

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

La "formazione professionale" tra tradizione e innovazione: percorsi, strumenti e obiettivi per governare la quarta rivoluzione industriale

- *istruzione tecnica superiore e gestione del
cambiamento nelle organizzazioni*
- *alternanza scuola-lavoro, competenze sociali e
relazionali*
- *transizione digitale, upskilling, reskilling*
- *formazione professionale e professionalità dei docenti*

N. 4 ottobre/novembre/dicembre 2021

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brollo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Ordinario di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (France); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Area de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Stefania Negri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

Ricerche

**La “formazione professionale” tra tradizione e
innovazione: percorsi, strumenti e obiettivi per
governare la quarta rivoluzione industriale**

**ITS Academy come sistema di formazione terziaria
di livello europeo: la nuova legge e la gestione
del cambiamento che parta dalle eccellenze italiane**

Federico Butera *

Sommario: **1.** Il disegno di legge, il suo grande valore, i suoi limiti. – **2.** L’attuazione del sistema. – **2.1.** Il piano economico di utilizzazione dei fondi del PNRR. – **2.2.** Un programma di attuazione della riforma: il “*change management* strutturale”.

1. Il disegno di legge, il suo grande valore, i suoi limiti

Il 20 luglio 2021 a Camera dei Deputati ha approvato il disegno di legge sul sistema ITS *Ridefinizione della missione e dell’organizzazione del Sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*. 409 i deputati favorevoli, 7 i contrari e 4 gli astenuti. Ora il provvedimento va al Senato. Un nuovo testo è stato proposto dal relatore Sen. Gastone Nencini e adottato dalla Commissione per il disegno di legge n. 2333.

Come è ben noto, gli istituti tecnici superiori (ITS) assicurano l’85% di occupabilità dopo un anno e creano competenze essenziali per l’innovazione delle imprese e delle organizzazioni. Gli ITS in Italia oggi contano circa 18.000 allievi contro i corrispondenti oltre 900.000 della Germania. Il PNRR prevede un investimento fino a un miliardo e mezzo di euro con due requisiti: a) generare un aumento degli allievi,

* *Professore emerito di Scienze dell’organizzazione, Università Milano Bicocca e Roma Sapienza. Presidente Fondazione Irso. Direttore di Studi Organizzativi.*

arrivando a quintuplicarli, *outcome* che sarà monitorato dagli organi comunitari; b) avviare una riforma del sistema ITS, svolta in rapporto sia ai sistemi di formazione professionale, sia di istruzione tecnica secondaria, sia alla formazione terziaria universitaria.

Dopo 11 anni dalla costituzione degli ITS e dopo 22 anni dal primo provvedimento sull'istruzione terziaria non universitaria, finalmente la Camera dei Deputati ha espresso un voto quasi unanime e il disegno di legge è ora al Senato approvato dalla Commissione. È una ottima notizia per diversi motivi.

Una peculiarità di questo disegno di legge è che è stato *votato dalla Camera unanimemente da tutte le forze politiche*. «È una delle poche iniziative parlamentari giunte a destinazione in questa legislatura in una delle due camere. Dopo anni in cui le prerogative del Parlamento sono state come commissariate da quelle del governo (in nome dell'emergenza), i rappresentanti del popolo sembrano aver trovato il modo di dimostrare la propria esistenza in vita, giungendo ad un testo condiviso pressoché da tutti i gruppi politici», come scrive Giuseppe Bertagna ⁽¹⁾. In realtà il testo approvato alla Camera è stato oggetto di una intensa seppur non formalizzata consultazione fra i parlamentari, la segreteria tecnica del Ministro dell'istruzione, la Conferenza Stato-Regioni, le parti sociali e in particolare la Confindustria, alcune prominenti associazioni degli ITS: non vi è dubbio però che il fattore decisivo sia stata l'iniziativa parlamentare alla Camera e in particolare l'importante lavoro degli onorevoli Toccafondi, Aprea, Soverini e degli altri firmatari del disegno di legge e ora al Senato per opera soprattutto del senatore Gastone Nencini.

La seconda peculiarità è l'*associazione fra ITS e PNRR*. Il Governo ha inserito gli ITS nel programma del PNRR, il Premier e il Ministro dell'istruzione hanno formulato impegni inediti verso l'Unione europea e verso gli *stakeholders* del sistema. Un groviglio di norme, burocrazia, posizioni, interessi che, oltre alla ben nota opposizione dell'università, avevano operato come un "angelo sterminatore" che aveva impedito per oltre venti anni la nascita di un sistema di formazione terziaria di livello europeo. Si interrompe così un succedersi di norme e regolamenti farraginosi. Con questa spada del PNRR il Governo ha contribuito a tagliare *il nodo gordiano di quel groviglio*. Il disegno di legge

⁽¹⁾ G. BERTAGNA, *Istruzione terziaria a tre gambe. Forse, resistenze permettendo, un ritardo storico che si potrà recuperare*, in *Nuova Secondaria*, 2021, n. 1.

normando una legge nazionale per il Paese supera il diffuso pregiudizio ideologico dell'ITS denigrata come scuola delle aziende. Si configura una legge di sistema aderente alle evoluzioni professionali del mondo del lavoro che rispetta le aspettative di occupazione di qualità dei giovani e il legittimo interesse delle imprese a poter accedere a un canale formativo terziario pubblico. Viene configurata la possibilità di superare la frammentazione di iniziative formative tra loro scollegate e finanziate episodicamente, malintesa risposta alla necessaria flessibilità territoriale e tecnologica. La legge interrompe il moltiplicarsi di posizioni e di proposte di "amici dell'ITS" che si sono contrapposte in un campo di battaglia ideologico e politico che ha creato entropia.

La terza peculiarità di questo disegno di legge è quello di *demandare a processi attuativi e realizzativi la regolazione* di quei più complessi aspetti che avevano finora impedito lo sviluppo dell'ITS, come vedremo nell'analisi degli articoli della legge. Qualcuno potrebbe dire che le cabine di regia e i tavoli previsti sono un dispositivo per non decidere. Io sostengo in questo lavoro invece che la legge riconosce che *lo sviluppo della formazione terziaria è un fenomeno evolutivo dinamico isomorfo al sistema produttivo italiano e al mercato del lavoro*, fenomeno che va gestito con norme primarie chiare e con processi sapienti di attuazione e progettazione, guidati dagli obiettivi fissati dal PNRR e condiviso fra una pluralità di *stakeholders*. Vedremo quanto la legge, allorché approvata anche da Senato, darà luogo ad una fase progettuale e gestionale, e creerà un nuovo contesto istituzionale che consentirà di riallacciare i fili di una collaborazione fra Stato e Regioni, fra università e istruzione pubblica, fra sistema formativo istituzionale e imprese, fra diverse concezioni dell'ITS.

E infine la novità principale della legge è che gli ITS, rinominati ITS Academy, divengono una *componente strutturale nazionale del sistema educativo italiano*: a differenza dell'università e degli istituti di istruzione secondaria, non è costituito da un sistema "statale" centralizzato fatto di ordinamenti e di personale docente reclutato con concorsi nazionali ma da un sistema unitario definito da standard e da un condiviso coordinamento e finanziamento nazionale, oltre che da una *governance* policentrica e flessibile. Programmi e metodologie didattiche continuano ad essere flessibilmente definite in base ai fabbisogni professionali dei territori; le competenze delle Regioni su questo canale formativo sono confermate in particolare sulla programmazione dei fabbisogni; viene ribadito il forte legame con il sistema produttivo. In una parola un

sistema nazionale unitario ma articolato territorialmente e tecnologicamente.

Questo articolo, nell'esultare che la legge si approssimi all'approvazione, ne esamina punti di forza e punti di debolezza.

Ma per lo sviluppo dell'ITS come sistema non basta una legge: si richiedono sia conferme attraverso la diffusione delle positive esperienze già generate dai migliori ITS, sia novità da realizzare attraverso processi di realizzazione non solo di carattere normativo ma soprattutto economico e organizzativo. Per questo, oltre ulteriori norme attuative previste dal disegno di legge, saranno necessari altri due strumenti che non possono essere sostituiti dalla gestione ordinaria: a) un *piano economico per utilizzare il PNRR* (o "piano industriale"), a cura del Ministero dell'istruzione in raccordo con gli altri Ministeri e con le Regioni; b) un percorso attuativo di cambiamento, ossia un programma di "*change management* strutturale", con cui gestire la reale trasformazione di tutti i componenti del sistema coordinato dal Ministro dell'istruzione e che coinvolga gli altri Ministeri, le Regioni, le parti sociali e soprattutto gli operatori degli ITS e dei loro *stakeholders*, ossia un vero Patto per l'istruzione tecnica. A questi il disegno di legge non fa riferimento. Abbiamo illustrato queste proposte in diversi articoli a cui rimandiamo ⁽²⁾.

Al di là dei rilievi specifici sul testo, questo articolo indica le aree per *progettare e gestire le organizzazioni deputate a fare diventare l'ITS un vero sistema*. Esse sono: la struttura e il funzionamento degli *organi collettivi di governance*, degli *organi che svilupperanno gli atti attuativi*; i *presidi della gestione di finanziamenti*, i *presidi della gestione del cambiamento*; le *strutture dedicate del Ministero e delle Regioni*; soprattutto l'*organizzazione delle Fondazioni ITS e delle loro reti*. Esse dovranno essere tutte *organizzazioni mission driven*, ossia guidate dagli obiettivi economici, occupazionali e sociali del PNRR. Organizzazioni che vanno progettate e gestite usando quei modelli, pratiche metodologie evolute e non burocratiche che le scienze organizzative e le migliori organizzazioni ci hanno reso disponibili negli ultimi decenni.

⁽²⁾ F. BUTERA, *Per una formazione terziaria di livello europeo in tre mosse: una nuova cornice normativa, un "piano economico", un percorso di attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 10; F. BUTERA, *La nuova legge sugli Its e la sua attuazione. Decreti attuativi, piano economico, change management*, in *Nuova Professionalità*, 2021, 1; F. BUTERA, *Its academy: una nuova legge*, in *Il Mulino*, 19 novembre 2021.

Ecco di seguito alcuni commenti su quanto questo disegno di legge, a parere di chi scrive, faciliterà o meno l'attuazione di questi processi di sviluppo che si ripromette di stimolare e governare ⁽³⁾.

Nel disegno di legge: c'è troppo e manca qualcosa. Il progetto di legge non è in realtà una legge quadro, perché contiene ben 17 articoli che coprono 32 colonne. Esso è piuttosto «l'espressione dell'eccesso di dettaglio della regolazione» tipica della nostra produzione legislativa, come osserva Aldo Sandulli ⁽⁴⁾.

Le dimensioni fondamentali di un sistema rinnovato erano poche: ITS come canale autonomo della istruzione terziaria parallelo alla università; durata e riconoscimento dei diplomi nel sistema europeo delle qualifiche (5° e 6° livello); “passerelle” a due sensi fra ITS e università; responsabilità nazionale nella definizione del modello didattico e degli standard; responsabilità regionale nella programmazione; proporzione fra docenti provenienti dalle aziende e dal sistema dell'istruzione; struttura giuridica delle Fondazioni ITS; *governance* delle Fondazioni e poche altre. Invece la proposta di legge entra in una serie di dettagli che confermano o modificano precedenti disposizioni o rispondono alle preferenze dei diversi presentatori dei precedenti progetti volti più a intervenire su aspetti specifici che a costruire l'architettura di nuovo sistema. Questi dettagli normativi purtroppo sono forieri di varietà di interpretazioni e di possibili controversie. Tuttavia occorre fare uno sforzo per enucleare la parte in cui esso può essere considerato una “legge quadro” e evidenziare le numerose innovazioni rilevanti. Nelle pagine che seguono riferiremo sul mio sforzo fatto a questo riguardo e sugli elementi di novità da cui partire per lo sviluppo effettivo di un sistema di formazione terziaria non universitaria che si colloca a livello europeo.

Natura del Sistema ITS. L'articolo 1 dichiara che l'ITS è un “sistema” e che esso si modella in relazione alle finalità del PNRR. Di tale sistema la legge definisce la missione; il nome con cui gli ITS vengono ri-

⁽³⁾ I pareri contenuti in questo articolo impegnano solo lo scrivente e non i diversi organismi in materia di cui egli fa parte.

⁽⁴⁾ A. SANDULLI, *Il disegno di legge sugli ITS tra dubbi di legittimità costituzionale e derive paternalistiche*, ASTRID – Gruppo di studio su “Le competenze tecniche nella scuola”, 2021 (non pubblicato).

battezzati, ITS Academy; i contenuti formativi centrati su aree tecnologiche riconosciute; la *governance* policentrica che coinvolge lo Stato, le Regioni, le parti sociali e le Fondazioni; la struttura e il funzionamento delle Fondazioni; gli standard minimi dei percorsi formativi; i criteri e i sistemi per la verifica delle competenze; la certificazione dei crediti. Come anticipato, ne emerge fin dal primo articolo un *sistema formativo nazionale* con caratteristiche diverse da quelli statali tipici dell'università e della pubblica istruzione che sono accentrati e definiti attraverso la minuta normazione degli ordinamenti scolastici e della gestione del personale insegnante.

Modello di riferimento degli ITS. La legge non esprime una opzione netta fra i principali modelli europei di formazione terziaria non universitaria: quello francese, centralizzato e statale; quello tedesco, basato su un modello duale e con una forte condivisione fra sistema educativo e sistema produttivo; quello spagnolo, che sancisce la doppia titolarità, quella dello Stato – che fissa gli obiettivi formativi, i risultati attesi e i criteri di valutazione, il Catalogo nazionale delle competenze – e quella delle 19 Comunità autonome corrispondenti alle nostre Regioni – che si occupano di organizzare e realizzare i percorsi formativi completando gli standard curriculari minimi, oltre che selezionare gli insegnanti e disporre delle risorse umane e materiali. Uno studio recente sui modelli europei sviluppato dal progetto Fortes ⁽⁵⁾ nell'ambito del Ministero dell'istruzione illustra tali differenze e l'importanza di identificare, esplicitare e comunicare le caratteristiche del modello di sistema di ITS proposto da una nuova legge.

L'articolo 1 del disegno di legge delinea quindi un *modello originale italiano* caratterizzato principalmente dai suoi obiettivi e dalla sua *governance*: un sistema centrato sulle finalità di innovazione richieste dal PNRR e gestito da una *governance* del sistema omologa a quella policentrica del PNRR definita dal decreto-legge n. 77/2021 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e semplificazioni) ⁽⁶⁾. Fami-

⁽⁵⁾ Fortes. Servizio di ricerca e supporto quale azione di sistema per promuovere e sostenere lo sviluppo della formazione terziaria professionalizzante, *Rivisitazione dei casi europei sulla formazione tecnica superiore: Francia, Germania, Spagna*. Ministero dell'istruzione, giugno 2021 (non pubblicata).

⁽⁶⁾ F. BUTERA, *Il PNRR per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale*, in *Techne. Journal of technology for architecture and environment*, in corso di stampa.

glie e amministratori in Europa fanno riferimento alle Fachhochschule o ai Lycée technologiques come modelli, ma ciò non avviene in Italia, in cui gli ITS sono poco noti anche perché non è chiaro e noto il modello. Va fatto ancora un lavoro interpretativo e comunicativo per evidenziare e comunicare in modo netto il modello italiano di ITS.

Competenze istituzionali nazionali e regionali. Il percorso ITS su cui questa legislazione nazionale interviene costituisce un *sistema nazionale* perché è uno sbocco terziario sia ai percorsi di istruzione e formazione tecnica di competenza regionale sia ai percorsi di formazione secondaria come i licei di competenza statale. D'altro canto la competenza sulla programmazione e erogazione degli ITS è regionale. Come scrive Aldo Sandulli, «il disegno di legge pare sporgersi oltre confine, nel territorio appartenente alla potestà legislativa esclusiva regionale. [...] Per avere un quadro compatibile all'assetto costituzionale vigente, gli ITS dovrebbero essere inquadrati, semmai (e sempre nel rispetto delle competenze regionali e degli enti locali), in un Sistema nazionale autonomo degli ITS, che si inserisca, poi, nel più ampio contesto del Sistema nazionale integrato di istruzione». La soluzione che il disegno di legge trova è quella di superare i confini delle competenze formali e proporre *processi di condivisione di governance, decreti attuativi, gestione fra Stato e Regioni*. Il baricentro allora si sposta dalla definizione normativa dei confini alla *capacità istituzionale e gestionale dell'intero sistema educativo italiano*. Che andrà gestita e potenziata con un orientamento ai risultati e non in base alle attribuzioni di competenze formali.

Coordinamento nazionale. All'articolo 10, del testo del Senato, viene istituito un Comitato nazionale ITS Academy, composto da 12 membri indicati dal Ministero dell'istruzione con funzione di Presidente, gli altri indicati ciascuno dai Ministeri dell'economia, dell'agricoltura, del turismo, della cultura, della salute, dell'università e ricerca, del lavoro, delle infrastrutture, della transizione ecologica, dal Dipartimento della innovazione tecnologica e transizione digitale. Ai lavori partecipano rappresentanti delle Regioni e della Conferenza delle Regioni. Ai lavori possono partecipare senza diritto di voto rappresentanti degli ITS Academy. Si avvale della consulenza tecnica di Indire, Anpal, Inapp. Da notare il rilievo multi-istituzionale assegnato al sistema ITS. Facile notare come occorrerà trovare forme organizzative e regole affinché

questo organismo pletorico possa avere davvero una funzione di elaborazione strategica e di monitoraggio del Sistema.

Decreti attuativi. Il disegno di legge, come abbiamo detto, non è una legge quadro ma prevede l’emanazione di decreti attuativi. La legge stabilisce che tali decreti siano emanati in materia di aree tecnologiche, statuti delle Fondazioni, di criteri per le commissioni di esame, di standard minimi, di passaggi fra ITS e lauree professionali, di funzionamento delle commissioni per la verifica e certificazione, di criteri per le modalità e ripartizione del fondo che questa legge delibera, di anagrafe e banca dati degli studenti.

Nome degli ITS. Il disegno di legge li rinomina ITS Academy (Accademie per l’istruzione tecnica superiore). La scelta è probabilmente stata fatta per rendere più appetibile il diploma e per alludere alle Academy aziendali che si sono diffuse in questi anni. Gli ITS nella pratica probabilmente continueranno ad essere chiamati ITS.

La missione e la competenza distintiva degli ITS. Il disegno di legge allarga la *missione degli ITS*: essi si occupano di «formazione professionalizzante di tecnici superiori con elevate competenze tecnologiche e tecnico-professionali allo scopo di contribuire in modo sistematico a sostenere le misure per lo sviluppo economico e la competitività del sistema produttivo» ma subito dopo opportunamente aggiunge che gli ITS Academy *hanno altre funzioni oltre a quelle formative*: «hanno il compito di sostenere la diffusione della cultura scientifica e tecnologica, l’orientamento permanente dei giovani verso le professioni tecniche [...], l’aggiornamento e la formazione in servizio dei docenti di discipline scientifiche [...], le politiche attive del lavoro, soprattutto per quanto attiene alla transizione dei giovani nel mondo del lavoro, la formazione continua dei lavoratori tecnici altamente specializzati nel quadro dell’apprendimento permanente per tutto il corso della vita, e il trasferimento tecnologico, soprattutto nei riguardi delle piccole e medie imprese». Quindi il disegno di legge affida agli ITS una missione culturale evolutiva. Sul profilo professionale che ITS tende a creare, forse meglio sarebbe stato precisarne il carattere di una “professione a larga banda” distintiva, dicendo ad esempio che i tecnici formati dall’ITS sono destinati a applicare e gestire innovazioni tecnologiche e organizzative operando nei processi di produzione di beni e servizi, con una ele-

vata *expertise* in ambito digitale e tecnologico e organizzativo, con distintive competenze sociali, o qualcosa del genere.

Il disegno di legge non sottolinea inoltre che gli ITS tendono a favorire la crescita personale, la creatività, la socialità, la formazione democratica, quindi che essi sono una scuola non per l'*homo laborans* – quello/a cioè che esegue procedure e tecniche fissate – ma invece una scuola per l'*homo faber*, quello «che trasforma il suo ambiente man mano che si forma in questa trasformazione». Esso è un percorso formativo che favorisce lo sviluppo del *workplace within*, ossia delle potenzialità e capacità personali che troveranno nel tempo la loro esplicitazione in contesti lavorativi e di vita diversi. Il disegno di legge avrebbe forse dovuto dire in sintesi che le ITS Academy sono scuole per la *formazione di persone integrali e non solo di tecnici*.

Il disegno di legge non dice che molti dei migliori ITS sono *laboratori di sviluppo di metodologie didattiche attive* capaci di sviluppare competenze di dominio, competenze digitali, competenze sociali, funzione di ricerca e sviluppo educativa: metodologie avanzate che possono essere trasferite ad altri canali formativi e che la riforma dovrà potenziare (7). I migliori ITS infatti hanno sviluppato metodologie didattiche peculiari e innovative: favorire l'alternanza fra fasi didattiche in aula, laboratori e stage in azienda, lavori di gruppo, simulazioni, lavoro per progetto, *design thinking*, contributo a innovazioni prodotte e altro. L'adozione di tecnologie digitali nella didattica (simulazione, stampa 3D, IOT, intelligenza artificiale, ecc.) inoltre rende le tecnologie abilitanti sia oggetto dei lavori che aspettano i giovani sia strumentazione didattica attiva basata sul governo dei dati e sulla cooperazione.

Il disegno di legge accenna al ruolo che gli ITS possono anche essere strutture di *continuous education*, ossia essere impiegati per la formazione di lavoratori adulti e per percorsi di *reskilling*.

Il disegno di legge non dice che il ruolo degli ITS non è solo quello di "fornitore di formazione". I migliori ITS sono o stanno diventando anche laboratori di innovazione in cui imprese e sistema dell'istruzione sviluppano insieme centri di progettazione di soluzioni; aree di consulenza alle imprese; laboratori di progettazione di nuovi ruoli e professioni. Questi migliori ITS infatti sviluppano progetti di innovazione tecnico-organizzativa insieme con gli studenti; forniscono consulenza

(7) A. ZUCCARO, G. TADDEO, A. BUFFARDI, L. AIELLO, *La sfida culturale dell'istruzione terziaria*, Carocci, 2021, in corso di stampa.

ai programmi formativi delle imprese; adottano metodologie didattiche che possono essere adottate in altri programmi formativi per lavoratori occupati o in corso di riconversione; fanno formazione degli insegnanti del sistema pubblico e delle imprese; fanno orientamento, *coaching* e *placement* degli studenti.

La ragione di queste omissioni deriva probabilmente dalla circostanza che gli ITS sono *un fenomeno evolutivo e sperimentale ad alto livello di differenziazione*: molte di tali funzioni più evolute sono effettivamente svolte solo dalla parte più performante delle oltre 100 fondazioni.

Una definizione non completa delle missioni degli ITS in una legge quadro tuttavia non costituisce un vero problema: cosa saranno davvero gli ITS dipenderà dalla gestione del cambiamento a cui abbiamo accennato prima.

Tuttavia in grande sintesi la legge quadro, nella sua versione finale che andrà all'approvazione del Senato, nella missione declinata nell'articolo 1 potrebbe forse precisare che le ITS Academy sono «una scuola che concilia formazione tecnica e sviluppo della persona integrale» e «una struttura evolutiva di innovazione didattica e di supporto al sistema produttivo».

Identità e differenziazione. Fatte queste premesse l'articolo 3 identifica le ITS Academy in base alle *specifiche aree tecnologiche e ai diplomi rilasciati*, rischiando di ricadere in una normazione prescrittiva basata come sempre sulle materie, sulle certificazioni autorizzate e su profili professionali irrigiditi.

Divisione del lavoro fra ITS e università. Il disegno di legge affronta uno dei nodi che avevano fomentato la presunta concorrenza fra ITS e università: viene stabilito che essi gestiscono due canali di formazione terziaria paralleli. Anche l'ITS può erogare corsi di 6 semestri riconoscendo qualificazioni corrispondenti al livello 6 dello European Qualifications Framework (EQF). In una parola come in altri Paesi europei la formazione terziaria di primo livello (2/3 anni dopo la scuola media superiore) gode di due canali paralleli.

Questo è molto importante. Infatti l'Italia è al penultimo posto in Italia per iscritti a un corso di formazione terziaria universitaria e non. Per questo finalmente *questa legge sancisce che università e ITS debbano condurre insieme la medesima partita*: quella mirata a accrescere in

modo misurabile occupazione giovanile e insieme produttività e innovazione delle imprese, quella di superare il *mismatch* esistente fra competenze richieste e disponibili, quella soprattutto di sviluppare quei nuovi ruoli e professioni che emergeranno nei processi di innovazione: probabilmente nei prossimi cinque anni infatti il 50% dei lavori a cui gli studenti saranno destinati oggi non esistono ancora.

La divisione del lavoro fra università e ITS non è definita nei dettagli ma anch'essa è demandata al processo di sviluppo dell'ITS come componente dell'attuazione del PNRR, nello sviluppo del sistema produttivo italiano. Come ho più volte suggerito ⁽⁸⁾, l'università dovrà formare, oltre che scienziati e specialisti di cui il Paese ha grande bisogno, anche figure di progettisti dei nuovi sistemi tecnologico-organizzativi: *architetti multidisciplinari dei sistemi socio-tecnici* nell'industria e nei servizi. Con una formazione di solida base scientifica, l'università è in grado di formare competenze scientifiche di dominio, competenze economiche e organizzative, competenze digitali, competenze di *design thinking* e di *leadership*. Gli ITS dal loro conto avranno prevalentemente il compito di formare *tecnici e professional attori e integratori e nuovi capi intermedi* che metteranno a terra e gestiranno le tecnologie digitali; che si occuperanno di gestire sistemi e processi ad alta complessità per lo più digitalizzati curando in particolare l'integrazione fra progettazione, tecnologie ed organizzazione; che avranno funzioni di coordinamento di team di lavoro. La divisione del lavoro fra università e ITS sarà quindi parte integrante dell'energico processo di *costruzione dei ruoli e delle professioni della quarta rivoluzione industriale* e delle nuove competenze richieste: in sintesi la divisione del lavoro dovrà essere determinata non burocraticamente ma dinamicamente nel percorso di creazione di *new skills for new jobs*. Questo richiama la necessità di programmare concretamente programmi e metodi per raggiungere insieme sinergie e obiettivi più che definire burocraticamente confini di competenze.

Fra lauree professionalizzanti e ITS deve esserci divisione del lavoro ma anche una *programmata "permeabilità"* e un impegno comune nell'*orientamento*. Oltre il 30% degli studenti oggi abbandona le università tecnico-scientifiche dopo il primo anno. D'altra parte molti studenti dell'ITS al termine del percorso vogliono proseguire con un per-

⁽⁸⁾ F. BUTERA, *Lavoro e organizzazione nella quarta rivoluzione industriale: la nuova progettazione socio-tecnica*, in *L'Industria*, luglio-settembre 2017, n. 3.

corso per una laurea magistrale. Contro la dispersione scolastica, in favore della fluidità degli eventuali passaggi all'università dei diplomati ITS, occorre favorirne il passaggio dall'università all'ITS e viceversa, attivando "passerelle" bidirezionali.

Il disegno di legge all'articolo 8 prevede che entro 90 giorni il Ministero dell'istruzione, sentito il Ministero dell'università e le Regioni, definisca con decreto i criteri dei percorsi formativi, le modalità dei passaggi, i criteri per il riconoscimento dei crediti formativi. Ciò verrà definito in generale oppure per i singoli territori? Un percorso complesso per cui probabilmente non basteranno 90 giorni.

ITS e istruzione e formazione professionale. Il disegno di legge comprende non solo gli ITS, ma anche gli IFTS, corsi annuali. Ripensare assieme IFTS e ITS rende possibile immaginare non solo una filiera professionalizzante terziaria non accademica, ma anche una valorizzazione degli IeFP, con un forte coinvolgimento delle imprese. Una logica di filiera della formazione e istruzione tecnica cioè, facendo sinergia fra ITS, istituti tecnici, istituti di formazione professionale, academy aziendali entro una visione di lungo respiro, come peraltro richiesto dall'Europa su questo tema.

Il percorso attuativo potrà contribuire così al potenziamento del sistema di istruzione tecnica e formazione professionale, che richiede in Italia un grande rilancio dopo il la "liceizzazione" degli istituti tecnici e la perdita di qualità dell'istruzione professionale. Come scrive Benadusi ⁽⁹⁾, «i canali dell'istruzione tecnica, dell'istruzione professionale e della IeFP tendono ad essere percepiti e spesso sono come canali di ripiego, di seconda, terza o quarta serie: una sorta di scolmatori per gli studenti più "scadenti", che permette di scongiurare un *dropping-out* ancora più vistoso. È così che la struttura degli indirizzi della secondaria superiore acquista una forma qualitativamente gerarchizzata e classista».

Gli ITS coprono la fase alta del mercato del lavoro e ciò è bene: maggiori opportunità per i giovani che trovino più confacente per le loro attitudini un percorso terziario più "pratico" e un contributo a coprire il *mismatch* fra i ruoli qualificati che le imprese cercano e quelle disponibili. Ma per quanto successo possa avere l'espansione degli ITS, essi non risolvono il problema di limitare i processi di esclusione, *drop out*,

⁽⁹⁾ L. BENADUSI, *Per rilanciare gli ITS bisogna guardare più a valle*, in *Astrid Rassegna*, 27 settembre 2021.

NEET che si addensano nelle aree della formazione e istruzione secondaria. Inoltre la magnitudo delle esigenze formative nella fase “a valle” della filiera formativa tecnica e dei relativi ruoli è molto alta. Come argomenta in profondità Benadusi, è indispensabile un intervento su tutta la filiera della formazione tecnica, come peraltro più volte affermato dal Ministro Patrizio Bianchi.

Questi canali formativi sono regolati da soggetti diversi (Regioni, Ministero dell’istruzione, aziende) e il disegno di legge non riconfigura i confini ma, come detto prima, con una legislazione nazionale rischia di invadere i confini delle competenze assegnate alle Regioni. Anche su questo tema cruciale l’attenzione si sposta sugli atti attuativi del disegno di legge e sulla gestione evolutiva del sistema.

Accreditamento delle Fondazioni. L’articolo 7 attribuisce al Ministero dell’istruzione i compiti di definizione dei requisiti e degli standard minimi degli ITS, con l’adozione dei provvedimenti di *accreditamento* e di *revoca*. È previsto che le Regioni provvedano a rilasciare e a revocare l’accreditamento, nel caso di valutazione negativa dell’ITS, per tre anni, da parte dell’Indire.

Regime giuridico e governance degli ITS Academy. Il disegno di legge conferma che gli ITS Academy si costituiscono come *Fondazioni di partecipazione*, riconosciute da atto prefettizio e ne definisce la composizione: dovranno includere un istituto di istruzione secondaria superiore, una struttura accreditata dalla Regione, una o più imprese, un’università. Definisce le fonti del patrimonio. Stabilisce gli organi della Fondazione, fra cui il Presidente che deve essere l’espressione delle imprese (la novità importante che consolida le prassi dei migliori ITS), il CdA, un segretario generale, l’assemblea dei partecipanti, un comitato tecnico scientifico. Quindi *una Fondazione di diritto privato si assume l’impegno di gestire una istituzione pubblica*, ossia un sistema formativo pubblico.

Organizzazione interna delle Fondazioni e reti di ITS. Il disegno di legge prescrive dettagliatamente le funzioni interne che devono essere presenti nelle Fondazioni: presidente, CdA, segretario generale, l’assemblea dei partecipanti, il comitato tecnico scientifico, il revisore dei conti. L’organizzazione formale prescritta così dettagliata vuole sot-

tolineare la natura pubblicistica di una Fondazione che nasce per volontà di privati.

Naturalmente ci sono Fondazioni che conseguono grandi risultati e altre meno. Ciò viene accreditato alla diversa qualità del *management* e della gestione. In verità all'interno dello stesso schema formale vi sono diversi fattori e modalità di *governance*, disegno e gestione di processi, organizzazione reale, tecnologie adottate, competenze che fanno la differenza e sono fattori che possono essere potenziati. L'attuazione della legge dovrà promuovere l'analisi e la diffusione delle numerose esperienze di eccellenza: capire perché e come funzionano, e quali sono gli ostacoli che incontrano. E soprattutto attivare un contributo progettuale da parte delle Fondazioni ITS più performanti è condizione essenziale per il successo dell'intero programma.

Vi sono numerose associazioni di ITS che li rappresentano. Ma molto più numerose solo le *reti organizzative* e che in casi specifici «operano come un soggetto collettivo». Ma il disegno di legge non le menziona. Gli ITS sono stati finora incardinati su uno specifico territorio. Le Fondazioni ITS sono nodi di intense relazioni fra loro e con altri soggetti dentro e fuori del territorio. Esse in alcuni territori sono già e possono diventare in tutta Italia *nodi di reti governate: reti multiterritoriali e reti settoriali*. Nella prospettiva dello sviluppo di un sistema nazionale dovrebbero essere potenziate reti multiterritoriali, che diano agli ITS la stessa visibilità e legittimazione dei licei e delle università. Forse dovrebbe persino essere consentita anche la costituzione di Fondazioni nazionali che operano su diversi territori. Le reti settoriali a loro volta possono rendere gli ITS risorsa preziosa per lo sviluppo dei settori produttivi: sia quelli tradizionali da innovare che quelli emergenti. I settori industriali a cui hanno fatto tradizionalmente riferimento gli ITS possono essere ampliati come richiede il PNRR. Da una parte l'alta tecnologia, i lavori *green*, le infrastrutture di edilizia e mobilità sostenibili, la *cybersecurity*; dall'altra i servizi alla persona. Le reti governate sono un nuovo soggetto collettivo e una forma organizzativa che va progettata e gestita ⁽¹⁰⁾.

Il ruolo delle imprese e delle parti sociali. Il ruolo delle rappresentanze delle imprese e dei lavoratori nel disegno di legge è previsto negli or-

⁽¹⁰⁾ F. BUTERA, *Organizzazione e società. Innovare le organizzazioni per l'Italia che vogliamo*, Marsilio, 2020, cap. 8 e 9.

gani collegiali, il cui funzionamento va organizzato in modo diverso dalle solite cabine di regia.

Il problema chiave è la promozione della partecipazione delle singole imprese e dei sindacati nella gestione delle Fondazioni ITS.

Occorre promuovere l'interesse e l'impegno anche delle imprese di minori dimensioni. Nella ricerca della Fondazione Irso per Assolombarda dl 2017 emergeva che «su un campione di 228 aziende, di cui il 25% con più di 100 dipendenti e il 75% fino a 100 dipendenti solo il 36% dichiarava di conoscere gli istituti di istruzione tecnica superiore (ITS), ma il 65% sarebbe interessata a essere coinvolta in percorsi formativi di quel tipo» ⁽¹¹⁾.

Importante è il potenziare il coinvolgimento dei sindacati di categoria e territoriale su temi concreti valorizzando la bilateralità, cosa che sta già avvenendo nei Paesi più virtuosi: per esempio la promozione dell'apprendistato duale (di terzo livello, in particolare) e di accordi per la formazione continua (*reskilling, upskilling*) dei lavoratori, anche mettendo a disposizione le risorse della contrattazione collettiva.

Sistema di finanziamento. Il disegno di legge all'articolo 13 prevede un Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore, con una dotazione a 68 milioni di euro per l'anno 2022 e a 48 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. I criteri e le modalità per la ripartizione delle risorse del Fondo sono definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Non si fa riferimento al PNRR che porterà le risorse ad una media di 200/250 milioni anno (1/1,5 miliardi diviso i sei anni di durata del PNRR), presumibilmente in una logica di crescita progressiva. Che succederà fra sei anni? Si tornerà al mero fondo statale?

Strutture interne del Ministero e delle Regioni. Il disegno di legge non menziona il requisito principale per il quale il sistema così configurato possa funzionare, ossia l'organizzazione interna del Ministero e delle Regioni. Non perché il Parlamento possa legiferare ma perché la legge potrebbe prevedere un impegno per il Ministero e per le Regioni di

⁽¹¹⁾ Costi e benefici della partecipazione delle imprese ai progetti ITS, *Quaderni Assolombarda*, 2018, 2.

provvedere entro un tempo congruo all'«analisi e progettazione organizzativa in vista del rafforzamento dei presidi organizzativi interni». Ad esempio è opinione corrente che il Ministero dell'istruzione debba costituire un Dipartimento o una Direzione per l'istruzione tecnica e dotarlo di adeguate risorse di personale. È assente anche una qualunque forma di “spinta gentile” per invitare le Regioni a studiare il rafforzamento dei propri presidi in materi di istruzione tecnica superiore.

Attrattività del sistema: orientamento, comunicazione, supporto ai giovani. Il disegno di legge non dedica particolare rilievo ad alcune questioni chiave per lo sviluppo del sistema.

Lo sviluppo del sistema ITS richiede di aumentare l'*attrattività dei percorsi terziari STEM* per le ragazze e i ragazzi. Investire nel diritto allo studio, borse di studi, collegi, in corsi preparatori facilitando l'accesso all'università e agli ITS anche dei giovani meno abbienti e cresciuti in ambienti non-STEM, di aree meno sviluppate. Rendere attrattiva e possibile la partecipazione delle ragazze agli ITS spesso inibita da una immagine sbagliata o anche da attrezzature che non hanno previsto la partecipazione femminile.

Bisogna attivare un programma sistematico e impegnare risorse anche fra quelle messe a disposizione del PNRR per fare *orientamento* delle scuole secondarie e per comunicare alle famiglie e ai giovani le possibilità occupazionali, sulla qualità e modernità della proposta didattica dell'ITS. E bene sarebbe se venisse fatto insieme dall'università e dal sistema ITS.

Occorre predisporre risorse e progetti per la *comunicazione* perché gli ITS sono poco conosciuti. Ministero dell'istruzione, Regioni, uffici scolastici regionali, Indire, associazioni imprenditoriali, associazioni di Fondazioni ITS hanno fatto buone iniziative nella comunicazione: occorre moltiplicarle in incontri, convegni, pubblicazioni. Devono fare di più i quotidiani, la televisione, il cinema, i social media, tornando a raccontare il nuovo lavoro e i percorsi formativi innovativi.

2. L'attuazione del sistema

2.1. Il piano economico di utilizzazione dei fondi del PNRR

Come e da chi saranno gestite le risorse del PNRR destinate agli ITS? Nel mio contributo citato ⁽¹²⁾ ponevo la questione che risorse così ingenti e destinate a sostenere una riforma non possono essere gestite con i metodi e processi ordinari, ossia distribuendo risorse alle attuali o future Fondazioni ITS attraverso bandi e meccanismi premiali tradizionalmente adottati gestiti dalle strutture ordinarie del Ministero o dalle Regioni. Occorre, a parere di chi scrive, adottare un *approccio* e una *metodologia da piano economico o "piano industriale"*. È un punto delicato da cui dipende non solo la corretta allocazione dei fondi secondo gli impegni con l'Europa ma lo sviluppo di un clima di coesione e la trasformazione dell'ITS in un vero sistema. È probabile che siano stati predisposti programmi, metodi e attribuzioni di responsabilità che io non conosco ma mi avventuro a esprimere le mie osservazioni al riguardo.

Gli ITS necessitano di finanziamenti di impianto e di sviluppo. Senza questo tutte le altre manovre non hanno successo. Le risorse che lo Stato e le Regioni hanno destinato agli ITS nel passato sono state limitate. Il PNRR prevede ora un finanziamento di circa oltre un miliardo e mezzo di euro. Una volta superata la questione se esso sarà destinato integralmente al sistema ITS o anche in parte alle lauree professionalizzanti, al Ministero toccherà l'onere non facile della gestione e rendicontazione, condivisa con i vari *stakeholders* nazionali e regionali all'interno dei sistemi di *governance* previsti negli articoli 12 e 13 del disegno di legge. Per far ciò credo che sarà necessario sviluppare strutture e procedure non ordinarie.

Questi fondi dovrebbero essere gestiti come componente di un piano economico o un "piano industriale" che cioè visualizzi tutti i finanziamenti disponibili offerti dal PNRR, dai Ministeri e dalle Regioni e i contributi dei privati e tenerne conto. Un piano che formuli opzioni di allocazione, una programmazione, applichi regole eque e motivanti di attribuzioni e soprattutto adotti sistemi di monitoraggio dei risultati sia in termini didattici che economici. Un compito non meno difficile di quello che una azienda di grandi dimensioni normalmente adotta per

(12) F. BUTERA, *Studi Organizzativi*, e *Astrid Rassegna*, cit.

fare e controllare i propri investimenti quando decide di quintuplicare il proprio *outcome*, da cui il termine provocatorio di “piano industriale” visto che qui non si tratta di processi di produzione o finanziari.

I fondi del PNRR dovranno ovviamente continuare a essere usati per espandere e approfondire i programmi degli ITS esistenti e nelle aree merceologiche già attivate vicine ai bisogni di competenze delle aziende e dei territori. Ad essi, nati per rispondere ai bisogni dei territori, andranno probabilmente aggiunti anche programmi nazionali trasversali coerenti con le 6 missioni del New Generation EU: digitalizzazione; innovazione; cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca. Si porrà il problema se verrà consentita la nascita di nuove Fondazioni ITS o verranno aumentate le dimensioni e le dotazioni di quelle esistenti.

I fondi nel PNRR vanno impiegati per superare i divari territoriali e educativi e per potenziare l’inclusione e l’occupazione, secondo le direttrici più volte affermate in questi mesi dal Ministro Patrizio Bianchi. Queste risorse devono contribuire a innalzare l’attrattività dei percorsi formativi, potenziare l’orientamento e la comunicazione alle famiglie e ai ragazzi.

Il “piano economico” o “piano industriale” dovrebbe essere svolto in armonia con le politiche nazionali di sviluppo industriale e con le politiche di formazione del capitale umano, favorendo politiche attive del lavoro; finanziando le dotazioni tecnologiche e laboratoriali; incentivando i campus tecnologici e i centri di trasferimento tecnologico.

Le sfide sono quelle di rendere efficaci il sistema di *governance* condiviso fra Ministeri e Regioni e parti sociali; le responsabilità manageriali di guida del piano; la *compliance* alle disposizioni dell’Europa e degli organi di controllo non burocratici: tutto ciò pur così difficile è necessario ma non ancora sufficiente. Queste azioni dovrebbero avvenire all’interno sia di una evoluta metodologia di programmazione e rendicontazione sia di un processo sociale partecipativo. In una parola si tratta di una questione organizzativa.

Queste sfide richiedono non solo una evoluta metodologia di programmazione e rendicontazione ma anche un processo sociale partecipativo come i patti educativi ⁽¹³⁾ e i patti per il lavoro ⁽¹⁴⁾ sviluppati a livello

⁽¹³⁾ P. BIANCHI, *Nello specchio della scuola*, Laterza, 2020.

⁽¹⁴⁾ P. BIANCHI, F. BUTERA, G. DE MICHELIS, P. PERULLI, F. SEGHEZZI, G. SCARANO, *Coesione e innovazione. Il Patto per il lavoro dell’Emilia-Romagna*, Il Mulino, 2020.

nazionale, regionale, metropolitano, territoriale. Tali patti per il lavoro andrebbero stipulati e realizzati fra istituzioni, imprese, università, sindacati: il “piano industriale” della formazione terziaria in questi “patti” andrebbe collocato entro un rinnovato piano Industria 4.0 o 5.0, sviluppato *top-down* e *bottom-up*, caratterizzato da coesione e innovazione. Il sistema della formazione terziaria in questi patti potrà essere considerato parte degli investimenti in tecnologie digitali, in sviluppo dell’organizzazione e del lavoro nelle piccole e medie imprese e amministrazioni.

Il *presidio del Piano economico* deve essere guidato nel punto più elevato di *governance* del sistema e si deve avvalere di una struttura tecnica e di un *management* competente, facente parte del Ministero dell’istruzione.

2.2. Un programma di attuazione della riforma: il “*change management* strutturale”

Quanto precede dovrà essere gestito in modo da “fare avvenire le cose”. Il Ministero dell’istruzione e gli altri enti coinvolti dovrebbero formulare un programma di *change management* strutturale raccordato con la gestione ordinaria e i piani di investimento ma aggiuntivo rispetto ad essi, e dedicato ad attuare cambiamenti effettivi e potenziare le capacità degli organi collettivi di *governance*, degli organi che svilupperanno gli atti attuativi, del presidio della gestione di finanziamenti, della gestione del cambiamento, delle strutture di presidio del Ministero e delle Regioni e dell’organizzazione delle Fondazioni ITS e delle loro reti e soprattutto delle persone e dei territori.

Si tratta di promuovere e gestire azioni, suscitare energie che producano risultati, cambiamenti, innovazioni. Programmi e azioni che non sono il risultato automatico né delle norme primarie, né dei decreti attuativi, né delle risorse, né della gestione corrente, ma “una marcia in più”, necessaria ad accompagnare un cambiamento di sistema e di competenze.

A quali programmi e azioni pensiamo? Qualche esempio.

- a. Potenziamento delle *risorse delle capacità delle singole Fondazioni ITS*. Esse, come abbiamo visto, sono sospinte a raccogliere le sfide di una quintuplicazione dei diplomati in pochi anni. Occorre suppor-

- tare il potenziamento strategico, organizzativo e professionale delle singole Fondazioni ITS.
- b. Sviluppare le *reti ITS governate territoriali e merceologiche*, un lungo percorso di apprendimento.
 - c. Potenziamento delle *funzioni aggiuntive degli ITS*, citate: laboratori didattici, innovazione di prodotto e di processo, consulenza alle imprese.
 - d. Potenziare e diffondere le *metodologie didattiche innovative* sviluppate in questi anni dai migliori ITS.
 - e. *Formazione dei formatori* del sistema educativo e delle imprese.
 - f. Attuazione di *piani di comunicazione alle famiglie e ai giovani*.
 - g. Potenziare i *processi di orientamento*.
 - h. Azioni per il *coinvolgimento delle imprese* per suscitare il loro contributo professionale e economico.
 - i. Potenziamento delle *strutture di presidio nei Ministeri e nelle Regioni*.
 - j. Accompagnare il *cambiamento della organizzazione reale* dei Ministeri, delle Regioni, delle Fondazioni ITS, delle attività didattiche.

Ritengo che il metodo che potrà essere adottato è quello del “*change management strutturale*”⁽¹⁵⁾ che consiste in tre classi di attività, rappresentate e gestite in modo tale da mobilitare tutte le risorse:

1. un piano di *riorganizzazione parziale o totale del sistema strutturale ITS*, questo è quanto è assicurato dal nuovo disegno di legge e dai provvedimenti normativi attuativi e dal piano economico (“piano industriale”);
2. una serie di *progetti pilota*, supportando, valorizzando e diffondendo i casi esemplari;
3. un’attività di *implementazione e miglioramento continuo*.

Il metodo implica una continua interazione ricorsiva (“agile”, come oggi si dice) fra analisi, progettazione, esecuzione: un percorso viene orientato e attivato dalle domande, dalle priorità, dai problemi individuati; prevede una partecipazione degli *stakeholders* del sistema allo sviluppo del progetto: gli attori del sistema ITS, le Fondazioni ITS, non solo come fornitori di informazioni ma come soggetti attivi di analisi, progetti pilota, assistenza tecnica.

Questo metodo può essere utilizzato per l’intero sistema, per le reti di ITS, per le singole Fondazioni ITS.

⁽¹⁵⁾ F. BUTERA, *Organizzazione e società*, cit., cap. 13.

Questo deve primariamente avvenire dove avvengono le cose, ossia entro le Fondazioni ITS. Molte Fondazioni hanno avviato percorsi di cambiamento organizzativo, complicati però dal fatto che solo in pochi casi essi hanno personale proprio. Occorre supportare e diffondere queste pratiche migliori.

Il *presidio del change management strutturale* quindi deve essere impostato e guidato nel punto più elevato di *governance* del sistema, individuato negli articoli 12 e 13 del disegno di legge e si deve avvalere di metodi e presidi tecnici dedicati.

Abstract

ITS Academy come sistema di formazione terziaria di livello europeo: la nuova legge e la gestione del cambiamento che parta dalle eccellenze italiane

Con la legge approvata dalla Camera il 20 luglio che è in attesa di essere votata dal Senato, gli ITS, rinominati ITS Academy, divengono una componente strutturale del sistema educativo italiano: un canale formativo terziario parallelo all'università in continuità con il sistema di istruzione e formazione tecnica e professionale e con i licei, simile a quelli esistenti da tempo in Germania, Francia, Spagna, Svizzera. Il sistema nazionale che ne deriva è peculiare: a differenza dell'università e degli istituti di istruzione secondaria, non è costituito da un sistema "statale" centralizzato fatto di ordinamenti e di personale docente reclutato con concorsi nazionali ma da un sistema unitario definito da standard e da un condiviso coordinamento e finanziamento nazionale una governance policentrica e flessibile. Programmi e metodologie didattiche continuano ad essere flessibilmente definite in base ai fabbisogni professionali dei territori; le competenze delle Regioni su questo canale formativo sono confermate in particolare sulla programmazione dei fabbisogni; viene ribadito il forte legame con il sistema produttivo. In una parola un sistema nazionale unitario ma articolato territorialmente e tecnologicamente.

Questo articolo, nell'esultare che la legge si approssimi all'approvazione, esamina punti di forza e punti di debolezza del disegno di legge e formula qualche proposta soprattutto per "mettere a terra" le promesse in esso contenute.

Il disegno di legge fa un passo importante per fare dell'ITS un sistema integrato di formazione terziaria di livello europeo, superando quel coacervo di norme e provvedimenti frazionati che si sono succeduti nel difficile percorso degli ITS. Anche se è un disegno di legge che pecca di ipernormazione è però finalmente una legge di sistema. Purtroppo però per lo sviluppo dell'ITS come sistema non basta una legge: oltre a ulteriori norme attuative previste da Disegno di Legge, sono necessari altri due strumenti che non possono essere sostituiti dalla gestione ordinaria: un piano economico per utilizzare il PNRR e un percorso di change management strutturale a più livelli del sistema per potenziare l'organizzazione di tutti i componenti del sistema ITS,

condizioni sine qua non per dare esecuzione alle intenzioni del disegno di legge. A questi il disegno di legge non fa riferimento.

Al di là dei rilievi specifici sul testo, che ci si augura possano essere presi in considerazione nell'approvazione finale in Senato, questo articolo indica le aree per progettare e gestire le organizzazioni deputate a fare diventare l'ITS un vero sistema. Esse sono: la struttura e il funzionamento degli organi collettivi di governance, degli organi che svilupperanno gli atti attuativi; i presidi della gestione di finanziamenti, i presidi della gestione del cambiamento; le strutture dedicate del Ministero e delle Regioni; soprattutto l'organizzazione delle Fondazioni ITS e delle loro reti. Esse dovranno essere tutte organizzazioni mission driven, ossia guidate dagli obiettivi economici, occupazionali e sociali del PNRR. Organizzazioni che vanno progettate e gestite usando quei modelli, pratiche metodologie evolute e non burocratiche che le scienze organizzative e le migliori organizzazioni ci hanno reso disponibili negli ultimi decenni.

La storia dell'ITS è quella di una arena di conflitti e di reciproci gesti di reciproche inibizioni. Come in tutte le forme organizzative, il potere e gli interessi che hanno avuto un ruolo negativo nello sviluppo dell'ITS non vanno neanche ora ignorati o esorcizzati ma potranno essere disciplinati e orientati da una regolazione dei percorsi e delle energie di cambiamento a più livelli per raggiungere gli obiettivi