

# Dove sta andando l’Istruzione e la Formazione Professionale in Italia?

Giacomo Zagardo

MENTRE IN INGHILTERRA SI FA STRADA SEMPRE PIÙ UN MODELLO DI ISTITUZIONI SCOLASTICHE FONDATE SU AUTONOMIA E AUTOVERNO, IN ITALIA LA FORMAZIONE E ISTRUZIONE PROFESSIONALE (IeFP) DEVE SCEGLIERE SE TORNARE ALLA GESTIONE CENTRALISTICA STATALE OPPURE PROCEDERE AL PRUDENTE ALLARGAMENTO SUL VERSANTE PUBBLICO NON STATALE PREFIGURATO DAL D.LGS. N. 226/2005.

Il sogno thatcheriano di decentrare il governo amministrativo delle scuole, invitandole a uscire dalla gestione governativa, ha preso forma lo scorso marzo con un “libro bianco” di riforma sulla scuola intitolato “*Educational Excellence Everywhere*”<sup>1</sup>. Il cambiamento era stato annunciato con un piano per trasformare entro il 2022 tutte le scuole inglesi in *Academies*: ossia, scuole dotate di completa autonomia e autogoverno, sovvenzionate ma non gestite direttamente dallo Stato né dalle Autorità locali (LEAs). In quest’ottica, autogoverno e autonomia sarebbero bilanciati dalla responsabilità della scuola, che rischia anche la chiusura in caso di mancata corrispondenza agli standard e prolungato cattivo funzionamento. Alla direzione delle nuove “accademie” possono accedere anche associazioni di genitori, cooperative di docenti, aziende, enti e fondazioni, potendo decidere in materia di scelta del personale e di sviluppo dell’offerta formativa. Non ci sfugga l’importanza di questo cambiamento, perché Cameron aveva pianificato in 10-12 anni la trasformazione del sistema inglese di *education*, a partire dall’*Academies Act*, la legge del luglio 2010 emanata a meno di tre mesi dalla sua elezione. In sostanza, si passerebbe da uno Stato centralista in materia di *education* a uno Stato che allarga l’istruzione pubblica alle scuole “paritarie” migliori, gestite autonomamente ma ampiamente sovvenzionate e controllate severamente dallo Stato. Infatti, si intuisce che con il passare del tempo le Istituzioni centrali saranno sempre più in affanno a coprire tutte le necessità del *welfare* e dell’*education*<sup>2</sup> (sia generalista che professionalizzante). Il mutamento, dunque, non avviene tutto nel 2010 ma si realizza lentamente, “dal basso”, con un disegno che era stato visto dieci anni prima da Blair (e dal suo Segretario di Stato per l’educazione Ruth Kelly) durante il suo mandato, ma poi bocciato dai sindacati e dall’ala più intransigente del suo partito.

## Dove sta andando la IeFP in Italia?

È una premessa “decentrata”, ma occorre per capire dove si sta posizionando, invece, l’Italia nel settore dell’Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), che a pieno titolo fa parte dell’*education*.

Innanzitutto, vale la pena ricordare che la IeFP, nata per fornire ai ragazzi dotati di “intelligenza delle mani” una via primaria e alternativa all’apprendimento tradizionale, sia rifluita, in mancanza di risorse adeguate, verso una scolasticizzazione del settore. La Tabella 1 introduce il “tasso di formazione” come indicatore di equilibrio del sistema territoriale della IeFP. Per “tasso di formazione” si intende il livello di partecipazione degli enti della società civile al sistema di IeFP, facendo riferimento, in particolare, alla quota degli allievi delle Istituzioni formative accreditate al 1° anno. Pertanto, un basso tasso di formazione indica un processo di “sostituzione” (dei CFP) da parte della scuola che, secondo gli accordi<sup>3</sup>, dovrebbe essere solo sussidiaria nella costruzione di percorsi professionalizzanti. Questo fenomeno, con il tempo, ha provocato un impoverimento unilaterale dell’offerta, che si evidenzia soprattutto nel Meridione. Il tasso di formazione risulta determinante per riconoscere lo sforzo prodotto da ogni Amministrazione nel sostenere la propria offerta nella forma di un bilanciato pluralismo e di un controllo adeguato. La **Tabella 1** dà evidenza della proporzione, talvolta marginale, che può acquisire la IeFP delle Istituzioni formative nel modello adottato dal territorio.

1. <https://www.gov.uk/government/publications/educational-excellence-everywhere>

2. È un fenomeno che è avvertito recentemente anche in Italia: <http://formiche.net/2016/03/31/cosa-chiedono-le-associazioni-del-settore-scuola-giuseppe-sala/>.

3. Intesa 16.12.2010 sugli “organici raccordi”.

**Tabella 1 - Tasso di formazione\* della IeFP per regione**

Regioni e P.A.	A.f. 2009/10	A.f. 2010/11	A.f. 2011/12	A.f. 2012/13	A.f. 2013/14	A.f. 2014/15
Piemonte	69,1	77,4	58,0	55,4	42,5	55,1
Valle d'Aosta	0	15,5	32,0	38,3	38,5	39,6
Lombardia	72,3	74,1	73,4	73,4	77,8	79,8
Liguria	100,0	32,4	28,4	28,2	25,8	34,4
Bolzano	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto	100,0	100,0	91,3	88,8	89,2	87,9
Friuli VG	67,0	100,0	83,2	87,5	85,3	84,3
Emilia Romagna	59,0	62,7	33,4	31,8	30,6	30,8
Toscana	7,2	13,6	18,4	16,9	18,0	18,3
Umbria	100,0	100,0	0	0	2,3	1,9
Marche	0	1,2	1,2	1,3	2,2	11,4
Lazio	100,0	100,0	53,0	49,8	52,5	50,5
Abruzzo	100,0	100,0	6,0	6,6	9,0	5,6
Molise	100,0	100,0	29,6	14,6	24,1	21,8
Campania	0	-	0	0	0	0
Puglia	100,0	6,6	9,0	5,8	1,6	5,0
Basilicata	100,0	100,0	0	0	0	0
Calabria	100,0	21,3	19,5	18,4	5,0	n.d.
Sicilia	100,0	48,2	31,4	31,2	33,8	36,2
Sardegna	0	0	0	0	0	100,0
<i>Nord</i>	76,2	77,6	64,0	63,9	62,9	66,8
<i>Centro</i>	23,6	31,2	27,3	26,0	27,2	28,3
<i>Sud</i>	100	16,5	13,6	14,5	15,1	17,4
<b>Totali</b>	<b>62,6</b>	<b>47,6</b>	<b>40,2</b>	<b>41,2</b>	<b>40,5</b>	<b>42,6</b>

Fonte: elaborazione su dati Isfol e delle Amministrazioni regionali e P.A.

\* Quota di partecipazione degli allievi delle Istituzioni formative alla IeFP al 1° anno rispetto alle Istituzioni scolastiche: (Iscritti IF\*100) / (Iscritti IF + Iscritti IS).

Nel corso degli ultimi quattro anni censiti, il tasso medio di formazione in Italia è rimasto pressoché stabile, fissando ormai una presenza delle Istituzioni formative accreditate (IF) su una quota di poco superiore al 40% rispetto al totale della IeFP. Non è stato sempre così: le Istituzioni formative avevano mantenuto fino al 2009 una quota di presenza decisamente superiore a quella delle Istituzioni scolastiche (IS), ma già nell'a.f. 2009/10 si registrava l'anomalia del sorpasso delle iscrizioni delle IS sulle IF. Nei quattro anni formativi considerati nella tabella, il tasso di formazione risulta più elevato al Nord, dove si attesta alla fine al 66,8% mentre al Sud copre una quota quattro volte inferiore (17,4%), evidenziando in quelle regioni una grande difficoltà a gestire l'offerta che proviene dal territorio. Nelle realtà che espongono un "tasso di formazione" più alto si manifesta, invece, una strutturata gestione politica, organizzativa e procedurale del sistema dell'offerta formativa che, per essere operativa, fa perno storicamente su un consolidato coinvolgimento della società civile, anche per garantire i servizi educativi.

Un altro indicatore, il "tasso di tenuta"<sup>4</sup> dei percorsi, rimane al momento l'unico strumento disponibile per fornire elementi, pur parziali, sulla capacità di permanenza degli allievi iscritti.

La conoscenza del tasso di tenuta per il primo triennio dei percorsi quinquennali degli Istituti professionali di Stato (IPS) serve, qui, a stabilire un paragone tra il grado di permanenza degli studenti nei corsi tradizionali IPS e quello attribuibile agli allievi nei percorsi di IeFP realizzati all'interno degli stessi Istituti professionali di Stato. Nella **Tabella 2**, si evidenzia un vantaggio dei percorsi tradizionali degli IPS rispetto ai percorsi triennali scolastici in sus-

4. Per "tasso di tenuta" si intende la quota di allievi di 1° anno che concludono il triennio, non ancora al netto di eventuali immissioni/fuoriuscite durante il percorso. Nel calcolo si fa riferimento agli studenti di primo anno in rapporto a quelli che, superando l'ultimo, ottengono la qualifica (nelle Istituzioni formative e in quelle scolastiche in sussidiarietà integrativa e complementare) oppure agli studenti che, superando il terzo anno degli IPS (corsi tradizionali di Istruzione professionale), si iscrivono al quarto.

**Tabella 2 - Tasso di tenuta dei percorsi**

Regioni e P.A.	IPS 2011-15 (I/IV anno)	IF 2011-14 (I anno/qualif.)	IS 2011-14 (I anno/qualif.)	Di cui:	
				IS integrativa 2011-14	IS complementare 2011-14
Piemonte	73,3	50,2	50,1	50,1	-
Valle d'Aosta	-	66,1	52,1	53,5	44,1
Lombardia	93,4	76,7	59,5	-	59,5
Liguria	70,6	72,9	63,4	63,4	-
Bolzano	-	76,1	-	-	-
Trento	-	78,0	-	-	-
Veneto	87,7	76,1	75,2	-	75,2
Friuli Venezia Giulia	91,6	66,6	51,9	67,1	46,2
Emilia Romagna	67,8	65,4	51,0	51,0	-
Toscana	72,1	50,6	38,9	38,9	-
Umbria	76,6	-	67,7	67,7	-
Marche	72,8	-	66,2	66,2	-
Lazio	84,1	67,1	67,0	67,0	-
Abruzzo	71,1	-	65,1	65,1	-
Molise	78,3	47,5	-	-	-
Campania	58,7	-	52,4	52,4	-
Puglia	67,8	-	54,6	54,6	-
Basilicata	73,1	-	43,1	43,1	-
Calabria	68,9	-	46,2	46,2	-
Sicilia	59,3	38,5	75,2	75,2	-
Sardegna	56,5	-	-	-	-
<i>Nord</i>	<i>81,2</i>	<i>69,3</i>	<i>54,4</i>	<i>52,1</i>	<i>60,7</i>
<i>Centro</i>	<i>77,4</i>	<i>63,2</i>	<i>54,7</i>	<i>54,7</i>	-
<i>Sud</i>	<i>62,6</i>	<i>38,7</i>	<i>59,2</i>	<i>59,2</i>	-

Fonte: elaborazione su dati Miur e delle Amministrazioni regionali e P.A.

sidiarietà (71,9% di tenuta negli IPS tradizionali su 56,8% dei percorsi in sussidiarietà). In campo nazionale questo fenomeno sembra prefigurare negli Istituti professionali una tendenza alla “delega” dei casi di maggiore problematicità scolastica ai percorsi in sussidiarietà, sia integrativa (56,5% di tenuta) che complementare (60,7% di tenuta).

Alla problematicità negli esiti si affianca anche una discontinuità scolastica in entrata, rivelata dalla minore percentuale di 14enni al primo anno nella sussidiarietà complementare rispetto a quella evidenziata nella sussidiarietà integrativa e di entrambe su quella degli Istituti professionali tradizionali: un quattordicenne entra nella leFP, generalmente, per scelta mentre un ragazzo più grande è portato a farlo per ripiego, dopo aver perso anni di apprendimento. Così, la percentuale dei 14enni si attesta al 30,2% nelle Istituzioni scolastiche della sussidiarietà complementare e al 37,6% nella sussidiarietà integrativa<sup>5</sup>, con uno stacco di 16 punti rispetto e al 53,6% nei percorsi tradizionali degli Istituti professionali (IPS).

Sul versante della sussidiarietà complementare, sul quale in Italia si intende puntare nel prossimo futuro, è interes-

sante il caso della Lombardia. Questa Regione è l'unica a vantare un'esperienza consolidata di oltre 10 anni nella sussidiarietà complementare, con numeri tali da costituire un laboratorio attendibile per eventuali proiezioni nazionali. Nel suo territorio, negli anni compresi tra il 2011 e il 2015 aumenta sensibilmente l'attrattività dei corsi degli IPS, mentre si rileva un minore ma costante peggioramento nel tasso di tenuta dei percorsi in sussidiarietà complementare fino a toccare il 41% di insuccesso.

La grande differenza negli andamenti della tenuta dei percorsi, di cui si avvantaggerebbero soprattutto i corsi statali tradizionali, se per un verso conferma i consistenti benefici di un “alleggerimento” del sistema di istruzione dai casi di ragazzi più difficili che prediligono stili di apprendimento alternativi, dall'altro mette in evidenza la necessità di risorse e di una reale offerta pluralistica per i percorsi più consoni e rispondenti alle caratteristiche dei ragazzi a ri-

5. Isfol, *Istruzione e formazione professionale. Una chance vocazionale*, a.f. 2013-14, 2015, p. 29.

schio. La consistenza raggiunta dagli abbandoni basterebbe a confermare che l'utenza maggiormente a rischio già non è collocabile nel mondo dell'Istruzione e richiede sempre più chiaramente dispositivi formativi, organizzativi e pedagogici alternativi e dedicati, flessibili rispetto a quelli presenti in una scuola non realmente autonoma.

Ma il vero interrogativo si pone quando da una Regione performante come la Lombardia, che ha a suo vantaggio un tasso di formazione tra i più alti del Paese, si passerà a introdurre la sussidiarietà complementare nelle Regioni meridionali, dove la presenza compensativa delle Istituzioni formative accreditate, notoriamente più inclusive, rimane appena marginale: in altre parole, se è vero che la sussidiarietà ha quasi ovunque una minore tenuta dei normali corsi IPS e accoglie per ripiego, c'è il pericolo reale di formare un ghetto che potrebbe mantenere inattiva una grossa quota di ragazzi a rischio, molto al di là di quel 37,4% di fallimenti registrata nel Meridione, già oggi, nel primo triennio della Istruzione professionale tradizionale (Tabella 3).

Il tentativo di superare le criticità delle scuole nel proporre un'offerta adeguata agli obiettivi della IeFP si evidenzia anche nel ripescaggio delle vecchie tipologie dismesse dei cosiddetti "percorsi integrati e misti"<sup>6</sup>, che venivano finanziate dalle Regioni per la parte professionalizzante, realizzata con l'aiuto dei CFP e/o di personale "esterno".

### Perché non puntare su una gestione pubblica non statale?

Queste tipologie erano state abbandonate praticamente in tutte le regioni (Tabella 4, colonne 3-7), negli anni precedenti alla messa a regime del settore, a causa della difficile sostenibilità dei percorsi e della disaffezione degli studenti. Ora, in carenza di risorse, vengono proposte nuovamente, riprovando a innestare il contributo degli operatori dei Cfp sui percorsi in sussidiarietà della scuola. Si cerca di fermare l'emorragia di abbandoni, talvolta utilizzando a questo fine i finanziamenti delle Regioni per le "azioni di accompagnamento". Questo fenomeno di indebolimento della memoria storica interessa, a macchia di Leopard, sia Nord che Centro e Sud<sup>7</sup>. Non si tiene conto, tuttavia, che l'offerta sussidiaria è ancora soggetta a una logica disciplinarista e non garantisce la valenza professionale necessaria per il lavoro<sup>8</sup>, almeno fino a quando non si opererà decisamente per l'autonomia reale delle Istituzioni scolastiche, come hanno fatto con successo, ad esempio, gli Inglesi con le loro *Academies*. Intanto, il nostro modello di istruzione professionale, ancora "napoleonico" per centralismo, stenta a reggere al cambiamento quando i suoi docenti, in media i più anziani d'Europa, sono stati formati e valutati sulle discipline.

**Tabella 3 - Tasso di tenuta dei corsi IPS nel primo triennio, anno 2015**

	Iscritti I anno (a.s. 2011/12)	Iscritti IV anno (*) (a.s. 2014/15)	Dispersione	Tenuta
Piemonte	8.645	6.335	-26,7	73,3
Lombardia	13.603	12.704	-6,6	93,4
Liguria	3.121	2.203	-29,4	70,6
Veneto	9.395	8.241	-12,3	87,7
Friuli Vg	1.770	1.622	-8,4	91,6
Emilia R.	10.847	7.349	-32,2	67,8
Toscana	8.247	5.945	-27,9	72,1
Umbria	1.676	1.283	-23,4	76,6
Marche	3.774	2.749	-27,2	72,8
Lazio	9.351	7.866	-15,9	84,1
Abruzzo	2.211	1.571	-28,9	71,1
Molise	5.67	444	-21,7	78,3
Campania	19.437	11.414	-41,3	58,7
Puglia	12.818	8.692	-32,2	67,8
Basilicata	1.800	1.315	-26,9	73,1
Calabria	5.343	3.681	-31,1	68,9
Sicilia	14.722	8.737	-40,7	59,3
Sardegna	4.105	2.319	-43,5	56,5
<i>Nord</i>	<i>47.381</i>	<i>38.454</i>	<i>-18,8</i>	<i>81,2</i>
<i>Centro</i>	<i>23.048</i>	<i>17.843</i>	<i>-22,6</i>	<i>77,4</i>
<i>Sud</i>	<i>61.003</i>	<i>38.173</i>	<i>-37,4</i>	<i>62,6</i>
<b>Totale</b>	<b>131.432</b>	<b>94.470</b>	<b>-28,1</b>	<b>71,9</b>

Fonte: elaborazione su dati Miur e delle Amministrazioni regionali e P.A.

(\*) escluso iscritti in sussidiarietà complementare

È, dunque, lecita la domanda: risulta conveniente per la collettività orientarsi ancora a mantenere una gestione diretta della IeFP da parte dell'Amministrazione centrale,

6. I percorsi integrati e misti sono percorsi con docenti provenienti dalle Istituzioni scolastiche per le competenze di base e docenti dei CFP per le competenze professionalizzanti non coperte dalla scuola. Le azioni integrate riguardano le azioni di sistema.

7. Ad esempio, in Piemonte, dove sono presenti in alcuni Istituti scolastici due anni integrati con i CFP, che conducono a un terzo anno nelle Istituzioni formative (tipologia che sarà abbandonata nell'a.f. 2017/18); in Umbria, dove nell'a.s. 2014/2015 sono segnalati alcuni progetti destinati agli allievi degli IPS, iscritti al 1° anno dei percorsi in regime di sussidiarietà integrativa, caratterizzati da un'integrazione con la formazione professionale da effettuare nell'ambito della quota di flessibilità scolastica e pagati con il FSE; in Basilicata, dove fino all'avvento della nuova Agenzia unica LAB le Agenzie provinciali, in supporto alle scuole per i percorsi in sussidiarietà integrativa, ne gestivano la parte amministrativa e organizzativa e, inoltre, realizzavano un monte ore triennale di 198 ore (orientamento in ingresso, formazione d'aula tecnico specialistica relativa al profilo e tirocinio); in Sardegna, dove fino al 2015/16 alcuni Istituti professionali di Stato, in sussidiarietà, venivano ulteriormente finanziati per attivare le risorse necessarie ai nuovi percorsi con un costo di 83 euro ora/corso.

8. Cfr. Convegno Treille "Accendere i fari sull'Istruzione e Formazione professionale" Torino, 23 giugno 2016: "L'offerta in sussidiarietà per la qualifica triennale di IeFP offerta dalle scuole statali (IP) non garantisce la valenza professionale necessaria per il lavoro" (slides).

**Tabella 4 - Modalità attuative dei percorsi di IFP segnalate dalle Regioni**

Tipologie	Percorsi con riferimento al repertorio nazionale dell'offerta IFP										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	*
Modalità attuative	3 anni in Fp Integrale (pura)	1 o 2 anni in Fp integrale	3 anni in Fp mista	1 o 2 anni in Fp mista	3 anni integrati (cfp tra 20% e 50%)	3 anni integrati (flessibilità/aut.)	1 o 2 anni integrati (flessibilità/aut.)	3 anni in IFP (FP integrale + sussidiarietà complementare)	3 anni in IFP (sussidiarietà integrativa)	4° anno con diploma	5° anno integrativo
Piemonte	2011/12	2008/9	2011/12	2017/18			2004/5		2011/12	2011/12	
Valle d'Aosta	2016/17	2011/12	2007/8		2010/11	2007/8		2010/11	2010/11		
Lombardia	2004/5	2006/7						2004/5		2005/6	
Liguria	2003/4				2007/8	2010/11			2011/12	2014/15	2010/11
P. A. Bolzano	ante '03									ante '03	2014/15
P. A. Trento	ante '03									2002/3	2014/15
Veneto	2011/12							2011/12		2013/14	
Friuli V. Giulia	2011/12		2010/11			2010/11		2011/12	2011/12	2012/13	
Emilia-Romagna		2005/6				2010/11	2010/11		2011/12		
Toscana		2009/10		2007/08		2007/8	2007/8	2012/13	2011/12		
Umbria	2011/12	2013/14				2008/9	2014/15		2011/12		
Marche	2010/11	2010/11				2010/11			2010/11		
Lazio	2002/3	2015/16							2011/12		
Abruzzo	2003/4		2010/11		2008/09	2008/9			2011/12		
Molise	2006/7				2004/5	2007/8			2011/12	2014/15	
Campania	2015/16				2004/5	2008/9			2011/12		
Puglia	2011/12		2006/7		2010/11				2011/12	2016/17	
Basilicata			2011/12						2011/12		
Calabria	2005/6								2011/12	2014/15	
Sicilia	2003/4					2008/9		2012/13	2011/12	2011/12	
Sardegna	2016/17	2016/17			2010/11	2011/12	2016/17		2011/12		

Fonte: Amministrazioni regionali

Legenda: Nelle caselle grigie si riporta l'anno nel quale la tipologia è stata estinta (1° anno nel quale i percorsi non sono più attivati al 1° anno), in quelle bianche è contenuta l'indicazione del 1°anno di avvio della tipologia.

oppure sarà opportuno sostenere un prudente allargamento del più inclusivo ed economico<sup>9</sup> pubblico non statale? Inoltre, è giusto lasciare il Meridione solo nella complessa gestione della IeFP, oppure l'attenzione pre-qualitativa dello Stato va indirizzata, nel Sud del Paese, al supporto tecnico della debole seconda gamba del sistema, in una collaborazione che faciliti gli scambi a partire dalle migliori pratiche di monitoraggio e di controllo? Una sola cosa è certa: sono ancora troppi quelli che ritengono che l'esperienza dell'Inghilterra e di altri Paesi in materia di allargamento della *public education* da noi non valga. Disattenzioni e dimenticanze, però, hanno un co-

sto che tutti già paghiamo, e pagheremo ancora di più quando ci accorgeremo di dover formare al lavoro la fascia più giovane della popolazione immigrata.

Giacomo Zagardo  
ISFOL

9. Cfr. Salerno Giulio M., Zagardo G., *I costi della IeFP: un'analisi comparata tra istituzioni formative regionali e istituzioni scolastiche statali*, Roma, ISFOL, 2015 (ISFOL Research Paper, 23).