



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

UNIMI **20**
40 | Discussion
Papers

Discussion Paper n°3

L'assenza di un canale di formazione terziaria professionalizzante in Italia: come porvi rimedio?

Andrea Gavosto
Manuela Ghizzoni
Alessandro Mele
Luciano Modica
Francesco Pastore





UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

UNIMI
20
40

Discussion
Papers

Discussion Paper n°3

Dicembre 2020

2040

Comitato scientifico

Marino Regini (coordinatore)
Maria Pia Abbraccio
Antonella Baldi
Marina Brambilla
Marina Carini
Antonio Carrassi
Roberto Conte
Marilisa D'Amico
Elena Del Giorgio
Rebecca Ghio
Giuseppe Lodato
Marisa Porrini
Alessandro Prinetti
Chiara Tonelli
Chiara Torre
Matteo Turri

Redazione

Marino Regini
Elena Del Giorgio
Rebecca Ghio

© **Andrea Gavosto, Manuela Ghizzoni, Alessandro Mele, Luciano Modica, Francesco Pastore**

© **MilanoUP**
per la presente edizione

Via Festa del Perdono 7 -
20122 Milano

Sito web:
<https://milanoup.unimi.it>

e-mail:
redazione.milanoup@unimi.it



This work is licensed under
a Creative Commons
Attribution-ShareAlike 4.0
International License

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

**L'assenza di un canale
di formazione terziaria
professionalizzante in Italia:
come porvi rimedio? / Andrea
Gavosto, Manuela Ghizzoni,
Alessandro Mele, Luciano
Modica, Francesco Pastore.
Milano: Milano University
Press, 2020. (UNIMI 2040; 3)
ISBN: 979-12-80325-06-8
DOI: 10.13130/unimi2040.29**



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

L'assenza di un canale di formazione terziaria professionalizzante in Italia: come porvi rimedio?

Andrea Gavosto
Manuela Ghizzoni
Alessandro Mele
Luciano Modica
Francesco Pastore

Collana “UNIMI 2040 Discussion Papers”

DP 1: Il futuro della governance universitaria ottobre 2020
Marino Regini

DP 2: Scenari socio-economici del post-Covid: quale impatto sull’università? novembre 2020
Gaetano Manfredi, Marino Regini, Gianfranco Viesti

DP 3: L’assenza di un canale di formazione terziaria professionalizzante in Italia: come porvi rimedio? dicembre 2020
Andrea Gavosto, Manuela Ghizzoni, Alessandro Mele, Luciano Modica, Francesco Pastore

IN PREPARAZIONE:

DP 4: La riorganizzazione del dottorato di ricerca fra accademia e mercato gennaio 2021
Gabriele Ballarino, Alberto De Toni, Marino Regini

DP 5: Come costruire un sistema di “diritto alle competenze” efficace e mirato a diversi tipi di destinatari? febbraio 2021
Rebecca Ghio, Manuela Ghizzoni, Francesca Laudisa, Luciano Modica

Andrea Gavosto

Dal 2008 è Direttore della Fondazione Agnelli. In precedenza è stato Chief Economist del Gruppo Fiat e di Telecom Italia e ha lavorato presso il Servizio Studi della Banca d'Italia. È autore di molteplici pubblicazioni nel campo della macroeconomia, dell'economia del lavoro e dell'economia dell'istruzione.

Manuela Ghizzoni

Ricercatrice in storia medievale presso dell'Università di Bologna, è stata parlamentare dal 2006 al 2018. Nel 2013 è stata eletta Presidente della Commissione Cultura e Istruzione della Camera dei Deputati. Durante il mandato parlamentare si è particolarmente impegnata nelle politiche a favore del sapere, dell'istruzione e della formazione.

Alessandro Mele

Dal 2016 è coordinatore nazionale del Sistema ITS, poi presidente dell'Associazione Rete Fondazioni ITS ITALIA. Già commercialista e manager in PWC TLS, ha sviluppato la realtà sociale di Cometa per l'Accoglienza, l'Educazione e il Lavoro a favore di bambini e giovani svantaggiati. È Segretario Generale della Fondazione ITS del Turismo e dell'Ospitalità (IATH Academy).

Luciano Modica

Matematico e politico, è stato Rettore dell'Università di Pisa e presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane. Già Senatore della Repubblica è stato Sottosegretario all'Università nel Governo Prodi dal 2006 al 2008.

Francesco Pastore

È Professore associato di Economia presso l'Università della Campania *Luigi Vanvitelli* e research fellow dell'IZA di Bonn. È stato consulente di diversi organismi sia nazionali che internazionali quali la Commissione ed il Parlamento Europei, e la World Bank. Ha scritto centinaia di editoriali per lavoce.info ed Il Fatto Quotidiano.

Presentazione
Marino Regini

**Gli Istituti Tecnici Superiori e le lauree
professionalizzanti: un'analisi** pag 10
Andrea Gavosto

**Presente e futuro della formazione
terziaria professionalizzante in Italia** pag 30
Alessandro Mele

**La formazione universitaria
professionalizzante in Italia:
appunti per un'analisi** pag 50
Luciano Modica e Manuela Ghizzoni

Gli ITS: Perché vanno incentivati pag 66
Francesco Pastore

La formazione universitaria professionalizzante in Italia: appunti per un'analisi*

Luciano Modica e Manuela Ghizzoni

La formazione universitaria professionalizzante è sempre stato il punto debole della formazione universitaria italiana, a differenza di altri Paesi europei, quali la Francia con gli *Instituts Universitaires de Technologie*, la Germania con le *Fachhochschulen* e la Gran Bretagna con i *Polytechnics*¹. Questa è una delle ragioni – certamente non la sola! – che porta l'Italia a situarsi al penultimo posto tra i 22 Stati dell'Unione Europea che fanno parte dell'OCSE come numero di “laureati” rispetto alla popolazione, sia nella fascia più ampia 25-64 anni, sia in quella più giovane 25-34 anni², con valori percentuali di oltre dieci punti inferiori alla media.

Non è questa la sede per analizzare le ragioni per cui il sistema universitario italiano sia rimasto così indietro rispetto alla formazione professionalizzante. Anzi, nel momento in cui scriviamo (novembre 2020), di un disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri in materia di titoli universitari abilitanti all'esercizio delle professioni regolamentate si è appena avviato l'esame in Parlamento³ e tre mesi fa un decreto del Ministro Manfredi ha istituito nuove “classi di laurea a orientamento professionale”⁴. Però, proprio in questo frangente, riteniamo che possa essere utile ripercorrere rapidamente la sequenza di norme emanate nel tempo per fronteggiare il problema, ma adottate in così rapida successione da impedire un attecchimento duraturo delle soluzioni individuate, mai divenute patrimonio comune né della società, né del mondo universitario.

* Il testo è una versione preliminare e ridotta di un saggio che gli Autori hanno attualmente in preparazione.

¹ Tutti confluiti nei corrispondenti sistemi universitari, pur mantenendo specifiche peculiarità e allineati al *Processo di Bologna* con l'adozione del cosiddetto sistema *bachelor-master*: un primo titolo di durata triennale e un secondo titolo successivo di durata biennale.

² *Education at a Glance 2020. OECD Indicators*, OECDpublishing, Tabelle A1.1 e A1.2.

³ Il 25 novembre 2020, la Camera dei Deputati ha avviato l'esame del DDL *Disposizioni in materia di titoli universitari abilitanti* (A.C. 2751) di iniziativa del Governo.

⁴ Il DM 446/2020 definisce le nuove classi di laurea in professioni tecniche per l'edilizia e il territorio (LP-01), professioni tecniche agrarie, alimentari e forestali (LP-02), professioni tecniche industriali e dell'informazione (LP-03), corrispondenti alle quattro professioni intermedie regolamentate di geometra, perito agrario, agrotecnico, perito industriale.

Il disegno di legge Gui (1965-1968)

Nel maggio di cinquantacinque anni fa, il Governo Moro II approvava un disegno di legge di riforma universitaria, proposto dall'allora Ministro Gui, che fu discusso dalla Commissione Istruzione della Camera dei Deputati per poco meno di tre anni e poi finì su un binario morto, in parte vittima della nuova emergente "contestazione studentesca", ma non solo.

La proposta prevedeva tre gradi di titoli universitari (diploma, laurea, dottorato di ricerca), di cui il primo, con studi di durata almeno biennale, "viene incontro alle esigenze di preparazione professionale dei cosiddetti tecnici superiori, oggi necessari nei quadri intermedi delle attività sociali e del mondo del lavoro" e "in relazione alla prevista richiesta di personale qualificato di cui ha bisogno la nostra società in fase di avanzata espansione"⁵.

Questo lontanissimo evento e il suo insuccesso testimoniano come il problema fosse già stato chiaramente individuato più di mezzo secolo fa e ne fosse stata indicata una possibile soluzione. Se si pensa che i primi *Instituts Universitaires de Technologie* furono fondati in Francia dopo la metà degli anni '60 del Novecento e le prime *Fachhochschulen* in Germania alla fine degli anni '70, si comprende che l'attuale ritardo italiano deriva dal non essere riusciti a dare soluzione in tempi ragionevoli ad un problema che pure gli esperti del nostro Paese avevano colto con pronto acume e notevole capacità innovativa.

⁵ Relazione introduttiva al disegno di legge Gui (A.C. 2314), IV Legislatura.

Le scuole dirette a fini speciali (1982-1990)

Quindici anni dopo la fallita riforma Gui, il Parlamento approvò una legge-delega⁶ per istituire nelle università “scuole dirette a fini speciali per il conseguimento di diplomi post-secondari per l’esercizio di uffici o professioni, per i quali non sia necessario il diploma di laurea, ma sia richiesta ugualmente una formazione culturale e professionale nell’ambito universitario”⁷. Da un certo punto di vista, la norma arrivava in ritardo rispetto all’evidenziarsi del problema in Italia e in tutta Europa. Da un altro punto di vista, era largamente in anticipo sui tempi, stanti lo scetticismo sul tema largamente presente nella società – nonostante che sin dal 1969 l’università si fosse avviata a divenire “di massa”, con la liberalizzazione dell’accesso ai diplomati di tutte le scuole medie superiori⁸ – e la diffusa contrarietà presente nel mondo accademico e studentesco. Le scuole dirette a fini speciali erano a numero programmato e furono istituite soprattutto nei settori della sanità e dell’informatica (allora nascente); era previsto un tirocinio professionale obbligatorio e il diploma finale veniva rilasciato previo superamento di un esame di Stato. Sulla base di specifici decreti del Presidente della Repubblica, alcuni diplomi potevano avere “valore abilitante per l’esercizio delle corrispondenti professioni”⁹. Alle necessità delle scuole dirette a fini speciali furono destinati anche dei contingenti di posti di ricercatore – figura appena istituita¹⁰ – appositamente assegnati alle università. Sebbene queste scuole costituissero un sistema formativo “parallelo” a quello universitario, in alcuni casi gli atenei cominciarono a riconoscere alcuni esami

⁶ Legge 28/1980, *Delega al Governo per il riordinamento della docenza universitaria e relativa fascia di formazione, e per la sperimentazione organizzativa e didattica*, in base alla quale fu poi emanato il noto DPR 382/1980.

⁷ Legge 28/1980, art. 12; la delega fu poi esercitata con il DPR 162/1982.

⁸ Legge 910/1969, nota come Legge Codignola.

⁹ DPR 162/1982, art. 9.

¹⁰ DPR 382/, artt. 1 e 30 e successivi.

sostenuti nelle scuole come validi per un corso di laurea affine (tipicamente accadde per l'informatica). Tale circostanza indusse la Ministra Falcucci a costituire (1985-1986) un gruppo di lavoro di docenti universitari con il compito di verificare la possibilità di sperimentare un sistema formativo universitario "in serie", nel quale la scuola diretta a fini speciali in informatica costituisse il primo biennio del corso di laurea, allora quadriennale, in scienze dell'informazione. Purtroppo, non si andò oltre il livello di proposta e, probabilmente, andò di nuovo sprecata l'opportunità di sperimentare, anche in Italia, un sistema di formazione universitaria professionalizzante intermedia strettamente collegato con la laurea.

I diplomi universitari (1990-1999)

La Riforma Ruberti (Legge 341/1990), ripescando venticinque anni dopo una norma del progetto di legge Gui, introdusse un nuovo titolo universitario accanto alla laurea: il diploma universitario, che aveva "il fine di fornire agli studenti adeguata conoscenza di metodi e contenuti culturali e scientifici orientata al conseguimento del livello formativo richiesto da specifiche aree professionali" (art. 2).

Le esistenti scuole dirette a fini speciali dovevano essere soppresse o trasformate in corsi di diploma universitario (art.7), oppure, in casi residuali, essere confermate ma solo "fino alla data di entrata in vigore della legge sull'ordinamento dell'istruzione post-secondaria", legge che poi non fu mai emanata. I nuovi diplomi universitari dovevano avere una durata "corrispondente a quella eventualmente stabilita dalle norme della Comunità economica europea per i diplomi universitari di primo livello" – sebbene, vale la pena ricordarlo, il cosiddetto "Processo di Bologna" fosse ancora di là da venire – e le facoltà avevano l'obbligo di riconoscere gli studi compiuti durante il corso di diploma come validi "totalmente o parzialmente" per i diplomati che avessero voluto

conseguire, successivamente, una laurea in una disciplina affine. Quindi, i diplomi universitari erano sostanzialmente “in parallelo”, ma potevano essere definiti anche come “parzialmente in serie” (o, se di vuole, “parzialmente in parallelo”) rispetto alle lauree, quantomeno per alcune discipline.

I diplomi universitari non erano, salvo eccezioni, a numero programmato ma non raggiunsero mai un numero di studenti significativo: al massimo, il 5% degli immatricolati all’università si iscriveva ai corsi di diploma. Eppure, attorno ai diplomi si raccolsero alcuni tra i docenti universitari più giovani e innovativi di quegli anni, attratti dai notevoli spazi di sperimentazione didattica e organizzativa, resi possibili anche da finanziamenti non universitari relativamente cospicui, come quelli del Fondo Sociale Europeo ottenuti per il progetto CAMPUS, ideato e gestito negli anni 1995-1998 dalla Conferenza dei Rettori in collaborazione con Confindustria, Unioncamere ed ENEA.

Il ruolo di docenti giovani e di finanziamenti significativi nell’innovazione universitaria merita di essere approfondito e ci proponiamo di farlo, in un immediato futuro: qui ci limitiamo a rammentare, come segno di impegno per il rinnovamento, che le prime esperienze di valutazione della qualità delle attività didattiche universitarie, a seguito della partecipazione italiana al Progetto Pilota Europeo del 1995, furono realizzate nell’ambito di CAMPUS, quindici anni prima dell’avvio delle attività dell’ANVUR.

Le lauree triennali e specialistiche (DM 509/1999)

Con la firma, nel 1998, della Dichiarazione interministeriale della Sorbona tra Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna e, dodici mesi dopo, di quella interministeriale di Bologna, che vide l’adesione di quasi tutti i Paesi europei, il panorama universitario cambiò nuovamente e si puntò decisamente verso un sistema a più livelli “in serie”: un primo livello di durata almeno triennale, un secondo successivo livello (laurea tradizionale o master) e poi un terzo livello rappresentato dal dottorato di ricerca.

L'Italia, favorita dalla norma di delegificazione contenuta nella cosiddetta Legge Bassanini (Legge 127/1997, art. 17, c. 95), fu tra i primi Paesi, anzi forse il primo in assoluto, ad adottare lo schema del Processo di Bologna. L'impegno iniziale del Ministro Berlinguer (uno degli ideatori e firmatari della dichiarazione della Sorbona) fu confermato dal Ministro Zecchino, succedutogli a fine 1998 e poi firmatario della dichiarazione di Bologna, con il contributo fondamentale di Luciano Guerzoni, che ricoprì la carica di Sottosegretario all'università per tutta la XVIII legislatura. Così, già il 3 novembre 1999 veniva emanato il DM n. 509 che, in una prospettiva di piena autonomia didattica delle università, introduceva il sistema della laurea (triennale) e della successiva laurea specialistica (biennale): il famoso e tutt'ora vigente "3+2"¹¹.

La nuova riforma sopprimeva i diplomi universitari, ma ne recepiva tutto il dibattito e le esperienze maturati negli anni '90, poiché disponeva che "il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, nonché l'acquisizione di specifiche conoscenze professionali" (art. 3, c. 4). Il senso era chiaro: i curricula di tutte le lauree avrebbero dovuto avere sia una componente teorica, scientifica, generalista, di base (o comunque la si voglia chiamare) e un'altra pratica, laboratoriale, orientata, professionale o professionalizzante. Rimaneva impregiudicato il bilanciamento tra le due componenti, lasciata all'autonomia delle singole università per i singoli corsi di laurea, in consonanza con l'idea di fondo e con lo stesso titolo del decreto di riforma: autonomia didattica delle università.

Un ulteriore segnale inequivocabile di apertura ad alcuni contenuti professionalizzanti nei corsi di laurea era la disposizione che prevedeva che almeno il 5 per cento dei crediti (quindi 9 crediti nel triennio) dovessero essere riservati ad "attività formative ... volte ad acquisire ulteriori conoscenze linguistiche, nonché abilità informatiche e telematiche, relazionali, o comunque utili per l'inse-

¹¹ Non apprezziamo questa denominazione aritmetizzante e semplificante della riforma dell'autonomia didattica, sebbene in Italia si sia inesorabilmente affermata nel dibattito pubblico.

rimento nel mondo del lavoro, nonché attività formative volte ad agevolare le scelte professionali, mediante la conoscenza diretta del settore lavorativo cui il titolo di studio può dare accesso, tra cui, in particolare, i tirocini formativi e di orientamento” (art. 10).

Purtroppo, nella realtà dell’applicazione della riforma, l’aspetto professionalizzante non fu raccolto da quasi nessuna università e nessun corso di laurea: la maggior parte dei curricula di laurea furono disegnati come trienni propedeutici alla laurea specialistica, con pochissimo spazio alle attività professionalizzanti e dentro un quadro di sostanziale uniformità a livello nazionale, ben diverso da quello di autonomia di proposte e di modelli immaginata dalla riforma. Tra le pochissime eccezioni spiccano le lauree triennali sanitarie, di cui parleremo dopo, peraltro eredi dell’esperienza più ampia e di successo tra i diplomi universitari e, prima ancora, tra le scuole dirette a fini speciali.

Comunque, la legge finanziaria per il 2001 (Governo Amato II), attingendo ai fondi derivanti dalla vendita da parte dello Stato delle licenze della nuova rete UMTS dei telefoni cellulari, stanziò un significativo finanziamento (pari a circa 100 milioni di euro) destinato alle nuove lauree triennali professionalizzanti per il tramite di una nuova edizione del già citato progetto CAMPUS (denominata CAMPUS-ONE). Ma, a nostro giudizio, l’impatto di CAMPUS in termini di modelli e di risultati innovativi ed efficaci non fu eguagliato da CAMPUS-ONE.

Le lauree e le lauree magistrali (DM 270/2004)

Il DM 509/1999 sull’autonomia didattica ebbe vita brevissima, poiché fu interamente abrogato, già nel 2004, dal nuovo DM 270 della Ministra Moratti. In realtà, il testo del nuovo decreto, tuttora vigente, è largamente sovrapponibile al precedente e, ad una lettura affrettata, potrebbe anche sembrare non intervenire sulla formazione universitaria professionalizzante. A parer nostro, non è così: non solo la denominazione di “lauree specialistiche” è sostituita

da "lauree magistrali" (il cambiamento è nominalistico ma *nomen omen...*), ma soprattutto alcune modifiche, che sembrano marginali, sono invece rilevanti rispetto al possibile carattere professionalizzante delle lauree triennali. Infatti, in merito agli obiettivi formativi, il decreto stabilisce che "Il corso di laurea ha l'obiettivo di assicurare allo studente un'adeguata padronanza di metodi e contenuti scientifici generali, anche nel caso in cui sia orientato all'acquisizione di specifiche conoscenze professionali" (art. 3, c. 4), dove la parte in corsivo sostituisce la precedente congiunzione "nonché". Il risultato è che non vi è più l'obbligatorietà di una compresenza equilibrata tra discipline scientifiche generali e discipline professionalizzanti disposta dal decreto precedente, sebbene poco attuata. Di conseguenza, viene a sparire anche la previsione dell'obbligatorietà dei 9 crediti per le attività formative trasversali e professionalizzanti (tra cui quelle che ora vengono universalmente indicate con il termine *soft skills*) in ogni corso di laurea.

Occorre però riconoscere che il decreto Moratti introduce altre novità che sembrano invece preludere a *specifiche* lauree a orientamento professionale (per usare la locuzione del recente decreto Manfredi) mediante la previsione che "L'acquisizione delle conoscenze professionali... è preordinata all'inserimento del laureato nel mondo del lavoro ed all'esercizio delle correlate attività professionali regolamentate" (art. 3, c. 5). Inoltre il decreto, mentre conferma, a garanzia del valore legale del titolo di studio, che solo al più la metà dei crediti può essere assegnata a specifiche indispensabili attività formative decise per ogni classe di corsi di laurea dal Ministero (la percentuale scende al 40% per i corsi di laurea magistrale) e la parte restante è lasciata all'autonomia degli atenei, dispone che questa autonomia non scatta per i "corsi preordinati all'accesso alle attività professionali" (art. 10, c. 2). Si tratta di un'indicazione significativa e di una previsione ragionevole visto che, nel caso di queste lauree, pare giusto garantire che ogni laureato possieda tutte le conoscenze e competenze necessarie ad esercitare la professione.

Lasciamo ad altra sede l'analisi che, nella realtà, l'autonomia didattica degli

atenei non è mai pienamente scattata perché quasi sempre i curricula ripetono, per intero e non in parte, gli schemi nazionali predisposti dalle comunità disciplinari interessate e validati dal Consiglio Universitario Nazionale. Qui ci preme solo sottolineare che, con il DM 270/2004, si è affermata normativamente la linea che alle lauree ad orientamento professionale devono corrispondere nuove classi di corsi di laurea e non particolari corsi di laurea o articolazioni curriculari all'interno della medesima classe: del resto, questa era la richiesta proveniente quasi unanimemente dalle università, dai docenti universitari, nonché dagli ordini e collegi professionali interessati. Tuttavia, le lauree professionalizzanti solo l'estate scorsa, quindi sedici anni dopo il decreto Moratti, sono entrate davvero a far parte della normativa universitaria con il decreto Manfredi.

In questo quadro, va rimarcata l'importante esperienza delle lauree nel settore sanitario (per infermiere, fisioterapista, tecnico di radiologia, logopedista, etc.), sulle quali vale la pena soffermarsi.

Le lauree sanitarie

Forti della positiva esperienza maturata con le scuole dirette a fini speciali e soprattutto con i diplomi universitari, le lauree di questo ambito hanno conosciuto uno straordinario successo tra gli studenti, si sono affermate nella società e sono, oggi, il settore di gran lunga più organizzato delle lauree professionalizzanti, tanto da poter costituire una sorta di modello.

Già la riforma sanitaria del 1992 (Dlgs. 502/1992) prevedeva che la formazione del personale infermieristico, tecnico e della riabilitazione avvenisse tramite diplomi (universitari) i cui esami finali, consistenti in una prova scritta ed in una prova pratica, abilitavano "all'esercizio professionale"; ne conseguiva che la commissione degli esami finali includesse i "rappresentanti dei collegi professionali" (art. 6, c. 3). Si trattava dunque, sin dall'inizio, di diplomi universitari professionalizzanti abilitanti.

Nessuna modifica significativa apportò, su questo aspetto, la successiva Riforma Bindi (Dlgs. 517/1999) e così il decreto interministeriale del 2 aprile 2001¹² stabilì il primo ordinamento didattico dei corsi di laurea delle professioni sanitarie, che andavano a sostituire i precedenti corsi di diploma. Le loro principali caratteristiche erano: la denominazione del corso di laurea definita a livello nazionale e corrispondente alla figura professionale formata; l'indicazione precisa di tutte le competenze professionali che ogni laureato deve possedere in relazione alla figura professionale specifica e, di conseguenza, vincoli molto maggiori per gli atenei sulle attività formative da impiantare e sui crediti da assegnare a ciascuna; la specifica previsione delle modalità della prova finale per il conseguimento della laurea che "ha valore di esame di Stato abilitante all'esercizio professionale" (art. 6, c. 2).

A seguito del DM 270/2004, dopo una lunga istruttoria durata quattro anni, il 19 febbraio 2009 fu emanato un nuovo decreto interministeriale, che regola tuttora gli ordinamenti didattici delle lauree professionalizzanti nel settore sanitario. Non è qui possibile soffermarsi sul complesso provvedimento: ci si limita a rilevare l'attenzione riservata, in generale, all'equilibrio tra gli aspetti formativi generali e quelli professionalizzanti e al fatto che almeno 60 crediti (un anno di formazione), da dedicare all'attività formativa pratica e di tirocinio clinico, costituiscano un obiettivo formativo qualificante e, quindi, praticamente obbligatorio a livello nazionale.

Le lauree per le professioni sanitarie costituiscono una felice eccezione e un vero successo: il sistema universitario e la società tutta le hanno accolte e metabolizzate con relativa facilità e rapidità tanto che, adesso, sembrerebbero del tutto fuori luogo i dubbi e le critiche che accompagnarono la riforma sanitaria del 1992 circa la necessità di un titolo universitario per esercitare la professione di infermiere e le molte altre del comparto sanitario. I dottori e le

¹² Decreto del 2 aprile 2001, *Determinazione delle classi delle lauree universitarie delle professioni sanitarie*; il decreto fu praticamente contemporaneo alla riforma dell'autonomia didattica universitaria del già citato DM 509/1999.

dottorresse in queste professioni costituiscono oggi, per riconoscimento unanime, un punto di forza del nostro sistema sanitario nazionale.

L'istruzione tecnica post-secondaria non universitaria

Parallelamente all'evolversi legislativo sulle lauree professionalizzanti, si è spiegato quello dedicato all'istruzione tecnica superiore, cioè la formazione terziaria professionalizzante non universitaria o non esclusivamente universitaria.

Nello stesso anno della riforma dell'autonomia didattica universitaria, la legge 144/1999 (art. 69) istituiva il "sistema della istruzione e formazione tecnica superiore" (IFTS). La certificazione conseguita al termine dei corsi IFTS¹³ aveva valore nazionale sebbene essi fossero affidati alla competenza delle regioni, in virtù del dettato originale dell'art. 117 Cost.; alla loro progettazione concorrevano università, scuole medie superiori, enti pubblici di ricerca, centri e agenzie di formazione professionale accreditati, imprese o loro associazioni e consorzi.

Il sistema IFTS non ha avuto vita facile, sia per la carenza di finanziamenti (regionali) dedicati, sia per le difficoltà organizzative: ne è derivato un sistema a macchie di leopardo, con singole esperienze interessanti e positive, soprattutto in corrispondenza di distretti produttivi e di istituti tecnici di grande tradizione e ricchi di personale preparato e attivo. Però, non ha mai rappresentato, a livello nazionale, percentuali significative della formazione post-secondaria. In particolare, le università, in un primo momento impegnate e interessate al nuovo segmento formativo da co-progettare e di cui riconoscere i crediti formativi nel caso di prosecuzione degli studi in un corso di laurea (caso non

¹³ Con decreto interministeriale 436 del 31 ottobre 2000 fu emanato il Regolamento di attuazione del sistema IFTS.

infrequente), si sono via via sottratte a questo impegno anche perché i costi organizzativi erano ben superiori ai benefici. Come nel caso di CAMPUS, richiamato in precedenza, attorno ai primi corsi IFTS si osservò il positivo coinvolgimento di docenti universitari giovani e innovativi, presto però scemato. Viste le difficoltà emerse nel sistema IFTS, la legge finanziaria per il 2007 del Governo Prodi II (legge 296/2006) stabilì che esso venisse "riorganizzato nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per valorizzare la filiera tecnico-scientifica" (art. 1, c. 631 e c. 875), secondo linee-guida governative da emanare. Tuttavia, prima ancora che queste venissero adottate, intervenne il decreto-legge 7/2007 dello stesso Governo che istituiva nuove strutture autonome, (art. 13, c. 2) denominate "Istituti Tecnici Superiori" (ITS).

Gli ITS, insieme agli istituti tecnici/professionali della scuola secondaria superiore e alle strutture della formazione professionale regionale, avrebbero dovuto formare "poli tecnico-professionali", ma anche questa previsione non si è realizzata che in minima parte. Infatti, le successive linee-guida adottate con il DPCM 25 gennaio 2008 caratterizzano gli ITS come fondazioni di partecipazione con propria autonoma personalità giuridica e individuano gli istituti tecnici/professionali (della scuola secondaria) fondatori quali istituzioni di riferimento (art. 6). Sebbene la norma faccia un riferimento alla volontà di "consolidare ed ampliare l'associazione tra i soggetti pubblici e privati di cui alla legge n. 144/1999", istitutiva dei precedenti IFTS, manca un qualsiasi esplicito riferimento alle università. Il distacco dal sistema universitario è realizzato, mentre il nuovo sistema appare centrato sui migliori istituti tecnici/professionali di ogni regione.

Solo tre anni dopo, però, con il decreto interministeriale 8327/2011 sono stati nuovamente riordinati il sistema dei diplomi degli ITS, le figure professionali

di riferimento e la verifica e certificazione delle competenze acquisite dai diplomati. In particolare, gli ITS sono classificati in solo sei aree di intervento¹⁴ abbastanza specifiche, che circoscrivono chiaramente quali siano la tipologia e gli obiettivi della formazione tecnica superiore rispetto a quelli della formazione universitaria.

Il sistema ITS, però, è presente in modo discontinuo sul territorio nazionale, intercetta un numero molto basso di studenti e, in certo senso, è ostaggio di una incontenibile produzione normativa specifica. Ricordiamo, qui, solo il decreto-legge 5/2012, che ha introdotto (art. 52) ancora nuove norme di semplificazione e promozione degli ITS, che hanno richiesto un decreto interministeriale¹⁵, emanato l'anno successivo per fornire nuove linee-guida agli ITS, la cui fase transitoria si dichiara conclusa con il 31 dicembre 2012. Ma non è finita: la legge 107/2015 (la cosiddetta "Buona Scuola") interviene ancora sugli ITS (art. 1, cc. 47-52), affidando ad un decreto interministeriale nuove linee-guida destinate, tanto per cambiare, a semplificare l'istituzione e la gestione, piuttosto complesse, di un ITS. Questo decreto, a tre anni dalla legge, non risulta essere stato ancora emanato, mentre in Parlamento sono state depositate alcune proposte di legge¹⁶ per la riorganizzazione del sistema IFTS e degli ITS. Dal canto suo, la Ministra Azzolina ha annunciato, non più tardi di qualche settimana fa, un suo piano di rilancio degli ITS fondato sull'accesso ai finanziamenti del cosiddetto Recovery Fund 2021-2027 (o, meglio, Next Generation EU) istituito dall'Unione Europea per la ripresa dopo l'attuale pandemia. Gli obiettivi percentuali indicati dalla Ministra sono ambiziosi (aumento del 150% degli iscritti e del 50% dei diplomati ITS entro il 2025) anche se in assoluto

¹⁴ Efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e del turismo, tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

¹⁵ Decreto interministeriale del 7 febbraio 2013.

¹⁶ Si veda, ad esempio, l'A.C. n. 544 *Disposizioni per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore*, a firma Gelmini e Aprea

non corrispondono a grandi numeri perché si tratterebbe di circa 4.500 diplomati ITS in più l'anno in tutta Italia. In totale, anche dopo l'incremento, il numero dei diplomati ITS si aggirerebbe attorno solo al 4% del numero di tutti i laureati dell'anno. Il sistema ITS rimarrebbe quindi "di nicchia" e non parrebbe in grado di aggredire e risolvere davvero la debolezza del sistema italiano di formazione terziaria professionalizzante.

Un discorso a parte lo merita il problema del riconoscimento dei crediti formativi ITS nel caso di eventuale successiva iscrizione all'università, poiché esso non è più obbligatorio come nel caso dei corsi IFTS, nei quali l'università co-progettava i contenuti e doveva dichiarare preventivamente il numero di crediti formativi riconoscibili. Nel 2010 la legge Gelmini (legge 240/2010) ha fissato a 12 il valore massimo dei crediti maturati all'esterno degli atenei e riconoscibili per gli studi universitari (art. 14), prevedendo però deroghe proprio per i crediti ITS nel caso di progetti formativi attuati da questi istituti con le università: un piccolo ritorno di fiamma senza conseguenze effettive del rapporto tra formazione tecnica superiore e università. Successivamente, la già citata legge "Buona Scuola", come modificata dal decreto-legge 42/2016 (art. 2-ter), ha stabilito che il minimo dei crediti ITS da riconoscere da parte delle università (apparentemente anche se non hanno partecipato alla progettazione del corso) è di 40 crediti per i corsi ITS biennali (quasi tutti) e di 62 per i triennali, nell'ambito di criteri di riconoscimento da definire con decreto ministeriale, secondo "tabelle di confluenza tra gli esiti di apprendimento in relazione alle competenze acquisite al termine dei suddetti percorsi e le competenze in esito ai corsi di laurea ad essi assimilabili". Dopo più di quattro anni questo decreto non risulta ancora emanato.

In conclusione

Sulla necessità di un sistema di formazione terziaria professionalizzante concordano tutti i soggetti coinvolti (o quasi), ma altrettanta assonanza non si registra sul modello organizzativo e sul tipo di rapporto o connessione con il sistema universitario.

Non è nostra intenzione avanzare qui proposte operative – sebbene chi scrive abbia a lungo sostenuto la necessità di istituire specifiche lauree professionalizzanti abilitanti all’esercizio delle professioni intermedie, che hanno visto la luce solo l’estate scorsa e di cui si attende l’approvazione della legge necessaria per conferire il valore abilitante al titolo di laurea – ma siamo convinti che qualsiasi soluzione adottata potrà conseguire risultati duraturi e soddisfacenti solo se sarà promossa con piena consapevolezza degli esiti positivi, o più spesso negativi, dei tentativi pregressi.

La cronaca normativa che abbiamo illustrato mostra, infatti, le ombre dei passi falsi reiteratamente compiuti nel tempo – a partire dalle modifiche normative assunte a ritmo vorticoso, passando per cambi di “modello” altrettanto repentini – così come le luci di alcune sperimentazioni di successo. Evidenzia soprattutto l’estrema lentezza con cui il sistema italiano della formazione terziaria (e la società tutta) affrontano e si adeguano alle problematiche nuove e difficili che emergono dalla rapidissima evoluzione e globalizzazione di ruoli e costumi culturali, sociali, economici, tipiche di quest’epoca a cavallo del cambio di millennio.

Con la narrazione di questa “storia”, necessariamente succinta, desideriamo offrire ai decisori politici e al mondo accademico un quadro delle esperienze passate e attuali nel campo della formazione terziaria professionalizzante, utile alle scelte da assumere e non più procrastinabili. In particolare, su quale modello adottare per questo fondamentale segmento formativo, magari senza doverne inventare di sempre nuovi o fantasiosi: optare tra un sistema inserito in quello universitario con la garanzia di una vera autonomia didattica,

o integrato con questo, anche in termini di co-progettazione o, ancora, un sistema parallelo, come gli ITS attuali, pur di farlo emergere dalla “nicchia di eccellenza” nel quale è relegato.

In fondo, ci illudiamo che questa ricognizione storica dei funambolici, episodici e sfortunati tentativi pregressi possa fungere da vaccino per immunizzare il sistema nazionale dell’alta formazione dal virus perennemente risorgente, che impedisce da decenni il radicamento culturale e sociale di un sistema di formazione terziaria professionalizzante della qualità e stabilità necessarie al nostro Paese.