

Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in merito a: obbligo di Istruzione, Istruzione tecnica e istruzione professionale, ITS e Poli tecnico-professionali

Premessa

La nuova regolamentazione e i provvedimenti attuativi predisposti dal Ministero della Pubblica Istruzione per la riorganizzazione e l'innovazione dei sistemi di istruzione e formazione intendono promuovere processi di alto profilo strategico che per essere efficacemente sviluppati richiedono innanzitutto una effettiva collaborazione istituzionale, nel rispetto delle reciproche competenze.

Su tali iniziative, assumendo il ruolo e la responsabilità che l'ordinamento assegna loro, le Regioni hanno sollevato una serie di questioni di ordine generale e specifico, sviluppando una discussione che si è conclusa con le posizioni di seguito riportate.

Base giuridica

- Art.1, commi 622, 624, 631, 685 della Legge 296/06
- Art. 13 della Legge 40/2007
- Art. 28, commi 2, 3, 8 del Ddl 2272-ter approvato dalla VII Commissione della Camera il 21 giugno 2007
- Regolamento di attuazione dell'obbligo di istruzione, approvato dal CNPI e attualmente all'esame del Consiglio di Stato

Documenti del Ministero della Pubblica Istruzione

- Schema di statuto "Gli istituti tecnici superiori come Fondazioni di partecipazione", trasmesso dal MPI il 13 giugno 2007
- Documento "Riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore" (nuova versione del 9 luglio 2007)

Questioni di ordine generale

Si sottolinea innanzitutto che il metodo di lavoro adottato dal MPI, pur avendo individuato nelle Regioni l'interlocutore necessario non ha loro consentito tempi adeguati per formulare osservazioni ed emendamenti ai provvedimenti in corso.

Si è in presenza di un'estrema frammentazione della produzione normativa che rende necessaria una continua ricostruzione del quadro regolamentare. Manca infatti un documento in cui si evidenzia la strategia complessiva di riordino dei sistemi.

In assenza delle risultanze del tavolo tecnico sull'attuazione del Titolo V, si affrontano temi rilevanti con soluzioni che mettono a rischio l'attribuzione delle competenze.

Questioni di ordine specifico

Obbligo di Istruzione

In relazione al Regolamento, approvato dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione e ora all'esame del Consiglio di Stato, si ritiene innanzitutto di ribadire la necessità che tale provvedimento venga discusso in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto delle competenze delle Regioni, così come le Linee guida previste agli artt. 4 e 5 dello stesso. In tal senso si è espressa la Conferenza dei presidenti, con lettera al Ministro Fioroni del Presidente Errani del 13 luglio 2007.

Nel merito, per quanto riguarda l'accreditamento, si ritiene opportuno, in via transitoria, fare riferimento agli attuali sistemi regionali per i percorsi sperimentali triennali in cui si attuerà l'obbligo di istruzione ai sensi del comma 624 art. 1 L. 296/07 e che prenderanno avvio nel prossimo mese di settembre. Il regime di accreditamento previsto, sempre dal comma 624 art. 1 L. 296/07, potrà essere adottato, previa intesa in Conferenza Unificata, in relazione ai percorsi successivi.

Rispetto alla centratura sulle competenze chiave in uscita dall'obbligo di istruzione, si richiede che:

- sia verificata la coerenza dei contenuti del documento tecnico allegato alla bozza di Regolamento, riferito ai saperi e alle competenze, con l' Accordo del 15-01-04 sulle competenze di base;
- siano ritirati tutti gli interventi formativi alla luce dei nuovi obiettivi, tenendo conto dei problemi degli organici, delle strutture e delle risorse;
- non sia disperso, con riferimento ai percorsi triennali, il patrimonio delle sperimentazioni passate, valorizzando gli Accordi di cornice e garantendo stabilità alle esperienze positive realizzate;
- sia favorito, successivamente all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, il percorso verso l'acquisizione di una qualifica,

Per quanto attiene alla certificazione a conclusione dell'obbligo di istruzione, va chiarito che:

- tale procedura non deve limitarsi al rilascio di un mero documento formale, ma deve esplicitare i risultati acquisiti in termini di saperi e competenze;

- nell'adozione di modelli di certificazione dei saperi e delle competenze occorre tener presente il contenuto dell'Accordo in Conferenza Unificata del 28 ottobre 2004.

A tale riguardo, le Regioni richiamano l'importanza del Tavolo Unico Nazionale sugli standard minimi professionali, formativi, e di certificazione, che sta operando attualmente senza la partecipazione attiva del MPI. La mancanza di un interlocutore come il MPI potrebbe rimettere in discussione parte di Accordi raggiunti su quel Tavolo con le Parti Sociali.

Sul previsto assolvimento, anche nei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (oggi C.T.P. per l'EDA), dell'obbligo di istruzione da parte di coloro che non hanno conseguito il titolo conclusivo del primo ciclo e che hanno compiuto il sedicesimo anno di età tale, rimangono da approfondire le implicazioni sul piano delle competenze istituzionali e delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie, inserendo questo punto nell'agenda politica del confronto tra Ministro e Regioni.

Si ritiene, infine, di grande rilevanza e urgenza affrontare la questione della dotazione finanziaria messa a disposizione per i percorsi triennali - tenendo conto del fatto che nei primi due anni è possibile assolvere all'obbligo di istruzione. Manca infatti un piano economico e finanziario a sostegno della strategia complessiva, anche in considerazione del fatto che sono state introdotte restrizioni in area obiettivo 2 per l'impiego dei finanziamenti del FSE per tali destinazioni.

Istruzione tecnica e Istruzione professionale

In merito alla separazione tra istruzione tecnica e istruzione professionale prevista anche in maniera esplicita all'art. 28, comma 8 del Ddl 2272-ter devono essere individuate soluzioni per riconnettere funzionalmente i due percorsi laddove sovrapponibili ed invece per mantenere la specificità, laddove lo richiedano i fabbisogni professionali del sistema produttivo territoriale, in quanto:

- si rileva una sostanziale opacità degli elementi di differenza tra le due tipologie, opacità che rischia di creare sovrapposizioni tra percorsi formativi che pur nascendo come canali diversi, mantengono sostanzialmente una strutturazione analoga in termini di contenuti e monte ore;
- esiste un processo positivo di integrazione dell'offerta formativa tra formazione professionale regionale e istruzione tecnica e professionale in corso in alcune realtà.

In relazione alla questione della certificazione di qualifica, si ribadisce che, alla luce della competenza regionale in materia, l'istruzione professionale di Stato, finalizzata istituzionalmente al conseguimento del diploma alla conclusione dei cinque anni, può rilasciare attestati di qualifica solo nell'ambito degli "organici raccordi" previsti dall'art. 13 della legge 40/2007 e riferiti alle 14 figure professionali di cui all'Accordo in Conferenza Stato Regioni dell'ottobre 2006. Tali raccordi dovranno anche svilupparsi per consentire l'organizzazione di un'offerta di istruzione e formazione, con programmi, contenuti, obiettivi differenziati, volta: all'adempimento del nuovo obbligo di istruzione, al conseguimento di qualifiche almeno triennali, all'acquisizione di competenze immediatamente spendibili nel mercato del lavoro, al proseguimento degli studi fino al diploma, in caso di modifica della scelta dello studente o al ritorno nel percorso dell'istruzione dopo l'eventuale esperienza lavorativa.

ITS e Poli tecnico-professionali

Le Regioni condividono la prospettiva della formazione tecnica superiore disegnata dalle nuove norme, sottolineando la necessità di regole chiare e concordate per la realizzazione di tale obiettivo, ferma restando la titolarità regionale della programmazione dell'offerta formativa complessiva.

Le Regioni concordano quindi sull'individuazione di forme specifiche, strutturate e stabili, di intervento in aree strategiche per lo sviluppo a livello nazionale, da individuare comunque anche con il coinvolgimento delle Regioni stesse. Ma nello stesso tempo affermano la necessità di non disperdere quanto costruito con i Poli formativi per l'IFTTS, in base all'Accordo del 25 novembre 2004, le cui migliori pratiche, dopo la fase di sperimentazione in corso, richiedono altresì di essere consolidate, secondo un processo intrapreso in molte realtà, per dare una risposta alle esigenze locali dello sviluppo, garantendo la necessaria flessibilità del sistema che si va delineando.

Per questo occorre assicurare risorse certe anche al proseguimento degli IFTS, a conferma dell'intento di creare un sistema di alta formazione tecnica, partecipato, flessibile, articolato e rispondente alle strategie di crescita e di competitività dei sistemi produttivi delle differenti realtà territoriali.

Del resto, la permanenza in vigore della normativa fondativa degli IFTS (art.69 della Legge 144/1999) assieme a quanto contenuto nel c. 631 L. 296/06 (“...il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore IFTS ... è riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico scientifica”) e a quanto indicato nella nuova versione del documento MPI “Riorganizzazione del sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore” (9 luglio 2007), sembra prefigurare la compresenza di un doppio sistema, nel quale convivono sia gli IFTS (offerta formativa di tipo terziario, non accademica, in discontinuità con i percorsi di istruzione secondaria, interna al sistema regionale di istruzione e formazione professionale) sia gli ITS (quali strutture – Fondazioni - che progettano, organizzano, erogano e certificano il biennio di istruzione tecnica superiore, in continuità con l'istruzione tecnica secondaria).

Ciò è supportato anche dalla previsione normativa contenuta all'interno del comma 3, dell'art.28 del Disegno di legge 2272-ter, nel quale sono definiti, come titoli di uscita paralleli ed entrambi validi ai fini di pubblici concorsi, il “diploma di tecnico superiore”, rilasciato in uscita dai percorsi degli ITS ed il “certificato di specializzazione tecnica superiore”, rilasciato in uscita dai percorsi IFTS (che sostituisce il precedente “diploma professionale di tecnico superiore, previsto alla lettera d) del D.lgs 226/05, art. 20, comma 1).

Va chiarito che il mantenimento degli IFTS e la costituzione degli ITS dovrà avvenire senza sovrapposizioni e pertanto appare cruciale l'esplicitazione della distinzione tra le due tipologie, collocandosi le stesse nell'ambito dell'alta formazione professionale e entrambe ricollegandosi ad una utenza che si rivolge anche all'offerta universitaria.

Inoltre, nell'elaborazione delle Linee guida e del regolamento degli ITS, solo per i livelli essenziali, da adottare con intesa in Conferenza Unificata, va previsto il necessario coinvolgimento delle Regioni. Con tali Linee guida si dovranno delineare le caratteristiche della nuova offerta formativa, tra cui in particolare la configurazione degli ITS, nonché il loro rapporto con i Poli tecnico-professionali.

Per quanto riguarda la governance del sistema ITS, pur riconoscendo che la nuova presenza del MISE ha una grande importanza e rilevanza tuttavia sembra inopportuna la sostituzione del MUR (che rimane presente esclusivamente nella progettazione dei percorsi formativi) tenuto conto degli opportuni collegamenti che vanno promossi tra politiche dello sviluppo, della formazione e della conoscenza.

Infine, sul problema cruciale delle risorse necessarie alla costituzione degli ITS e dei Poli tecnico-professionali, si ritiene urgente la loro quantificazione, anche di ordine pluriennale, alla luce della stabilizzazione del sistema. In particolare, si tratta di definire quali strutture fisiche verranno destinate agli ITS e quale sarà il finanziamento, e di garantire il necessario apporto di risorse umane appositamente formate per il nuovo livello di apprendimento.

Posizione della Regione Lombardia

Con riferimento alle problematiche relative alla nuova regolamentazione ed ai provvedimenti attuativi predisposti dal MPI per la riorganizzazione e l'innovazione dei sistemi di istruzione e formazione, la Regione Lombardia ribadisce nel modo seguente la propria posizione:

Considerazioni di ordine generale

CONDIVISIONE delle forti perplessità, concernenti il metodo di lavoro adottato dal MPI che:

- non ha consentito alle Regioni tempi adeguati per formulare osservazioni ed emendamenti ai provvedimenti in corso;
- è ricorso ad una estrema frammentazione della produzione normativa che rende necessaria una continua ricostruzione del quadro regolamentare a fronte di una mancanza di chiarezza della strategia complessiva di riordino dei sistemi;
- in assenza delle risultanze del tavolo tecnico sull'attuazione del Titolo V, affronta temi rilevanti con soluzioni che mettono a rischio l'attribuzione delle competenze.

Considerazioni di ordine specifico

a) obbligo di istruzione

NETTO DISACCORDO con la bozza di Regolamento, in relazione a:

- prevista transitorietà dell'assolvimento dell'obbligo di istruzione nei percorsi di IFP: i percorsi triennali sperimentali dovranno andare ad esaurimento, ma per essere sostituiti attraverso la loro messa a regime, secondo quanto previsto dal DLgs. N. 226/05;

- disparità di trattamento tra il sistema di IFP e quello dell'istruzione: per il primo infatti viene richiesta una intesa in Conferenza Unificata ai fini della modifica degli obiettivi dei percorsi, mentre per il secondo non è prevista nessuna modifica degli ordinamenti. La ricezione dei curricula dell'obbligo anche nei percorsi triennali a ordinamenti invariati è condizione della loro pari dignità;

- riparto delle risorse legato all'intesa sulle modalità di recepimento dei saperi e delle competenze dell'obbligo di istruzione;

- indebita differenziazione, anche qualitativa, tra i percorsi di istruzione e quelli di istruzione e formazione professionale, ritenuti, questi ultimi, solo uno strumento per facilitare la permanenza nel sistema educativo dei soggetti più deboli;

- utilizzo di strumenti impropri, quali l'Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia, per le misure di orientamento, formazione di docenti, monitoraggio e valutazione.

b) Istruzione tecnica e istruzione professionale

NETTO DISACCORDO, sulle previsioni del DDL 2272-ter, in quanto:

- la riproposizione degli Istituti Professionali nell'ambito del sistema dell'istruzione secondaria superiore appare in netto contrasto con la prospettiva di un sistema di Istruzione e formazione professionale di competenza esclusiva regionale, in congruenza

con il quadro costituzionale e la normativa vigente (L. n. 53/03);

- lo stesso art. 13 della L. n. 40/07, al comma 1 quinquies prevede che i percorsi di istruzione e formazione professionale e non solo quelli degli Istituti Tecnici e Professionali siano finalizzati al conseguimento, oltre che delle qualifiche, anche di “diplomi professionali di competenza delle Regioni”.

c) ITS e poli tecnico professionali

NETTO DISSENSO sulle soluzioni prospettate dal ministro della P.I., in quanto:

- la stessa configurazione di un duplice sistema di offerta e di relativa certificazione nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Tecnico Superiore non appare in alcun modo dotata di senso, né dal punto di vista organizzativo, né da quello della programmazione ed ordinamentale;

- la riproposizione dei tradizionali Istituti Tecnici e la loro attribuzione al sistema dell'Istruzione da un lato, nonché la previsione di uno sviluppo della formazione a carattere tecnico-professionale di livello terziario in capo agli ITS ed all'Istruzione dall'altro minano in modo evidente la pari dignità del sistema regionale di IFP rispetto a quello di competenza statale.

Roma, 1 agosto 2007