

# Alternanza e istruzione e formazione professionale: doppia occasione persa

di *Emmanuele Massagli*

L'articolo 6 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 conteneva «Disposizioni in materia di istruzione e formazione» stralciate durante i lavori di conversione del decreto in legge 99 del 9 agosto 2013. La storia dell'abrogato articolo è significativa della difficoltà del Legislatore a intervenire in materia di istruzione e formazione professionale. Il costante rinvio a futuro decreto della risoluzione dei più gravi difetti normativi che affliggono la IeFP determina il perdurare di situazioni normativamente, culturalmente e scientificamente discutibili come l'estrema diffusione della c.d. sussidiarietà integrativa ex punto 2.2 delle «Linee Guida di cui all'articolo 13, comma 1-quinquies del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40» approvate in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2010, ovvero lo strumento con il quale la maggior parte delle Regioni italiane sostituisce l'obbligo costituzionale di costruzione di un'offerta triennale o quadriennale di istruzione e formazione professionale con i tradizionali percorsi scolastici. Questa scelta è in netta controtendenza con quanto da anni è dimostrato dall'Unione Europea, che ha prodotto numerose indagini per documentare l'efficacia della vocational education and training (VET) come strumento di contrasto alla dequalificazione e alla disoccupazione giovanile grazie all'integrazione scuola lavoro. Purtroppo anche il recente decreto legge 76 non è riuscito a modernizzare la legislazione italiana in materia.

*Article 6 of Legislative Decree No. 76/2013 laid down "Provisions on education and training" which were disregarded at the time of converting the decree into Act No. 99 of 9 August 2013. The repeal of the foregoing article points to the difficulty on the part of the Legislator to make provisions concerning education and vocational training in Italy. Postponing the attempt to solve the serious shortcomings which characterize national education and vocation training questions the validity of the provisions in place in legal, cultural and academic terms. An example in this connection is the widespread recourse to sussidiarietà integrativa pursuant to ex comma 2.2., Guidelines contained in Article 13, 1-quinquies of Law-Decree 31 January 2007, no. 7, converted by Law No. 40 of 2 April 2007, which was passed during an agreement concluded between the parties involved (the State, the Regions and the social actors) on 16 December 2010. This is deemed to be an useful tool through which the majority of Italian Regions replaces the requirement laid down in the Constitution to set up traditional vocational and educational programmes lasting three to four years. This trend somehow runs counter what argued by the European institutions, which carried out a number of surveys in support of vocational education and training as an instrument to tackle overqualification and youth unemployment, by means of effective alternation between school and work. Regretfully, the foregoing decree has proven likewise unsuccessful in modernizing relevant Italian legislation.*

SOMMARIO: 1. L'articolo 6 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 – 1.2. Il raccordo tra Istruzione Professionale e Istruzione e Formazione Professionale – 1.2.1. La sussidiarietà integrativa – 1.2.2. La sussidiarietà complementare – 1.3. Le differenze tra sussidiarietà integrativa e complementare – 2. La norma stralciata – 2.1. Il dibattito parlamentare – 3. Ciò che rimane della formazione professionale: i commi contenuti negli articoli 2 e 9 – 3.1. Il tirocinio extra-curriculare – 3.2. L'alternanza scuola lavoro – 3.2.1. La riforma mancata – 4. La riforma mancata bis: il c.d. DL Scuola – 5. Conclusioni – 6. Nota bibliografica

## 1. L'articolo 6 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76

L'articolo 4 della bozza del decreto-legge 28 giugno 2013 n. 76, circolato in rete fino al giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, recava «Disposizioni in materia di istruzione, formazione e Enti di ricerca» e conteneva sei commi volti ad ampliare gli spazi di flessibilità per la sussidiarietà integrativa, ad aumentare la dotazione economica del fondo per gli istituti tecnici superiori (ITS), ad assumere personale

con compiti ispettivi e di monitoraggio nelle scuole, a permettere agli enti pubblici di ricerca la deroga alle procedure sulle assunzioni.

Notizia positiva era contenuta al comma 1, quello dedicato agli ITS; neutrali in termini di miglioramento dell'istruzione e formazione i commi 4 e 6, riguardanti la valorizzazione e sviluppo professionale dei docenti, l'assunzione di ispettori e la deroga sul personale per gli enti pubblici di ricerca. La "nota stonata" era da subito parso il comma 3, dedicato al

potenziamento delle ore di flessibilità negli istituti professionali, ovvero l'unico passato indenne alla discussione in Consiglio dei Ministri e quindi pubblicato in Gazzetta Ufficiale, diventando comma singolo dell'articolo 6 consegnato alla discussione emendativa del Senato per la conversione in Legge («Disposizioni in materia di istruzione e formazione»).

### 1.2. Il raccordo tra Istruzione Professionale e Istruzione e Formazione Professionale

La norma superstita permetteva agli istituti professionali statali di utilizzare anche nel primo anno del secondo biennio spazi di flessibilità entro il 25% dell'orario annuale delle lezioni per «favorire organici raccordi tra i percorsi di istruzione e formazione professionale regionale e quelli degli istituti professionali statali»<sup>1</sup>, svolgendo i primi in regime di «sussidiarietà integrativa». Per farlo era permesso agli istituti di Stato derogare quanto previsto nell'articolo 5, comma 3, lettera c) del D.P.R. 15 marzo 2010 n. 87, che limita tale facoltà al solo primo biennio<sup>2</sup>.

Poche righe, apparentemente marginali, leggibili come dovuto atto amministrativo per sanare una situazione di vuoto normativo nell'ambito dell'utilizzo della «sussidiarietà integrativa».

#### 1.2.1. La sussidiarietà integrativa

Il termine «sussidiarietà integrativa» deve la sua formalizzazione al punto 2.2 delle «Linee Guida di cui all'articolo 13, comma 1-quinquies del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40» approvate in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2010. Le Linee Guida, in seguito recepite da un decreto del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca<sup>3</sup>, hanno inteso indirizzare le modalità di raccordo tra i percorsi degli istituti professionali e i percorsi di istruzione e formazione professionale, in coerenza con le «Linee Guida per il passaggio al nuovo ordinamento degli istituti professionali, primo biennio», di cui alla Direttiva MIUR n. 65 del 28 luglio 2010 n. 65.

Al Capo II, le Linee Guida del 16 dicembre 2010 recano «Offerta sussidiaria degli Istituti Professionali». Chi ha maggiore confidenza col termine «sussidiarietà» in ambito politico e amministrativo, non può non notare la diversa sfumatura di significato assunta dal termine in questo caso. Se infatti nel campo dei poteri pubblici e dei soggetti privati è previsto che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato,

sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza»<sup>4</sup> (sussidiarietà verticale) e che tutti questi attori pubblici «favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»<sup>5</sup> (sussidiarietà orizzontale), in questo caso la definizione è ribaltata: si regola il ruolo sostitutivo dello Stato rispetto all'autonomia delle Regioni (le quali hanno competenza esclusiva sull'istruzione e formazione professionale, IeFP) e delle Agenzie, prevalentemente private, che operano nelle stesse Regioni mediante i diversi sistemi di accreditamento. Di conseguenza è sancito nelle Linee Guida che «gli Istituti Professionali possono svolgere, in regime di sussidiarietà (...) nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni, un ruolo integrativo e complementare nei confronti dell'offerta delle istituzioni formative del sistema di IeFP». La *ratio* della previsione è quella di «assicurare il diritto degli studenti in possesso del titolo conclusivo del primo ciclo di accedere ai percorsi del secondo ciclo sia nell'istruzione secondaria superiore, sia in quelli del sistema di IeFP».

Effettivamente tale opzione è un diritto di ogni giovane italiano dal 2005, grazie all'articolo 2 comma 1 lettera g) della legge 28 marzo 2003 n. 53 (c.d. Legge Moratti) e dai successivi Decreto Legislativo 17 ottobre 2005 n. 226 e legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 64, c. 4 bis<sup>6</sup>.

La completa fruibilità di questo diritto prevedrebbe la necessaria strutturazione di un'offerta di IeFP reale, distinta dai tradizionali percorsi di istruzione professionale ed erogata tramite le strutture formative accreditate dalle Regioni. I dati ISFOL<sup>7</sup> dimostrano, però, che a quasi dieci anni dalla

1. L'Istruzione Professionale (IP), erogata tramite gli Istituti Professionali, è di esclusiva competenza statale e dipende dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. L'offerta formativa è organizzata su cinque anni di scuola. Diversamente, l'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) è erogata tramite i Centri di Formazione Professionale (CFP) accreditati dalle Regioni, le quali hanno competenza esclusiva su questa offerta, previo il rispetto dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) definiti dal D. Lgs. 17 ottobre 2005 n. 226. I percorsi formativi di IeFP prevedono 22 qualifiche triennali e 21 diplomi quadriennali. Sia l'IP che la IeFP si rivolgono prevalentemente ai giovani a partire dai 14 anni e consentono di assolvere l'obbligo di istruzione e il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

2. Al secondo biennio è dedicata la lettera b) dello stesso comma, in coerenza con quanto concordato nelle «Linee Guida di cui all'articolo 13, comma 1-quinquies del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7, convertito dalla legge 2 aprile 2007, n. 40» approvate in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2010 (punto 2.2).

3. Decreto MIUR 18 gennaio 2011 n. 4.

4. Articolo 118, comma 1, Costituzione italiana.

5. Articolo 118, comma 4, Costituzione italiana.

6. Per una più completa ricostruzione normativa della materia si veda il *Quadro riepilogativo della normativa e dei documenti di riferimento sul II ciclo e i percorsi di IFP dal 2003 al 2012* in ISFOL, *Percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno della sussidiarietà a.f. 2011-12. Rapporto di monitoraggio delle azioni formative realizzate nell'ambito del diritto-dovere*, Roma, dicembre 2012, pag. 11.

7. ISFOL, *Percorsi*, cit.