porta, e così anche le scuole tecniche e professionali salesiane non si sono “sporcate le mani” in questo campo, in quanto si sono limitati, salvo alcuni casi, ad aderire ai partenariati fornendo eventuali spazi e laboratori didattici, più che ricoprire ruoli di promozione attiva nelle Fondazioni.

La strada maestra da percorrere per il futuro potrebbe forse essere diversa, in quanto il CNOS-FAP è un Ente **portatore delle esigenze dei giovani**; casomai occorrerebbe cercare, nei vari contesti territoriali, le modalità più opportune di attivarsi. È evidente che ciò richiede notevoli investimenti ed energie, ma resta una condizione necessaria per fare “cose nuove”.

In secondo luogo, va detto che resta possibile anche nei percorsi ITS declinare la mission pastorale educativa salesiana, pur se in forme diverse da quelle abituali. La ricerca di molti giovani aspiranti tecnici resta infatti molto aperta al messaggio evangelico, proprio a fronte delle crescenti sfide etiche contemporanee; l’importante è quindi non imporre, ma partire dalla curiosità e dall’autenticità delle domande iniziali di senso di questi giovani.



**Cantiere delle riforme:
La filiera formativa
tecnologico- professionale 4+2:
la proposta del Ministro Valditara**

Nota introduttiva

a cura di **Arduino Salatin**

Professore Emerito IUSVE Venezia

La proposta di sperimentazione del Ministro dell'istruzione Valditara, relativa al lancio della nuova "filiera tecnologico-professionale", prevede, come è noto, la riduzione a 4 anni dei percorsi di istruzione tecnica e professionale, seguiti da 2 anni negli Istituti Tecnologici Superiori, con un primo avvio dall'anno scolastico 2024/2025.

Va ricordato che il Disegno di legge n. 924 che istituisce la filiera è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 18.9.2023, mentre il 31.1.2024 esso è stato approvato dal Senato ed è poi passato all'esame della Camera¹. Nelle more dell'iter di approvazione del Ddl, è stato emanato inoltre un Decreto del MIM (n. 240 del 7.12.2023) per consentire l'avvio della nuova filiera attraverso una sperimentazione dei nuovi percorsi quadriennali, a partire dall'a.s. 2024-2025.

Il Ddl e la relativa sperimentazione costituiscono sicuramente una scommessa importante per il sistema di IeFP, anche se le tempistiche e le modalità di approvazione hanno destato non poche perplessità, lasciando ancora aperti numerosi interrogativi circa alcuni contenuti e condizioni di implementazione².

In attesa dell'approvazione definitiva, abbiamo pensato di fare il punto col Ministero dell'istruzione (MIM), per poi raccogliere il parere di alcuni esperti e dar voce ai principali attori coinvolti, tra cui le rappresentanze di due scuole tecniche e professionali, di un CFP e dell'associazione delle Fondazioni ITS.

Il quadro che emerge appare piuttosto variegato, ma contiene alcuni elementi di convergenza che potranno tornare utili sia per chi sta progettando sul campo l'avvio dei percorsi sperimentali, sia per i decisori politici e gli altri stakeholders.

Un primo elemento di attenzione riguarda le **condizioni da assicurare per il successo della riforma**. Nel suo intervento, *Giorgio Allulli* richiama, direi doverosamente, da un lato il difficile compito delle scuole "apripista" coinvolte nella sperimentazione, dall'altro le responsabilità in capo a chi deve coordinare e seguire il progetto a livello nazionale. Secondo Allulli, si tratta di far tesoro delle esperienze passate: non siamo infatti all'anno zero, né per quanto riguarda la sperimentazione dei percorsi secondari quadriennali, né per le esperienze di raccordo scuola-lavoro e di rete nei territori. In particolare, l'Amministrazione scolastica dovrà assicurare un accompagnamento e monitoraggio dell'attuazione di questi percorsi, così da massimizzarne i risultati e farne un'occasione di reale crescita ed innovazione del sistema formativo del nostro Paese.

Tale consapevolezza emerge del resto molto chiaramente dall'intervista che abbiamo fatto al Direttore generale del MIM, *Fabrizio Manca*. In particolare, egli sottolinea che le scuole dovranno fare un salto di qualità ulteriore, assumendo una logica diversa rispetto a quella dei percorsi quinquennali ordinari. Il lavoro di progettazione dovrà privilegiare un apprendimento che sviluppi le competenze in modo "olistico" (in grado cioè di integrare i vari saperi), "verticale" (nella prospettiva del sessennio) e "pluridimensionale" (integrando basi culturali e formative, per la vita e per il lavoro). Ciò dovrà essere fatto attraverso una forte innovazione didattica e non operando un semplice "compattamento" dei contenuti curriculari del quinquennio. Per questo è determinante il coinvolgimento delle Fondazioni

¹ Al momento della stampa di questo studio il DDL è diventato legge l'8 agosto 2024, n. 121 dal titolo "Istituzione della filiera tecnologico-professionale".

² Per un inquadramento generale delle principali questioni, menzioniamo - tra gli altri - i contributi pubblicati nel dossier curato dalla rivista "Nuova professionalità", n.1 (2024), *Nasce la filiera formativa tecnologico-professionale. Un primo commento al disegno di legge e alla sperimentazione*.

ITS Academy e delle stesse Regioni.

Un secondo elemento riguarda ***l'atteggiamento verso la riforma e i comportamenti operativi delle scuole, dei CFP e degli ITS.***

Don Giovanni Sala, preside dell'istituto tecnico paritario salesiano "Beata Vergine di San Luca" di Bologna, candidatosi alla sperimentazione, sottolinea il partenariato del progetto che prevede il coinvolgimento di due soggetti formativi (l'Istituto tecnico paritario e una Fondazione ITS del settore ICT, nonché una importante azienda del territorio più l'associazione AECA). Molto interessante il percorso di co-progettazione previsto e i criteri di ammissione degli studenti.

Nel suo intervento, *Carmelo Profetto*, dirigente di un istituto professionale piemontese, dà voce ad una percezione molto diffusa negli istituti professionali circa i rischi di un possibile esito "al ribasso" della sperimentazione ministeriale, evidenziando alcuni nodi aperti (data anche la particolarità dell'utenza dei professionali). Proprio per questo, è necessario intervenire oculatamente e in modo concertato a livello territoriale, onde evitare possibili effetti selettivi, e assicurando che la riforma si traduca in un reale opportunità per tutti gli studenti (e non solo per una esigua minoranza), diventando nel contempo una occasione di ripensamento per tutto il secondo ciclo di istruzione.

Proprio dal campo della formazione professionale, *Erik Gadotti e Gabriela Rodriguez* sostengono che la sperimentazione può costituire una buona occasione di innovazione verso un modello "non lineare" di didattica. Il passaggio dal modello "lineare" delle classi omogenee, al sistema "non lineare" dei corsi permetterebbe infatti di risolvere anche il grande problema della "compattazione" del curriculum (da 5 anni a 4 anni), approccio inevitabile se si rimane nella logica della semplice linearità. Al contrario, assumendo la logica della complessità, lo studente ha la possibilità di costruirsi un proprio percorso personalizzato, sfruttando le opportunità offerte dalle diverse realtà dell'ecosistema formativo (scuola, azienda, università o ITS).

Per quanto concerne il mondo degli ITS, riportiamo il parere del presidente dell'associazione nazionale delle Fondazioni ITS Academy, *Guido Torrielli*, il quale sottolinea non solo la disponibilità delle Fondazioni al progetto di sperimentazione, ma anche l'importanza del ruolo di tutti i soggetti formativi coinvolti, tra cui i CFP. Egli richiama tuttavia che il processo in atto nel mercato del lavoro tende oggi verso una forte selezione dei talenti. Ciò dovrà essere tenuto in debito conto nella progettazione dei percorsi, compresi quelli che coinvolgeranno il mondo della FP.

Intervista¹ al dott. Fabrizio Manca

Direttore generale per gli ordinamenti scolastici,
la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione,
Ministero dell'istruzione e del merito (MIM)

Per quanto riguarda il Ddl 924, vorrei chiederle anzitutto qual è lo stato di avanzamento del disegno di legge e quando se ne prevede l'approvazione definitiva.

Non ho informazioni dettagliate al riguardo, ma so (alla data dell'intervista, ndr) che sono in corso le audizioni e che si dovrebbe andare in sede deliberativa entro la fine del mese di maggio.

Il Ddl 924 ha sollevato, fin dalla sua approvazione in Consiglio dei Ministri, un acceso dibattito da più parti. In particolare, sono state sollevate alcune questioni non di poco conto, tra cui:

- a) *come rendere strutturale (a regime) il raccordo tra le filiere produttive e professionali di riferimento dell'istruzione tecnica e professionale, anche in vista del contrasto al mismatch tra domanda e offerta di profili e competenze,*
- b) *come rendere realmente integrata, attraverso un'adeguata programmazione territoriale (da parte delle Regioni e d'intesa con gli attori del mercato del lavoro), una filiera che comprende orizzontalmente l'offerta della IeFP regionale, e verticalmente i nuovi ITS Academy,*
- c) *come assicurare un adeguato orientamento degli studenti nella promozione della nuova filiera, fermo restando che - parallelamente - permarrà un'offerta di tipo quinquennale.*

Va detto anzitutto che il disegno di legge è un progetto fortemente innovativo sia per le istituzioni scolastiche che per le Regioni; esso obbliga infatti a ripensare la tradizionale progettazione scolastica e formativa, compresa quella delle istituzioni più innovative. Si tratta infatti di formare competenze per il lavoro, con la consapevolezza che tale processo di acquisizione delle competenze avviene in modo verticale.

Per quanto riguarda le scuole, che comunque saranno supportate dal Ministero, esse dovranno fare un salto di qualità ulteriore, assumendo una logica diversa rispetto a quella dei

percorsi quinquennali ordinari; tutto dovrà essere infatti ri-progettato, rispettando certamente il PECUP di riferimento, ma costruendo un apprendimento che sviluppi le competenze in modo "olistico" (che integri i vari saperi), verticale (nella prospettiva del sessennio) e pluridimensionale (culturale e formativo, per la vita e per il lavoro). Ciò dovrà essere fatto attraverso una forte innovazione didattica, non con un semplice "compattamento" dei contenuti curriculari del quinquennio. Per questo è determinante il coinvolgimento delle Fondazioni ITS Academy e delle stesse Regioni.

Infine, dal punto di vista dell'orientamento degli studenti e delle famiglie, si può dire che la sperimentazione si propone ora come un progetto, ma ambisce, se avrà successo, a disegnare una nuova prospettiva ordinamentale per tutta la futura filiera tecnico-professionale.

Per quanto riguarda la sperimentazione da avviare, al di là delle numerose polemiche aperte circa le tempistiche previste e la numerosità delle adesioni raccolte nelle scuole italiane interessate, sono in molti a chiedere una forte azione di accompagnamento da parte del MIM (anche valorizzando precedenti esperienze di quadriennializzazione dei percorsi secondari) e una forte collaborazione con le Regioni, quali pre-condizioni ineludibili ai fini del successo della riforma. A tale proposito, come intende muoversi il Ministero (e la sua Direzione in particolare) nei prossimi mesi nei confronti delle scuole e delle reti ammesse alla sperimentazione per l'a.s. 2024-25, per sostenere la progettazione e l'organizzazione dei nuovi percorsi, l'eventuale formazione dei docenti, l'orientamento?

Per quanto riguarda le scuole che hanno aderito alla sperimentazione, stiamo organizzando come Ministero un incontro a livello nazionale che sarà poi allargato ai vari *stakeholders*. Questo ci servirà anche a capire meglio le condizioni di autorizzazione delle nuove classi (rispetto ai circa 2500 studenti finora iscritti)

¹ L'intervista è stata realizzata il 7 maggio 2024. Ne proponiamo una sintesi.

e a definire di conseguenza gli organici effettivi degli insegnanti.

Sul piano delle misure di accompagnamento inoltre, coinvolgeremo sia l'INDIRE che l'INVALSI.

L'INDIRE, a d esempio, sta già analizzando i progetti di filiera presentati dalle scuole (e relative reti) per individuare i possibili modelli didattici, le competenze da formare, le innovazioni didattiche da suggerire, anche tenendo conto delle buone pratiche esistenti e delle esperienze a livello internazionale.

All'INVALSI chiederemo di dare un contributo in particolare sulle modalità di misurazione e certificazione delle competenze, secondo quanto previsto dal progetto di riforma. Qui va affrontato anche il nodo dell'Esame di Stato che - al momento - rimane lo stesso dei percorsi quinquennali. Per quanto riguarda la IeFP e le condizioni di accesso ai percorsi ITS, ricordo che comunque è previsto un Decreto interministeriale (MIM e Ministero del lavoro) che dovrà recepire l'intesa con le Regioni. Ci sarà pertanto il tempo per riflettere più a fondo su questi passaggi; quello che conta è di privilegiare una prospettiva che veda al centro il diritto di tutti gli studenti, riconoscendo la pari dignità dei vari percorsi formativi e superando una mentalità burocratica ancora molto condizionata da vecchi stereotipi (al contrario di quello che avviene in altri paesi europei in termini di flessibilità tra sistemi e percorsi).

Indire e Invalsi supporteranno inoltre, assieme al Ministero, gli interventi di formazione dei docenti e il monitoraggio della sperimentazione. L'auspicio è che tale esperienza possa contribuire anche a realizzare un nuovo paradigma di formazione dei docenti, attraverso la responsabilizzazione dei docenti stessi (pur col supporto di esperti) verso un modello di "comunità di pratica professionale".

Sul piano dei contenuti curriculari infine, dobbiamo dare un adeguato rilievo all'internazionalizzazione dei percorsi, ad esempio non limitandoci ad introdurre l'apprendimento di una seconda lingua straniera, ma allargando l'esperienza al potenziamento delle attività in alternanza anche all'estero.

In questo quadro di iniziative, che ruolo potrebbero avere i rappresentanti delle sedi formative e degli Enti di formazione professionale che risultano coinvolti a vario titolo nelle reti ammesse?

Visto poi che alcune Regioni (es. Lombardia e Piemonte) hanno approvato delle delibere per delimitare, incentivare e sostenere la partecipazione dei CFP accreditati, nonché degli ITS Academy, come intende muoversi il Ministero sia sul piano istituzionale che a livello territoriale, in una logica "ordinamentale" e di sistema?

Qui anzitutto va affrontato un nodo delicato: quello di alcune Regioni dove l'offerta di IeFP di fatto ancora non esiste. A tale proposito, il Ministero è impegnato in un'azione di sensibilizzazione e resta disponibile a fornire un supporto.

Per quanto riguarda il sistema di IeFP delle Regioni, il Ministero non ha competenze dirette in materia, ma resta disponibile al confronto con le Regioni e con le rappresentanze degli Enti di FP (con cui del resto il Ministro ha fatto già numerosi incontri).

Da parte sua, anche la scuola deve tuttavia superare - in molti casi - più di un pregiudizio nei confronti della IeFP, in quanto la sperimentazione richiede di valorizzare tutte le risorse educative esistenti nel territorio. Non bisogna infatti dimenticare il ruolo prezioso che i centri di formazione professionale svolgono nel contrasto e nel recupero della dispersione scolastica (come ho potuto constatare anche personalmente in occasione della mia precedente esperienza alla Direzione scolastica regionale del Piemonte).

Inoltre la scuola dovrebbe da un lato apprezzare l'alta qualità e la passione educativa dei formatori dei CFP verso un'utenza spesso svantaggiata e, dall'altro, imparare dalla loro capacità di sviluppare i saperi pratici, superando un approccio solo disciplinaristico.

Sul piano sistemico poi, va ricordato che il mercato del lavoro richiede in modo complementare, competenze di qualità, sia per i ruoli professionali più alti che medio-bassi. Proprio qui vedo il ruolo decisivo degli ITS in questa sperimentazione, anche perché la riforma si ispira molto al modello realizzato finora con successo dalle Fondazioni ITS (stretta collaborazione con mondo del lavoro, ruolo essenziale dell'alternanza formativa, focus sull'innovazione tecnologica ed organizzativa, forte ricorso alle nuove metodologie didattiche, ...). D'altra parte anche gli ITS ne trarranno vantaggio, in quanto potranno conoscere, orientare ed attrarre una parte della loro futura utenza.

La nuova filiera tecnologico-professionale: una occasione per la crescita del sistema?

Giorgio Allulli

Esperto sistemi formativi

Compito impegnativo, ma di grande importanza, quello che attende le istituzioni scolastiche e formative che si sono candidate all'attuazione del Decreto per la sperimentazione della filiera formativa tecnologico-professionale, altrimenti noto come "4+2" (DM n. 240 del 7.12.2023).

Esse non solo dovranno far conseguire ai loro alunni nello spazio di 4 anni gli stessi obiettivi che normalmente si raggiungono in un quinquennio di corso, ma dovranno anche tracciare un percorso per assicurare il rapporto tra scuola e mondo del lavoro, rapporto di cui si conoscono bene le difficoltà. A loro sta dunque il compito di indicare una strada che, se coronata da successo, potrebbe diventare un punto di riferimento per lo sviluppo del sistema scolastico e formativo nazionale, in particolare di quello che deve operare più a contatto con il mondo del lavoro.

Il bilancio delle esperienze precedenti

Le sperimentazioni dell'abbreviazione del corso di studi secondario superiore non è una novità assoluta; a livello nazionale già con i decreti ministeriali del 2017 e 2018 era stata avviata una sperimentazione di percorsi quadriennali che aveva coinvolto 192 classi, successivamente ridottesi a 92; è seguita la sperimentazione del modello del "diploma in 4 anni" lanciata nel 2021 dal Ministro Bianchi, per la quale erano state autorizzate 243 scuole. Sarebbe molto importante, per coloro che si accingono a progettare ed avviare questa nuova sperimentazione, trovare indicazioni sull'andamento delle iniziative trascorse, sulle

difficoltà incontrate, sui risultati conseguiti, informazioni che sarebbero preziosissime per progettare la nuova offerta formativa.

Secondo una indagine¹ condotta alcuni anni fa dall'Iprase (l'Istituto trentino per la ricerca e la sperimentazione educativa) sulle prime sperimentazioni dei percorsi quadriennali avviati in provincia di Trento, i dirigenti scolastici degli istituti coinvolti attribuivano un altissimo valore ai seguenti fattori per condurre gli studenti al successo formativo:

- Coinvolgimento di insegnanti effettivamente interessati alla sperimentazione.
- Alto livello di competenza disciplinare, didattica, psicopedagogica dei docenti coinvolti.
- Impiego di strategie di personalizzazione dell'apprendimento: modularità didattica, differenziazione delle strategie di apprendimento, tutoring didattico, *peer education*, laboratori per gruppi di livello, potenziamento dei monitoraggi sui livelli di apprendimento.
- Adozione di ambienti per l'apprendimento tramite le ICT.
- Progettazione per competenze trasversali.
- Potenziamento delle unità di apprendimento interdisciplinari.
- Attività extracurricolari: stage all'estero, learning week, certificazioni.

Scarso invece, è stato l'apporto riconosciuto dai dirigenti scolastici all'aumento delle ore annuali, rispettando il monte ore complessivo del liceo di cinque anni.

Nel 2021, le prime valutazioni sui percorsi quadriennali effettuate dall'Invalsi indicarono che i risultati al terzo anno dei percorsi quadriennali erano «del tutto in linea» con i

¹ IPRASE, *Percorsi quadriennali nella scuola secondaria di secondo grado*, Working paper 1/2015, Trento.

percorsi quinquennali, anche se lo stesso Invalsi ammoniva che i percorsi quadriennali riguardavano una piccola fetta di popolazione scolastica, quindi in qualche modo autoselezionata; possibile, quindi, che i risultati visti alla fine del terzo anno in questi licei e istituti tecnici fossero buoni “perché sono molto buoni i ragazzi e le scuole che hanno deciso di anticipare l’introduzione di questi percorsi”.

Ci si augura che chi condurrà la sperimentazione a livello centrale nei prossimi anni sia in grado di fornire delle informazioni più recenti e più dettagliate a questo riguardo.

Alcune avvertenze per il successo dei nuovi percorsi sperimentali quadriennali: il ruolo delle alleanze e delle reti territoriali

Una delle parole chiave che potrebbero facilitare il successo di queste nuove iniziative è il termine “connessione”: la proposta della filiera tecnico-professionale avrà infatti successo se si sarà in grado anzitutto di realizzare connessioni tra le diverse offerte formative presenti sul territorio e tra l’offerta formativa e la realtà economico-produttiva del territorio.

Opportunamente l’art.2 del Decreto ministeriale in questione richiede che la sperimentazione preveda la stipula di un accordo di rete che coinvolga istituzioni scolastiche statali e/o paritarie dell’istruzione tecnica e professionale, istituti tecnologici superiori, ITS Academy, istituzioni formative accreditate dalle Regioni, nonché con le università, istituzioni dell’alta formazione artistica, musicale e coreutica, rappresentanti del settore produttivo di riferimento e delle imprese e delle professioni, ed altri soggetti pubblici e privati. Non ci sono dubbi che la particolare valenza attribuita a queste sperimentazioni, derivante dalla prefigurazione di un percorso formativo quadriennale che dovrebbe condurre in modo organico alla successiva frequenza del biennio degli istituti Tecnici superiori, richieda un forte legame delle sperimentazioni con il sistema produttivo territoriale e oltre. Per-

tanto le istituzioni scolastiche e formative aderenti alla rete, raccordandosi con l’offerta dei Campus previsti dalla legge 99/22, dovranno implementare e potenziare relazioni stabili con aziende e realtà produttive del territorio tramite uno o più accordi di partenariato rivolti a definire le modalità di coprogettazione dell’offerta formativa, di attuazione dei PCTO e di stipula dei contratti di apprendistato di primo e terzo livello.

In proposito, l’esperienza dei *Poli tecnico-professionali*, che vennero introdotti nel 2007 e successivamente riformati con il decreto interministeriale del 2013, può offrire spunti significativi per la stipula di accordi di rete tra i diversi soggetti, formativi ed economici, operanti sul territorio ed alla progettazione delle attività formative.

In passato, le strade percorse dalle Regioni per l’attuazione dei Poli tecnico-professionali si sono fortemente diversificate (le iniziative più consistenti sono state condotte in Lombardia, Liguria, Toscana e Campania), così come si sono diversificate le risposte fornite sul territorio per la costituzione dei nuovi Poli, ma purtroppo, anche in questo caso, tranne qualche lodevole eccezione² è mancato un monitoraggio sistematico ed una valutazione di queste esperienze, che hanno avuto un andamento altalenante: quali sono stati gli esiti di questa iniziativa? Quali sono i successi e le criticità? In quali contesti, sulla base di quali input, con quali modelli organizzativi il Polo tecnico-professionale ha ottenuto buoni risultati?

L’esperienza dei Poli, anche se non è stata molto diffusa, potrebbe tuttavia fornire diversi spunti utili alla stipula degli accordi territoriali e per l’attuazione degli obiettivi previsti dal decreto (attuazione dei PCTO e stipula dei contratti di apprendistato). Ad esempio le nuove reti territoriali potrebbero promuovere:

- la condivisione di risorse umane, laboratori, analisi di fabbisogni e progettualità creando sinergie tra i diversi soggetti dell’offerta formativa e le imprese;
- la modifica del modello didattico verso un approccio basato sulla didattica laboratoriale;

¹ Ad esempio, alcune analisi quantitative e qualitative vennero condotte dall’Associazione Treelle e dell’Indire (cfr. *Innovare l’istruzione tecnica secondaria e terziaria*, in “I Numeri da cambiare”, n. 3, 2015).

- la definizione di performance rilevabili in azienda corrispondenti alle competenze essenziali del curriculum dell'indirizzo;
- la definizione di standard qualitativi e protocolli operativi comuni;
- l'attivazione di azioni di orientamento e di accompagnamento al lavoro dei giovani diplomati. I raccordi stabili con il sistema delle imprese possono facilitare l'attuazione di azioni di sostegno alla transizione dei giovani diplomati nelle istituzioni aderenti;
- interventi di formazione congiunta per i docenti e i formatori delle istituzioni educative e formative aderenti all'accordo. L'integrazione tra le diverse strutture scolastiche, formative e del mondo del lavoro potrebbe facilitare l'aggiornamento professionale dei docenti, specialmente quelli delle materie tecniche e professionali che più facilmente potrebbero entrare in contatto con la realtà aziendale.

Più in generale, al di là degli obiettivi previsti dal decreto, gli accordi territoriali potrebbero favorire:

- L'accompagnamento dei passaggi degli alunni tra le istituzioni del settore. Spesso i passaggi tra scuole o tra scuola e formazione professionale costituiscono veri e propri "salti nel buio" per i giovani; l'organizzazione di una rete stabile tra le strutture for-

mative consentirebbe invece di assistere i giovani durante i passaggi, riducendo così la dispersione scolastica e formativa.

- L'organizzazione di attività di formazione permanente e continua a favore dei lavoratori delle imprese del settore, facenti capo o meno all'accordo territoriale.
- La realizzazione di azioni di accompagnamento dei giovani adulti per il rientro nel sistema educativo di istruzione e formazione.
- Supporto tecnico (consulenza ed assistenza) alle piccole e piccolissime imprese e alle associazioni produttive e professionali.

Come si può constatare, non siamo all'anno zero della sperimentazione dei percorsi secondari quadriennali, né, tantomeno, delle iniziative per favorire un migliore raccordo tra mondo della formazione e della scuola e mondo del lavoro, ma il rinnovato impegno politico su questo tema e la qualità delle adesioni sperimentali fanno sperare in una efficace capacità di iniziativa da parte delle istituzioni scolastiche e formative ed in una capacità maggiore dell'Amministrazione scolastica, rispetto al passato, di accompagnamento e monitoraggio dell'attuazione di questi percorsi così da massimizzarne i risultati e farne un'occasione di reale crescita del sistema formativo del nostro Paese.

Il 4+2 per i professionali, una sfida al ribasso?

Carmelo Profetto

Dirigente IIS “V. Lancia” di Borgosesia (VC) e coordinatore nazionale della rete “Fibra 4.0” degli istituti professionali dell’indirizzo “Industria e artigianato per il made in Italy”

L’introduzione del ‘4+2’ da parte dell’attuale Governo e del Ministro Valditara, laddove dovesse prendere piede, imporrà, inevitabilmente, l’applicazione di misure di bilanciamento nel passaggio dei profili provenienti dalla IeFP per l’accesso all’esame di Stato come, peraltro, già regolamentato per i passaggi verso i percorsi quinquennali dell’Istruzione Professionale. Al di là dell’annosa *querelle* sul mantenimento o meno del valore legale del diploma di maturità che, sempre di più, deve tenere insieme profili in uscita, dalle varie articolazioni e Regioni, con livelli e contenuti di competenza spesso molto distanti tra loro rispetto agli standard EQF previsti, il corretto equilibrio tra la IeFP e la IP e tra questi e l’istruzione tecnica e liceale, è sempre necessario richiamarlo per salvaguardare il più possibile, soprattutto territorialmente dove tali articolazioni coesistono, la qualità dell’offerta formativa dei percorsi di studio. Quanto più, infatti, IeFP e IP ‘concorreranno’ per raggiungere, ciascuno, i traguardi che istituzionalmente sono stati loro assegnati, tanto più ne beneficeranno anche i Tecnici e i Licei nel tentativo di scongiurare la graduale ‘professionalizzazione’ dei loro percorsi che, come è noto, non dispongono però degli strumenti tipici, in primis per il contenimento della dispersione scolastica, normalmente in dotazione all’istruzione e formazione professionale (qualifiche, più ore di laboratorio, personalizzazione, ecc.).

Alcuni possibili rischi della sperimentazione

Il rischio, tuttavia, che vi possa essere un’applicazione “al ribasso” del ‘4+2’ rimane ed è serio. Un po’ per l’impossibilità di articolare, tra sistema quadriennale e quinquennale, classi afferenti a percorsi di studio diversi (generalmente a ‘monosezione’ nei professionali, tranne gli alberghieri) potrebbe infatti

indurre gli Organi collegiali delle scuole a ‘giocare d’azzardo’, candidando al quadriennale ‘tout-court’ tutti i percorsi attivi nell’Istituzione scolastica e, quindi, anche quelli a cui, normalmente, non si potrebbe chiedere lo sforzo previsto per conseguire i medesimi livelli di competenza in uscita a fronte della contrazione di un’annualità del percorso.

D’altra parte, l’adozione del percorso quadriennale, in situazioni territoriali dove, peraltro, spesso è ‘accesa’ la ‘concorrenza’ tra IP e IeFP, tecnici e licei, visto il calo delle iscrizioni (aggravato, in alcune zone, dal contestuale calo demografico), potrebbe essere valutata dai professionali quale valida strategia di sopravvivenza visto che tale introduzione dovrebbe, prevedibilmente, rendere più attrattivi i propri percorsi, in fase di iscrizione, per gli studenti più deboli e disorientati.

Superato il ‘pudore’ derivante dalla consapevolezza del rischio di consegnare alla commissione per l’esame di Stato al termine del quadriennio alunni meno preparati perché, di per sé, già deboli, gli Organi collegiali (composti da soggetti in carne ed ossa, con interessi attuali e concreti...e di certo non reificati), a parità di dotazione organica che riceveranno rispetto al quinquennale, potrebbero cedere alla tentazione di consegnare tutti i percorsi al quadriennale anche senza porre in essere, poi, un’efficace ‘re-ingegnerizzazione’ dell’assetto didattico-organizzativo e laboratoriale tale da poter recuperare gli apprendimenti e le competenze previste nell’annualità di progettazione didattica non più prevista. Nel contempo, considerato che nella maggior parte delle Istituzioni scolastiche di istruzione secondaria superiore normalmente convivono percorsi di istruzione tecnica e di istruzione professionale, candidare la prima lasciando il quinquennale alla seconda, significherebbe introdurre un ulteriore insormontabile elemento di complessità derivante, per esempio in fase di riorientamento interno o per alunni provenienti da

altre scuole tecniche con il quadriennale, dal dover proporre un percorso 'di ripiego' (tanto per utilizzare i termini più appropriati...) qual è quello del professionale (che, però, potrebbe paradossalmente prevedere un anno di corso in più). Gioco forza, secondo questa logica di 'effetto domino' si potrebbe ipotizzare che, se proprio non dovesse autodeterminarsi, sulla base degli orientamenti applicativi che prevarranno, l'istruzione professionale dovrà adeguarsi, pur sapendo che, in definitiva, un percorso più breve, quello per la qualifica, in essa è già possibile.

Quindi, se, pur partendo dalle più recondite eppure manifeste e pragmatiche intenzioni, il '4' nei professionali potrebbe, alla fine, inverarsi, il '+ 2', quale raccordo funzionale tra professionali e ITS, credo sia destinato, invece, a rimanere una chimera nella maggior parte delle Regioni d'Italia. Pensare che dalle 'banlieue' della scuola italiana possa arrivare un elemento di slancio per gli ITS significa infatti ostinarsi a coltivare ideali utopici.

Gli studenti dei professionali e le sfide del 4+2

Nell'isola dei professionali, oggi, vivono e si concretizzano, di fatto, le conseguenze di ciò che proprio Papa Francesco - e non uno qualunque! - chiama 'la cultura dello scarto', una cultura i cui effetti sono evidenti, ormai da anni, proprio entro lo stesso volano culturale da cui dovrebbero maturare gli anticorpi per contrastarla: la scuola. Ed è un vero peccato che questo fenomeno, ben conosciuto dagli addetti ai lavori, non venga attenzionato nelle sedi deputate a governarlo. Ai tanti pluriripetenti e agli svantaggiati di ogni genere (dalla cui cura, molti docenti, dirigenti e personale ATA traggono motivazione e gratificazione personale e professionale) che oggi popolano i professionali, penso che l'unico aspetto che del quadriennale potrebbe interessare sia la possibilità di trovare, il prima possibile, un posto di lavoro entro le tante filiere del made in Italy dove si continua a cercare senza trovare...

D'altra parte, rivoluzionare tutto l'assetto organizzativo passando al quadriennale per agevolare quella sparuta minoranza di studenti (se ci fosse) intenzionati a seguire l'ITS somiglierebbe a quel processo di 'intellettualizzazione' e 'licealizzazione' che in altri tempi, a scapito delle attività laboratoriali, è stato posto in essere

nei professionali, con grave danno per la loro identità, con l'intento di restituire loro pari dignità, rispetto ai tecnici e ai licei, e consentire una più adeguata formazione propedeutica per l'accesso alle università a quei pochi (come lo scrivente) che ce l'avrebbero fatta lo stesso...

Di certo, per coloro che, appassionati dell'istruzione professionale, sono ormai avvezzi alle sperimentazioni e trovano gratificazione nel cavalcare nuove sfide, quella del '4...+2' potrebbe rappresentare una bella 'palestra' per una riorganizzazione intelligente dell'assetto didattico-organizzativo con l'avvertenza, però, *in primis*, di 'non tirare troppo la corda' con i velleitarismi, con la voglia di primeggiare o con la necessità di seguire correnti esterne (regionali o altre) che non tengano conto della realtà scolastica in cui si vive; *in secundis*, di prendere bene le misure, non su se stessi (perché prima o poi occorrerà cedere il passo ad altri), ma del target di studenti che si ha davanti (già, peraltro, abituato alla 'settimana corta'), del grado di stabilità e continuità che potrà garantire il middle management ma anche di quanto il contesto territoriale si aspetta e delle attese da parte dei genitori. Non è per niente detto, infatti, che l'idea di passare al quadriennale sia valida anche per i portatori di interesse primari che la scuola deve, quanto meno, sentire.

Verso una riforma del ciclo secondario?

Dalle molteplici variabili di cui sopra, e che sono solo un piccolo spaccato di quelle possibili, senza considerare l'eterogeneità degli approcci nei vari contesti regionali, dipenderanno quindi le diverse declinazioni interpretative, gli aspetti applicativi e le ricadute di un'eventuale, per niente scontata, adozione 'di massa' del sistema '4+2' da parte degli istituti professionali. In definitiva, una riduzione della durata complessiva del primo e secondo ciclo d'istruzione sarebbe un obiettivo ragionevole da raggiungere, strutturalmente per tutti (quindi anche per i Licei), al fine di un allineamento con la maggior parte degli altri ordinamenti scolastici europei e, se non altro, per azzerare tutte le complessità e gli sbilanciamenti di cui sopra; ciononostante, la motivazione che tale traguardo debba ottenersi togliendo un'annualità di corso alle superiori, invece che alla scuola secondaria di primo grado, la cui ultima (e poco significativa) riforma risale agli anni Ottanta del '900, rimane un arcano.

Il percorso tecnico integrato 4+2 dell'Istituto Salesiano "Beata Vergine di San Luca" di Bologna

Don Giovanni Sala

Preside Istituto tecnico salesiano "Beata Vergine di San Luca" di Bologna

L'Istituto Salesiano Beata Vergine di San Luca di Bologna intende dare la propria risposta alle esigenze educative, culturali e professionali delle giovani generazioni, e alle esigenze del settore produttivo del territorio bolognese avviando le procedure per l'attivazione della filiera formativa tecnologico-professionale 4+2 che prevede il coinvolgimento di due soggetti formativi: l'ITT (istituto tecnico tecnologico indirizzo "meccanica e mecatronica") e la Fondazione ITS cui aderisce il nostro istituto, con il percorso biennale di specializzazione in tema di *Intelligenza Artificiale applicata ai processi industriali e produttivi*.

Il Diploma Quadriennale di "Tecnico Meccatronico", pur consentendo al pari degli altri diplomi tecnici l'ingresso diretto del mondo del lavoro o l'accesso alla carriera accademica, trova infatti - nell'ambito di questa particolare sperimentazione - il suo proseguimento ottimale nel biennio di specializzazione ITS.

Il lavoro di co-progettazione in atto

Ad oggi la co-progettazione del percorso 4+2 si sta avvalendo dei seguenti accordi di partenariato:

- ITS: Fondazione Istituto Tecnico Superiore Tecnologie e Industrie Creative (FIT-STIC) <https://www.fitstic.it/>
- Formazione professionale: AECA - Associazione Emiliano Romagna Centri Autonomi Formazione Professionale, Bologna, <https://www.aeca.it/>
- imprese: Marchesini Group - Pianoro (Bo-

logna) (<https://www.marchesini.com/it>).

La co-progettazione ha come obiettivo quello di definire un percorso integrato di formazione in cui le competenze tecnologico-professionali vengono acquisite progressivamente, partendo dai principi tradizionali della meccanica classica, passando per l'automazione industriale, per terminare con le più moderne applicazioni dell'Intelligenza Artificiale nell'ambito dei processi produttivi.

La coprogettazione consente inoltre di ottimizzare l'integrazione tra il quadriennio iniziale e il biennio di specializzazione: alcune delle conoscenze tecniche avanzate di automazione destinate al biennio finale vengono anticipate nei primi anni di formazione, e allo stesso modo alcune competenze tradizionali di meccanica acquisite nella fase iniziale vengono riprese e approfondite nell'ambito dell'ITS.

Per fare ciò, è stato costituito un Comitato Tecnico-Didattico¹ che presiede la stesura della programmazione, col compito di definire il profilo di uscita e, a partire da questo stabilire, i passi che dal primo anno in poi condurranno gradualmente all'acquisizione delle competenze, conoscenze e capacità necessarie per rispondere al meglio alle prerogative del profilo di uscita.

Impostato secondo questo orizzonte, il percorso 4+2 presenta alcune caratteristiche specifiche che ne definiscono compiutamente l'identità:

- l'ampliamento dell'offerta formativa mediante gli accordi di partenariato con le aziende e gli enti del territorio,
- il ricorso alla flessibilità didattica e organizzativa al fine di potenziare l'apprendimento delle discipline STEM (*Science, Technology, Engineering e Mathematics*),

¹ Del Comitato fa parte anche il dott. Stefano Versari, già Capo Dipartimento del Ministero dell'istruzione e direttore dell'USR Emilia-Romagna.

- il coinvolgimento diretto di soggetti del mondo del lavoro nel quadro didattico e di insegnamento,
- il potenziamento delle attività formative programmate in lingua straniera veicolare (CLIL),
- il riferimento alla flessibilità e all'innovazione nell'interpretare l'attuazione della programmazione didattica, con il fine di adattare efficacemente il percorso formativo ad un mondo, quello dell'automazione industriale, sempre più soggetto ad una rapida evoluzione,
- l'introduzione sistematica nel piano di studi delle attività PCTO, con particolare riferimento agli stage aziendali svolti annualmente a partire dalla seconda superiore, per un monte ore totale di circa 500 ore, estendibili – su base volontaria – anche nei periodi estivi.

Una volta completata questa fase, l'intero "piano di studi" (ad oggi in fase di elaborazione) verrà reso disponibile alle famiglie.

L'individuazione degli studenti partecipanti alla sperimentazione

Dovendo garantire il medesimo profilo di uscita dei percorsi quinquennali, la sperimentazione 4+2 si profila sicuramente come un percorso impegnativo, destinato agli allievi/e in grado di dimostrare una propensione allo studio medio/alta ed insieme una buona attitudine verso le competenze tecnico-pratiche.

Proprio per questo, l'accesso al percorso sarà a numero chiuso, secondo una graduatoria stabilita in base ai criteri specificati nel "Piano di Studi", comprendenti:

- i risultati della pagella del secondo anno di scuola media,
- la coerenza con il consiglio orientativo,
- l'esito di un apposito test di ingresso (da svolgersi entro il 10 gennaio dell'anno scolastico di iscrizione).

Riflessioni sulla nuova riforma degli Istituti Tecnici e Professionali del Ministro Valditara a partire dall'esperienza dell'istituto pavoniano "Artigianelli per le arti grafiche" di Trento

Erik Gadotti

Dirigente Istituto pavoniano Artigianelli di Trento

Gabriela Rodriguez

Coordinatrice didattica e responsabile dei progetti europei dell'istituto pavoniano Artigianelli

Lo scenario e le opportunità della riforma per la IeFP e il sistema formativo italiano

La riforma dell'Istruzione tecnica e professionale proposta dal ministro Valditara può rappresentare un'occasione importante per attuare una ristrutturazione sostanziale della scuola italiana che è necessaria per adeguare il sistema scolastico ai profondi cambiamenti di una società che ha subito negli ultimi 20 anni cambiamenti - antropologici, epistemici, ecologici, economici, sociopolitici - di enorme portata e a un'accelerazione sociale senza precedenti (Lévy, 1999; Rosa, 2015). Le tecnologie dell'informazione hanno giocato un ruolo importante in queste trasformazioni andando a cambiare la struttura profonda dei mondi lavorativi. Ad essere diffuso su larga scala nei Paesi occidentali è un lavoro 'immateriale' di tipo cognitivo, che richiede una formazione preliminare e un apprendimento continuo, e implica una marcata componente relazionale, indispensabile per l'elaborazione del sapere applicato. Intelligenza, autonomia, creatività, introspezione risultano valorizzate all'interno di un'esperienza lavorativa vissuta - fisica, cognitiva, emotiva, relazionale - che costituisce il 'capitale umano' delle imprese (Gorz, 2003; Faitini, 2016).

Per riuscire a gestire questi cambiamenti, le persone devono possedere competenze *soft* di tipo cognitivo, emotivo e relazionale con parti-

colare attenzione alla capacità di risolvere problemi e di guidare i processi di innovazione e di cambiamento. Queste competenze sono ad oggi necessarie per gestire anche le dimensioni più personali e relazionale dell'individuo.

Questo mondo, guidato dai paradigmi della complessità, è poco sintonico con una scuola tradizionale che si fonda su un approccio lineare e deterministico e su un'impostazione organizzativa di tipo Taylorista. Impostazione utile e importante in un periodo nel quale era necessario trasmettere un sapere standardizzato a una grande quantità di persone, ma del tutto inadeguato per sviluppare il potenziale individuale e far crescere nello studente quelle competenze sopra evidenziate.

La riforma della scuola si colloca all'interno di questa riflessione. Complessità, non linearità, visione integrata della persona, superamento della distinzione tra corpo e mente, sapere integrato e sistemico sono i concetti chiave che identificano le grandi direzioni da percorrere.

Posta in questi termini la riflessione proposta potrebbe apparire una speculazione astratta sui grandi sistemi antropologici psicologici e sociali, ma in realtà non è così. È proprio nelle pieghe di questi concetti che si nasconde la chiave di volta per una rivoluzione, forse non troppo difficile, del sistema e per questo scopo il concetto della non linearità è forse quello che aiuta meglio a capire la strada da percorrere.

Le novità della riforma e l'esigenza di un nuovo paradigma formativo

Torniamo un attimo alla riforma proposta. Tra le novità più importanti ricordiamo il passaggio degli Istituti Tecnici a 4 anni, la creazione di ecosistemi che integrano l'istruzione secondaria e terziaria accademica e non accademica, la centralità del percorso di apprendimento dello studente, la collaborazione strutturata con il mondo delle imprese.

Si configura uno scenario nel quale si amplia la comunità educativa e formativa nel quale lo studente è inserito che non è più costituita da una sola realtà, la scuola, ma da una rete di realtà che offrono allo studente la possibilità di costruirsi, in un tempo più breve, un proprio percorso formativo e professionale superando il dualismo formazione - lavoro, scuola - azienda. Lo studente ha la possibilità di costruirsi il proprio percorso personalizzato rispondendo alle sue esigenze formative, ai suoi sogni, alle sue aspirazioni. Le imprese non possono che trarne un grande vantaggio. Avere giovani più connessi con il tessuto imprenditoriale aumenta l'opportunità di "fit" tra domanda e offerta e il sostegno all'innovazione dei "campus" non può che favorire lo sviluppo e la competitività del tessuto produttivo.

In questo senso le parole del ministro Valditara sono profondamente vere: *"È una riforma che offre straordinarie opportunità ai nostri giovani, consentendo molte più possibilità di lavoro, e con tempi di ingresso più rapidi. Serve a qualificarli in coerenza con le necessità del mondo imprenditoriale. E ciò significa anche far crescere la competitività delle imprese"*.

Perché tutto questo accada serve però un altro passaggio: la "non linearità" dei percorsi formativi; essa permette ad ogni studente di sfruttare le enormi possibilità offerte da un ecosistema fatto di istituti formativi e imprese. Ad oggi invece, l'impostazione tradizionale della scuola basata sulla classe omogenea e sulle materie risponde ad un approccio "taylorista" dell'apprendimento che non permette di realizzare quanto auspicato dalla riforma.

La "non linearità" dei percorsi formativi richiede anche una struttura organizzativa altrettanto "non lineare", come dimostrano ad esempio le esperienze del Nord Europa; non a caso, esse si basano su un'impostazione modulare della didattica e sulla possibilità per ogni studente di scegliere il proprio percorso risultano più adatte per sfruttare le potenzialità offerte dal nuovo sistema.

L'esperienza del CFP "Artigianelli" verso un modello didattico e organizzativo "non lineare"

Secondo noi, non serve tuttavia andare fuori dall'Italia per trovare esperienze che hanno superato il modello tradizionale. Una di queste è stata sviluppata attraverso un disegno di ricerca del dipartimento di psicologia e scienze cognitive dell'Università di Trento, in collaborazione con l'Istituto Artigianelli per le Arti Grafiche di Trento.

Dal 2009 l'Istituto Artigianelli¹ lavora in sinergia con il Laboratorio di Osservazione, Diagnostica e Formazione (ODFLab) del Dipartimento di Psicologia e Scienze Cognitive (DiPSCo) dell'Università degli Studi di Trento², per la costruzione di un nuovo modello di scuola capace di rispondere alle esigenze formative delle nuove generazioni, alle necessità espresse dalle aziende di essere supportate nel percorso di innovazione e alle esigenze di trovare nuove modalità con le quali gestire la ricerca applicata specifica del settore della grafica, della comunicazione e del design (Faitini et al, 2019). Il progetto era inizialmente nato per supportare i percorsi di ragazzi affetti da disturbi del neurosviluppo. Tuttavia, esso si è dimostrato estremamente efficace anche per sviluppare il potenziale cognitivo, emotivo e relazionale di tutti gli studenti dell'Istituto, nonché per supportare le aziende nel percorso di innovazione.

Alla base del modello ci sono quattro principali concetti:

1. *La logica ecosistemica*: che ha portato alla costruzione di una rete strutturata di realtà

¹ <https://www.artigianelli.tn.it/>

² [https://odflab.unitn.it- https://www.cogsci.unitn.it/](https://odflab.unitn.it-https://www.cogsci.unitn.it/)

formative, aziendali, di ricerca e universitarie che lavorano assieme per offrire agli studenti percorsi formativi personalizzati.

2. *Il superamento delle classi omogenee e delle materie.* Il modello adottato dall'Istituto prevede il superamento delle materie disciplinari in favore di un sistema a moduli e il superamento della classe omogenea.
3. *Il passaggio a una didattica basata sull'interazione con il reale e orientata a insegnare il problem solving complesso.* La didattica dell'istituto è principalmente orientata a insegnare agli studenti le soft skills con particolare attenzione alla capacità di risoluzione dei problemi attraverso l'utilizzo di tecniche strutturate di design.
4. *La sinergia tra il sistema universitario e i percorsi ITS.*

All'interno di questo contesto, lo studente ha la possibilità di costruirsi un proprio percorso personalizzato, sfruttando le possibilità offerte dalle diverse realtà dell'ecosistema.

A nostro parere, il passaggio dal modello "lineare" delle classi omogenee al sistema "non lineare" dei corsi permette di risolvere anche il grande problema della compattazione del curriculum dei 5 anni in 4 anni, che si rende necessario se si rimane nella logica della semplice linearità.

Nella logica della complessità da noi assunta, infatti, è il sistema dei corsi nel suo insieme che garantisce il raggiungimento del titolo in 4 anni, senza vincolare lo studente che viene lasciato libero di costruire il proprio percorso. Nella nostra visione, pertanto, uno studente potrà svolgere i corsi necessari per sostenere il diploma di stato in 4 anni, mentre un altro potrà impiegare più tempo. All'interno di questo nuovo modo di pensare la scuola, viene salvaguardata la logica del sistema ma, al tempo stesso, viene salvaguardata l'individualità della persona.

Cambiando i paradigmi con i quali si legge e si interpreta la realtà, si può ricucire così la frattura tra il sistema e la persona.

Il parere di Guido Carlo Torrielli¹

Presidente della Rete ITS Italia,
l'associazione che raccoglie le Fondazioni ITS Academy

Come Fondazioni ITS quale è il vostro giudizio sul Ddl 924 (4+2) e in particolare circa la sperimentazione della nuova filiera tecnologico-professionale che partirà a settembre 2024?

Il progetto del Ministero va nella direzione giusta, cioè di allineamento all'Europa. Viene riconosciuto un ruolo importante agli ITS che però restano liberi di partecipare ai campus. Sicuramente il 4+2 rappresenta un'opportunità per le nostre Fondazioni, in quanto può essere un bacino potenziale di reclutamento dei nostri allievi, ma alla fine decideranno comunque le aziende che devono avere ragazzi ben preparati.

Sul piano pratico, vedremo intanto come andrà il primo incontro con le scuole che hanno aderito, organizzato dal Ministero (*il 23 maggio, ndr*). Certamente c'è una situazione fortemente differenziata sul piano territoriale: in alcune regioni vediamo una buona convergenza istituzionale (tra Stato e Regioni), in altre meno, e questo è confermato anche dai dati di adesione delle scuole.

Dal vostro osservatorio, come è stato finora recepito il Ddl dalle imprese?

Positivamente mi pare. Confindustria ad esempio ha mostrato grande interesse verso questa sperimentazione. Le imprese tuttavia devono impegnarsi e investire (tempo e soldi) per gestire delle partnership efficaci; non sempre però hanno le condizioni necessarie per farlo. Come ho ribadito in altre occasioni (*intervista a "Tutto ITS Academy", ndr*) molte grandi imprese, attraverso le loro Academy, prendono i ragazzi dal mondo della scuola e li inseriscono formandoli direttamente. Ma siccome il tessuto italiano è fatto di piccole

imprese, che non hanno Academy, noi ITS possiamo essere le Academy di queste piccole e medie imprese.

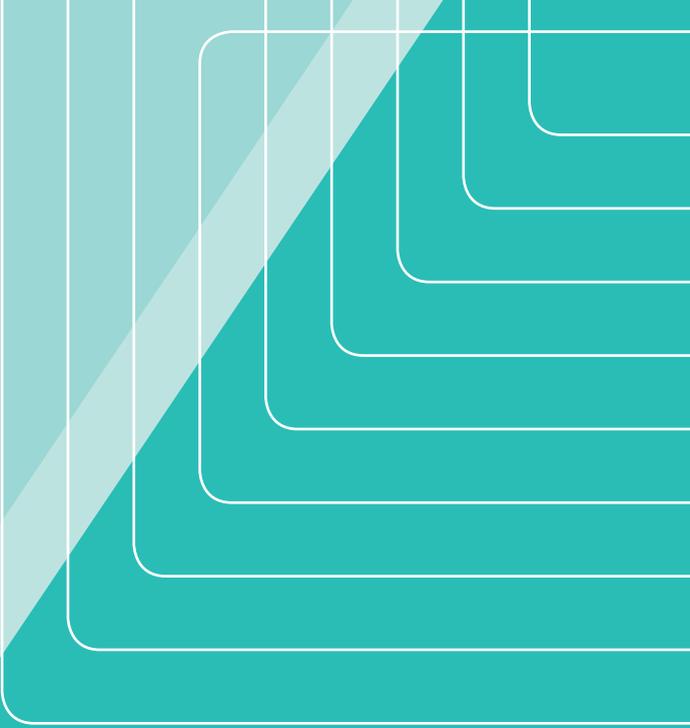
Molte Fondazioni sono già state coinvolte nelle reti previste dalla sperimentazione. Come state procedendo e/o come pensate di contribuire alla fase di progettazione?

Non ho ancora un ritorno diretto e analitico da parte di queste Fondazioni su quello che avviene sul campo. Sappiamo però che entreranno in gioco più direttamente tra quattro anni, ma dobbiamo esserci fin dall'inizio. Va detto tuttavia che le Fondazioni hanno in questo momento ben altre priorità e problemi da affrontare, collegati all'implementazione (molto complessa ed impegnativa) dei provvedimenti attuativi della legge di riforma n. 99 del 2022.

Ho saputo che alcune delle vostre Fondazioni hanno espresso delle perplessità sulla partecipazione ai percorsi di filiera da parte degli allievi diplomati nei percorsi di IeFP. Come vedete il ruolo della formazione professionale nella nuova filiera? Che cosa dovrebbero fare gli Enti di formazione professionale (e le Regioni) per favorire e sostenere la costituzione delle reti e dei campus previsti?

Io penso che ci sia spazio per tutti i soggetti formativi. Credo però che sia stato un errore concedere così poco tempo alla formazione delle reti per la sperimentazione. Inoltre sarebbe stato meglio aprire anche ai licei. È indubbio, infatti, che oggi è in atto una forte selezione dei talenti, quindi i CFP ne devono tener conto. Non escludo che in futuro possano nascere degli istituti tecnologici di qualità specificamente rivolti ai profili professionali di livello 4 EQF, oggi molto richiesti dalle imprese.

¹ Questa breve intervista è stata condotta il 16.5.2024. Ne riportiamo una sintesi, curata da Arduino Salatin.



**Cantiere delle riforme:
L'attuazione dell'autonomia
differenziata delle regioni a
statuto ordinario: le sfide per il
sistema formativo e la leFP**

Nota introduttiva

a cura di Arduino Salatin

Professore Emerito IUSVE Venezia

Il 19 giugno 2024 la Camera ha approvato in via definitiva il “Ddl Calderoli” sull’autonomia differenziata¹. Il 13 luglio la legge n. 86/2024 è entrata in vigore.

La norma, prevista dal programma di Governo e sostenuta in particolare dalla Lega, è stata fortemente criticata dalle opposizioni parlamentari che hanno avviato il percorso per un referendum abrogativo. Anche le Regioni appaiono divise tra loro: mentre Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia sostengono la nuova legge e hanno già avanzato la richiesta di devoluzione delle materie che non prevedono la definizione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni), altre regioni (come la Puglia, la Sardegna, la Toscana e la Campania) hanno fatto ricorso alla Corte Costituzionale, contestando la legittimità stessa della legge. Questa polarizzazione determinatasi a livello istituzionale ha reso evidente come il processo avviato risulti particolarmente complesso e divisivo; lo confermano anche le recenti pronunce negative della Conferenza episcopale italiana, di molti costituzionalisti, istituti di ricerca e altri osservatori qualificati².

Non è naturalmente nostra intenzione affrontare in questa sede tali complesse questioni, anche perché l’iter attuativo sarà ancora lungo. Ci limitiamo ad una focalizzazione relativa all’ambito del sistema formativo nazionale³, con particolare riferimento alla IeFP.

A tal proposito, è interessante richiamare il fatto che la IeFP costituisce già un esempio empirico di “autonomia differenziata”, in quanto la formazione professionale è *competenza esclusiva* delle Regioni. Le modalità di esercizio e gli effetti pratici di tale funzione sono quindi sotto gli occhi di tutti; quello che si può fino ad ora constatare, tuttavia, è la prevalenza degli aspetti critici rispetto alle opportunità previste, in particolare per quanto riguarda l’assenza di un vero e proprio sistema nazionale, in grado di tutelare i diritti basilari dei giovani in tutte le regioni e di assicurare un’offerta formativa di qualità.

In tale prospettiva, l’avvio del processo di autonomia differenziata, al di là dei tecnicismi e delle contrapposizioni ideologiche in atto, può diventare una buona occasione per (ri)accendere il faro sulla “risorsa IeFP” per il nostro paese, in una fase di profonda trasformazione non solo economica e tecnologica, ma soprattutto sociale e generazionale.

¹ Con tale termine si indica – in termini semplificati – il riconoscimento, da parte dello Stato, dell’attribuzione a una regione a statuto ordinario di una autonomia legislativa su certe materie di competenza “esclusiva” dello Stato e su altre di competenza “concorrente” con lo Stato (cfr. “Tuttoscuola, 2023). In termini più generali e andando oltre il quadro strettamente giuridico, va detto che la questione si può inserire nella più ampia prospettiva dei processi di sussidiarietà e di governance “federalista”. Tale prospettiva costituisce, infatti, una risposta al tema della crescente complessità dei sistemi sociali e politici, in cui il “mix tra autonomia e cooperazione” dal basso può rappresentare uno “strumento di navigazione” particolarmente efficace (cfr. DE TONI A.F., *Decalogo della complessità*, Guerini e associati, Milano, 2024).

² Si veda, tra gli altri, ad esempio: l’e-book curato dalla rivista on-line “Lavoce.info.it” (“La storia infinita dell’autonomia differenziata”) e la nota curata da Mariella Volpe per il Forum Disuguaglianze e diversità (“Autonomia differenziata e disuguaglianze di accesso ai servizi”), entrambi accessibili su web.

³ Per un inquadramento della questione rispetto al sistema di istruzione, si veda l’utile dossier curato dalla rivista “Tuttoscuola”, dal titolo “Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l’istruzione”, febbraio 2023 (scaricabile gratuitamente dal web). Sul piano operativo, non mancano in Italia dei “precedenti” interessanti di autonomia differenziata in campo scolastico e formativo, che tuttavia vanno considerati con cautela in termini di possibile trasferibilità. Quello, a nostro parere, più evoluto è rappresentato dalla Provincia autonoma di Trento, il cui speciale statuto di autonomia ha portato alla progressiva costruzione di un sistema di istruzione e di formazione professionale con tratti particolarmente innovativi, ma che sono stati resi possibili anche grazie alla cospicua disponibilità di risorse economiche.

La nuova cornice legislativa costituisce in ogni caso una scommessa importante anche per gli Enti della formazione professionale e per il sistema di IeFP, in particolare nelle sue articolazioni regionali e territoriali, con un'attenzione prioritaria alle condizioni di accessibilità ed equità.

In attesa dell'evoluzione dell'iter attuativo e in particolare della definizione dei LEP (attesa entro il 2025), abbiamo pensato di fare il punto con alcuni esperti del mondo della formazione professionale e della scuola, dato che le interconnessioni tra i due sistemi saranno - auspicabilmente - destinate ad aumentare nei prossimi anni.

Il quadro che emerge appare piuttosto articolato, presentando questioni delicate ancora aperte che dovranno essere risolte nei prossimi mesi.

Il costituzionalista **Giulio Salerno** tratteggia in modo molto puntuale il quadro giuridico generale per l'attuazione dell'autonomia differenziata, comprese le previsioni in materia di LEP, con una speciale attenzione alle implicazioni relative alla realtà del sistema di istruzione e della IeFP. Per quanto riguarda i LEP in materia di istruzione, viene dato conto del lavoro preparatorio fin qui fatto, che ha interessato i seguenti punti: a) diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; b) articolazione e struttura dei cicli scolastici; c) sistema integrato 0-6; d) curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; e) assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; f) valutazione alunni: primo e secondo ciclo di istruzione; g) esami di Stato; h) istruzione e formazione professionale; i) istruzione per gli adulti; j) programmazione: formazione delle classi; k) parità scolastica; l) personale; m) edilizia; n) digitalizzazione; o) diritto allo studio. Importante è infine l'avvertenza conclusiva dell'Autore che segnala come, in base a quanto previsto dalla legge n. 86/2024, ***se non si giungerà alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non potrà concretamente avviarsi.***

A seguire, **Eugenio Gotti**, esperto di sistemi formativi, pur riprendendo la questione dei LEP nazionali con cui occorrerà misurarsi, sottolinea il ***tema cruciale del loro finanziamento***, reputando come decisivo per il processo di autonomia il tema finanziario. L'Autore sottolinea infatti che la vera partita per la IeFP non è tanto sull'autonomia rafforzata in senso generale, quanto sul versante del federalismo fiscale, cioè in concreto "sulla quantificazione del costo e del fabbisogno standard per l'erogazione del servizio e dell'applicazione del federalismo fiscale che prevede per le Regioni a statuto ordinario la sostituzione del trasferimento di risorse dallo Stato centrale alle regioni ad un trasferimento alle regioni di quote di fiscalità". In termini più analitici, si richiama il fatto che per la IeFP l'attuazione di questa riforma comporta la "possibilità che, per il trasferimento di quote di fiscalità alle Regioni, il costo standard venga calcolato sulla base della UCS europea di € 5.995/allievo/anno, come da Regolamento delegato UE 2021/702, già recepita come possibilità dal Ministero del Lavoro nell'ambito del sistema duale IeFP. Ancor meglio potrebbe essere utilizzata l'UCS a € 6.654/allievo/anno sulla base del Regolamento delegato (UE) 2023/1676 emanato il 21 settembre 2023. Tale importo è quello definito dal Regolamento comunitario per tutti i percorsi di secondo ciclo e istruzione post secondaria non terziaria. Questo costo standard, moltiplicato per il numero di allievi presenti nei CFP - non stiamo parlando in questo momento dell'offerta IeFP in sussidiarietà - portano ad un volume di risorse superiore al miliardo di euro l'anno contro gli attuali finanziamenti statali che sono, ricordiamo, 189 milioni per l'IeFP ordinaria e circa 125 per la IeFP in duale". Tuttavia, non va dimenticato che per garantire a tutte le Regioni le risorse pari al loro fabbisogno standard si dovranno attivare una serie di meccanismi adattativi e perequativi, di cui bisognerà tenere conto e vederne le modalità di esercizio effettivo negli anni.

I successivi due interventi sono centrati sulle problematiche del sistema di istruzione, rispetto al quale vengono declinate alcune specificità e anche preoccupazioni.

Afonso Rubinacci, ex dirigente del Ministero dell'istruzione e redattore della rivista "Tuttoscuola", sottolinea, a sua volta, che la materia istruzione, in quanto legata ai diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale, è subordinata alla determinazione dei LEP. Il riconoscimento di una

maggiore autonomia avverrà dopo la loro determinazione con l'attribuzione della relativa copertura finanziaria, necessaria per l'assegnazione delle funzioni. Egli segnala, in particolare, i **4 attori principali implicati nel processo che si apre: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche**. In questo quadro "potrebbero rientrare la definizione, i limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli ordinamenti scolastici, i curricula dei cicli, i programmi di studio, la carriera degli studenti, i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, la valutazione del sistema d'istruzione, i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA, la formazione iniziale e continua dei docenti, i diritti e gli obblighi delle scuole non statali e paritarie, i criteri di coordinamento informativo, statistico e informatico delle banche dati delle Amministrazioni statale, regionale e locale". Guardando ai **possibili effetti positivi dell'autonomia**, l'Autore sostiene che "una più specifica visione dell'istruzione tecnica e professionale sul proprio territorio potrebbe migliorare il rapporto domanda-offerta di formazione in relazione al mondo aziendale, una maggiore flessibilità dei curricula per essere in grado di interpretare da un lato la realtà produttiva del territorio e dall'altro il cambiamento culturale e tecnologico in atto, l'acquisizione di personale docente proveniente dalle imprese e tirocini che arricchiscono gli ambienti di apprendimento". Circa l'atteggiamento da assumere verso l'autonomia, secondo Rubinacci, non si tratta solo di prevenire le discriminazioni e i disequilibri (tra ricchi e poveri, tra nord e sud), ma di impegnarsi affinché vi sia crescita economica nel Paese e affinché i LEP servano ad aumentare il valore di funzioni e servizi da assicurare ai cittadini e a migliorare l'iniziativa dei territori, e quindi ad arricchire il sistema Paese nel suo complesso. Ciò comporterà anche di affrontare il tema della riallocazione delle competenze tra Stato e Regioni mediante un **nuovo progetto di governance del sistema d'istruzione e di istruzione e formazione professionale**.

Marco Rossi Doria, ex sottosegretario all'istruzione nel Governo Monti e attuale Presidente della Fondazione "con i bambini", evidenzia la crucialità dei possibili effetti dell'autonomia in termini di eguaglianza. La questione chiave, infatti è la seguente: "oggi, la domanda che si fanno insegnanti, mamme, papà, nonni, educatori è, in sostanza, una sola: ma il legislatore che ha scelto questa forma di autonomia regionale, se sa come stanno le cose, le vuole cambiare in meglio o no?"

Proprio per questo, secondo l'Autore, la questione dell'autonomia differenziata "non ha nulla di ideologico o di riferibile alle contrapposizioni tra partiti, così come queste sono comunemente riportate dai media", ma riguarda la vita concreta delle comunità locali e delle persone. **L'attenzione va posta in particolare sui divari territoriali**: infatti, come ben dimostrato dai dati riportati nell'articolo, "la regionalizzazione sostanziale dell'istruzione non immagina né prevede, infatti, una forte politica nazionale perequativa e, dunque, un cambiamento in positivo per chi sta peggio ma il sostanziale congelamento della situazione, che è in fortissimo squilibrio e, in tal modo, la separazione dei destini in campo educativo tra le diverse regioni e i diversi territori nelle regioni e chi vi nasce e vi cresce. Insomma, il congelamento delle disuguaglianze su base regionale senza meccanismi forti, capaci di aggredire le disuguaglianze educative tra regioni, tra macro-aree e tra diversi territori anche nelle regioni stesse impedisce, di fatto, un cambiamento sistemico a favore di maggiore equità e sfavorisce i processi emancipativi per bambini e ragazzi. L'autonomia così concepita rende molto più deboli tutti i percorsi che riscattano dal 'destino annunciato' attraverso l'istruzione". Rispetto all'approccio fin qui seguito, l'autore sostiene che l'impianto dell'autonomia differenziata pare non tenere conto della realtà educativa italiana: di qui la **necessità di "invertire la rotta"** per "coniugare l'autonomia regionale e locale con una grande azione repubblicana di giustizia educativa su base perequativa e solidale".

Attuazione dell'autonomia differenziata e LEP nell'istruzione e nella IeFP: i profili giuridici

Giulio M. Salerno

Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Macerata

Il quadro di riferimento costituzionale dell'autonomia differenziata e la normativa in materia di istruzione e formazione professionale

La Costituzione - come modificata dalla legge costituzionale n. 3/2001 - prevede nell'art. 116, comma 3, Cost. la cosiddetta autonomia differenziata, ossia la possibilità di attribuire "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni a statuto ordinario, così estendendo anche a queste ultime, seppure con specifiche modalità e entro appositi limiti, il principio di asimmetria che la Costituzione prevedeva originariamente soltanto per le Regioni a statuto speciale. In altri termini, con l'autonomia differenziata si supera l'uniforme attribuzione delle medesime competenze a tutte le Regioni a statuto ordinario, e si consente, alle Regioni a statuto ordinario che lo richiedano, di esercitare compiti e funzioni ulteriori rispetto ai compiti e alle funzioni che spettano, in via generale, a tutte le Regioni a statuto ordinario. Nelle Regioni che chiederanno l'autonomia differenziata, in definitiva, i compiti e le funzioni "ulteriori" non saranno più esercitati dallo Stato, ma dalle Regioni stesse. Queste ultime, quindi, avranno maggiori responsabilità rispetto alle altre Regioni a statuto ordinario nelle quali resteranno fermi tutti i compiti e tutte le funzioni già spettanti allo Stato e da quest'ultimo, dunque, attualmente esercitati.

L'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni ordinarie, in particolare, può avvenire soltanto nelle materie espressamente indicate nello stesso art. 116, comma 3, Cost., che rinvia, da un lato, al lungo elenco (posto nell'art. 117, comma

3, Cost.) delle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, e, dall'altro lato, ad alcune materie di competenza esclusiva dello Stato (tra quelle, cioè, che sono indicate nell'elenco presente nell'art. 177, comma 2, Cost.). In particolare, per quanto qui di interesse, tra le materie nelle quali potrà essere chiesta l'autonomia differenziata rientrano sia l'"istruzione" (in quanto materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni), sia le "norme generali sull'istruzione" (in quanto materia di competenza esclusiva dello Stato che l'art. 116, comma 3, Cost. indica espressamente tra quelle differenziabili). Circa le "norme generali sull'istruzione", più precisamente, va ricordato che esse riguardano non soltanto l'istruzione scolastica, ma anche la disciplina della IeFP. E quest'ultima, se di per sé è già una materia di competenza esclusiva delle Regioni ai sensi del terzo comma dell'art. 117, comma 3, Cost., nello stesso tempo è senz'altro subordinata alle "norme generali sull'istruzione" dettate con legge dello Stato (come, più volte, è stato ricordato dalla Corte costituzionale). Dunque, dato che la materia rappresentata dalle "norme generali sull'istruzione" può essere complessivamente oggetto del processo di autonomia differenziata, ciò potrà avvenire anche in relazione alle "norme generali sull'istruzione" che concernono in modo specifico la disciplina della IeFP.

Circa il procedimento di attuazione dell'autonomia differenziata, poi, l'art. 116, comma 3, Cost. prevede che, per ciascuna Regione richiedente, sia necessaria una specifica legge approvata dal Parlamento con la maggioranza assoluta (e quindi dei componenti, e non con la consueta maggioranza cd. semplice, cioè dei presenti) in ciascuna Assemblea "sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata" e dopo aver sentito il parere dei relativi enti locali. Inoltre, sempre l'art. 116, comma

3, Cost. prescrive che tali leggi di approvazione delle singole intese con le Regioni rispettino i principi stabiliti in materia di finanza pubblica dall'art. 119 Cost.

La L.86/2024 e i processi di determinazione dei LEP

Sono passati più di vent'anni e sino ad oggi il meccanismo non è stato applicato, a dispetto delle richieste variamente formulate da non poche Regioni (e talvolta anche sostenute da appositi *referendum* a livello regionale), richieste che, tra l'altro, hanno avuto per oggetto anche l'istruzione e la IeFP. Alcuni Governi, e relative maggioranze parlamentari, si sono dimostrati contrari; altri Governi, sia di centro-destra che di centro-sinistra, pur tendenzialmente favorevoli, non sono riusciti nell'impresa. L'attuale esecutivo, in base al programma presentato agli elettori, è favorevole all'attuazione di questo meccanismo e, al fine di perseguire questo obiettivo, ha compiuto alcune scelte decisive di metodo. In primo luogo, al contrario di quanto provato, ad esempio, dal Governo Gentiloni (2016-2018), non si è direttamente intrapresa la strada dell'approvazione delle singole intese con le Regioni richiedenti, ma si è deciso di seguire un percorso preliminare e più complessivo al fine di disporre di una cornice legislativa che definisca regole e criteri da applicare in modo omogeneo per tutte le Regioni richiedenti l'autonomia differenziata. Pertanto, il Governo ha presentato un disegno di legge contenente le disposizioni di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., disegno di legge che, in più punti modificato dal Senato, è stato infine approvato dalla Camera dei deputati. È stata così promulgata la legge 26 giugno 2024, n. 86, che detta, quindi, le norme legislative di attuazione dell'autonomia differenziata.

Va ricordato che nei confronti di tale legge alcune Regioni stanno ricorrendo al sindacato della Corte costituzionale in relazione a presunti vizi di costituzionalità, così come, sempre su iniziativa delle medesime Regioni e parallelamente mediante la raccolta delle sottoscrizioni popolari da parte di uno schieramento riconducibile alle forze di opposizione, si sta proponendo la richiesta di referendum

abrogativi, sia su tutta la legge che su talune disposizioni di quest'ultima. Tuttavia, occorrerà del tempo per conoscere l'esito di tali azioni aventi finalità oppositive rispetto all'autonomia differenziata nel suo complesso, ovvero, in senso più circoscritto, al processo di attuazione così come previsto dalla legge n. 86/2024. Occorrerà attendere, infatti, da un lato, la conclusione del giudizio della Corte costituzionale sui ricorsi regionali (secondo tempistiche che da ultimo si aggirano attorno a poco meno di un anno, ma che potrebbero essere anche abbreviate), e, dall'altro lato, lo svolgimento delle consultazioni popolari che, se le richieste referendarie supereranno ad inizio 2025 il filtro di ammissibilità spettante alla Corte costituzionale, non potranno essere indette prima della primavera del 2025.

In particolare, va segnalato che la legge n. 86/2024 ha confermato l'impostazione già stabilita con la legge di bilancio per il 2023, ovvero che il procedimento di autonomia differenziata deve essere accompagnato dalla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" (cd. LEP), concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Si è così ripresa un'impostazione che era stata proposta - peraltro senza riuscire nell'intento - dal secondo Governo Conte. In sostanza, deve essere reso manifesto il quadro complessivo delle vigenti disposizioni di legge statale che impongono a tutte le pubbliche amministrazioni i principi, i criteri e le modalità di pari erogazione dei servizi pubblici - come, ad esempio, l'istruzione scolastica e la IeFP - connessi a diritti civili e sociali (come, per l'appunto il diritto all'istruzione e formazione sia nell'istruzione scolastica che nella IeFP) che devono essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. E conseguentemente, va aggiunto, deve essere reso chiaramente manifesto il quadro complessivo delle risorse che sono appostate a favore degli enti territoriali - ossia le Regioni - per l'esercizio delle rispettive competenze in questi ambiti. Sicché, in definitiva, l'autonomia differenziata non viene separata, ma affiancata dalla presenza dei LEP e dalla corrispondente previsione delle risorse che ne consentano la concreta realizzazione in ogni Regione in modo uniforme.

Ovviamente, il grado di uniformità regolatoria dipende dall'estensione e dalla profondità dei LEP previsti dalle leggi vigenti - e da come il legislatore statale vorrà, in futuro, modificarli o integrarli - così come il grado di finanziamento dipende dall'ammontare e dalla distribuzione territoriale delle risorse destinate, attualmente e in futuro, a garantire l'erogazione dei predetti servizi pubblici nel rispetto dei LEP.

A tal fine, già la legge di bilancio per il 2023 aveva disciplinato la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati. Tale procedura è stata ripresa e stabilizzata con la legge da ultimo approvata, ove è stato confermato che la determinazione dei LEP debba essere accompagnata anche dalla determinazione di una specifica modalità di finanziamento, cioè secondo costi e fabbisogni standard e non più secondo la spesa storica.

Inoltre, in una prima fase transitoria - ovvero entro la fine del 2024 - i LEP e i costi e fabbisogni standard saranno individuati a legislazione vigente e dunque con atti non legislativi (ovvero mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri), nel rispetto degli equilibri di bilancio - ossia tenendo conto delle risorse finanziarie attualmente appostate - e secondo la procedura già prevista dalla legge di bilancio per il 2023 (procedura che sarà descritta tra poco). In una seconda fase, ovvero entro giugno del 2026, la legge n. 86/2024 prevede che i LEP siano definiti mediante decreti legislativi, e comunque con atti aventi valore di legge che avranno la possibilità di modificare la legislazione vigente, anche rideterminando i LEP esistenti oppure stabilendone di nuovi ed ulteriori; ovviamente tali decreti legislativi potranno essere adottati soltanto a seguito o comunque contestualmente all'individuazione - sempre in via legislativa - delle necessarie coperture finanziarie.

In particolare, la legge n. 86/2024 prevede che i LEP saranno definiti mediante gli appena ricordati decreti legislativi in relazione ad un apposito elenco di materie, tra le quali sono espressamente indicate, per l'appunto, anche le materie di nostro interesse, ovvero l'istruzione e la IeFP. Inoltre, la legge n. 86/2024 pre-

vede che in relazione alle materie per le quali si prevede la determinazione dei LEP, e quindi anche per le materie dell'istruzione e della IeFP, il trasferimento delle ulteriori funzioni alle Regioni che richiederanno l'attuazione dell'autonomia differenziata, è subordinato alla preventiva determinazione dei medesimi LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard, nei limiti delle risorse finanziarie che saranno rese disponibili nelle leggi di bilancio. Si prescrive poi che, qualora dalla determinazione dei predetti LEP derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che provvederanno allo stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese. E ciò al fine di scongiurare possibili disparità di trattamento tra Regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.

Circa l'appena richiamata procedura di determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard che è prevista nella legge di bilancio per il 2023 (e, come già detto, è stata mantenuta ferma in via transitoria dalla legge n. 86/2024), l'attività in questione è affidata - secondo le funzioni e i compiti indicati al comma 793 dell'art. 1 l. n. 197/2022 - ad una apposita Cabina di regia, che è composta dal Presidente del Consiglio, da alcuni Ministri, dal Presidente della Conferenza delle Regioni, dal Presidente dell'UPI e dal Presidente dell'ANCI, o da loro delegati. La Cabina di regia, che dovrà terminare i suoi lavori entro il 2024, trova supporto nella "Commissione tecnica per i fabbisogni standard", cui spetta il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionale le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard. Infine, la Cabina di regia predisporrà gli schemi di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, cui spetterà la definitiva determinazione dei LEP e dei costi e fabbisogni standard. Inoltre, con DPCM 23 marzo 2023 è stato istituito un apposito Comitato tecnico scientifico (il cd. CLEP), presieduto dal Prof. Cassese, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, e che ha già trasmesso l'e-

sito dei suoi lavori relativi all'individuazione delle materie o degli ambiti di materie che siano riferibili ai LEP - tra le quali rientrano anche la "istruzione" e le "norme generali sull'istruzione" e quindi anche la IeFP - e conseguentemente i LEP riscontrati o comunque desumibili nella legislazione vigente. IL CLEP ha previsto, poi, che nella sua prosecuzione dei lavori - che dureranno sino a fine 2024 - si proceda anche alla individuazione dei LEP, così come risultanti dalla normativa vigente, nelle materie diverse e ulteriori rispetto a quelle dell'art. 116, comma 3, Cost.

Lo stato dell'arte dei LEP in materia di istruzione

Circa gli esiti del CLEP in relazione alle materie dell'istruzione e delle norme generali sull'istruzione, va rilevato che, in coerenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale, si sono individuati i LEP che indicano "specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (così Corte cost. n. 285/2005), e si è ritenuto che i LEP non consistono solo nei livelli di prestazione concretamente erogate, ma anche in tutti gli "standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi" alla disciplina della materia ai fini dell'erogazione delle prestazioni (così Corte cost. n. 192/2017 e n. 231/2017). E dunque, considerato che nelle materie qui in questione la previsione espressa di livelli essenziali è piuttosto rara, si è proceduto soprattutto all'individuazione dei LEP rintracciabili nell'ambito di un panorama normativo particolarmente articolato, stratificato e composito, non sempre organico, e spesso caratterizzato da interventi a carattere settoriale se non addirittura congiunturale. In particolare, come indicato nella relazione del CLEP in relazione alle materie qui in oggetto, "i LEP sono stati individuati nelle norme che consentono di garantire prestazioni di istruzione e formazione per tutti i giovani under 16 e under 18 in modo uniforme (con le eventuali deroghe espressamente previste dalla medesima legislazione) su tutto il territorio nazionale, non limitandosi a indicarli nel raggiungimento del titolo di studio, ma valutando retrospettivamente come le prestazioni del sistema pubblico di istruzione consentono

universalmente a tutti i giovani cittadini di arrivare a sostenere gli esami di Stato con un potenziale di risultato omogeneo".

Più in dettaglio, l'analisi è stata compiuta in relazione ai seguenti ambiti: a) diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica; b) articolazione e struttura dei cicli scolastici; c) sistema integrato 0-6; d) curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento; e) assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli; f) valutazione alunni. Primo e secondo ciclo di istruzione; g) esami di Stato; h) istruzione e formazione professionale; i) istruzione per gli adulti; j) programmazione: formazione delle classi; k) parità scolastica; l) personale; m) edilizia; n) digitalizzazione; o) diritto allo studio.

E, di conseguenza, i LEP sono stati individuati nelle seguenti normative legislative:

a) **diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica**: nella legislazione che prescrive i criteri, i presupposti e le procedure per la definizione della rete scolastica relativa alle istituzioni scolastiche del sistema educativo di istruzione e formazione, alle istituzioni formative accreditate dalle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano e alle istituzioni del sistema di istruzione e formazione professionale, tenendo conto della necessità di salvaguardare le specificità delle istituzioni scolastiche dei comuni montani, delle piccole isole e delle aree geografiche con proprie caratteristiche linguistiche e con marginalità sociali e territoriali; e, inoltre, ove si definiscono i criteri per la definizione del contingente di Dirigenti scolastici e Direttori dei servizi generali amministrativi con rapporto di lavoro a tempo indeterminato;

b) **articolazione e struttura dei cicli scolastici**: nella legislazione che prescrive l'assetto, la scansione e la durata del primo e del secondo ciclo di istruzione e dei relativi gradi;

c) **sistema integrato 0-6 anni**: nella legislazione che prescrive il servizio di asili nido a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge, e il servizio di scuola dell'infanzia a livello comunale, con riferimento a tutto il territorio nazionale secondo i livelli minimi stabiliti dalla legge;

d) **curricula dei cicli, programmi degli studi, obiettivi di apprendimento**: nella legislazione che prescrive i curricula e il profilo delle com-

petenze da possedere al termine di ogni ciclo di istruzione per lo sviluppo delle competenze relativi ai campi di esperienza e alle discipline;

e) **assetti didattici, quadri orari, scansione dei percorsi**, per gradi e cicli: nella legislazione che prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione;

f) **valutazione alunni**: nella legislazione che prescrive i presupposti, caratteri, modalità di espressione e finalità della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, ivi compresi i criteri per l'ammissione alle classi successive;

g) **esami di Stato**: nella legislazione che prescrive i criteri del procedimento e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione e conseguente attribuzione del titolo di studio, nonché i criteri del procedimento e modalità di svolgimento dell'esame di Stato per coloro che non abbiano frequentato né la scuola statale né le scuole paritarie anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico;

h) **istruzione e formazione professionale (IeFP)**: nella legislazione che prescrive le prestazioni necessarie per il riconoscimento dei percorsi formativi di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale (IeFP); nonché gli standard minimi formativi e qualifiche, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli conseguiti;

i) **istruzione per gli adulti**: nella legislazione che prescrive i presupposti, i caratteri, le finalità e le modalità per i percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti;

j) **programmazione: formazione delle classi**: nella legislazione che prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale i requisiti, i presupposti, i criteri e modalità per la formazione delle classi di scuola d'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado, scuola secondaria di secondo grado; inoltre, dalla normativa che prescrive puntualmente, anche al fine di garantire l'invarianza della spesa, i parametri per la costituzione delle sezioni e classi relative a ciascun ciclo e gra-

do di istruzione, ferme restando le deroghe previste a legislazione vigente;

k) **parità scolastica, pluralismo scolastico e trattamento equipollente**: nella legislazione che prescrive, con riferimento a tutti i bambini della scuola dell'infanzia e agli alunni del primo e del secondo ciclo di istruzione, i criteri per il riconoscimento di un trattamento scolastico equipollente tra i frequentanti delle scuole statali e non statali, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; e i requisiti e le modalità, uniformi su tutto il territorio nazionale, per il riconoscimento della parità scolastica alla stregua del pluralismo costituzionalmente garantito;

l) **personale**: circa il reclutamento, la formazione e lo stato giuridico nella legislazione che prescrive quanto segue: 1) le modalità e i percorsi accademici che permettano di acquisire standard professionali uniformi, necessari al conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento; 2) la definizione del profilo professionale del docente specializzato nel sostegno agli alunni con disabilità; 3) lo svolgimento di uniformi procedure selettive di reclutamento idonee a garantire la verifica delle competenze e delle capacità di insegnamento e/o professionali, del personale docente, del personale dirigente scolastico e del personale amministrativo; 4) il periodo di formazione e prova del personale scolastico, antecedente alla conferma nei ruoli; 5) l'aggiornamento professionale, la formazione continua e relative modalità di verifica del personale scolastico;

m) **edilizia**: nella legislazione che prescrive, da un lato, i criteri e ai parametri che assicurano: 1) lo sviluppo qualitativo e una adeguata collocazione sul territorio degli edifici; 2) la conformità agli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica degli edifici; 3) le modalità relative alla programmazione degli interventi di edilizia scolastica; 4) la trasparenza e la conoscibilità dei dati relativi agli investimenti relativi al patrimonio immobiliare destinato all'edilizia scolastica; e, dall'altro lato, i requisiti, criteri, procedimenti e modalità per l'adeguamento degli edifici scolastici, su tutto il territorio nazionale, al rispetto dei presupposti in tema di: 1) disciplina antincendio, igiene e sanità degli ambienti; 2) eliminazione delle barriere architettoniche; 3) sicurezza sui luoghi di lavoro;

n) **digitalizzazione:** nella legislazione che prescrive, da un lato, i criteri, gli indirizzi e i programmi, anche di investimento, necessari per sviluppare e migliorare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento, includendo anche le misure atte a favorire la formazione dei docenti per l'innovazione didattica e lo sviluppo della cultura; e, dall'altro lato, le misure finalizzate a garantire il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché ad identificare gli indirizzi, strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, nel garantire la continuità didattica in presenza;

o) **diritto allo studio:** con riferimento all'inclusione scolastica nella legislazione che prescrive le attività finalizzate a garantire l'inclusione scolastica, la pari dignità tra tutti i soggetti, le attività finalizzate ad assicurare processi di formazione continua, aggiornata in tema di inclusione scolastica per tutto il personale scolastico, nonché le attività finalizzate ad assicurare la presenza di personale docente

specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità; inoltre, sempre in tema di diritto allo studio, nella legislazione che prescrive i criteri e le modalità per l'erogazione dei servizi, gratuiti o con contribuzione familiare sulla base dei differenti requisiti reddituali, secondo le previsioni di legge.

Adesso, come detto sopra, la parola passa alla Cabina di regia, cui spetterà adottare - a legislazione vigente e sulla base delle risorse finanziarie attualmente appostate - le "ipotesi tecniche" in merito alla determinazione dei LEP e dei costi standard che, anche in relazione all'istruzione e alla IeFP, saranno poi oggetto dei decreti conclusivamente adottati dal Presidente del Consiglio dei Ministri. Se tale procedura non si concluderà positivamente entro il 2024, occorrerà poi attendere i decreti legislativi che sono stati previsti dalla legge n. 86/2024. In ogni caso, in base a quanto previsto dalla legge n. 86/2024, se non si giungerà alla determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard mediante la prima o la seconda procedura, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata non potrà concretamente avviarsi in relazione all'istruzione e alla IeFP. Si tratta, quindi, di un passaggio ineludibile e sul quale è necessario rivolgere particolare attenzione.

La IeFP e l'istruzione di fronte all'autonomia differenziata

Eugenio Gotti

Esperto politiche del lavoro e formazione

Con l'approvazione della legge n. 86 del 26 giugno 2024 si inizia il processo previsto dalla Costituzione che consente alle Regioni di richiedere l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in diverse materie. Ma questa legge è fortemente legata con un altro processo riformatore, che non prende le mosse dal regionalismo differenziato, bensì dal federalismo fiscale che, ora, il PNRR ci impone di attuare.

Ed è proprio attraverso tale intreccio che vorrei ragionare sul diverso impatto di questi processi sui sistemi IeFP da un lato e di istruzione dall'altro.

1. L'attuazione del federalismo fiscale è un'occasione storica per la IeFP

La IeFP è una materia già sostanzialmente di competenza esclusiva regionale, soggetta sicuramente ai LEP – esplicitati, per quanto sommariamente, dal Capo III del D.lgs. n. 226 del 2005 – ed in tal senso poco interessata dal processo di autonomia rafforzata.

Di fatto essa potrebbe sì entrare negli accordi di maggiori competenze sull'istruzione, per superare alcuni vincoli che oggi agiscono sulla IeFP a partire dalle norme generali sull'istruzione, ma resta vero che già oggi la competenza legislativa per la materia è regionale.

La vera partita per la IeFP in questo processo non è tanto quindi sull'autonomia rafforzata, quanto sull'altro versante del federalismo fiscale.

Ricordiamo che il federalismo fiscale nasce con la legge delega 42/2009, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione come riformato nel 2001, al fine di garantire l'autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, cit-

tà metropolitane e regioni, salvaguardando al tempo stesso i principi di solidarietà e di coesione sociale, con la precisa finalità di sostituire gradualmente il criterio della spesa storica e di garantire responsabilizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

L'obiettivo di questa riforma è la progressiva sostituzione dei trasferimenti statali con autonome forme di fiscalità. Si tratta della cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti erariali, cioè del passaggio da trasferimenti di risorse dallo Stato agli altri enti di governo per lo svolgimento delle proprie funzioni, all'accesso diretto a quote di fiscalità generale da parte dei diversi livelli di governo. È il passaggio da una finanza derivata ad una finanza autonoma.

Il processo di attuazione di questa riforma, che pur ha visto l'emanazione di 11 decreti legislativi delegati nel periodo 2010-2014, è tuttora in forte ritardo.

Il primo passo indispensabile per l'attuazione sia del federalismo fiscale sia delle possibili forme rafforzate di autonomia regionale è la definizione dei LEP, i Livelli Essenziali delle Prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale a garanzia dei diritti sociali e civili di tutti i cittadini.

Inoltre, per superare il sistema dei trasferimenti erariali nel finanziamento delle funzioni fondamentali, una volta definiti i LEP anche nella loro dimensione quantitativa, è necessario individuare il costo standard dei diversi servizi legati alla garanzia dei LEP. Inoltre, per ogni diverso livello di governo va definito il fabbisogno standard.

Semplificando, possiamo dire che la moltiplicazione dei costi standard dei servizi legati ai LEP per la quantità di quegli stessi servizi da erogare nel territorio di riferimento, ci fornisce il fabbisogno standard. Il fabbisogno standard, sempre in termini monetari, rappresen-

ta l'ammontare delle risorse che servono nel territorio di riferimento per erogare i servizi connessi ai LEP ad un costo non più legato al dato della spesa storica.

È su questo terreno che la IeFP si gioca una partita importante: non tanto sul tema appunto dell'autonomia rafforzata, quanto sulla quantificazione del costo e del fabbisogno standard per l'erogazione del servizio e dell'applicazione del federalismo fiscale che prevede per le Regioni a statuto ordinario la sostituzione del trasferimento di risorse dallo Stato centrale alle regioni ad un trasferimento alle regioni di quote di fiscalità.

Certo, la determinazione dei LEP, del loro costo standard e del relativo fabbisogno è un percorso complesso. Vi stanno lavorando da un lato il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) e dall'altro la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). Il CLEP deve individuare ed esplicitare i LEP già contenuti oggi nelle norme generali e determinarne i relativi costi e fabbisogni standard - e non è facile né definire cosa è un LEP e cosa non lo è, né quali sono i livelli quantitativi e qualitativi dei servizi da erogare come livello essenziale, poiché le norme spesso non lo contemplano ed i livelli di servizio oggi trovano spesso la propria soglia "nel limite delle risorse disponibili".

Dall'altro lato la CTFA deve individuare il corretto costo standard dei diversi servizi ed operare il calcolo del fabbisogno standard di risorse complessivo per consentire alle Regioni di erogare i servizi qualificati come LEP. Questo è fondamentale per la fiscalizzazione di tali risorse, punto centrale dell'attuazione del federalismo fiscale.

L'aspetto interessante per la IeFP è che con l'attuazione di questa riforma vi è la possibilità che, per il trasferimento di quote di fiscalità alle Regioni, il costo standard venga calcolato sulla base della UCS europea di € 5.995/allievo/anno, come da Regolamento delegato UE 2021/702, già recepita come possibilità dal Ministero del Lavoro nell'ambito del sistema duale IeFP. Ancor meglio potrebbe essere utilizzata l'UCS a € 6.654/allievo/anno sulla base del Regolamento delegato (UE) 2023/1676 emanato il 21 settembre 2023. Tale importo è quello definito dal Regolamento comunitario per tutti i percorsi di secondo ciclo e istruzione post secondaria non terziaria.

Questo costo standard, moltiplicato per il numero di allievi presenti nei CFP - non stiamo parlando in questo momento della offerta IeFP in sussidiarietà - portano ad un volume di risorse superiore al miliardo di euro l'anno contro gli attuali finanziamenti statali che sono, ricordiamo, 189 milioni per l'IeFP ordinaria e circa 125 per la IeFP in duale.

Tale ammontare finanziario, dovrebbe diventare una quota di risorse della fiscalità generale a cui le Regioni potranno attingere direttamente e che permetterebbe loro di avere a disposizione tutte le risorse per soddisfare la domanda, almeno quella attuale.

Il secondo elemento di forza di questo processo per la IeFP è che il livello statale non potrà più permettersi di ignorare la reale erogazione dei LEP da parte delle Regioni.

Da molti anni lamentiamo come un vulnus per lo stato di diritto la mancata emanazione del regolamento di "accertamento dei LEP" da parte del Ministero dell'istruzione e del merito previsto dall'art. 15 c. 4 del D.lgs. n. 226 del 2005, che di fatto nega diritti a tanti cittadini residenti in regioni che non garantiscono l'offerta di IeFP. Con l'applicazione del federalismo fiscale lo Stato non potrà esimersi dal verificare che le Regioni rispettino i LEP.

Questo sarà anche uno stimolo affinché tutte le Regioni esercitino le proprie competenze costituzionali in materia di IeFP e quindi si dotino di un apparato legislativo ed amministrativo che ancora manca in troppi territori.

Possiamo dire quindi che, per la IeFP, la partita vera si gioca sul lato dell'attuazione del federalismo fiscale, che si intreccia senza identificarsi con quello dell'autonomia rafforzata.

E la partita per la IeFP è centrale sia per aumentare enormemente le risorse disponibili, adeguando il proprio costo standard a quello dell'istruzione, sia per superare il carattere di frammentazione ed instabilità che la caratterizza in molte regioni.

2. La competenza rafforzata per l'istruzione dovrà misurarsi con i LEP nazionali

Per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione, invece, il discorso è molto più complesso, poiché questa è una materia

concorrente tra Stato e Regioni ed è espressamente prevista nell'elenco delle materie oggetto dell'autonomia rafforzata; quindi, per le regioni che lo richiedono, questa competenza potrebbe passare da concorrente a esclusiva, nel rispetto dei LEP fissati dallo Stato.

Per rendere possibile anche solo la richiesta da parte delle Regioni di maggiori competenze in materia, la legge Calderoli specifica che è necessario innanzitutto individuare i LEP, cosa che ancora non è stata fatta per l'istruzione. I LEP dovrebbero discendere dalla normativa attuale, ed è un lavoro complesso, perché spesso LEP sono impliciti e non espliciti, se non in minima parte.

Sarà interessante vedere le conclusioni a cui giungerà il CLEP nell'individuare i LEP, perché saranno questi da un lato a porre gli effettivi limiti delle nuove competenze regionali, dall'altro renderanno espliciti i diritti esigibili dai cittadini.

A parere di chi scrive, i LEP dovrebbero concentrarsi sulle prestazioni da erogare per i cittadini e quindi nella logica di servizi da garantire, con livelli quantitativi e qualitativi certi e non dovrebbero in nessun caso occuparsi delle modalità organizzative con le quali le Regioni liberamente sceglieranno come erogare tali servizi.

Una volta definiti i LEP si tratterà di capire quali elementi di competenza effettiva potranno essere assunti dalle regioni che chiederanno l'istruzione come materia di competenza esclusiva.

Non c'è dubbio che gli attuali ordinamenti scolastici per l'offerta formativa saranno considerati LEP e quindi i percorsi di studio manterranno la loro attuale fisionomia in termini di obiettivi di apprendimento.

Le Regioni che chiederanno forme di autonomia rafforzata potranno trovare invece uno spazio legislativo nella modalità organizzativa del sistema scolastico, un po' come già oggi avviene per la sanità.

Certamente, le Regioni potrebbero richiedere la competenza piena sull'edilizia scolastica, la valutazione del sistema scolastico regionale, i contributi alle scuole paritarie, l'orientamento, ecc.

Non c'è dubbio che uno dei nodi principali per quanto riguarda l'istruzione sarà il trasferimento del personale scolastico e la sua organizzazione.

Non è questa una partita del tutto nuova.

Già in diversi momenti negli scorsi anni le Regioni, in base non al regionalismo differenziato, ma al semplice articolo 117 della Costituzione, quindi a competenze concorrenti, avevano chiesto al Ministero una definizione delle quote di personale scolastico da trasferire, almeno per quanto riguarda il personale degli Uffici Scolastici Regionali, perché, ricordiamolo, nell'ambito delle competenze concorrenti, l'attuale testo costituzionale novellato nel 2001, afferma che le competenze amministrative sono delle Regioni. Quindi il Titolo Quinto della Costituzione avrebbe dovuto superare il trasferimento amministrativo, il decentramento amministrativo operato negli anni Novanta dalle riforme Bassanini e, quindi, il superamento della duplicazione degli uffici amministrativi tra Regione e Ministero.

Questi tentativi si risolsero in nulla di fatto, perché il Ministero dell'istruzione e il Governo non presero in considerazione le proposte regionali presentate nel 2008 e successivamente nel 2012.

Quindi, ad oggi quella parte di Costituzione è ancora inattuata. Ciò, nonostante la Corte costituzionale si sia più volte espressa affermando che la competenza era pienamente regionale sul personale amministrativo degli uffici scolastici regionali e che bisognava che la Regione si dotasse di un apparato normativo e istituzionale in grado di garantire la continuità del servizio, prima di operare accordi con lo Stato per il suo trasferimento alle Regioni.

Ancora più delicata - e questa potrà essere una vera novità - sarà l'eventuale volontà da parte delle Regioni di gestire il personale scolastico delle singole istituzioni scolastiche sulla base di una nuova normativa regionale.

Si ricorda in questo contesto il tentativo di Regione Lombardia che con l'art. 8 della legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 apriva alle scuole la possibilità, a titolo sperimentale, di organizzare concorsi differenziati a seconda del ciclo di studi, per reclutare il personale docente con incarico annuale necessario a svolgere le attività didattiche.

Questo approccio, certamente radicale, puntava al progressivo passaggio del personale scolastico alle dirette dipendenze dell'istituzione scolastica. Una logica di gestione diretta del personale, con concorsi ed assunzioni operate direttamente da scuole o reti di scuo-

le, come per altro già avviene per le università, per i comuni, per molto personale del pubblico impiego che ha un rapporto di lavoro diretto con la propria istituzione di riferimento.

Naturalmente all'epoca questa iniziativa di Regione Lombardia era anche un test per vedere i limiti, la portata di quello che era stato introdotto con il Titolo Quinto della Costituzione, che nella logica regionale poteva anche estendersi alla gestione del personale scolastico.

Come era prevedibile la Corte costituzionale dichiarò illegittima la legge regionale nella parte in cui disciplinava la gestione del personale scolastico, che invece doveva - secondo la Consulta - trovare una sua organica gestione a livello nazionale.

Ora, alla luce del possibile rafforzamento della competenza regionale nella prospettiva operativa aperta dalla Legge Calderoli, l'approccio di una legge di questo tipo potrebbe invece trovare a questo punto una piena legittimità costituzionale.

In tal senso il quadro di un possibile scenario attuativo del regionalismo rafforzato per l'istruzione si chiarirà meglio una volta emanati i LEP, che sicuramente garantiranno un livello minimo di servizio in tutto il Paese. Saranno poi eventualmente le singole Regioni a decidere di elevare il livello minimo, investendo più risorse sulla materia e questo potrà sicuramente portare a differenze tra i diversi territori. Tuttavia, queste differenze saranno verso l'alto, mentre un sistema centralistico garantisce certo omogeneità, ma verso il basso.

Se tuttavia i LEP fissati a livello nazionale si allargassero alle modalità organizzative, gestionali per erogare il servizio e quindi andassero a comprendere i diritti degli insegnanti, ciò creerebbe dei vincoli ulteriori alla potestà legislativa regionale. Se invece i LEP si limitassero ai servizi che dovranno essere garantiti ai cittadini, allora le regioni avranno più possibilità di intervento, con modelli di gestione del servizio e del personale che potranno essere i più variegati, con modelli organizzativi diversi, non solo nell'esempio tentato dalla Lombardia, ma ad esempio con una assunzione e gestione diretta del personale da parte della regione come avviene oggi nella Provincia Autonoma di Trento.

Per quanto riguarda invece la modalità di trasferimento delle risorse alle regioni per garantire i servizi di istruzione, ciò dovrà avvenire esattamente come si è rappresentato per la IeFP, nella logica di piena attuazione del federalismo fiscale che, come argomentavo più sopra, non dovrà più prevedere una gestione diretta delle risorse dal centro, né trasferimenti dal centro alla periferia di risorse, bensì anche per l'istruzione si tratterà di operare la quantificazione dei costi standard e del fabbisogno standard al fine della sua fiscalizzazione.

Tutto ciò calcolato al tempo zero, cioè sostanzialmente quando saranno definiti i fabbisogni standard. Per questo si sta lavorando al tema di quantificare gli studenti per l'istruzione, tenendo conto anche degli studenti in dispersione scolastica che dovrebbero essere comunque conteggiati, perché il diritto all'istruzione riguarda anche loro.

Una volta definito questo fabbisogno standard in qualche modo dovrà essere cristallizzato in accesso regionale a quote di fiscalità generale.

Per garantire a tutte le Regioni le risorse pari al loro fabbisogno standard si dovranno attivare una serie di meccanismi adattativi e perequativi, di cui bisognerà tenere conto e vederne le modalità di esercizio effettivo negli anni. Perché se la quota di fiscalità fissata in una certa regione va bene al tempo T0, non è detto che essa sia sufficiente a garantire il servizio al tempo T1. Immaginiamo, ad esempio, una regione in cui il PIL diminuisce e di conseguenza il suo gettito fiscale si riduce: ciò comporta che potrebbe non essere più in grado con quella quota di fiscalità definita al tempo T0 di garantire ancora il LEP. In questo caso, se il gettito fiscale è inferiore al fabbisogno standard, lo Stato dovrebbe intervenire per integrare le risorse regionali al fine di consentire di erogare i servizi al costo standard. Viceversa, una regione che vede il proprio PIL aumentare avrà più risorse per erogare il servizio e quindi potrà o utilizzare le stesse aggiuntive per garantire un servizio qualitativamente e quantitativamente maggiore. Un ruolo importante in questo scenario dovrà giocare il fondo perequativo che dovrà garantire il riequilibrio di risorse tra le diverse regioni.

Il sistema scolastico nazionale e la prospettiva dell'autonomia differenziata

Alfonso Rubinacci
Già Capo Dipartimento del Miur

Autonomia differenziata: un dibattito infinito e un percorso complesso

Il tema dell'autonomia differenziata, nella XIX legislatura, è tornato all'attenzione del Governo, generando un forte contrasto sia per questioni di merito che di metodo. La logica della geometria variabile è l'asse portante dell'iniziativa del Governo, oggi legge della Repubblica. Proviamo a ragionare su quali potrebbero essere gli sviluppi.

La legge 26 giugno 2024, n. 86, entrata in vigore il 13 luglio 2024, concernente l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, disciplina l'esercizio procedurale che le Regioni, interessate ad acquisire una competenza legislativa *potenziata*, dovranno mettere in campo per perfezionare le Intese con il Governo, da approvarsi a cura del Parlamento a maggioranza assoluta.

L'autonomia differenziata consente alle Regioni di chiedere maggiori poteri legislativi su 23 materie. In sintesi, si tratta di tutte le funzioni pubbliche oggi statali, ad eccezione delle pensioni e di servizi, con forte esternabilità territoriali, come la difesa e l'ordine pubblico.

Delle 23 materie regionalizzabili previste dal testo costituzionale riformato nel 2001, la legge 86/2024 ne ha riconosciute 14, subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), da determinarsi entro due anni dall'entrata in vigore della legge, riservando loro un regime di massima tutela. Le norme generali sull'istruzione e sulla formazione sono comprese tra quelle a maggior tutela.

La prospettiva attuativa più immediata è quella del trasferimento delle 9 materie clas-

sificate non LEP, la cui devoluzione di competenze richiede senz'altro scelte ponderate anche se si tratta prevalentemente di funzioni regolatorie, la cui regionalizzazione comporterebbe trasferimenti di risorse limitate. Queste maggiori competenze, essendo funzioni aggiuntive e non sostitutive di quelle statali, vanno finanziate con risorse proprie delle Regioni.

I principi e le finalità che ispirano l'intervento legislativo di iniziativa governativa possono essere così sintetizzati:

- rispetto dell'unità nazionale e del fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio;
- rispetto dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale nonché dei principi di indivisibilità e autonomia;
- attuazione del principio di decentramento amministrativo;
- attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con riguardo a materie e ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione.

La legge configura tre tipologie differenti di autonomia differenziata:

- quella delle Regioni che la chiedono e la ottengono;
- quella delle Regioni a statuto speciale;
- quella della legislazione concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Molti temono che l'attuazione, da parte del Governo, dell'autonomia "differenziata" nel settore dell'istruzione comporti diversità fra le scuole della Penisola e quindi metta a rischio l'identità nazionale. Un'attenta ana-

lisi del sistema formativo italiano evidenzia comunque che la “diversità” fra le scuole del Nord e quelle del Mezzogiorno esiste già, nonostante il fatto che tutte le istituzioni scolastiche del Paese dipendano dalla stessa amministrazione, siano governate dalla medesima disciplina legislativa e regolamentare, godano della stessa autonomia gestionale, utilizzino docenti appartenenti ad organici nazionali, rappresentati da una pluralità di associazioni sindacali che operano sull'intero territorio del Paese.

La preoccupazione diffusa nasce dalla possibile ricaduta negativa dell'autonomia differenziata che comporterebbe una frammentazione della disciplina normativa propria di un regionalismo competitivo, con possibili conseguenze in termini di incertezza del diritto.

Per oltre 20 anni i decisori politici non hanno assunto le decisioni politiche e amministrative necessarie per una corretta attuazione, in primo luogo, della riconfigurazione dei rapporti tra Stato e Regioni prevista dalla riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione che avrebbe determinato, certamente, le condizioni per una ordinata attuazione dell'autonomia, prevista dalla riforma costituzionale del 2001.

Principi e criteri direttivi della legge

Il comma 1, dell'art 3, della legge n. 86, delinea la procedura per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento legislativo, sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art 1, commi da 791 1 801- bis della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023). A tal fine la legge di bilancio 2023 ha istituito una cabina di regia per la determinazione dei Lep, stabilendo compiti, obiettivi e tempistiche.

Il comma 3 dello stesso art. 3 specifica quali sono, tra le materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione, quelle in riferimento alle quali i predetti decreti legislativi provvederanno alla determinazione delle procedure e delle modalità operative per il monitoraggio dell'effettiva garanzia nell'erogazione dei livelli essenziali.

L'art. 4, comma 1, prevede che al trasferimento delle funzioni riguardanti materie e ambiti di materie riferite ai Lep, si può procedere solo dopo la determinazione dei Lep, dei relativi costi e fabbisogni standard nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio.

L'art 6, comma 1, dispone che le funzioni amministrative trasferite alla Regione possono essere assegnate alla Regione, in attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie a Comuni, Province e Città metropolitane, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

L'art 7 prevede che l'intesa è valida al massimo per un decennio e che l'intesa, con le stesse modalità previste per la sottoscrizione, può essere modificata su iniziativa dello Stato e delle Regioni, sulla base di atti d'indirizzo adottati dalle Camere.

L'art 9 dispone che dall'applicazione di ciascuna intesa tra Stato e Regione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico delle finanze pubbliche. Il finanziamento dei Lep è disposto nel rispetto delle norme vigenti in materia di copertura finanziaria delle leggi e degli equilibri di bilancio.

Costruzione dei Lep e quadro dei diritti civili e sociali: un percorso non facile e non breve

L'art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, prevede che “... *l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative a materie o ambiti di materie riferibili*”.

L'attività istruttoria è affidata ad una Cabina di regia, presieduta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, alla quale è affidato il compito di elaborare e trasmettere all'organo decisionario le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'art. 116, terzo comma della Costituzione.

Il Comitato tecnico scientifico, istituito con decreto del Presidente del Consiglio, del 23

marzo 2023, con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP, è incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studi e approfondimenti tecnici delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite allo stesso nell'ambito della determinazione dei LEP.

I LEP vanno costruiti in stretta correlazione alla tutela dei diritti civili e sociali e non concepiti come obiettivi a lungo termine delle politiche pubbliche regionali stabiliti dallo Stato. Essi non consistono solo in misure di tipo organizzativo, in target di offerta di servizi regionali, realizzabili in un futuro non determinato.

La loro funzione costituzionale è garantire in base ai principi di autonomia, solidarietà e uguaglianza una tutela uniforme dei diritti, civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Il sistema scolastico nell'assetto costituzionale dell'art. V

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001 incide non sui principi che regolano il servizio dell'istruzione, ma sull'assetto che lo riguarda, con un nuovo riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed autonomie territoriali. Lo Stato ha la competenza esclusiva in tema di “[...] *norme generali sull'istruzione*” e sulla “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (art.117, secondo comma lettera m) e n). È riconosciuta, inoltre, allo Stato la competenza in tema di determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente (art.117, terzo comma).

Alle Regioni è riconosciuta la potestà legislativa esclusiva sull'istruzione e sulla formazione professionale (art.117, terzo comma), nonché la potestà legislativa concorrente sull'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è esercitata nel rispetto dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

L'assetto delinea un sistema educativo unitario nel quale:

- lo Stato detta le norme generali, tutela e garantisce i livelli delle prestazioni, definisce i principi fondamentali;
- le Regioni, nel quadro di principi fondamentali stabiliti dallo Stato, disciplinano

le funzioni di organizzazione e di amministrazione di carattere generale, definendo le linee programmatiche di sviluppo dei servizi;

- le autonomie locali sono competenti per la gestione dei servizi;
- le istituzioni scolastiche hanno piena autonomia funzionale.

È stata una grave mancanza politica non aver dato attuazione al dettato costituzionale del Titolo V. Questo, infatti, non ha favorito lo sviluppo dell'istanza sociale che era stata introdotta nella scuola dagli organi collegiali. Nel titolo V si parlava di *norme generali sull'istruzione*, da attribuire ad uno Stato che doveva abbandonare l'aspetto gestionale, e di *LEP* che il sistema scolastico pubblico doveva assicurare a tutti i cittadini, lasciando alla realtà territoriali il compito di interpretare le esigenze locali e di fornire adeguate risposte, in vista del raggiungimento dei risultati (livelli e standard) richiesti a livello nazionale.

Possibili contenuti di autonomia differenziata per il sistema formativo

Con l'autonomia differenziata l'istruzione e dunque la scuola necessitano un'attenzione particolare, maggiore di quella da riservare alle altre materie in quanto sistema di garanzia dei diritti della persona, intesa nella sua globalità. Questo chiama in causa la necessità di mettere in campo un preventivo lavoro di approfondimento, di analisi, strutturato e sistematico delle questioni complesse dal punto di vista istituzionale, di individuazione di una metodologia di lavoro efficiente ed efficace e di opportune forme di comunicazione e di collegamento.

La materia istruzione in quanto legata ai diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale è subordinata alla determinazione dei LEP. Il riconoscimento di una maggiore autonomia avverrà dopo la loro determinazione con l'attribuzione della relativa copertura finanziaria, necessaria per l'assegnazione delle funzioni.

In linea di massima alle Regioni potrebbe essere attribuita:

- la programmazione regionale dell'offerta di istruzione e la definizione dell'organi-

co nel limite dell'organico definito dallo Stato. Alla regione potrebbe essere riconosciuto il potere di aumentare la dotazione organica con contratti a tempo determinato, finanziati con fondi regionali;

- la competenza legislativa per l'integrazione tra istruzione professionale e istruzione e istruzione e formazione professionale;
- l'organizzazione degli ITS e il raccordo tra questi e gli altri sistemi formativi;
- la costituzione di un fondo per l'edilizia nel quale far confluire i fondi statali per l'adeguamento sismico delle strutture, per i laboratori, e gli spazi per la didattica.

Quattro sono i soggetti implicati: lo Stato, le Regioni, le autonomie locali e le istituzioni scolastiche. In questo quadro potrebbero rientrare la definizione, i limiti e contenuti dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, gli ordinamenti scolastici, i curricula dei cicli, i programmi di studio, la carriera degli studenti, i criteri per l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, la valutazione del sistema d'istruzione, i criteri di selezione e di reclutamento del personale dirigente, docente e ATA, la formazione iniziale e continua dei docenti, i diritti e gli obblighi delle scuole non statali e paritarie, i criteri di coordinamento informativo, statistico e informatico delle banche dati delle Amministrazioni statale, regionale e locale.

Nell'autonomia differenziata potrebbero rientrare inoltre, la definizione degli ambiti relativi alla libertà di accesso all'istruzione e alla formazione, ai requisiti minimi per il funzionamento degli istituti scolastici, ai criteri per la costituzione di organismi di partecipazione territoriale a livello scolastico.

La questione fondamentale, dunque, è la definizione dei LEP, soprattutto per quel che riguarda il primo ciclo di istruzione. Tali livelli forniranno garanzie ai cittadini ed avranno bisogno di più risorse di quelle che vengono erogate attualmente per i diversi servizi, anche nelle Regioni che hanno scarsa capacità fiscale. Per il secondo ciclo l'attenzione va posta sull'istruzione tecnica e professionale, co-

me richiesto dal PNRR ed in relazione alla riforma di recente approvata dal Parlamento.

Qui i LEP sono già indicati dagli EQF (competenze necessarie per le qualifiche professionali europee) che insieme alle competenze di cittadinanza daranno la possibilità al nostro sistema di confrontarsi e collaborare con gli altri in Europa.

L'area dell'istruzione tecnica e professionale potrebbe essere scelta da tutte le Regioni che chiedono maggiore autonomia anche per tentare un raccordo tra gli istituti statali e i centri di formazione professionale regionale. Il titolo V aveva ipotizzato un nuovo contenitore denominato istruzione e formazione professionale, auspicando forse il passaggio degli istituti statali alle Regioni, cosa che non avvenne per ragioni di tutela del personale, ma che oggi vede un contorsionismo normativo per cercare intese e favorire i passaggi tra i due sistemi.

Una più specifica visione dell'istruzione tecnica e professionale sul proprio territorio potrebbe migliorare il rapporto domanda-offerta di formazione in relazione al mondo aziendale, una maggiore flessibilità dei curricula per essere in grado di interpretare da un lato la realtà produttiva del territorio e dall'altro il cambiamento culturale e tecnologico in atto, l'acquisizione di personale docente proveniente dalle imprese e tirocini che arricchiscono gli ambienti di apprendimento. Certo obiettivi difficili da raggiungere quanto ad orari, materie e classi di concorso, e vedremo se l'impresa sperimentale del ministro (4+2), che tra l'altro è impegnata sul fronte dell'integrazione tra le due realtà, statale e regionale, andrà a buon fine o sarà fortemente ostacolata come accaduto con l'organico di potenziamento individuato dai dirigenti scolastici.

Alla fine, non si tratta solo di non accentuare le discriminazioni e i disequilibri (tra ricchi e poveri, tra nord e sud), ma di impegnarsi affinché vi sia crescita economica nel Paese e affinché i LEP servano ad aumentare il valore di funzioni e servizi da assicurare ai cittadini; a migliorare l'iniziativa dei territori e quindi ad arricchire il sistema Paese nel suo complesso.

Considerazioni su autonomia differenziata e divari educativi

Marco Rossi-Doria

Presidente Fondazione "Con i bambini"

Dal punto di vista di chi opera con bambini e ragazzi¹ nelle tante aree fragili d'Italia - che sia a scuola o nelle migliaia di ricchissime esperienze del terzo settore e del civismo educativo italiano fuori scuola e al suo fianco - la questione dell'autonomia differenziata non ha nulla di ideologico o di riferibile alle contrapposizioni tra partiti così come queste sono comunemente riportate dai media.

È, invece, qualcosa di molto concreto, che riguarda la vita reale di circa 3 milioni di bambini e ragazzi su poco più di 9 milioni² che, in povertà assoluta o relativa, sono stati meno fortunati all'avvio della loro vita e che, oltre alla condizione sociale di partenza incontrano minor possibilità di conquistare apprendimento, fruire di diritti che aiutano a crescere per poter da adulti condurre una vita migliore dei loro genitori e partecipare, alla pari con gli altri, alla determinazione della ricchezza nazionale e delle scelte comuni.

Oggi, la domanda che si fanno insegnanti, mamme, papà, nonni, educatori è, in sostanza, una sola: ma il legislatore che ha scelto questa forma di autonomia regionale, se sa come stanno le cose, le vuole cambiare in meglio o no?

Autonomia differenziata e politiche perequative: i divari territoriali

La regionalizzazione sostanziale dell'istruzione non immagina né prevede, infatti, una forte politica nazionale perequativa e, dunque, un cambiamento in positivo per chi sta peggio ma il sostanziale congelamento della situazione, che è in fortissimo squilibrio e, in

tal modo, la separazione dei destini in campo educativo tra le diverse regioni e i diversi territori nelle regioni e chi vi nasce e vi cresce.

Insomma, il congelamento delle disuguaglianze su base regionale senza meccanismi forti, capaci di aggredire le disuguaglianze educative tra regioni, tra macro-aree e tra diversi territori anche nelle regioni stesse impedisce, di fatto, un cambiamento sistemico a favore di maggiore equità e sfavorisce i processi emancipativi per bambini e ragazzi. L'autonomia così concepita rende molto più deboli tutti i percorsi che riscattano dal 'destino annunciato' attraverso l'istruzione.

Purtroppo, sono i dati a raccontarlo. Nel Mezzogiorno il 71,6% degli edifici non dispone di un certificato di agibilità. L'85,5% non possiede uno spazio-mensa e, con riferimento alla scuola primaria, solo il 21,2% degli alunni nel Mezzogiorno frequenta una scuola dotata di una mensa a fronte del 53,5% al Centro-Nord. Il 61,2% non dispone di palestra o piscina e solo il 33,8% degli alunni frequenta una scuola primaria dotata di palestra nel Mezzogiorno a fronte del già basso 45,8% nel Centro-Nord. Sono disparità fortemente collegate ai limiti della spesa in conto capitale che, rapportata agli studenti, risulta notevolmente inferiore nel Mezzogiorno, nonostante la presenza delle risorse aggiuntive derivanti dai Fondi Strutturali e dal Fondo di Sviluppo e Coesione. Infatti, a fronte di una media italiana di spesa in conto capitale per studente pari a € 255, lo studente del Mezzogiorno riceve € 206, e quello del Centro Nord € 287. Lo scarto è ancora più significativo se si guarda alla sola spesa per investimenti: € 34,6 per lo studente del Mezzogiorno contro € 51 per quello

¹ Uso il maschile ma intendo bambini e bambine, ragazzi e ragazze.

² Istat, 2024.

del Centro Nord (media nazionale € 45). L'accesso alla mensa scolastica nella primaria ha fortissime differenze territoriali: cinque regioni del Sud registrano le percentuali più basse di alunni che usufruiscono del servizio di refezione (11,2% in Sicilia, 16,9% in Puglia, 21,3% in Campania, 25,3% in Calabria, 27,4% in Molise), mentre Liguria (86,5%), Toscana (82,7%) e Piemonte (79,4%) sono quelle con gli accessi più alti. E solo due alunni della scuola primaria italiana su cinque (40%) beneficiano del tempo pieno ma le percentuali sono molto differenziate: Molise (9,4%), Sicilia (11,1%), Puglia (18,4%), Lazio (58,4%), Toscana (55,5%), Lombardia (55,1%).

Non è solo per queste ragioni ma - come mostrato da un'ampissima letteratura e anche dal lavoro di indagine delle istituzioni³ - è a causa di un disinvestimento complessivo coniugato a una situazione di partenza penalizzante dovuto a contesti sfavorevoli "multi-strato" e a mancate politiche compensative stabili che il tasso, molto differenziato per genere, di abbandono della scuola (dispersione cosiddetta 'esplicita') è più alto nel Sud ma sale nel Nord e nel Centro appena il territorio conosce un concentrato di sofferenza sociale e di mancati interventi perequativi. Infatti, la quota nazionale degli abbandoni è dell'11,5% ma viene ampiamente superata nel Sud continentale (13,8% in media) e nelle isole (17,9%). Nello specifico in Sicilia il 19% e in Campania il 16,1% abbandona. Seguono Sardegna e Puglia con quasi il 15%. Ma anche la Valle d'Aosta (13,3%) si colloca al di sopra della media nazionale. E una mappa "granulare" più dettagliata⁴ mostra tante altre "eccezioni", "a pelle di leopardo" con relativi picchi di abbandono in ogni regio-

ne pur entro il forte divario tra macro-aree Centro-Nord/Sud⁵.

Il *Rapporto INVALSI 2024*⁶ - che guarda oltre gli abbandoni veri e propri e misura le competenze di bambini e adolescenti della scuola primaria e secondaria di I e II grado in Italia (dispersione cosiddetta 'implicita'), evidenziando la relazione tra queste e i contesti sociali e culturali - mostra la magnitudo strutturale e la grande complessità dei divari territoriali e delle disuguaglianze in termini di mancato apprendimento nelle aree più svantaggiate del Paese: il Sud al suo interno differenziato, le periferie delle città grandi e medie di tutta Italia con maggiore e minore magnitudo, le aree interne spopolate e i centri impoverite con altre differenze. Calabria, Basilicata, Sicilia, Sardegna presentano percentuali davvero inaccettabili di studenti che raggiungono solo il livello base di competenze sia in italiano (69%) che in matematica (62%). Mentre i livelli-base di apprendimento restano in generale più alti al Sud, migliorano progressivamente andando verso il Centro-Nord. Ma sia al Nord che al Sud tale miglioramento varia nei diversi contesti ed è sempre fortemente correlato con la percentuale di povertà assoluta e relativa delle famiglie, il tasso di occupazione e occupazione femminile, il reddito pro capite, la spesa comunale pro-capite dedicata ai servizi sociali ed educativi, la disponibilità di posti nei nidi e nei servizi per la prima infanzia, l'estensione dell'orario scolastico e la presenza delle mense, la capacità formativa ed educativa della formazione professionale nonché la forza delle occasioni e proposte educative del territorio (sport, laboratori educativi e creativi, teatro, biblioteche, programmi per generare fruizione di musei, ecc.) nonché accessibilità della rete informatica e dei device, ecc. (v. nozione più ampia di povertà educati-

³ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2022-06/dispersione-scolastica-2022.pdf>; https://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=0&shadow_organico_parlamentare=0&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendario=false&breve=c07_dispersione&scheda=true; <https://www.miur.gov.it/documenti/20182/0/Rapporto+sul+contrasto+del+fallimento+formativo.pdf/7575f155-63f9-479a-a77f-1da743492e92?version=1.0&t=1515601957911>.

⁴ Vd. alcuni esempi di analisi granulare nelle mappe curate da Openpolis per Con i Bambini, 2023.

⁵ Elaborazione *Con i Bambini - Openpolis*, 2023.

⁶ Rapporto Invalsi 2024: https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2024/Rilevazioni_Nazionali/Rapporto/Rapporto%20Prove%20INVALSI%202024.pdf

va⁷). È importante osservare che se si esaminano anche i divari interni al Centro e al Nord, la mappa delle possibilità per i bambini e ragazzi di imparare e di migliorare la propria vita rispetto a quella dei propri genitori tende a peggiorare col peggiorare delle condizioni sociali e se si impoveriscono le offerte educative preventive, compensative e riparative. I dati, inoltre, mostrano che le ineguaglianze si amplificano nella scuola secondaria di I grado, dove poco meno di uno studente su due nel Sud e nelle Isole raggiunge le competenze base in italiano (49,5% a fronte di una percentuale del 60,1% a livello nazionale) e circa due studenti su cinque (39,5% a fronte del 56% a livello nazionale) raggiungono le competenze base in matematica.

Mentre l'allarme per tutto questo è, da tempo, cresciuto (nelle scuole e nella formazione professionale, nelle famiglie, nei servizi sociali dei comuni, nel terzo settore, nei luoghi dello sport, nelle parrocchie, nel volontariato), le politiche pubbliche sono sostanzialmente restate ferme, con eccezioni importanti basate sul principio di sussidiarietà e sulla mobilitazione delle comunità educanti⁸ capaci di riunire enti locali, scuole, terzo settore. Vi è certamente stato il quasi unanime riconoscimento dei danni per la coesione sociale e territoriale dovuti al ridimensionamento del welfare educativo, a partire da quello dei comuni, dalla fine del secolo scorso. Vi è stato il riconoscimento della ricaduta negativa, soprattutto sui territori fragili, dei tagli lineari inferti dal governo di allora al sistema

scolastico a partire dal 2008 (oltre 8 miliardi di euro annui in meno nella spesa pubblica corrente che continuano a pesare soprattutto sui minori poveri nonostante un parziale recupero dell'investimento⁹). Eppure una grande politica perequativa non vi è stata e restano i danni del disinvestimento. Inoltre va rilevato che il disinvestimento ha interessato maggiormente il Mezzogiorno in quanto, tra il 2008 e il 2020, la spesa complessiva si è ridotta del 19,5% al Sud, oltre 8 punti percentuali in più del Centro-Nord (-11,2%). Nonostante si faccia fatica ad ammetterlo¹⁰, molto significativo è stato anche il maggiore calo della spesa per gli investimenti in istruzione, diminuiti di quasi un terzo al Sud rispetto al 23% al Nord.

È necessario invertire la rotta

Oggi l'insieme di questi dati di realtà consigliano a ogni parte politica e alla società civile di esprimere una forte preoccupazione per la forma che si è data all'autonomia. È una preoccupazione che non riguarda il principio dell'autonomia delle regioni sancito dalla Costituzione, bensì il fatto che l'impianto che oggi è legge non intende affrontare la situazione molto diseguale che caratterizza la mappa educativa italiana né promette di poter garantire una vera coniugazione tra autonomia e gli altri principi fondativi della Repubblica, che sono la solidarietà e la perequazione, il pieno diritto a pari prestazioni e, perciò, la garanzia effettiva dei livelli essenziali delle prestazioni

⁷ <https://www.openpolis.it/parole/quali-sono-le-cause-della-poverta-educativa/>.

⁸ <https://www.invalsiopen.it/poverta-educativa-intervista-marco-rossi-doria/>; <https://www.francoangeli.it/rivista/getArticoloFree/71788/It>.

⁹ Il Sole24 ore, nel commentare (aprile 2011) il triennio dei tagli lineari all'istruzione promosso a partire dall'estate 2008 dai ministri Tremonti e Gelmini, ha quantificato i tagli complessivi in 8 miliardi e 13 milioni di €. È un intervento di de-investimento senza paragoni in Europa e tra i Paesi OCSE e, peraltro, mai compiuto non solo nella storia dell'Italia Repubblicana ma nella storia dell'Italia unita, se non in tempi di guerra. Solo una parte relativamente contenuta di questi tagli è stata, nel tempo, recuperata dai diversi dispositivi legislativi successivamente intervenuti.

¹⁰ Nell'esaminare i dati pro capite (Spesa complessiva PA - Scuola e Università) l'apparente vantaggio relativo per il Mezzogiorno (a fronte di una media nazionale di € 831 nel 2022, la spesa per il Mezzogiorno è stata in media di € 893, quella del Centro-Nord di € 802 euro) è contraddetto dal dato aggregato pro capite perché non è corretto parametrare la spesa per istruzione scolastica alla popolazione residente in una regione bensì farlo in relazione alla dimensione dei fruitori del servizio - scuola, soprattutto alla luce della diversa struttura per età della popolazione regionale e del fatto conseguente che il peso degli studenti sul totale della popolazione regionale è molto variabile (da un minimo dell'11,9% in Lombardia ad un massimo del 15,6% in Campania).

o LEP a prescindere dal luogo di residenza e l'unitarietà delle politiche pubbliche.

L'impianto dell'autonomia differenziata pare non tenere conto della realtà educativa italiana; sembra non volere o sapere considerare la storia consolidata delle disuguaglianze in questo campo, che sono state causate da responsabilità politiche nazionale e regionali, a Nord e certamente anche a Sud e che richiederebbero una grande riparazione, con spirito repubblicano unitario. Esattamente al contrario, la regionalizzazione radicale prevista dalla forma di autonomia scelta dal legislatore cronizza le molte forme di disuguaglianze non solo tra Centro-Nord e Sud ma entro i tanti centri, nord e sud. È una prospettiva non sostenibile.

E sarebbe interesse di tutti riconoscere che davvero non possiamo permetterci – non solo guardando ai diritti di ogni persona delle nuove generazioni ma anche in termini meramente economici – di consolidare una grave situazione di minorità all'avvio della vita in tanta parte della popolazione lasciando che ciò avvenga in modo da penalizzare il Sud e anche le parti meno fortunate del Centro e del Nord per salvaguardare le aree e le persone più ricche o protette.

Perciò, sarà presto o tardi inevitabile riparare a tutto questo, invertire la rotta presa e coniugare l'autonomia regionale e locale con una grande azione repubblicana di giustizia educativa su base perequativa e solidale.

Indice

Cantiere delle riforme:

il punto su ITS Academy	5
Nota introduttiva (a cura di A. Salatin).....	6
La riforma degli ITS in Italia, tra istituzionalizzazione e nuove sfide socio-economiche (A. Salatin).....	7
Riforma ITS Academy, alle battute finali la fase dedicata ai decreti attuativi. Al via i “nuovi” corsi dal 2024/2025 (M. Corti).....	12
Il punto di vista di alcuni protagonisti sul campo (A. Salatin).....	17

Cantiere delle riforme:

la filiera formativa tecnologico-professionale 4+2:

la proposta del Ministro Valditara	21
Nota introduttiva (a cura di A. Salatin).....	22
Intervista al dott. Fabrizio Manca.....	24
La nuova filiera tecnologico-professionale: una occasione per la crescita del sistema? (G. Allulli).....	26
Il 4+2 per i professionali, una sfida al ribasso? (C. Profetto).....	29
Il percorso tecnico integrato 4+2 dell’Istituto Salesiano “Beata Vergine di San Luca” di Bologna (d. G. Sala).....	31
Riflessioni sulla nuova riforma degli Istituti Tecnici e Professionali del Ministro Valditara a partire dall’esperienza dell’Istituto pavoniano “Artigianelli per le arti grafiche” di Trento (E. Gadotti – G. Rodriguez).....	33
Il parere di Guido Carlo Torrielli	36

Cantiere delle riforme:

l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni

a statuto ordinario: le sfide per il sistema formativo e la IeFP	37
Nota introduttiva (a cura di A. Salatin).....	38
Attuazione dell’autonomia differenziata e LEP nell’istruzione e nella IeFP: i profili giuridici (G.M. Salerno).....	41
La IeFP e l’istruzione di fronte all’autonomia differenziata (E. Gotti).....	47
Il sistema scolastico nazionale e la prospettiva dell’autonomia differenziata (A. Rubinacci).....	51
Considerazioni su autonomia differenziata e divari educativi (M. Rossi-Doria)	58

Impaginazione e stampa
Tipografia Giammarioli snc
Via Enrico Fermi 8/10 - 00044 Frascati (Roma)
Tel. 06.942.03.10 - www.tipografiagiammarioli.com
Novembre 2024