

Le nuove prospettive dell'istruzione tecnica e professionale

DI CINZIA BUSCHERINI

Poli tecnico-professionali: la sussidiarietà (orizzontale e verticale) è il percorso giusto per la loro istituzione?
Quale ruolo alle scuole in questa prospettiva?
Quali scelte, funzioni istituzionali per l'effettiva valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale?



Premessa

Nel processo di valorizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, avviato dal Ministero della Pubblica Istruzione con l'istituzione dei poli tecnico-professionali, non c'è spazio per una concezione riduttiva della formazione professionalizzante, intesa come destinata ai ragazzi che "non ce la fanno".

Qualsiasi livello dell'istruzione e formazione professionale (di due, tre, quattro, cinque o più anni) va considerato come diverso ma non inferiore rispetto all'istruzione generale, liceale

prima e universitaria dopo, e deve essere in grado di garantire una solida formazione.

Lo stesso percorso postdiploma di istruzione, l'attuale Formazione Tecnica Superiore, sconta ora una subalternità culturale innegabile rispetto all'Università, poiché, nella percezione più diffusa, l'Università è un percorso formativo di alta formazione culturale; l'IFTS attiene, invece, ad una professionalizzazione finalizzata al lavoro.

Ogni cammino formativo deve invece poter essere aperto a sviluppi successivi, potenzialmente fino ai livelli più elevati.



In particolare, deve essere consentito a tutti – sia nella fase iniziale della propria vita, sia nell'età adulta, anche in presenza di un rapporto di lavoro – di accedere ad un percorso che permetta di giungere fino ai livelli più elevati di competenza e conoscenza.

Nella Scuola Secondaria Superiore, i provvedimenti connessi alla Legge 27 dicembre 2007, n. 296 (Finanziaria) e alla Legge 40/2007, riconoscono la forte valenza culturale della formazione tecnica e professionale, in un sistema di istruzione, che non può non essere che nazionale e unitario (sia pure nel rispetto delle competenze esclusive e concorrenti attribuite dalla modifica del titolo V della Costituzione a Stato e a Regioni), perché la dimensione professionale non è un settore, ma una funzione rilevante di tutto il sistema, compreso lo sviluppo economico e produttivo.

Questi processi investono anche i saperi, ed in modo particolare quelli scientifici. Interdisciplinarietà e transdisciplinarietà definiscono le pratiche tecnologiche e le competenze professionali: le discipline non hanno più confini delimitati rigidamente, e l'individuo ha bisogno di “mappe cognitive ampie e flessibili”, ma anche di strumenti per aggiornare, allargare quelle mappe; in sostanza, per capire e interpretare i cambiamenti, governarli, e non subirli. Mentre questi processi avanzano, nel nostro Paese la cultura tecnico-pro-

La dimensione professionale non è un settore, ma una funzione rilevante di tutto il sistema, compreso lo sviluppo economico e produttivo



fessionale è stata per troppo tempo sottovalutata, così come tutto ciò che attiene al lavoro.

Date le caratteristiche del tipo di società nella quale viviamo, questa divaricazione, questa gerarchia fra saperi umanistici, saperi scientifici e aspetti applicativi (la tecnologia) è ormai destituita di qualsiasi fondamento (ammesso che ne abbia avuto in passato) e va definitivamente superata. Occorre riconsiderare il valore formativo dei molti saperi che non sono solo quelli dell'Accademia classica, ma che sono anche quelli legati alle tecnologie e al “fare”.

Da quando si è compreso che in ogni livello e in ogni settore della vita lavo-

rativa esistono componenti culturali e professionali, conoscenze, abilità e, “competenze”, la distinzione tra “cultura” e “professionalità” ha perso molto del suo significato.

Superata la visione della valorizzazione professionale come mera risposta ai fabbisogni operativi del sistema produttivo, emerge la concezione di formazione come luogo educativo che integra preparazione di base ed esperienza operativa, nozioni teoriche, metodologie ed esperienze pratiche, attraverso l'uso di tecniche educative che coinvolgono gli allievi in esperienze concrete (laboratori, simulazioni, *stage*, ecc.) e li spingono a sviluppare l'insieme delle loro potenzia-

lità (intellettive, relazionali, operative) secondo un disegno di educazione globale della persona.

Perseguendo la ricomposizione tra sapere teorico e competenze operative, la formazione può così dotarsi di una sua capacità autonoma di analisi e di interpretazione dei fabbisogni diventando, in tal modo, luogo privilegiato di dialogo tra scuola e comunità di riferimento.

La scuola, come sede primaria di acquisizione sistematica e critica del sapere, svolge una funzione determinante in relazione all'accresciuta complessità dell'organismo sociale e produttivo; può inoltre stabilire un rapporto diretto con l'ambiente, rispondendo in maniera qualificata ai fabbisogni formativi espressi, ma in presenza di un continuo dialogo con il mondo che la circonda.

Questi processi danno luogo al sorgere di iniziative con specifici obiettivi e forme istituzionalizzate di organizzazione, come quelle dei poli tecnico-professionali.

Premesso che i provvedimenti connessi alla loro attuazione sono ampi, articolati e tra loro collegati, dalla loro lettura comparazione emergono alcuni interrogativi, riconducibili alla concreta attuazione sul territorio in quanto coinvolgono:

- le Regioni e gli Enti locali in considerazione delle competenze, esclusive e concorrenti, loro attribuite dal titolo V della Costituzione e di quanto previsto nel Master Plan delle Azioni, "Attuazione del Titolo V della Costituzione" per il settore Istruzione, approvato dalla Conferenza delle Regioni il 14 dicembre 2006;
- le scuole autonome per quanto concerne il Piano dell'Offerta Formativa e la loro missione fondamentale, tesa allo sviluppo culturale e all'ampliamento del sapere individuale della persona, alla formazione di cittadini in grado di ragionare in maniera critica,

Nel nostro Paese la cultura tecnico-professionale è stata per troppo tempo sottovalutata, così come tutto ciò che attiene al lavoro

dialettica e di partecipare e di inserirsi nei processi sociali ed economici della società della conoscenza.

In ordine a questi aspetti, la Legge Costituzionale 3/2001:

- attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva sulle norme generali dell'istruzione;
- introduce la competenza legislativa concorrente (Stato e Regioni) sull'istruzione, fatta salva l'autonomia scolastica;
- attribuisce competenza esclusiva alle Regioni in ordine all'istruzione e alla formazione professionale;
- mette in capo alle Regioni la programmazione dell'offerta formativa di istruzione e formazione della rete scolastica;
- attribuisce alle scuole autonomia funzionale, riconosciuta dalla Costituzione, per l'elaborazione e l'attuazione di un Piano dell'Offerta Formativa che assicuri a tutti il diritto all'apprendimento.

A ciò occorre aggiungere che nel Master Plan delle azioni la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha individuato la data del 1° settembre 2009 come termine entro il quale le Regioni dovranno aver completato la predisposizione delle condizioni per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dal Titolo V della Costituzione. Le modalità del processo di trasferimento e di riorganizzazione istituzionale, compresa la nuova allocazione delle competenze, saranno formalizzate in un Accordo-Quadro Stato-Regioni, definito in sede di Conferenza Unificata. Siamo dunque di fronte a un quadro normativo solido, ulteriormente rafforzato dalla legge costituzionale, che attribuisce ad ogni autonomia la prerogativa

di compiere scelte autonome, collegate alle esigenze dei propri studenti o del contesto territoriale di riferimento.

In questa ottica è possibile evidenziare almeno tre parole chiave: autonomia delle istituzioni scolastiche, sussidiarietà, decentramento.

Parole chiave

Autonomia delle istituzioni scolastiche

L'articolo 117 della Legge 3/2001 conferisce una precisa e inequivocabile garanzia-costituzione all'identità degli istituti scolastici autonomi, in quanto snodo fondamentale del processo innovativo.

L'autonomia delle istituzioni scolastiche richiede infatti un processo in continua e costante evoluzione, riscontrabile:

- nella responsabilità della progettazione dell'Offerta Formativa e dei risultati di apprendimento ad essa collegati;
- nell'incrocio di conoscenze e competenze che determinano percorsi di insegnamento-apprendimento flessibili e individualizzati, da vivere appieno nella quotidianità del "fare scuola";
- nell'integrazione tra contesti diversi: la scuola, il territorio, le relazioni umane, gli intrecci interistituzionali;
- nella possibilità di sperimentazione e ricerca, finalizzate a costruire una riflessione didattica e organizzativa, da applicare "sul campo".

L'autonomia organizzativa, didattica e di ricerca, finalizzata alla realizzazione di: flessibilità, personalizzazione dell'offerta formativa, efficienza ed efficacia del sistema formativo, integrazione e miglior utilizzo delle risorse, utilizzo di tecnologie innovative, si realizza attraverso:



- il rispetto degli obiettivi del sistema nazionale di istruzione e degli *standard* nazionali;
- il rapporto con le istituzioni presenti sul territorio di riferimento per l'integrazione delle risorse e la realizzazione di ampliamenti dell'offerta formativa, l'attuazione di percorsi per adulti, le iniziative interistituzionali finalizzate alla prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, i raccordi con il mondo del lavoro e con le imprese.

In questo contesto è necessario trovare, a livello locale, equilibri negoziali, strumenti di programmazione e coordinamento intorno ad un progetto di servizio scolastico, condiviso sul territorio; ne consegue uno stretto rapporto tra territorio di riferimento e scuola, quest'ultima intesa come luogo di elaborazione e proposta delle istanze provenienti da altri soggetti quali, ad esempio: comunità sociale, mondo del lavoro, istituzioni locali, associazioni. Tutto ciò richiede una volontà di partenariato diffuso e di cooperazione; i processi che conducono a queste scelte sono oggi facilitati in quanto le istitu-

zioni scolastiche, in virtù della personalità giuridica, hanno gli strumenti per negoziare con le diverse realtà del territorio, in primo luogo con gli Enti locali.

Sussidiarietà orizzontale e verticale

Il principio di sussidiarietà verticale regola i rapporti istituzionali. Tale principio consente ai cittadini di avere un rapporto più facile e diretto con l'Amministrazione pubblica presente sul territorio di riferimento e capace, attraverso l'azione amministrativa, di dare risposte congruenti e immediate alle richieste locali, richieste che spesso si differenziano da zona a zona in relazione alle diverse caratteristiche ambientali e socio-economiche.

Il principio di sussidiarietà orizzontale è, invece, alla base del rapporto tra l'Amministrazione locale, che ha compiti e funzioni limitate al proprio territorio di competenza, e i soggetti, istituzionali e non, che agiscono su quel territorio e che sono portatori di interessi diversi: privati cittadini, mondo del lavoro, società civile, sistema scolastico e formativo.

Il testo di modifica del titolo V della Costituzione, in coerenza con i principi di sussidiarietà orizzontale e verticale, modifica l'intero assetto del governo territoriale, i rapporti tra Stato e Regioni, tra Regione ed Enti locali, disegnando un vero e proprio assetto federale dello Stato.

Stato e Regioni hanno rispettivamente potestà legislativa e concorrente, nelle materie indicate nell'articolo 117 della Costituzione, dalla quale deriva una nuova dislocazione territoriale e istituzionale delle competenze, tanto che la potestà legislativa dello Stato sussiste solo nei casi in cui la Costituzione ne espliciti formalmente la competenza esclusiva.

A questo proposito, la sentenza 13/2004 della Corte Costituzionale, prima in assoluto dedicata al comparto scuola, ha stabilito che la distribuzione del personale non rientra tra le norme generali dell'istruzione, in quanto collegata alla programmazione della rete scolastica. Ne consegue che, anche su questa materia, lo Stato può stabilire criteri generali che le Regioni potranno dettagliare e svolgere, nel proprio ambito territoriale, attraverso una propria disciplina.

Le norme statali vigenti nel merito continueranno ad essere operative fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale.

La sentenza della Corte Costituzionale afferma, inoltre, che l'autonomia delle scuole non può risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi di autonomia che le leggi statali e quelle regionali non possono pregiudicare.

Ne consegue che le scuole autonome, in coerenza con il principio di sussidiarietà, sono un'allocazione territoriale, autonoma, di alcune funzioni con-

nesse alla programmazione e alla erogazione dell'offerta formativa

Questo nuovo assetto costituzionale dello Stato, per quanto attiene al sistema di istruzione e istruzione – formazione, si traduce nell'implementazione di un percorso capace di assicurare a tutti gli studenti il successo formativo, attraverso interventi coordinati in grado di ridurre le situazioni di disagio socioeconomico e individuale che sono spesso causa di abbandono e mortalità scolastica.

Ne consegue che tutti gli interventi che riguardano il sistema di istruzione e formazione, in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale, dovranno basarsi sulla programmazione e sul coordinamento intra- ed interistituzionale.

In questa prospettiva e, nell'osservanza del principio generale di sussidiarietà, la modifica del titolo V della Costituzione trasferisce dallo Stato alle Regioni i compiti e le funzioni amministrative che attengono allo sviluppo delle rispettive comunità locali; ciascuna Regione, a sua volta, definisce le funzioni di propria competenza e quelle che invece saranno conferite a Province e Comuni.

Il decentramento

Il percorso di decentramento di compiti e funzioni è stato avviato da una vasta normativa, precedente la Legge Costituzionale 3/2001.

Questa normativa, solo in parte abrogata, che disciplina il rapporto fra Ministero della Pubblica Istruzione, scuole e soggetti istituzionali presenti a livello regionale e locale, ed è collegata ad un'ampia riforma del Ministero stesso e delle sue diramazioni territoriali.

Il disegno complessivo, finalizzato al miglioramento dell'offerta di istruzione, si completa, con l'obbligo formativo fino al diciottesimo anno di età e con il riordino dei cicli d'istruzione.

A partire da un'ampia produzione normativa precedente, il disegno riforma-



tore della Legge 3/2001, si sviluppa su alcune direttrici di base:

- tutti gli Enti territoriali hanno pari dignità costituzionale con la conseguente parificazione gerarchica di tutti i soggetti istituzionali che compongono la Repubblica;
- lo Stato, insieme alle Regioni, nel rispetto della Costituzione e dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi istituzionali, esercitano la potestà legislativa; le Regioni trasferiscono agli Enti locali tutte quelle competenze che non richiedono l'unitario esercizio regionale;
- la programmazione degli interventi spetta, di norma, alle Regioni (e agli Enti locali) anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato, salvo nelle materie espressamente indicate;

- è riconosciuta l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- è introdotta la distinzione tra legislazione esclusiva e legislazione concorrente: la legislazione esclusiva dello Stato è indicata in un nucleo di materie elencate nel secondo comma dell'articolo 117 della Legge 3/2001;
- le Regioni hanno competenza legislativa "concorrente" con lo Stato su alcune materie, tra queste l'istruzione;
- alle Regioni compete una potestà legislativa di tipo primario nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente;
- la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle regioni; in tutte le altre materie la potestà regolamentare è attribuita alle Regioni;

Il principio di sussidiarietà verticale regola i rapporti istituzionali. Il principio di sussidiarietà orizzontale è, invece, alla base del rapporto tra l'Amministrazione locale, e i soggetti, istituzionali e non



Avremo un sistema di istruzione che consentirà la sua apertura verso momenti diversificati di approfondimento e di specializzazione

- ciascuna Regione può negoziare con lo Stato forme di regionalismo differenziato (articolo 116 della Costituzione);
- sulla base del principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, alle Province, alle città metropolitane, salvo che per assicurare l'esercizio unitario sul piano regionale;
- è introdotto, ma non ancora regolamentato, il principio della "territorialità dell'imposta" che consente a Regioni ed Enti locali di reggersi con le proprie finanze.

Istituzioni scolastiche e poli tecnico-professionali

In questo nuovo contesto istituzionale va collocata anche l'istituzione dei poli tecnico-professionali e, in questa prospettiva, occorre definire con chiarezza il ruolo delle varie componenti istituzionali, sia a livello centrale che periferico, al fine di evitare che il processo di valorizzazione della cultura tecnica sia "soffocato" da un eccesso di norme da interpretare.

Detto questo, si pongono ulteriori domande di natura istituzionale:

- come si incrociano le competenze sull'istruzione tecnica (in capo allo Stato) e l'istruzione-formazione professionale (in capo alle Regioni)?
- Quali sono le modalità di raccordo con il Polo Tecnico-Professionale e con il sistema economico-produttivo dei territori di riferimento?

■ Premesso che alle Regioni compete la programmazione dell'offerta formativa sul territorio e, conseguentemente anche organizzazione dei poli tecnico-professionali nelle Province, quali saranno le modalità di partecipazione delle scuole autonome alla loro programmazione?

■ I Poli tecnico-professionali si inseriscono in una realtà di reti e consorzi, ben presente in Emilia-Romagna, e la cui esperienza per la formazione di figure professionali tecniche di alto profilo è legata ad una continuità temporale con i piani regionali (IFTS) che attengono ad aree professionali concertate, come si collega questo aspetto con la Formazione Tecnica Superiore?

In ordine a questi aspetti si ravvisa la necessità di garantire l'unitarietà del sistema formativo attraverso la costituzione di appositi "tavoli" interistituzionali che includano tutti i soggetti interessati alla programmazione dei poli tecnico-professionali;

Ne consegue che, la scelta concertata e condivisa di fondo, da effettuare a priori sul territorio, non può che essere quella di coniugare le scelte di carattere amministrativo e gestionale, propri degli Enti locali e della Regione, con gli obiettivi e le finalità educative e formative di competenza delle scuole.

Se questa sinergia si tradurrà in un processo finalizzato alla costituzione dei poli tecnico-professionali, avremo un sistema di istruzione che non sarà solo funzionale alla domanda economica dei processi produttivi, ma consentirà la sua apertura verso momenti diversificati di approfondimento e di specializzazione e la sua valorizzazione come risorsa utilizzata in modo sinergico con le altre offerte culturali.

In questa prospettiva, finalità particolari delle scuole, nell'ambito del polo tecnico-professionale, saranno:

- fornire le conoscenze culturali e trasversali, unitamente all'insieme delle

capacità atte ad operare in una area produttiva in continua evoluzione;

- assicurare l'uguaglianza delle opportunità e l'accesso di tutti all'apprendimento;
- far partecipare il discente alla strutturazione del proprio curriculum al fine di svilupparne l'autonomia e la responsabilità.

Tuttavia, per evitare interventi troppo rigidi, strettamente finalizzati ad una specificità lavorativa spesso ormai vecchia di anni – come avveniva, e ancora avviene, nei tradizionali istituti tecnici e professionali – i curricoli scolastici non dovranno essere fondati sullo sforzo di far collimare i contenuti professionali delle diverse discipline con le mansioni che i giovani dovrebbero svolgere nelle strutture produttive una volta finita la scuola.

Ne deriverebbe un percorso che non aiuta fino in fondo lo studente ad inserirsi con profitto nel mercato del lavoro, caratterizzato ormai da estrema frammentarietà ed indeterminazione.

Il contributo maggiore che può venire alla scuola dalla costituzione dei poli tecnico-professionali è quello di inserire gradualmente nei curricoli scolastici momenti formativi che siano strategici in sé, per completare la cultura di cui c'è bisogno per la crescita civile, culturale e professionale, e che siano anche in grado di aiutare il giovane a vivere senza traumi l'eventuale passaggio da un sistema organizzativo all'altro.

Un processo di questa natura è necessario per lo sviluppo delle persone e dell'intero Paese; esso va impostato in modo flessibile, con un numero di indirizzi adeguato e riconosciuti a livello nazionale ed europeo; con un tempo scuola per gli alunni che sia veramente utile e necessario; con possibilità di uscite intermedie, ma costruite con il riconoscimento di crediti formativi, in modo che si possa rientrare e riprendere il percorso formativo anche nell'età adulta.