

**GLI EDITORIALI DI  
RASSEGNA CNOS**

Il servizio di  
**don Stefano Colombo**  
nella formazione professionale  
in un tempo di riforme



*Perché una raccolta degli editoriali della rivista “Rassegna CNOS”?*  
*Due sono state le ragioni che hanno spinto i membri della Sede Nazionale alla presente iniziativa: una motivazione legata alla funzione della rivista, l'altra alla vita della Federazione.*

*La rivista “Rassegna CNOS” è l'osservatorio della Federazione sul sistema educativo, con particolare riferimento all'orientamento e alla formazione professionale. Il periodo preso in considerazione è stato ricco di eventi, fotografato con la metafora del “cantiere”.*

*Alla fine degli anni Novanta, infatti, un editoriale titolava: “Il cantiere aperto della Formazione’: con questa affermazione il presidente dell'ISFOL, prof. Michele Colasanto, avviava la sua relazione di presentazione del ‘Rapporto ISFOL 1997’. Un cantiere finalmente aperto, si potrebbe aggiungere!”.*

*Gli editoriali hanno seguito questo complesso periodo: il riordino della formazione professionale nella direzione dell'accreditamento e della qualità, l'innalzamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione dell'obbligo formativo, una prima proposta organica di riforma di tutto il sistema educativo, la riforma del titolo V della Costituzione, una seconda proposta organica di riforma del sistema educativo... una somma di eventi importanti letti nel più ampio contesto regionale e nazionale, a livello politico, civile ed ecclesiale e sullo sfondo degli orientamenti europei.*

*Il lettore potrà ripercorrere questi anni, ricavandone un ricco capitolo di “storia della formazione professionale” in Italia.*

*Quel “cantiere” oggi è ancora aperto! Le leggi più recenti, infatti, hanno profondamente ridisegnato il ruolo e le modalità operative del sistema di istruzione e di formazione. L'affermazione del diritto – dovere alla formazione, l'alternanza, i nuovi “apprendistati” ... gli editoriali continueranno ad informare, riflettere, proporre... per continuare nel servizio ai giovani e agli operatori che agiscono nelle varie Regioni.*

*Il secondo motivo è interno alla Federazione CNOS-FAP, presieduto, nel periodo considerato, dall'ing. Stefano Colombo. Se gli editoriali riflettono il pensiero della Federazione, il coordinatore, l'estensore, l'elaboratore della sintesi è del Presidente, il quale ha assolto questo compito con puntualità e competenza. La presente pubblicazione vuole essere anche un gesto di stima e di ringraziamento dei suoi più stretti collaboratori per il suo servizio.*

*Un grazie sincero, dunque, a don Stefano che, in qualità di Presidente, ha guidato per nove anni la Federazione CNOS-FAP, mettendo a disposizione la sua competenza e la sua professionalità, e, come salesiano, ha amato i giovani in modo “indiretto” perché impegnato in una scrivania, in un ufficio e non in un laboratorio, in un cortile... come “di norma” vive ogni salesiano impegnato con i giovani.*







Rassegna CNOS, in questo nuovo anno, si propone di affrontare, con rinnovato impegno, i temi della formazione professionale (FP), nella fiduciosa prospettiva di contribuire ad un autentico rinnovamento del settore e alla soluzione dei problemi vecchi e nuovi ad esso connessi, nel rispetto della nostra tradizione e della nostra missione educativa.

### **I discorsi sulla formazione professionale**

La ricerca della Banca d'Italia sulla rispondenza tra professionalità richieste e professionalità offerte sul mercato del lavoro in Italia ha stimolato un certo interesse da parte dei mass media per i problemi della FP. Alcuni giornali si sono distinti per la critica distruttiva con cui hanno gratuitamente investito il settore. Quanto affermato dalla ricerca della Banca d'Italia non è una novità per gli addetti ai lavori e mette in evidenza un problema noto: lo scollamento tra occupabilità, formazione e orientamento professionale. Scollamento tanto più preoccupante se riferito alla globalità del sistema scolastico italiano, nel quale è sempre più difficile scegliere con criteri oggettivi e funzionali un indirizzo scolastico, sia a livello di diploma che a livello di laurea, con la conseguente dispersione di capitali e risorse umane maggiori di quelli impiegati nella FP.

Le difficoltà, gli sperperi di denaro pubblico, la scarsità dei risultati non riguardano quindi soltanto il settore della FP ma l'intero sistema formativo del nostro Paese e sono uno dei nodi politici, economici e culturali che frenano i processi di sviluppo dell'Italia come di altri Paesi del mondo occidentale. Questi dati di fatto, però, non devono essere strumentalizzati per critiche di parte. Per due ordini di considerazioni.

Primo, perché quando si parla di formazione dell'uomo, quando ci si riferisce a quel fondamentale valore, anche economico, che sono le risorse umane, i semplici criteri d'efficienza tecnocratica sono fuorvianti; i risultati formativi non sono *output* scontati e prevedibili di *input* predeterminati, per il semplice fatto che qualsiasi rapporto formativo non si configura come una macchina banale, ma introduce la variabile della libertà, del significato, del valore. Il che non significa che la formazione debba essere inefficiente, ma significa che una corretta valutazione della formazione deve prendere in considerazione l'efficienza e l'efficacia dei processi, deve contestualizzare i risultati, deve andare oltre le considerazioni a breve e inquadrarsi in un progetto di sviluppo a lungo termine del mondo del lavoro.

Secondo, perché le situazioni contingenti non possono essere assunte come criteri di valutazione. È vero che ottimi qualificati di un Centro hanno in-

contrato difficoltà a trovare occupazione, ma solo perché sono entrati nel mercato del lavoro in un anno di recessione. È vero che mediocri qualificati dello stesso Centro hanno trovato immediatamente occupazione, ma in anni di crescita economica. Assumere questi fenomeni come criteri di valutazione della FP non porta da nessuna parte.

Nei processi formativi è l'uomo che deve essere tenuto al centro dell'interesse, non solo le contingenze economiche. Certamente, se l'inoccupabilità in certe qualifiche diventa usuale, sarà opportuno cambiare tipo di qualifica, ma lo stesso problema vale per la scuola in genere e per l'università.

Nella stessa ottica, ci pare debba essere valutato un altro fenomeno. Nel sistema della FP sono entrate ad operare alcune *lobby* che, sembra, si interessino più dei capitali disponibili che dei reali problemi dei giovani, dei lavoratori e delle aziende. È una forma di concorrenza discutibile. Però qualunque forma di concorrenza che abbia come conseguenza una crescita qualitativa della FP è utile. Ciò che conta, al di là degli interessi immediati, è sempre la crescita umana e professionale del mondo del lavoro.

Pare che i grandi mezzi di comunicazione sociale abbiano scoperto l'importanza della FP. L'argomento rimbalza su giornali e riviste anche non specializzate. Probabilmente si tratta di un interesse passeggero, legato più che altro al problema della disoccupazione. In tutti i casi è importante che il problema venga portato a conoscenza del grande pubblico. Chi ha sempre creduto nell'importanza fondamentale della FP per ogni lavoratore, sia che debba occupare posti di governo nel sistema produttivo, sia che debba occupare posti subalterni e da operaio, non può che rallegrarsi dell'allargamento del discorso, anche se non sempre può condividere le analisi che vengono fatte e i rimedi che vengono suggeriti.

## **Tre nodi critici del sistema formativo italiano**

Durante l'annuale presentazione del Rapporto ISFOL, il Ministro del Lavoro e della P.S. ha trattato dei problemi della FP individuando tre nodi critici.

### *1. La formazione superiore*

In Italia non esiste un sistema che regoli la formazione superiore. Non disponiamo cioè di alcuno strumento formativo, post diploma o post laurea, in grado di introdurre nel mondo del lavoro dei professionisti "finiti".

Sono state istituite le cosiddette "Lauree Brevi", ma non hanno riscosso risultati apprezzabili: la nostra università continua ad essere un posto di ricerca scientifica e non ha tra i suoi scopi istituzionali la formazione al lavoro. Le nuove lauree, in assenza di un personale docente specificamente preparato per la professionalizzazione dell'insegnamento, non risolvono il problema e continuano ad immettere sul mercato del lavoro risorse umane non immediatamente fruibili dalle aziende.

Ci sono scuole medie superiori che stanno attivando interventi formativi

post diploma. La materia però non è ben definita e anche il corpo docente della secondaria superiore non è normalmente preparato per erogare un'adeguata FP.

Anche i Centri di Formazione Professionale (CFP) rivelano un crescente interesse per tale segmento di utenza. Ma gli interventi che essi compiono non sempre sono coordinati e si riferiscono solo ad alcuni settori specifici.

Il problema quindi deve essere reimpostato nell'ottica di un progetto globale di formazione superiore.

### *2. La formazione continua*

Il questo periodo di grandi cambiamenti tecnologici, che hanno reso obsolete molte professionalità, il problema della formazione continua si è imposto: se un lavoratore non riesce a mantenere aggiornata la sua professionalità, rischia di divenire marginale e, a poco a poco, di essere escluso dal mercato del lavoro.

In Italia, anche se vi sono esperienze di formazione continua, non vi è né un sistema di formazione continua né una legge che la regoli e la finanzi, in modo che tutti i lavoratori, o su iniziativa dei datori di lavoro o per libera scelta, possano tenere aggiornata la propria professionalità.

### *3. La formazione in alternanza*

In Italia sono moltissimi i giovani, che lavorano con un contratto di formazione lavoro o con un contratto di apprendistato. Si tratta di regolamentare la formazione si ottiene con tali iniziative, affinché l'apprendistato e il contratto di formazione-lavoro non si riducano ad essere semplicemente istituti che servono a ridurre il corso del lavoro senza produrre un'effettiva FP del giovane stesso.

## **La diversificazione della domanda di formazione**

La formazione di base o iniziale, il cosiddetto primo livello, ha riscosso recentemente nuovo interesse da parte dell'opinione pubblica, stimolata tra l'altro, dal libro bianco di Delors. Il mondo del lavoro, soprattutto il settore industriale, soffre di una diminuzione significativa di operatori con professionalità di tipo operaio: l'industria, insomma, continua ad aver bisogno di operai qualificati. Contemporaneamente, un certo numero di giovani è alla ricerca di una qualifica da spendere immediatamente sul mercato del lavoro, per motivi familiari, per motivi economici, per scarsa propensione allo studio prolungato.

Dobbiamo quindi prendere nuovamente in considerazione la formazione di base, ma con criteri aggiornati alla realtà del mondo del lavoro di oggi. Anche la formazione di primo livello richiede notevoli contenuti culturali, scientifici e tecnici per preparare i giovani lavoratori non solo ad un impiego immediato ma anche per immetterli in condizione di adattarsi ai cambiamenti dei profili professionali che si determinano nel tempo.

La prima qualificazione quindi è un terreno formativo che richiede innovazione nei contenuti culturali e tecnico-operativi e nei metodi.

Il problema rimanda alla riforma della scuola media superiore e alla dilatazione della scuola dell'obbligo. Della prima si parla da decenni e non è più facile stabilire se i continui rinvii dipendano dalla difficoltà della materia o da scarsa volontà politica: di fatto, ci troviamo con una secondaria superiore che è tutto e il contrario di tutto, in cui s'intrecciano curricoli tradizionali e curricoli sperimentali, che si appellano a diversi progetti e testi legislativi, comunque scollegata dalla scuola dell'obbligo, dall'università e dal mondo del lavoro.

Per quanto riguarda la dilatazione del periodo della scuola obbligatoria, qualche dato e una considerazione di fondo. Nell'anno scolastico<sup>1</sup> '93/'94 il tasso di passaggio alla scuola media superiore è stato del 91,5%; il tasso di scolarità nell'anno '94/'95 tra 14 e 18 anni è stato del 78,9% e il tasso di diplomati rispetto ai coetanei di 19 anni del 66,1%. Nel 1991 i ragazzi di 14 anni che erano inseriti nella FP rappresentavano il 5,5% del totale dei coetanei. Questa percentuale negli ultimi anni è diminuita.

Il numero dei quattordicenni che abbandonano la scuola è statisticamente irrilevante e, per la gran parte, coincide con il numero di ragazzi che abbandonano la scuola dell'obbligo prima dei 14 anni, per i quali quindi l'innalzamento dell'obbligo non ha alcun senso. Gli italiani, a conti fatti, hanno quindi risolto da soli il problema dell'innalzamento dell'obbligo, continuando a mandare i figli a scuola anche dopo la terza media. Lo hanno fatto prima e senza bisogno dell'intervento legislativo. A questo punto la questione sembra assumere una rilevanza puramente politica e ideologica. Resta invece da affrontare il problema dei ragazzi che hanno abbandonato la scuola senza completare il ciclo dell'obbligo. Bisognerà interessarsi di loro, portandoli, attraverso corsi mirati e di alternanza, alla rimotivazione formativa. I giovani che, per vari motivi, hanno avuto una scolarità irregolare, costellata d'insuccessi, hanno anch'essi il diritto di entrare nel mondo del lavoro con una formazione adeguata alle loro capacità. Qualora fosse possibile, dovrebbero trovare, attraverso il lavoro, una rimotivazione alla formazione e allo studio.

È un settore d'intervento che potrebbe essere troppo comodamente accantonato nell'attuale contesto sociale, stante la sua scarsa visibilità. E invece richiede una precisa presa di coscienza da parte dei politici. Questi giovani, che sono un grande valore anche dal punto di vista economico, non possono essere lasciati a se stessi, affidati magari all'assistenza sociale o al sistema repressivo della giustizia per i loro eventuali componimenti poco corretti. Non fosse che per una considerazione di tipo economico: l'assistenza e la repressione costano di più della prevenzione. Stanno crescendo gli interventi formativi sulle fasce deboli, come handicappati, extra comunitari, disoccupati, persone in mobilità o in cassa integrazione, anche sotto la spinta

<sup>1</sup> I dati sono ricavati da ISFOL, *Rapporto 1995*, Franco Angeli, Milano, 1995.

della Comunità Europea che a questo scopo mette a disposizione adeguati finanziamenti attraverso il FSE. Manca probabilmente, in questo settore, una verifica sull'effettiva incidenza formativa degli interventi che vengono attivati e sulla reale capacità che questi interventi hanno di inserire o reinserire nel mercato del lavoro queste persone. Anche in questo settore la FP non può essere impiegata come un puro ammortizzatore sociale, senza produrre professionalità realmente spendibile. Il sistema della Formazione Professionale, infine, si apre anche e sempre di più alla collaborazione con il sistema scolastico. Il Ministero della Pubblica Istruzione, attraverso accordi e protocolli d'intesa, ha avviato sperimentazioni varie d'integrazione tra scuola e FP.

La miglior collaborazione sembra essere quella, varata da qualche anno e che riguarda gli Istituti Professionali nell'ambito del "Progetto '92". Questi Istituti hanno abbandonato nel primo triennio la funzione specificatamente professionalizzante, rimandandola al biennio post qualifica, gestito in collaborazione con la FP.

Altri punti di contatto e altri protocolli d'intesa, anche se meno diffusi e ancora in fase sperimentale, si stanno avviando in diverse Regioni.

## **Prospettive legislative**

L'allargamento degli interventi di formazione professionale e la loro diversificazione sembrano indicare l'urgenza di rivedere la legge quadro 845/78, che disciplina le attività di FP in Italia. Alcune suggestioni presenti nella legge e finora non attuate – quali il raccordo FP-scuola, gli standard di qualifica, ecc. – dovrebbero essere riprese e diventare operative. Gli aspetti della FP che sono cresciuti in questi anni e che nella legge non sono sufficientemente presenti dovrebbero invece essere integrati.

Ci pare, comunque, che alcuni "valori" presenti in quel dettato legislativo debbano essere salvaguardati:

– *la pluralità di Enti e di proposte formative*

La FP si è mossa nella prospettiva del servizio di pubblica utilità gestito dal privato sociale, facendo in questo scuola ad altri ambienti. Questa prospettiva si basa sul principio di sussidiarietà, che è fondamentale per favorire il passaggio da uno Stato, che gestisce direttamente tutti gli interventi nel sociale, ad una società attenta e pronta ad intervenire là dove la domanda di servizi si esprime.

– *il "senza scopo di lucro"*

Gli Enti che intervengono nella FP, pur cercando la qualità dell'intervento, nella propria azione e nelle proprie scelte, rispondono prevalentemente a criteri di servizio e utilità sociale e quindi s'impegnano a lavorare anche nelle fasce in cui, a fronte di un'elevata domanda, il riscontro economico sia minore.

– *la convenzione come mezzo di erogazione di un intervento di pubblica utilità da parte dell'ente pubblico*

L'esigenza della trasparenza, che porterebbe al metodo dell'appalto-concorso soprattutto in interventi riguardanti settori di importanza sociale, ridurrebbe la formazione a merce da mettere sul mercato, con la preoccupazione fondamentale del costo e non della qualità del servizio.

## **Il nuovo CFP**

Da quanto detto, emerge la necessità che il CFP si dia una nuova organizzazione e un nuovo stile di presenza sul territorio. Il CNOS-FAP ha cercato, attraverso ricerche e riflessioni sulle varie professionalità esistenti nei Centri o che stanno nascendo in quelli più aperti al cambiamento, di dare un contributo fattivo alla modernizzazione del sistema della FP.

Il modello del CFP polifunzionale diviene sempre più importante nell'attuale trasformazione del sistema di formazione professionale.

È l'argomento di questo numero di "Rassegna CNOS" n. 1/1996. Lo affrontiamo a partire dalla certezza dei grandi valori presenti nei nostri Centri, sia in termini di professionalità, che in termini di tecnologie, d'impegno costante nella formazione continua dei formatori, d'innovazione metodologica e di creatività degli interventi.

Siamo all'inizio di una nuova legislatura, che potrebbe portare a soluzione almeno alcuni di quei problemi della FP, che da anni si trascinano.

È ovvio che l'unico approccio praticabile ai problemi specifici del nostro settore non potrà essere che quello di collocare la FP nel più generale contesto del sistema educativo italiano, con i suoi sottosistemi della scuola, dell'università e della ricerca scientifica. Nella sua globalità questo sistema ha in comune alcune finalità di fondo, a partire dall'educazione delle giovani generazioni, ma obiettivi intermedi, strumenti, metodologie didattiche e scientifiche sono differenti. Dal punto di vista strutturale, inoltre, all'interno del sistema si sono determinati degli "assemblaggi", rappresentati dalle interconnessioni e sovrapposizioni parziali dei tre sottosistemi che vanno rivisitate e armonizzate, come, ad esempio, la formazione-istruzione post secondaria che interessa sia l'università, sia la secondaria superiore, sia la FP. A questo sono da aggiungere quegli "accoppiamenti strutturali" grazie ai quali il sistema dell'educazione interagisce con l'ambiente esterno, soprattutto con le aziende e con le diverse strutture del mondo del lavoro. Anche queste sono "agenzie educative" nel senso che impiegano il lavoro non solo per produrre ma anche per dare senso all'esistenza degli uomini e si occupano inoltre di formazione, sia attraverso i contratti di apprendistato e di formazione lavoro sia attraverso l'adozione della formazione continua.

Il nostro augurio per il nuovo governo è che riesca ad esprimere una precisa volontà politica di potenziamento del sistema educativo-formativo e che riesca ad elaborare una strategia di sviluppo che ne valorizzi l'essenziale funzione culturale, sociale ed economica. Il futuro dell'Italia e la sua collocazione in Europa e nel mondo dipendono dalle risposte che si riusciranno a dare ai problemi dell'educazione e dell'istruzione, così come oggi sono posti dalla complessità della nostra società.

### **L'anno europeo dell'istruzione e della formazione per tutto l'arco della vita**

Con la presidenza italiana della UE è iniziato anche "l'anno europeo dell'istruzione e della formazione per tutto l'arco della vita". È stato inaugurato il 2/3 febbraio scorso, nello splendido scenario dell'isola di S. Giorgio Maggiore a Venezia, alla presenza di ministri, funzionari ed esperti di tutti i paesi.

Al centro dell'incontro vi è stata la presentazione del libro bianco della Commissione Europea dal titolo "Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva". Titolo suggestivo, di cui si è dato ragione ai partecipanti, illustrando temi e problemi di fondo. Il rapporto si qualifica – e in questo sta il suo valore aggiunto – come strumento di soluzione di alcune questioni

nodali: la mobilità degli studenti e dei lavoratori, il rapporto scuola-impresa, il recupero degli espulsi dai sistemi scolastici nazionali e il potenziamento delle esperienze locali con cui si cerca di offrire loro una nuova opportunità educativa.

Scorrendo il testo, abbiamo notato con piacere come alcuni elementi tipici dell'esperienza formativa del CNOS-FAP siano presenti e valorizzati. Il libro bianco, infatti, sottolinea la centralità delle risorse umane e la capacità fondamentale della persona di comprendere, interpretare, valutare le situazioni e gli avvenimenti all'interno del processo formativo, inteso non come semplice addestramento, ma come ricerca-proposta di nuove opportunità di crescita per il giovane e per il lavoratore.

La conferma è precisa e ci permette di sentirci inseriti a ragione in un dibattito e in una ricerca che punta su valori educativi almeno ufficialmente riconosciuti, anche se socialmente non ancora del tutto acquisiti. La centralità dell'obiettivo educativo nella FP è una scelta qualificante che libera gli interventi formativi da penalizzanti e riduttive prospettive puramente funzionali e operative per puntare sulla elaborazione di significati importanti, quali la socialità e la comunitarietà della formazione. Ogni CFP e ogni azione formativa devono essere esperienza di comunità, promozione dei valori di base propri del progetto di vita di un lavoratore, quali la professionalità, la libera scelta che deriva dalla comprensione approfondita del proprio rapporto con il mondo, la capacità di relazione e di compartecipazione responsabile sia all'interno del processo formativo sia nel contesto della convivenza democratica.

Questi orientamenti, che stanno alla base della proposta formativa del CNOS-FAP, sembrano rafforzati e verificati dal libro bianco della Commissione Europea e confermano la nostra consapevolezza che ci sono valori che stanno veramente alla base della "comunità dei popoli" europei e rimandano ad una secolare esperienza di storia comune e di identici motivi ispiratori dell'azione, radicata nell'*humus* della cultura cristiana.

Il rapporto presentato a Venezia ci interessa anche per altri motivi. Pur non elaborando prospettive radicalmente nuove, offre ricchi spunti di riflessione e, soprattutto, traccia la strada che la UE intende seguire e rendere praticabile con opportuni finanziamenti.

In Europa il confronto con la globalità dell'attuale sistema tecnologico e scientifico, ormai diffuso a livello planetario, avviene in un periodo di crescita della disoccupazione e di recrudescenza di fenomeni di emarginazione sociale. Si potrebbe dire che l'ingresso delle tecnologie più avanzate produce disoccupazione e comporta un aumento delle spese per la protezione sociale degli esclusi. Alla base delle riflessioni del libro bianco sta la certezza che la società europea sia in transizione verso un nuovo modello di struttura sociale che poggia sull'informazione, sulla mondializzazione, sulla cultura tecnico-scientifica, la quale, al di là dei rischi che può presentare, è comunque una grande opportunità per l'Europa.

La sfida è imponente: una società dell'informazione, insicura di fronte allo sviluppo scientifico-tecnologico, coinvolta nella competizione mondiale

di tutta l'economia, richiede ai popoli d'Europa risposte molteplici e impone adattamenti profondi nelle singole società. Se la formazione ha lo scopo di sviluppare l'autonomia della persona e la sua capacità professionale, attrezzandola per non subire i processi di evoluzione e di cambiamento ma per impiegarli come opportunità di crescita individuale e sociale, vuol dire che il suo apporto è determinante per vincere la sfida che si prospetta, sul fronte dell'integrazione mondiale dell'economia, come sul fronte dello sviluppo tecnico-scientifico, della competizione che ne deriva e della occupazione.

Nel libro sono segnalate alcune priorità nella formazione, per permettere agli uomini e alle donne dell'Europa di vivere con consapevolezza in mezzo a tutte queste sfide e partecipare fattivamente, mediante il lavoro, alla costruzione del futuro del nostro continente.

Una prima risposta, che i sistemi educativi della scuola e della FP sono chiamati a dare, è centrata sulla cultura generale. Si tratta della mappa conoscitiva e valoriale con la quale un individuo è in grado di cogliere il significato delle cose e delle persone nella loro dinamica storica. Il che vuol dire educare alla comprensione e alla creatività (capire, fare, progettare), educare alla valutazione e alla scelta.

Ne siamo convinti. I problemi emergenti della società europea non si possono affrontare diversamente. Il CNOS-FAP cerca da sempre di portare avanti una strategia del genere, non soltanto in termini ideali ma anche in termini pratici, di concreto impegno nel quotidiano della nostra attività formativa. In non poche regioni abbiamo dovuto combattere con la miopia di politiche regionali che, soprattutto nel caso di corsi di formazione post diploma e post qualifica, volevano escludere qualsiasi proposta culturale e formativa, riducendo la FP al semplice apprendimento di nozioni tecniche e di abilità operative. Senza una riflessione che permetta di capire i processi in cui si lavora, analizzati in una visione generale della società in cui si vive, non si formano adeguatamente uomini e donne per il domani e si sottraggono concrete opportunità di impiego anche nella società di oggi. È per questo che il libro bianco, al di là dei suggerimenti particolari che fornisce, ci trova consenzienti. Mette, infatti, la persona al centro del processo formativo e ad essa fa obbligo di fornire una cultura di base "solida e ampia, letteraria e filosofica, scientifica, tecnica e pratica" non solo nella fase iniziale. Nella "riqualificazione professionale dei lavoratori dipendenti poco qualificati" risulta fondamentale l'acquisizione di tale base culturale, quale punto di passaggio obbligato verso l'acquisizione di nuove competenze tecniche. I CFP sono sempre più portati, nelle loro azioni di riqualificazione dei lavoratori, a restituire a questi ultimi una cultura generale prima di insegnare loro un nuovo mestiere.

A maggior ragione questi obiettivi la FP se li deve porre quando opera su giovani che si preparano ad entrare nel mondo del lavoro. È certamente difficile, servono esperienza e un ambiente educativo adeguato, realmente strutturato come comunità formativa, per fornire una FP nei termini esplicitati dal libro bianco: si tratta di una formazione non giustapposta a quella

tecnico-operativa ma integrata unitariamente in essa. Per questo è necessaria la mediazione di una comunità educativa capace di vivere al proprio interno le nuove dimensioni culturali oltre che di insegnarle. Ci sono realtà culturali che si imparano solo vivendole e che non possono venire interiorizzate soltanto attraverso lo studio.

In quest'ottica diventa importante la scelta di un modello di Centro polifunzionale, in grado di rispondere alle domande dell'odierno mondo del lavoro in quanto comunità educativa-formativa, e cioè in quanto laboratorio di significati oltre che officina produttiva. Derivano di qui le nostre riserve rispetto al "modello agenziale" di certe strutture formative: riteniamo si tratti di un modello che rende impossibile la trasmissione di una cultura, intesa non come mera somma di nozioni ma come "capacità di cogliere il significato delle cose", come capacità di "comprensione e di creatività, di valutazione e di decisione". Ed è quello che sostiene il rapporto della Commissione Europea. Per raggiungere questi obiettivi un'agenzia non basta, serve una stabile comunità formativa, dotata di un coerente progetto educativo.

Una seconda risposta, che il libro bianco attribuisce al nuovo dover essere della FP, è l'impegno nel far crescere l'attitudine al lavoro, mediante un certo numero di conoscenze fondamentali e tecniche e di attitudini sociali, conseguite attraverso lo studio, ma anche attraverso una rete di cooperazione, istruzione, formazione e apprendimento.

Dopo aver messo in risalto le attitudini richieste per entrare nel mondo del lavoro, il documento analizza due vie per la loro acquisizione. La prima consiste nel conseguimento del diploma, che rappresenta una chiave di ingresso nel mondo del lavoro standardizzata: essa comporta prolungamento del periodo di studio e accesso agli studi superiori, ma rischia di penalizzare, se è impiegata come strada unica di promozione sociale, molti giovani, eliminando "talenti che, per quanto innovatori, non corrispondono ai profili medi" e producendo "una élite poco rappresentativa del potenziale di risorsa umana disponibile". Il diploma insomma è un criterio-filtro troppo rigido rispetto alla ricchezza dell'offerta di lavoro proveniente dalla base sociale.

Per questo nel volume si parla di una via più "moderna" all'ingresso nel mondo del lavoro: essa consiste nel valorizzare tutte le opportunità disponibili, sulla base di un sistema affidabile di accreditamento che sa individuare tutte le competenze parziali disponibili e le sa adeguatamente valorizzare. In altre parole il diploma non deve essere l'unico documento di riconoscimento valido per chi entra nel mondo del lavoro. Anche chi esce dal sistema scolastico senza aver acquisito un diploma rappresenta comunque un'opportunità, oggettivamente valutabile per il mondo del lavoro, il che amplia la dinamica tra domanda e offerta di lavoro. Si tratta di passare dalla logica riduttiva, per le imprese e per gli individui, dell'istruzione standardizzata, alla logica della valorizzazione *tout court* delle risorse umane disponibili. Per favorire l'accesso all'istruzione e alla formazione, occorre rendere disponibile un'informazione non burocratizzata, attraverso centri che facciano da interfaccia tra domanda e offerta di formazione. Occorre inoltre attivare forme di

orientamento che siano in grado di valutare anche la formazione extra scolastica, puntando di più sull'evoluzione delle competenze richieste dal lavoro di domani e sull'esclusione di condizionamenti sociali. La soluzione sta in un cambiamento dei criteri di valutazione delle attitudini al lavoro: si tratta di passare dai criteri di valutazione basati sulla formazione acquisita nel periodo scolastico ai criteri basati sulla formazione permanente degli individui. Da quello che gli individui sono, per riconoscimento meritocratico e burocratico (diploma), a quello che gli individui diventano attraverso la formazione per tutto l'arco della vita mettendo a frutto ogni opportunità. Si tratta di un significativo cambiamento di prospettiva che richiede forme di mobilità tra istituti di formazione, il superamento degli ostacoli e della mentalità burocratica e una più flessibile disponibilità a cogliere tutte le opportunità che provengono dalla società dell'informazione nella quale i modi di acquisire competenze e conoscenze sono sempre più diversificate.

A questo punto occorre trovare strumenti adeguati per riconoscere tutte queste conoscenze e competenze provenienti anche dai canali extra scolastici. Occorre inoltre che ogni individuo possa far riferimento ad una rete di cooperazione in grado di valorizzarlo al meglio e, soprattutto, di riconoscerlo per quello che è e per quello che può diventare.

Serve andare oltre le discussioni di principio e puntare ad un maggior flessibilità, attraverso la ricerca della qualità, di nuovi modi di qualificazione, sviluppando soprattutto la formazione continua e adottando nuove formule di finanziamento e di valutazione.

Concludendo, il libro bianco propone cinque obiettivi generali:

- 1) acquisizione di nuove conoscenze; 2) avvicinare la scuola all'impresa;
- 3) combattere l'esclusione; 4) promuovere la conoscenza di almeno tre lingue comunitarie; 5) porre su un piano di parità gli investimenti produttivi e quelli per la formazione.

In questo consiste l'ipotesi della nuova società europea, fondata sulla conoscenza della sua cultura e della sua storia, impiegata come strumento per padroneggiare e non subire il processo di mondializzazione.

Questa breve sintesi del libro bianco della Commissione Europea, evidenzia come alcuni temi possano sembrare utopici e come altri invece risultino estremamente pratici e forse persino riduttivi. In tutti i casi ci pare che il pregio più importante del rapporto consista nella chiarezza con cui si descrivono e si raccolgono le sfide che la società conoscitiva sta ponendo a tutti coloro che si interessano di FP o di formazione in genere. Immersi come spesso ci troviamo nella quotidianità dei problemi italiani, spesso di basso profilo politico-burocratico, questo confronto con l'Europa ci permette di apprezzare i valori e le iniziative che costituiscono il patrimonio culturale del CNOS-FAP e di altri Enti di formazione sia di orientare con una certa chiarezza le trasformazioni che stanno interessando il nostro settore per delineare obiettivi concretamente realizzabili.

## La politica nazionale della F.P.

Se a livello di UE le politiche formative procedono, non si può dire lo stesso per l'Italia. L'ultima campagna elettorale non ha elencato tra i temi fondamentali dibattuti quello della FP. I giornali non hanno riportato se non i soliti luoghi comuni.

Ma anche quando gli organi di informazione si interessano della questione nei loro giudizi si avverte sempre una qualche presa di posizione radicale. Nell'articolo di prima pagina del "Corriere lavoro", supplemento del "Corriere della sera" (venerdì 2 aprile) partendo dalla constatazione che non vi è in Italia rispondenza tra domanda e offerta sul mercato del lavoro si dà tutta la colpa alla FP. Da buttare. Non si capisce perché lo stesso ragionamento non venga applicato a tutte le scuole di indirizzo tecnico o professionale, che si trovano nella stessa situazione. Evidentemente ciò che lo Stato fa nel campo scolastico può essere criticato, ma nessuno ritiene debba essere buttato. Dal sentito dire si passa disinvoltamente al giudizio senza appello. Questa è la sorte del sistema di FP in Italia, quella di incappare sistematicamente in tali giudizi, espressi da chi avrebbe molto interesse ad incanalare verso altri fruitori i miseri fondi che in Italia si spendono per la FP.

È fuori dubbio che il sistema regionale della FP abbia bisogno di una profonda revisione. Come ne ha bisogno il più datato sistema scolastico italiano.

In questi anni sono stati al centro del contendere gli interventi sui giovani dai 14 ai 16 anni. È la ben nota questione del prolungamento della scuola dell'obbligo fino ai 16 anni. Se per "prolungamento dell'obbligo" si intende la volontà del legislatore di fornire a tutti i giovani fino ai 16 anni strumenti adeguati per poter prolungare la propria formazione e istruzione prima di entrare nel mondo del lavoro, siamo anche noi d'accordo. Il punto è che questi strumenti bisogna individuarli e metterli realmente a disposizione di tutti. Il mito della scuola uguale per tutti ricalca una delle componenti fallimentari della modernità: quella appunto dell'uguaglianza di principio, che instaura di fatto la prevaricazione del più forte sul più debole. Una scuola "uguale" per tutti è un non senso pedagogico e didattico e di fatto nega se stessa: la scuola è il luogo in cui la diversità diventa valore, diventa cultura, diventa progetto di vita. È questo che viene affermato anche dalla Commissione Europea. In caso contrario ritorneremmo alla scuola-parcheggio per alcuni e alla scuola discriminante per altri.

Senza entrare nel merito dei programmi elettorali, da cui si faranno dipendere le future riforme, ci pare doveroso sostenere ancora una volta che la diversificazione dei percorsi non deve essere una discriminante sociale, ma un'applicazione rigorosa dei principi di giustizia, in base ai quali si dà a ciascuno secondo le sue necessità e si evita di fornire a tutti la stessa cosa.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico fino ai 16 anni ci trova consenzienti, anche se il termine "obbligo" rimanda ad un'imposizione più che ad un'opportunità. Ciò che ci sembra obbligatorio è che lo Stato italiano crei le

migliori condizioni organizzative perché questa opportunità diventi reale. Imporre azioni senza alimentare motivazioni è fuorviante: un allungamento dell'iter scolastico non risponde automaticamente alle esigenze di vita dei giovani e rischia di creare un'ulteriore massa di emarginati e di sfiduciati, se non viene concretamente supportato da una diversa politica del lavoro e da una diversa gestione del sociale. Come è stato ampiamente rilevato, chi non continua gli studi dopo la licenza media o non accede alla FP, è un soggetto che ha sperimentato fallimenti anche durante la scuola media, conclusa magari con una valutazione di "sufficienza" ma in realtà vissuta come un'esperienza deludente e penalizzante. Si può persino arrivare al diploma con la percezione di aver comunque fallito il rapporto con l'istruzione e la formazione e quindi il rapporto con se stessi e con gli altri.

Anche per quanto concerne il diritto-dovere all'istruzione-formazione serve un ripensamento generale. Si tratta di porre attenzione a quelle "scuole della seconda opportunità", come sono chiamate nel libro bianco, e soprattutto di valorizzare la reale disponibilità dei giovani all'apprendimento più che la loro capacità di imparare i programmi codificati. Le risorse e le capacità dei giovani di oggi sono più estese di quanto non venga riconosciuto dai programmi ministeriali.

In concreto, senza ripetere analisi ormai note, appare sempre più necessario disarticolare e ampliare l'offerta di formazione scolastica e professionale, fornendo ai giovani un numero crescente di possibilità sia a tempo pieno che a tempo parziale, in modo da rendere realmente effettivo il diritto di tutti ad entrare nel mondo del lavoro e ad essere da esso riconosciuto con forme di qualifica effettivamente spendibili in esso. Il che richiede interventi sistematici di orientamento personalizzato, in modo tale da aiutare le persone a scegliere ciò che ad esse è più opportuno e congeniale.

Le riforme sono da fare e sono da fare al più presto, superando i dibattiti di principio per affrontare in concreto i problemi di chi cerca lavoro e di chi lavora. Più specificamente, come indicato dal libro bianco, il criterio base è quello di mettere il giovane al centro del discorso e di ristrutturare, attorno a questo centro, i problemi di rapporti tra formazione all'occupazione e cultura generale, di interconnessione tra scuola e impresa, della parità dei diritti in materia di istruzione e della precedenza da riservare alle categorie più svantaggiate.

## **Le politiche regionali**

Si è da molti osservato che le diversità delle politiche regionali non permettono di parlare di un "sistema" della FP, ma rappresentano un informe aggregato di interventi sordinati. Il Paese si differenzia sempre più, ma il modo di impostare gli interventi formativi sembra obbedire ad una logica diversa: invece di rispondere alle reali esigenze espresse dal territorio, obbedisce sovente a logiche astratte.

Esaminiamo la direttiva annuale per la FP impartita quest'anno dalla

Regione Piemonte. Sulla base della legge regionale 63/95 si adotta uno schema che ricalca punto per punto la normativa del FSE, obiettivo per obiettivo, per cui ogni proposta di formazione viene valutata attraverso verifiche di ammissibilità e sulla base di criteri di incidenza che riguardano sia il soggetto presentatore sia ogni singola azione formativa, Il punteggio totale che si ottiene dalla somma di tutti questi indicatori determina una graduatoria. Gli interventi ammessi verranno poi finanziati e regolamentati per convenzione. In questo modo la Regione Piemonte tenta di introdurre la logica della gara d'appalto, escludendo i parametri finanziari se non quelli di congruità, assieme alla logica della convenzione. Tenta di allinearsi, da una parte con la direttiva europea, e dall'altra parte di gestire la FP tramite convenzione con gli enti di FP e con le imprese industriali. Si sono inoltre adottati criteri di progettazione e standard formativi, che definiscono contenuti e profili di molte qualifiche, stabilendo la procedura di controllo tramite le verifiche finali del raggiungimento degli obbiettivi e lasciando ai Centri sufficiente libertà nelle scelte organizzative, metodologiche e formative.

Difficile valutare l'impatto che una simile impostazione potrà avere e le difficoltà di gestione che riserva agli operatori. L'obiettivo è quello di salvaguardare trasparenza, efficienza ed efficacia per entrare in Europa ma non si capisce come si riuscirà a salvaguardare anche l'apporto e le capacità educative di ogni operatore di FP.

La Regione Lombardia, invece, sta delegando la gestione della FP alle singole province. Nella circolare regionale di indirizzo del 1996, le strategie adottate indicano tre direzioni di marcia: sostituzione di corsi di qualifica con attività di integrazione con la secondaria superiore; sostituzione graduale di una ulteriore quota di attività formative di base con corsi di formazione superiore; specializzazione della restante formazione di base secondo un approccio non scolastico, in attesa che il prolungamento dell'obbligo porti alla qualifica in un solo anno. La circolare indica poi altri tipi di formazione (continua, causa mista, disabili, ecc.). Nel recepire la direttiva ogni provincia ha una sua logica. Quella di Milano fissa come priorità strategiche la qualificazione dell'offerta complessiva, la qualità delle azioni formative, il potenziamento degli interventi sulle fasce deboli. Per questo si invitano i CFP ad ampliare la tipologia dell'offerta per raggiungere nuovi utenti e avviare un processo di formazione continua. La Provincia di Brescia, invece, in netta controtendenza rispetto alla formazione professionale di base, ha elaborato con i direttori dei centri un progetto di valorizzazione di tale formazione come canale diverso per giungere alla formazione globale del giovane.

La strada che la Lombardia cerca di percorrere è tracciata in maniera chiara, in base a presupposti non ancora definiti ma dati per certi, come quello del prolungamento dell'obbligo nella sola scuola secondaria superiore, seguendo, in questo, scelte già fatte qualche anno fa dalla Regione Emilia Romagna.

La Regione Liguria si propone di modernizzare il sistema formativo, razionalizzandolo attraverso la valorizzazione dell'orientamento, la creazione di un sistema pubblico di "eccellenza", lo sviluppo di Centri-Agenzia e di

Associazioni tra le diverse strutture formative. Lo scopo è quello di fornire servizi integrati al mondo del lavoro e di creare nuovi rapporti con altri settori che operano a favore delle fasce deboli o dei giovani dopo il diploma. Viene data molta importanza al sistema pubblico, a differenza di quanto fa il Piemonte, la cui legge regionale prevede invece la trasformazione dei Centri Regionali in consorzi, liberando la Regione dai compiti gestionali e riservandole soltanto compiti di programmazione e di valutazione. Lo stesso termine “pubblico” – riferito ai Centri della Regione in opposizione a quelli “privati” – esce dalla logica ormai vincente, dopo la caduta delle ideologie, di quel concetto della “pubblica utilità” cui sono rimandate le attività di ogni Ente, pubblico o privato, che operi nel sociale.

Per quanto concerne il Sud, nell’aprile del ‘96 è stata approvata dalla Giunta Regionale della Puglia una proposta di legge in materia di FP che fa prevedere un assetto istituzionale piuttosto confuso. A parte l’utilizzo di terminologie improprie per disegnare tale assetto, la scelta di delega alle Province dovrebbe comportare la creazione di “Agenzie speciali per i servizi di FP” in ogni Provincia, cui viene assegnato in organico, a domanda, il personale “in albo” compreso quello appartenente agli enti di FP. Tale personale verrebbe riqualificato o convertito (art. 16). Anche la Regione Puglia ricorre alla gara d’appalto per affidare le varie attività. Difficile comprendere come possano gli “Enti attuatori” partecipare ai concorsi, quando il loro personale passa alle dipendenze dell’Azienda Speciale. Se si ritiene che questa li dovrebbe redistribuire, in seconda battuta, agli Enti attuatori a seconda delle loro necessità, pensiamo si tratti di ipotesi inaccettabile se non assurda: non si governa personale ricevuto a prestito e tanto meno lo si rende idoneo a raggiungere i propri obiettivi. Non ci pare sia questo il modo migliore di salvaguardare l’occupazione e tanto meno di riformare un sistema formativo che risente di gravi carenze amministrativo-burocratiche con conseguente deresponsabilizzazione degli Enti convenzionati.

La presenza di considerevoli fondi di provenienza FSE, per l’obiettivo 1 potrebbe assicurare alle Regioni del Sud una FP sempre più moderna e ben mirata a creare, con rinnovato impegno, nuove opportunità di lavoro e nuovi insediamenti in tutti i campi.

Le esemplificazioni che abbiamo fatto ci pare confermino quanto da tempo si pensa e cioè che sia ormai necessario ripensare l’intero assetto organizzativo del sistema regionale di FP, ponendo mano ad un’adeguata revisione di alcune parti della legge quadro n. 845/78 in modo tale che un forte coordinamento a livello nazionale sia finalizzato a dare risposte qualificate alla domanda di formazione proveniente dai vari ambiti territoriali, armonizzando il sistema della FP alle scelte e agli orientamenti della Unione Europea.



Avvio difficile quello della nuova legislatura, tra contrasti interni a maggioranza e opposizione, rese dei conti e ricatti, liturgie leghiste e avvertimenti europei. In un clima del genere, il problema formativo assume un inequivocabile valore di sfida: sia per quanto concerne i problemi nodali della disoccupazione e della tenuta dell'azienda Italia, sia per quanto riguarda le prossime scadenze. È, infatti, evidente che l'alternativa sta tra la creazione di nuove opportunità di sviluppo e la recessione.

La riforma della secondaria superiore, da sempre rimandata, sembra finalmente sulla dirittura d'arrivo, anche se la discussione sulle modalità è ancora agli inizi. Nell'immediato sembra invece ormai varata l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Questa autonomia può essere diversamente intesa. È però certo che, se non la si vuole ridurre soltanto a una formula vuota, essa segnerà la fine della scuola di Stato, e cioè di quel modello di scuola elaborato al centro e imposto alle sedi periferiche in termini di orari, programmi, stili didattici, protocolli amministrativi che è stato, nel bene e nel male, finora impiegato dalla scuola italiana. Fine della scuola centralizzata, dunque. D'ora in poi ogni struttura scolastica dovrà elaborare una sua autonoma filosofia organizzativa, amministrativa, finanziaria, progettuale e didattica, radicandosi nel territorio e assumendo dirette responsabilità nel confronto degli utenti. Cambiamento decisivo, difficile già da concepire e da elaborare, rispetto alla prassi consolidata e all'*habitus* burocratico finora dominante, con il rischio che si trasformi in un aborto se non viene accolto per quello che è: una concreta opportunità di istruzione e di formazione delle giovani generazioni, coerente con le esigenze dei tempi in cui viviamo.

Finora ogni scuola era considerata "valida" per il semplice motivo di essere "statale". Domani una scuola sarà considerata "valida" solo se risponderà alle esigenze del territorio in cui opera, con un servizio adeguato. In questa prospettiva anche la scuola privata (non statale) potrà entrare a far parte del servizio pubblico, in condizioni di autonomia e di reale parità, affrontando la sfida della "concorrenza" con le capacità e i mezzi che saprà acquisire.

Per quanto riguarda la FP, anch'essa potrà trovare una propria collocazione istituzionale precisa e specifica, in quanto struttura destinata a preparare i giovani a entrare immediatamente nel mondo del lavoro.

Rimane il problema della riforma della scuola secondaria superiore nella sua globalità, difficile da elaborare perché i grandi mutamenti culturali, tecnologici e organizzativi della società post-moderna non si sono ancora stabilizzati e la loro accelerazione è tale da costringere ogni istituzione pubblica, non solo la scuola dunque, a un faticoso inseguimento. In tutti i casi nel programma elettorale dell'Ulivo si prevedeva una riforma globale del sistema scolastico, caratterizzata da alcuni snodi significativi: possibilità di anticipo di

sei mesi dell'ingresso nella scuola; trasformazione della scuola media inferiore e dei suoi collegamenti con la media superiore; profondo rinnovamento di quest'ultima. In questa prospettiva si inquadra l'ipotesi di un prolungamento dell'obbligo fino a dieci anni di scolarità. Ribadiamo quanto già detto: è giusto dare a ciascuno il suo e non a tutti la stessa cosa, se non si vuole un prolungamento inutile e dannoso. Il principio sembra globalmente accettato. Il rischio è che si inizi la riforma proprio a partire dal prolungamento dell'obbligo. In una scelta del genere, metodologicamente disastrosa, l'unico risultato sicuro sarebbe l'affossamento della FP di primo livello. Altri risultati previsti sulla carta sarebbero scarsi e non significativi: immettere nel sistema scolastico qualche giovane in più, a parità dell'attuale servizio, comporterebbe soltanto l'aumento dei disadattati e degli insuccessi, soprattutto nella fascia del biennio.

Per quanto concerne le scelte politiche del Ministero del Lavoro e della PS, non è ancora giunta in porto una proposta conclusiva riguardante la riforma della legge quadro 845/78. La discussione non è conclusa e i problemi aperti sono ancora tanti.

### **Il Documento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (31 luglio 1996)**

È da considerare un fatto importante l'apertura presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un tavolo di confronto tra Ministero del Lavoro e della PS e Ministero della Pubblica Istruzione, per approfondire le tematiche comuni, con la partecipazione del Ministero dell'Università e di quello dell'Industria e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

Del primo incontro sono stati presentati argomenti e intenzioni nel Documento del 31 luglio scorso. Si può dare una valutazione positiva nel suo complesso, a quanto riportato. Gli interrogativi derivano dalla pratica attuazione del Documento: alcune scelte riguardanti la riforma del sistema scolastico sembrano contraddire nel metodo e nel merito quanto affrontato al tavolo di confronto. Ci troviamo di fronte, ancora una volta, a riforme imposte con atti di centralismo democratico. Ci lascia inoltre perplessi il fatto che le politiche della FP siano discusse solo tra le parti sociali (Confindustria e sindacati) e il Governo, senza coinvolgere chi la eroga (Enti di formazione) e chi la gestisce (Regioni). Analizziamo alcuni punti del Documento.

a) Importante l'affermazione secondo cui accanto all'obbligo scolastico per 10 anni, ristrutturato nei cicli e rinnovato nei "curricula" deve essere previsto "il diritto alla formazione fino a 18 anni". Ogni diritto codificato deve trovare pratica attuazione nelle decisioni di qualcuno: quello alla formazione fino a 18 anni deve essere riferito al sistema formativo nel suo complesso, comprensivo quindi della FP, per il semplice motivo che non si tratta di un diritto astratto ma di un concreto riconoscimento che ogni giovane deve poter entrare nel mondo del lavoro adeguatamente preparato. Il che vuol dire che deve disporre di una qualche qualifica.

b) Viene ripreso il discorso sui "progetti mirati" per valorizzare il "saper

fare” anche nella fascia dell’obbligo. Ora la riscoperta del valore educativo del “fare” in una scuola sostanzialmente libresca come la media inferiore (siamo passati dalle “Applicazioni pratiche” degli inizi, alla “Educazione tecnologica” più recente) è certamente positivo. I “progetti mirati” però rischiano di trasformare la FP nell’ospizio discriminante dei precoci pensionati dalla scuola, di tutti quei ragazzi cioè che la scuola stessa dichiarerebbe inadatti allo studio e confinerebbe di fatto nello scomparto “scarti da recupero” della FP. Discriminazione devastante per i giovani e socialmente ghettizzante. Dopo anni di egualitarismo conclamato con relativa unificazione del biennio del SMS, questi “progetti mirati” suonano stonato: è discriminazione imposta. A questo punto, tanto vale che ognuno sia orientato a soddisfare l’obbligo nelle scuole che più gli sono consone, lasciandolo libero di scegliere. Purtroppo l’idea che anche la FP possa costituire al soddisfacimento dell’obbligo risulta al Ministero della Pubblica Istruzione fuori dalla realtà. In alternativa si elaborano aborti educativi come appunto i “progetti mirati”.

La costituzione di organismi bilaterali, con ampio potere di scelta, rischia di liquidare gli Enti di FP o ridurli in una condizione di sempre più accentuata precarietà rispetto agli organismi che oltre a sedere al tavolo della programmazione possono anche, direttamente o indirettamente, diventare attori della FP. Il che non diminuisce l’importanza della concertazione tra Governo e parti sociali e degli enti bilaterali. Non si capisce perché debbano essere scaricati come concorrenti inutili o scomodi gli Enti che da anni operano nel settore con serietà, buttando al macero un patrimonio di competenze e di esperienze acquisite molto rilevante.

c) Nel Documento si parla inoltre di “promuovere la trasformazione dei centri di formazione professionale in agenzie formative”. Siamo incerti sul significato e sui contenuti del termine agenzia. Noi preferiamo da sempre parlare di Centri polifunzionali. Se è questo che si intende con il termine agenzia, come descritto nel nuovo CCNL, siamo d’accordo sulla nuova terminologia. Ma non possiamo far passare sotto silenzio il fatto che con l’etichetta di agenzia operano in Italia delle strutture formative, che dispongono di qualche ufficio, di responsabili amministrativi e di venditori di formazione, magari anche di qualche progettista e inventano corsi “mordi e fuggi” in tutta Italia. Li conosciamo tutti. E se per agenzia si intende un qualche cosa del genere, noi non ci stiamo. Certo, queste agenzie riducono i costi fissi, anche perché non assumono il proprio personale formativo ma si servono di tecnici, assunti di volta in volta, molto specializzati, ma estranei alle problematiche di fondo della formazione e dell’istruzione. Si tratta, inoltre, di un sistema che non permette all’agenzia di accumulare nessun *know how* didattico e formativo, dal momento che i formatori non fanno ricadere su di essa la loro esperienza. E poi a che servirebbe a un’agenzia che di formatori tende ad averne sempre di meno quella “formazione formatori come strumento essenziale per facilitare la progressiva integrazione dei sistemi, il miglioramento qualitativo dell’offerta formativa e il recupero delle situazioni di svantaggio”?

d) Per quanto concerne le considerazioni relative al post-obbligo, in mo-

do particolare per il segmento non scolastico, possiamo anche essere d'accordo, solo che occorre trovare una loro concreta modalità di attuazione. Stesso discorso per i percorsi post-diploma, di cui si prevede la nascita accanto all'"offerta universitaria di un sistema autonomo di formazione superiore non in continuità rispetto alla scuola secondaria", la cui programmazione viene affidata alle Regioni e la cui gestione potrà essere fatta "da tutti i soggetti presenti nel territorio".

e) In tema di formazione continua le affermazioni di principio sono condivisibili, mentre è meno chiaro come in concreto si intenda sfruttare "le nuove opportunità di aggiornamento" ad essa correttamente attribuite. L'unica indicazione pratica è la richiesta che il contributo dello 0,30% passi totalmente, anche se gradualmente, a finanziare la formazione continua. Il che determinerà riduzione o mancanza di risorse finanziarie per tutti gli altri tipi di formazione che attingevano a quel fondo. In una prospettiva del genere o si trovano fonti di finanziamento alternative oppure invece della crescita del sistema della formazione assisteremo a uno slittamento di attività dalla formazione iniziale alla formazione continua e dunque alla liquidazione del diritto di formazione per tutti fino al 18° anno.

Conclusione: il Documento può diventare un valido strumento di lavoro, utile per la riforma del sistema formativo italiano nei sottosistemi scolastico, universitario e della FP, a patto che tutta la materia venga discussa, approfondita e ricondotta a interventi chiari e attuabili. In caso contrario resterà un proclama di buone intenzioni.

## **Il CCNL**

Con la firma della parte riguardante il secondo biennio economico, durante quest'anno formativo, il CCNL entrerà a pieno regime. Miglioramenti economici moderati per gli operatori, ma pur sempre importanti, ed è auspicabile che le contrattazioni decentrate nelle varie Regioni possano consentire agli Enti di reperire facilmente le risorse per coprire i costi degli arretrati e dei nuovi parametri contrattuali.

Il nodo del contratto però sta nella nuova organizzazione del lavoro prevista per rinnovare la struttura dei CFP in senso polifunzionale. Il raggiungimento di un obiettivo così importante dipende dalla reale possibilità di Centri e Enti di riqualificare e aggiornare il personale, di introdurre nuove funzioni e nuove figure in grado di affrontare le sfide che la formazione professionale non può oggi eludere, in concomitanza con la riforma della scuola e l'apertura di nuovi settori di intervento. Sfide quali la formazione continua in collaborazione con il sistema industriale, commerciale e terziario dei vari territori, e la collaborazione con la scuola, il cambio di mentalità, che tutto questo richiede, trova nel nuovo contratto di lavoro maggior supporto, anche se permangono difficoltà diverse e mancanza di chiarezza. Ovviamente, se il personale della F.P. si porrà in stato di formazione permanente, se de-

ciderà di cambiare il proprio modo di lavorare e di concepire la propria funzione didattico-formativa, il nuovo CCNL sarà utile alla riforma della FP italiana. Ipotesi augurabile ma irta di passaggi difficili.

Ad esempio, uno dei punti di debolezza – riconosciuto da più parti – del sistema degli Enti sta nella scarsa qualificazione degli operatori. Se ci si riferisce soltanto al livello dei titoli di studio (e quindi alla preparazione di base) di molti operatori, non si può non essere d'accordo. E allora solo una formazione permanente adeguata, valorizzata come una grande opportunità, può mettere in grado operatori, ricchi di esperienza e di abilità nella trasmissione di saperi tecnici e di operatività pratiche, di affrontare le nuove sfide della FP. “La formazione dei formatori (...) viene assunta come strumento essenziale per facilitare la progressiva integrazione dei sistemi, il miglioramento qualitativo dell’offerta formativa e il recupero delle situazioni di svantaggio”, afferma il Documento del 31 luglio 1996.

Siamo alla conclusione dell’anno europeo per l’istruzione e la formazione per tutto l’arco della vita. I primi a convincersi della necessità ineludibile di porsi in stato di formazione permanente sono i protagonisti del sistema della formazione (formatori, operatori della scuola e della FP). Nonostante il permanere del dettato legislativo della legge 845/78, ormai è evidente come la FP in Italia non sia più appannaggio di Enti pubblici o di Enti convenzionati tradizionali: nel mercato (perché tale è ormai diventato) della FP sono entrati nuovi attori, con esperienze diverse ma con capacità di adattamento rapido alle nuove esigenze, tra l’altro inquadrati in CCNL diversi da quello della FP convenzionata, più agili e meno costosi. Questo ingresso di nuove forze, dovuto in particolare ai finanziamenti del FSE e alle nuove tipologie di interventi formativi degli ultimi anni, impone agli Enti maggior flessibilità e costringe gli operatori a confrontarsi con concorrenti il più delle volte con alta preparazione di base, con preparazioni tecniche specialistiche, alle quali non basta opporre capacità didattiche sperimentate. Servono invece conoscenze e abilità tecniche di pari livello.

Quello della FP, come quello della scuola, è soprattutto un problema di persone: le leggi e gli ordinamenti, come le strutture, servono a poco quando chi le deve tradurre in attività o farle funzionare non sa farlo o non vuole farlo (magari perché lo trovano più facile e comodo). Sono quelle umane le risorse principali di ogni sistema sociale, per cui ogni innovazione, per essere realizzata significativamente, deve essere compresa e metabolizzata da tutti coloro che nel sistema operano, a qualsiasi livello e con qualsiasi responsabilità.

Il nuovo contratto riproduce alcune difficoltà e alcuni vincoli per gli Enti, derivanti soprattutto da normative proprie di contratti della pubblica amministrazione. La conseguenza è che le nuove modalità di accesso ai finanziamenti pubblici possono comportare per essi veri e propri tracolli finanziari. Molte Regioni tendono a finanziare i corsi, ma non a finanziare certe voci collaterali, soprattutto quelle relative alla “mobilità” e all’“esubero” o al “distacco sindacale”. Eppure tali istituti permangono nel nuovo contratto, per cui, in mancanza di finanziamenti, gli Enti potrebbero trovarsi in gravi difficoltà. La maggior parte delle Regioni giustamente programma la FP sul-

la base della domanda proveniente dal territorio, della disponibilità di finanziamenti FSE e non sulla base della professionalità del personale in servizio presso gli Enti. Il pericolo di esuberi è, in questo modo, molto concreto. D'altra parte non si può pensare, come si pensa in certi ambienti politici, alla flessibilità degli interventi formativi, senza intervenire anche sul personale in servizio, sia tramite la formazione dei formatori, sia, in caso di impossibilità di riconversione, mediante ammortizzatori sociali.

Per risolvere il problema, in qualche Regione del Sud è stato istituito un "Ruolo speciale ad esaurimento per i lavoratori iscritti nell'Albo Regionale della formazione professionale", nel quale vengono inseriti i lavoratori della FP tramite concorso riservato, togliendo così ogni possibilità operativa agli Enti cui viene sottratto il personale. Così è avvenuto anni fa in Campania, negli ultimi anni in Calabria e Basilicata; qualche proposta di legge lo vorrebbe attuare anche in Sicilia e in Puglia. Questa soluzione di chiaro stampo assistenzialistico, promossa anche da gruppi politici che si ispirano al credo liberista, assicura ai lavoratori uno stipendio (a volte a fronte di nessuna prestazione) e sottrae risorse a investimenti che potrebbero creare posti di lavoro effettivi, distruggendo la capacità operativa degli Enti, anche di quelli che si sono preoccupati della riqualificazione del loro personale. Questi non sono ammortizzatori sociali che funzionano. Nelle altre Regioni, all'esubero del personale corrisponde una totale assenza di finanziamenti: non ci sono soldi né per la riqualificazione né per ammortizzatori sociali, con il rischio di gravi tensioni sociali e sindacali. Il CCNL non ha risolto adeguatamente questi nodi.

## **Apertura all'Europa**

Il 1996 vede l'Italia in una fase di grande apertura verso l'Europa nei confronti di tutte le iniziative comunitarie. Ingresso lento e graduale negli anni passati, che ha subito quest'anno una notevole accelerazione, soprattutto nel comparto delle attività promosse e finanziate dalla UE tramite il FSE e tramite i progetti Occupazione, Adapt, Leonardo. Lottando duramente contro le lungaggini burocratiche, che costringono gli italiani a un eterno ritardo rispetto ai partner europei, la FP italiana sta approfittando molto di tali opportunità. In questo rinnovato slancio europeo ciò che ha particolare valore è il confronto che si determina con gli altri sistemi di FP europei, in una fase di evoluzione rapida.

Il Ministero del Lavoro ha cominciato a impiegare in modo massiccio fondi del FSE su progetti interregionali, con interventi che hanno lo scopo di utilizzare pienamente le risorse e di mettere a confronto le varie realtà regionali. Se i progetti andranno a buon fine, già quest'anno un numero considerevole di giovani (decine di migliaia) potrà essere formato tramite interventi specifici aperti all'occupazione e si potrà iniziare la formazione continua dei lavoratori occupati.

L'impegno di tante realtà formative per le proposte e le opportunità provenienti dalla UE trova comunque in Italia barriere difficili da superare. Mentre l'approvazione dei progetti è diventata abbastanza rapida, la mac-

china burocratica italiana, per niente preparata alla progettualità esasperatamente fissata sulla correttezza formale delle procedure e della loro applicazione, impedisce la tempestiva attuazione degli stessi. I funzionari, per evitare il rischio di errori formali e delle relative conseguenze, bloccano i rapporti con gli attuatori dei progetti e tendono ad introdurre norme ancora più restrittive: effetto indesiderato di Tangentopoli, questo aumento dell'inerzia burocratica. Il risultato è che molte amministrazioni centrali e regionali finiscono con il non spendere i soldi messi a disposizione dalla UE. Ne hanno parlato anche i grandi mezzi di comunicazione.

Nessuna critica ai tanti funzionari che lavorano duramente e correttamente perché le attività previste dal FSE vengano svolte anche in Italia. Resta purtroppo il fatto che, nel suo complesso, il sistema Italia è in ritardo strutturale rispetto a queste nuove modalità di sviluppo, determinate dal processo unitario europeo. La macchina della pubblica amministrazione è inadeguata ad affrontare questi nuovi percorsi.

Un esempio, per tutti. La fideiussione è un istituto unicamente italiano per accedere ai finanziamenti. L'intenzione era quella di anticipare l'erogazione dei fondi, venendo incontro all'impossibilità di attuare la dovuta verifica da parte del Servizio Ispettivo del regolare inizio delle attività finanziate. I costi dell'istituto della fideiussione finiscono con il diventare crescenti e dunque pesanti, dal momento che si protraggono per anni e dal momento che le pratiche amministrative non vengono chiuse. Non solo, a volte succede che la fideiussione non possa essere finanziata con l'attività svolta. È dunque indispensabile che i funzionari siano messi in grado di migliorare gli interventi, la valutazione dei progetti, il loro finanziamento e il controllo dello svolgimento delle attività. In caso contrario continueremo a penalizzare persone, Enti, iniziative e potenzialità professionali, per questa incapacità strutturale di accedere a risorse importanti per la nostra crescita.

## **Formazione continua**

Se ne parla un po' da tutti. Studi e confronti si moltiplicano a mano a mano che la convinzione della sua importanza per lo sviluppo si diffonde. L'anno europeo dell'istruzione-formazione per tutto l'arco della vita è stata un'occasione opportuna per fare il punto e rilanciare.

Lo sappiamo, la formazione continua riguarda, in primo luogo ogni Ente e CFP a due titoli: perché attiene alla formazione degli operatori della formazione, perché riguarda l'oggetto del loro servizio. Il bagaglio di capacità progettuali e didattiche, di conoscenze tecniche e pratiche, che ogni CFP ha accumulato, indica che possiamo essere protagonisti in questo settore, il quale richiede, tra l'altro, buone capacità di interagire con il territorio e il mondo del lavoro in esso presente. Per questo motivo il presente numero della rivista "Rassegna CNOS" n. 3/1996 accoglie una serie di studi su alcuni aspetti della formazione continua e la redazione si ripropone di ampliare la trattazione e il dibattito su questa importante strategia di sviluppo.







Le polemiche che hanno accompagnato l'approvazione della finanziaria, a conclusione del 1996, hanno forse fatto perdere di vista alcune scelte politiche di notevole importanza e direttamente attinenti alla FP. Ci riferiamo soprattutto al problema del lavoro, che continua ad essere affrontato con strategie inadeguate, che puntano alla correzione o al contenimento degli effetti negativi della disoccupazione sulla struttura sociale, ma non intervengono sulle cause di fondo, pregiudicando dunque il futuro. E soprattutto la centralità della formazione e del potenziamento delle risorse umane che non viene considerata pregiudiziale, per cui si continua ad agire sulle leve finanziarie e produttive, insistendo su ipotesi di soluzione che si sono già rivelate inefficaci. Ci pare che sia proprio questa insistenza a fare come prima e più di prima a rappresentare il problema. Si continua ad inquadralo nella logica dell'emergenza finanziaria, economica e occupazionale, confondendo i fatti con le premesse: la disoccupazione è il risultato obbligato delle attuali strategie occupazionali e non troverà soluzione se non si riesce ad andare oltre, se non si riesce cioè ad elaborare un progetto di sviluppo di più lungo respiro, nel quale l'apporto dell'intelligenza, della libertà e della libera iniziativa sia assunto come centrale. La grande risonanza che i problemi del lavoro trovano presso i mezzi di comunicazione sociale rivela la crescita esponenziale della preoccupazione per il posto di lavoro, ma rischia anche di consolidare questo atteggiamento miope e questa politica di continuo tamponamento, mentre il futuro dell'Italia e dunque delle giovani generazioni diventa una nebulosa prospettiva,

L'autunno 1996, in tutti i casi, è stato per la FP un periodo molto interessante e ricco di spunti, sui quali riteniamo opportuno richiamare l'attenzione dei nostri lettori.

### **L'accordo per il lavoro**

L'accordo per il lavoro, firmato il 24 settembre dalle forze sociali e dal Governo, è importante per diversi motivi.

Il documento rivela la sintonia di visioni e di interessi delle varie parti sociali su alcune tematiche di fondo: c'è un consenso sostanziale sull'analisi e sulle interpretazioni dei dati. Il che fa pensare che si possano elaborare ipotesi di soluzione, problematiche e difficili quanto si vuole, ma sufficientemente condivise.

Al di là dei contenuti specifici, il documento evidenzia come il problema del lavoro e dei lavoratori sia considerato centrale dalle forze sociali e dal governo. E non è poco. Ma ciò che più conta è che non viene affrontato solo

dal punto di vista tecnico economico-finanziario ma da un punto di vista “politico”, a partire cioè da una visione globale della dinamica sociale e delle regole che devono presiedere ai rapporti tra i singoli e i gruppi. Ponendo il lavoratore al centro del mondo del lavoro, occorre definirne profilo e ruolo: lavoratore non è solo chi vuole lavorare, ma chi sa lavorare in questo contesto e ha la capacità di crescere rispetto ai cambiamenti del mercato del lavoro e diventare dunque il lavoratore di domani.

Deriva di qui l'importanza della formazione di base assicurata dalla scuola, dal sistema della FP e da quello della formazione permanente, sia nei confronti di eventuali fasi di crisi occupazionale sia rispetto alle fasi di sviluppo economico. Apprezzabile in questo accordo il fatto che si sia recepito integralmente il contenuto dell'accordo tra forze sociali, Ministero del Lavoro e della Pubblica Istruzione (luglio 1996) presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che abbiamo già commentato nello scorso numero della rivista.

### **Il Disegno di legge per l'attuazione dell'accordo sul lavoro**

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il DDL “Norme in materia di occupazione”, nel quale sono presenti alcuni importanti temi riguardanti la FP.

Primo fra tutti relativamente all'introduzione dei contratti di lavoro temporaneo. Le imprese abilitate sono tenute a versare per il finanziamento di iniziative di FP dei prestatori di lavoro temporaneo un contributo pari al 5% della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti. Una quota così alta di contributo si giustifica per il tipo di rapporto in cui sono coinvolti detti lavoratori, costretti ad adattarsi continuamente a nuove forme di lavoro presso le aziende cui sono destinati.

Per quanto invece riguarda la realizzazione delle azioni di formazione, i contributi previsti sono destinati “alle iniziative proposte, anche congiuntamente, dalle imprese fornitrici di lavoro temporaneo e dagli enti bilaterali operanti in ambito categoriale costituiti dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nel predetto ambito”. Dobbiamo sperare che questo non diventi il modello di ogni tipologia di formazione permanente. L'accordo per il lavoro prevede che lo 0,30% versato dalle imprese nel fondo di rotazione sia destinato al funzionamento della formazione continua. Se anche queste risorse venissero distribuite con lo stesso criterio, sparirebbe ogni forma di concertazione tra forze sociali e ci si troverebbe semplicemente davanti a forme di spartizione dei fondi. Tanto varrebbe lasciare alle imprese l'obbligo di destinare il 5% (o lo 0,30%) del monte salari alla formazione professionale, lasciando ad esse il compito di erogarla, se ne hanno le capacità, o destinando l'importo ad un unico fondo nel caso non potessero o non sapessero svolgere in proprio questo servizio.

L'art. 15, inoltre, parla di “apprendistato”. Non entriamo nel merito della normativa, ma ci occupiamo soltanto dei riflessi sulla FP che la revisione di questo istituto comporta. Le agevolazioni contributive, si legge nel testo legislativo “trovano applicazione alla condizione che gli apprendisti parteci-

no alle iniziative di formazione esterna all'azienda previste dai CCNL. Le iniziative di formazione prevedono un impegno di almeno 120 ore medie annue...". I contenuti formativi verranno fissati con decreto del Ministero del Lavoro e della P.S.. Il Governo è delegato ad emanare norme regolamentari che portino ad una disciplina organica dei rapporti di lavoro con contenuti formativi, quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro.

L'istituto dell'apprendistato, in Italia, si è progressivamente svuotato, riducendosi a periodo di addestramento senza specifiche valenze formative, e c'è da essere soddisfatti che si cerchi di ridargli la dignità e la funzione che ad esso sono riconosciute negli altri Paesi europei. Quel minimo di 120 ore di formazione esterna è un buon avvio verso la trasformazione dell'apprendistato nella modalità per rendere operativo il diritto alla formazione fino ai 18 anni per i giovani, usciti dalla scuola o dalla FP prima di tale età, ancora una volta in linea con i modelli delle altre nazioni europee.

L'art. 16 tratta del "Riordino della formazione professionale". Non siamo nell'ottica di una revisione globale della legge 845/78. Si interviene su questioni settoriali, sia pure di importanza strategica o su temi non presenti nella legge, ricorrendo non allo strumento legislativo ma solo a quello della regolamentazione. I principi introdotti dall'art. 15 per la formazione all'apprendistato e la razionalizzazione dei contratti di formazione lavoro, sono da integrare con i principi e i criteri generali introdotti dall'art. 16 e rappresentano una piattaforma sufficiente per avviare il processo di revisione della FP.

Si tratta di otto punti, nei quali sono indicati i principi generali, facilmente condivisibili, e le decisioni applicative, che invece sono opinabili, almeno a partire dal senso dei termini impiegati.

- a) Finalità del rilancio della FP:
  - migliorare la qualità dell'offerta di lavoro
  - elevare le capacità competitive del sistema produttivo, soprattutto in riferimento alle piccole e medie imprese
  - incrementare l'occupazione mediante:
    - moduli flessibili, adeguati alle realtà locali
    - adeguamento al contesto produttivo locale
    - aggiornamento degli imprenditori, dei lavoratori autonomi e dei soci di cooperative.
- b) Ampliamento e potenziamento dello stage
  - come raccordo tra formazione e lavoro
  - come momento di orientamento dei giovani
  - come primo contatto tra giovani e imprese
- c) Attuatori della formazione di base
  - Enti pubblici
  - anche privati con requisiti preliminarmente individuati
- d) destinazione di risorse per la formazione continua
- e) criteri e modalità di certificazione delle competenze acquisite
- f) misure per la mobilità interna ed esterna degli addetti alla FP, in vista della ristrutturazione degli Enti di FP e la trasformazione dei Centri in Agenzie

- g) semplificazione delle procedure
- h) abrogazione, ove occorra, delle norme vigenti.

In base a questi punti, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, saranno emanate le norme regolamentari.

I principi e i criteri degli interventi di "natura regolamentare" indicati si prestano ad alcune riflessioni.

Manca una visione d'insieme della FP e delle problematiche ad essa attinenti. Emerge invece chiaramente l'intento di rendere il sistema formativo funzionale alla struttura e alla cultura aziendale, grazie a un passaggio di fuoco dalla formazione di base al lavoro alla formazione dei lavoratori occupati. Si riconosce alle parti sociali, in particolare mediante la valorizzazione degli Enti bilaterali, un ruolo dominante nella trasformazione del sistema, che si vuole rendere più flessibile. Questi obiettivi richiedono la creazione di un nuovo quadro istituzionale della FP. Contemporaneamente la scelta del Ministero del Lavoro e della P.S. e di molte Regioni, di regolare attraverso bando di concorso, in regime di concorrenza, le risorse pubbliche, senza riferimento ai dettami della legge quadro della FP, determina alcune gravi conseguenze che tendono a trasformare il quadro generale della FP.

1. Si lega il sistema formativo alla negoziazione privata tra le parti sociali.
2. L'istituzione pubblica abdica ulteriormente al proprio ruolo e conferma la propria incapacità di sviluppare una efficace politica nel settore per mancanza di una cultura organizzativa, in grado di gestire sistemi sempre più complessi.
3. I soggetti del terzo settore operanti nel campo della FP (associazioni, organismi di volontariato, espressioni varie dell'economia sociale) sono squalificati. Significativa, a questo proposito, l'insistenza con cui si cerca di trasformare i Centri di FP in Agenzie formative. Il termine è ambiguo e finisce con il premiare la tendenza a trasformare l'attività dei centri da educativa-formativa ad addestrativa, al contenuto quasi esclusivamente tecnico e a favore di una fruizione immediata delle nuove risorse umane da parte delle imprese.

Questo non significa che i CFP debbano restare quello che sono, soprattutto nei casi in cui essi continuino a operare in maniera assistenzialistica, sulla base di parametri autoreferenziali, svolgendo attività più rivolte a dare lavoro agli operatori che a dare risposte valide di FP agli utenti e a promuovere lo sviluppo del mondo del lavoro del territorio in cui operano. I più recenti studi, le ricerche più avanzate e lo stesso CCNL danno invece del CFP una descrizione più concreta e condivisibile delle trasformazioni che Centri e Enti di FP devono perseguire. Il termine Agenzia risulta vuoto di contenuti concreti e ripropone quel modello di organizzazioni operanti nella FP, che fanno semplicemente da supporto ad altre realtà che erogano formazione. A questo punto non è più chiaro "chi fa che cosa". Chi attua veramente gli interventi? Le industrie, il sistema pubblico di FP o il sistema dell'istruzione?

È previsto “lo svolgimento delle attività di FP di base anche in affidamento a soggetti privati aventi requisiti preliminarmente individuati”. Ma questi requisiti non vengono indicati e perciò potrebbero essere anche diversi da quelli fissati dalla legge 845/78. Il rischio che gli Enti attualmente operanti nella FP vengano ad assumere un ruolo puramente marginale all'interno del nuovo sistema è sempre più reale ed è confermato dall'impressione che le risorse economiche destinate a questo settore diventino sempre più evanescenti.

A questo punto pare utile fissare alcuni punti irrinunciabili, che trovano nella carta costituzionale non solo una legittimazione giuridica, ma anche una precisa valorizzazione del privato sociale.

1. La formazione al lavoro e sul lavoro è un diritto soggettivo della persona ed è anche un diritto oggettivo di cittadinanza sociale, di cui è titolare ogni persona in quanto appartenente alla comunità sociale e politica. La FP corrisponde dunque ad un diritto di cittadinanza sociale. Questo comporta da un lato il superamento della concezione assistenzialistica e d'altra parte l'affermazione del suo ruolo educativo: essa si qualifica infatti come processo che sostiene e fa crescere le capacità e le abilità della persona, in ogni fase della vita. La Costituzione, dunque, tutela il diritto alla formazione di ogni soggetto che la richieda.
2. La formazione va intesa come compito affidato ai soggetti associativi, in grado di assumersi una precisa responsabilità sociale, regolata dall'intervento di supporto dell'Ente pubblico. La formazione non può dunque essere gestita semplicemente sulla base di criteri privatistici e negoziali. Di qui il rifiuto di ogni ipotesi di aziendalizzazione e frammentazione della FP. Va rispettato il diritto dei soggetti sociali, che operano nel settore educativo, a esercitare la funzione formativa. Detta funzione non è affatto legata, in senso esclusivo, ai sistemi economici. Essa ha lo scopo di valorizzare tutte le risorse formative di una comunità e deve assicurare a tutti pari opportunità di accesso. Il diritto alla formazione non va disgiunto dagli altri diritti costituzionali della persona, dal momento che rappresenta il fondamentale fattore di crescita integrata della persona e della società. Lo ribadiamo. La FP deve essere in primo luogo un servizio alla persona che si prepara ad entrare nel mondo del lavoro e al lavoratore. Non può essere semplicemente a servizio dei bisogni contingenti del mondo economico. È vero che la persona in formazione non è avulsa dalla situazione socioeconomica del territorio e dal contesto sociale, economico, tecnologico che rappresenta la più vasta comunità umana in cui vive. Questo significa che nel suo processo di formazione devono armonizzarsi i valori e le esigenze di cui il singolo è portatore con le esigenze del mercato del lavoro. Difficile sintesi, che la FP deve però realizzare mediante percorsi di sviluppo culturale in senso ampio e percorsi di apprendimento delle abilità e delle conoscenze tecniche e tecnologiche di immediata applicazione. Il punto è sempre lo stesso: i valori della tecnologia e dell'economia devono essere integrati con quelli dell'uomo lavoratore. Da un altro punto di vista, non si tratta né di difendere pre-

giudizialmente Enti e Associazioni che finora hanno fatto FP e neppure di difendere l'attuale modo di fare formazione. Conta invece trasformare in meglio quanto c'è, di valorizzare nel migliore dei modi la loro esperienza educativa, il loro contatto con le realtà sociali di cui sono emanazione, le loro sensibilità ai problemi dei giovani e dei lavoratori, per creare un sistema formativo che sia a servizio dell'uomo e del lavoratore. Il che risponde anche alle esigenze più avanzate del mondo produttivo.

L'art. 17, "Tirocini formativi e di orientamento", tratta un tema nuovo come quello della alternanza tra studio e lavoro. Era importante che si facesse qualche cosa in proposito e non si può che essere felici che i tirocini pratici e stages per i giovani che abbiano terminato l'obbligo vengano incrementati e promossi. La promozione è affidata a soggetti pubblici o privati senza scopo di lucro che operano nel mondo della scuola e del lavoro. Il che significa che anche le scuole legalmente riconosciute e gli Enti di FP hanno titoli per stabilire convenzioni con i datori di lavoro. La durata prevista per iniziative del genere fino a 12 mesi (24 per i portatori di handicap) evidenzia che ci troviamo di fronte a una nuova metodologia di formazione, erogata direttamente sul luogo di lavoro, in assenza di un contratto di lavoro dipendente e con la possibilità di crediti formativi debitamente certificati. Anche in questo caso solo una chiara normativa potrà rendere concretamente praticabile ed efficace questa opportunità formativa.

Il documento manifesta l'intenzione del Governo di intervenire sul sistema di FP, ma non lascia ancora intravedere quale sarà il futuro della FP in Italia. Al di là delle buone intenzioni, non basta un disegno di legge per creare una mentalità e dare dignità a un sistema che nella cultura italiana è sempre stato considerato secondario, riservato quasi unicamente a utenti deboli e, secondo molti anche tra gli operatori della FP, ritenuto una specie di scuola di serie B.

Il Ministero del Lavoro e della P.S. ha già cominciato a intervenire in merito alla trasformazione dei Centri attraverso lo stanziamento di 60 miliardi in base alla legge 236/93 per azioni di riqualificazione mirate essenzialmente ad accompagnare la mobilità esterna degli operatori degli Enti. Il Ministero dà in questo modo un segnale circa le sue intenzioni di trasformare gli Enti e i Centri di FP secondo il nuovo modello. Questo tipo di intervento può volere dire che le azioni di formazione non saranno più, come capita ancora in alcuni casi, mirate ad assicurare il posto di lavoro al personale, ma dovranno rispondere a esigenze concrete e moderne.

Per rendere possibile una completa ricollocazione degli Enti e Centri di FP, risulta però indispensabile la riqualificazione interna del personale: soltanto nel caso in cui non sia possibile riconvertire detto personale all'interno del sistema della formazione, sarà necessario prepararlo per attività esterne al sistema stesso. Questo ultimo tipo di intervento può divenire pericoloso quando le riqualificazioni vengano pensate semplicemente come un ammortizzatore sociale temporaneo, da adottare prima dell'espulsione dal sistema della persona, mentre invece dovrebbe essere pensato come vera

creazione di nuove opportunità di lavoro. Queste modalità di gestione del personale rimandano al concetto di Agenzia, come espresso nel testo del disegno di legge e nell'accordo per il lavoro.

L'imprecisione di tale concetto può illudere alcuni Enti di essere più efficaci semplicemente eliminando il personale, diminuendo i costi, risanando i bilanci. Il nostro modo di vedere è invece questo: i piani regionali di FP, l'evoluzione del sistema scolastico nella sua globalità e i progetti di trasformazione dei Centri in senso polifunzionale, possono creare esuberanti o dover gestire professionalità non più impiegabili né riconvertibili (magari per mancanza di preparazione di base adeguata). Solo in questi casi sono importanti veri e mirati interventi di formazione per la mobilità esterna degli operatori. Molto più importante è però attivare un piano di interventi per la trasformazione e la riqualificazione dei Centri attraverso la FP degli operatori, che permetta di realizzare quella polifunzionalità operativa, che le ricerche e il nuovo CCNL considerano basilari per la trasformazione del sistema formativo.

## **Il Seminario di Frascati della CEI**

Il 23/24 novembre 1996 si è tenuto a Frascati Villa Campitelli un Seminario, per iniziativa degli Uffici Nazionali della CEI (Conferenza Episcopale Italiana) per la cultura, la scuola e l'università e per i problemi sociali e del lavoro, in collaborazione con gli Enti di FP. Un'occasione importante per le seguenti considerazioni:

– la Chiesa italiana, tramite i suoi uffici nazionali, ritiene che la FP sia un nodo fondamentale e un punto di incrocio dei grandi problemi che oggi toccano il mondo della scuola e quello del lavoro. Di qui la centralità attribuita al problema della FP nella prospettiva di impostare in maniera seria gli interventi per la risoluzione sia dei gravi problemi della scuola, spesso estranei ai problemi concreti del lavoro, sia dei problemi riguardanti il mondo del lavoro, primo fra tutti quello della disoccupazione, per affrontare il quale serve una seria FP. Ne è derivato l'impegno di collaborazione tra i due Uffici della CEI, esteso agli enti e agli operatori dei due canali, per la crescita di tutto il sistema.

– Il Seminario ha richiamato l'attenzione della Chiesa, del mondo politico, imprenditoriale e sindacale sui problemi della FP, favorendo il rilancio di una discussione ad alto livello sulle trasformazioni in atto nel sistema formativo italiano, scolastico e professionale. La presenza di Ministri e Sottosegretari, di sindacalisti, di rappresentanti delle categorie imprenditoriali ha consentito una incisiva azione di sensibilizzazione culturale e politica.

– È stata, inoltre sottolineata l'importanza della FP come strumento di nuova evangelizzazione, nei confronti di tanti lavoratori giovani e adulti, che normalmente non sono toccati da altre azioni pastorali.

Il Seminario è stato un segno forte del rinnovato impegno della Chiesa

italiana per la scuola e la FP. Tale impegno ha portato anche alla nascita di due nuovi organismi: il Consiglio Nazionale della Scuola cattolica e il connesso Centro Studi per la Scuola cattolica, allo scopo di tenere desta l'attenzione dei cattolici italiani su tutto il sistema formativo italiano promosso dalle realtà ecclesiali e quindi anche sugli Enti di FP di ispirazione cristiana, con la prospettiva di una ricaduta positiva su tutto il sistema.

### **Il “Rapporto ISFOL 1996” e il “Rapporto sulla situazione sociale del Paese” del CENSIS**

I due rapporti, in modo indipendente, ma complementare, entrano nel merito dei problemi del lavoro e della formazione. Non vogliamo confrontare dati, ma solo cogliere qualche stimolo sulla base di alcune considerazioni di carattere generale.

L'ISFOL registra i cambiamenti, formalmente impalpabili e di fatto striscianti, del sistema della FP, in assenza di indicazioni strategiche generali. Saluta il 1996 come l'anno della ripresa dell'iniziativa politica nei confronti della formazione, come si rileva dall'accordo raggiunto con le parti sociali a luglio, che tratta la formazione come elemento strategico per lo sviluppo del Paese e l'integrazione tra scuola e FP come la strada per la crescita e il rinnovamento del sistema.

Si evidenzia che gli interventi formativi debbono avere una propria identità e dignità. Il sistema di FP è stato inteso a volte come fattore strategico di sviluppo sociale, altre volte come strumento della politica del lavoro o come fattore di sviluppo economico. In realtà la FP è stata sacrificata a compiti strettamente strumentali a servizio dell'occupazione o addirittura dell'immediato collocamento. Si è trascurato il suo compito di agevolare il passaggio dal mondo della scuola a quello del lavoro e da questo alla scuola. Un percorso che richiede l'acquisizione di professionalità di base a largo spettro. Non si è considerato inoltre che la formazione, anche quando non produce ricadute a breve, può di fatto creare occupazione in tempi più lunghi. In una fase di debole domanda di lavoro questo significa che la formazione non deve diminuire, per il solo motivo che non produce occupabilità immediata. “Occorre insomma riaffermare l'identità specifica della formazione professionale che non è solo strumento ma anche valore in sé”.

Affermazione questa del Rapporto ISFOL che ci riporta alla centralità non puramente strumentale dell'uomo lavoratore. Una tesi che non può che fare piacere a chi da sempre l'ha sostenuta e difesa con la propria azione.

Il CENSIS, parlando dei processi formativi, definisce la FP “la seconda gamba del sistema educativo” e la esamina a partire dall'accordo di settembre sul lavoro. In esso si introducono e ratificano concetti fondamentali e si insiste sull'introduzione della cultura del lavoro in tutto il sistema educativo, attribuendo ad essa un ruolo fondamentale sia rispetto alla formazione sia rispetto all'istruzione.

Il rapporto sottolinea che “si tratta di saper accompagnare gli indi-

spensabili interventi su struttura, contenuti e metodologie con una operazione di ordine culturale che restituisca valenza e ruolo ad un'opzione, quella professionale, che ancora rimane, con un termine abusato, una scelta di serie B, una formazione senza mercato”.

In effetti la FP non ha mercato da un punto di vista qualitativo perché il coinvolgimento dell'utenza potenziale e le risorse finanziarie investite sono nettamente inferiori alle necessità del Paese: le attività degli organismi regionali di FP interessano solo l'1,6% della forza di lavoro, o il 14% se ci si riferisce ai soli inoccupati. Il sottosistema formativo, insomma, è troppo asimmetrico rispetto a quello scolastico. Il numero di utenti che vi sono coinvolti inoltre è parziale rispetto alla reale esigenza di formazione del nostro Paese.

### **Il progetto di riordino dei cicli scolastici del Ministero della Pubblica Istruzione**

Non è possibile dare rapidamente un giudizio sul documento presentato a metà di gennaio e riguardante il riordino generale della scuola italiana. Non è un progetto settoriale di riforma, ma una proposta di trasformazione globale della struttura scolastica. In tale contesto non possono mancare indicazioni riguardanti l'intero sistema educativo e dunque anche il settore della FP. Non entriamo nel merito della ristrutturazione dei cicli scolastici. Ci limitiamo a fare qualche considerazione sulla posizione della FP e sul rapporto scuola-lavoro.

Nella premessa del documento si trovano alcune affermazioni interessanti. In primo luogo si afferma che la formazione, come fattore di sviluppo, necessita di un approccio globale. In secondo luogo si prevede la strutturazione del sistema dell'istruzione in senso modulare, superando la configurazione piramidale, allo scopo di precisare, per ogni segmento, le soglie da raggiungere con risultati spendibili in termini culturali, scientifici e professionali.

Una simile struttura consente di aprire il sistema dell'istruzione a momenti diversi di specializzazione e valorizza la FP, come risorsa da utilizzare in modo sinergico con altre offerte culturali.

Bastano questi due cenni per far risaltare il cambiamento di approccio al sistema della FP e per confermare la necessità che scuola e FP non si ignorino e affrontino assieme i problemi.

L'introduzione della cultura professionale nella scuola, poi, non può che fare piacere: tra gli obiettivi da raggiungere con il riordino del sistema compare infatti “la crescita di abilità e capacità professionali e di una moderna cultura professionale”. La squalifica della cultura professionale come cultura di serie B rientra definitivamente.

Di FP si ritorna a parlare a proposito di scuola superiore, là dove si affrontano i problemi dell'orientamento e della conclusione dell'obbligo scolastico (13-15 anni). In questo ambito si prevedono, per l'ultimo anno, possibilità di convenzione tra scuola e FP. Il tutto si dovrebbe concludere con un primo esame di Stato di licenza dalla scuola dell'obbligo, che debbono

sostenere anche gli studenti che nell'ultimo anno avessero frequentato la FP.

Il punto 4 del documento tratta specificamente della FP.

Il solo fatto che in questo documento la FP sia presente è innovativo: viene riconosciuta ad essa, finalmente, piena cittadinanza nel sistema educativo italiano rinnovato. Comunque vada a finire la proposta di riforma presentata nel documento, ci troviamo di fronte al definitivo tramonto di una concezione riduttiva, marginale e misconosciuta della FP in Italia, cui si attribuisce invece valore educativo, formativo e culturale.

## **Conclusioni**

Anche se non raggiunge sempre le prime pagine dei giornali (e dei telegiornali) ci fa piacere che il tema della FP sia uscito dalla stretta cerchia degli addetti ai lavori, per entrare in un più vasto ambito di interesse e di discussione.

La speranza è che da tale interesse derivi una crescita reale di tutto il sistema educativo italiano e si precisi e si rafforzi tutta la politica italiana del lavoro e della FP.

Il settore dell'istruzione, in questo periodo, sta vivendo una fase ricca di iniziative e di spunti a livelli diversi. La riflessione e la discussione, dopo il ciclo delle grandi proposte, riprendono con ritmo più appropriato. L'argomento che catalizza maggiormente la discussione è quello del riordino dei cicli, che riguarda anche la FP. Ma sul tappeto ci sono altri due argomenti di non minore rilevanza.

Il primo, quello dell'autonomia, sembra abbia toccato un primo traguardo, in seguito all'approvazione della legge Bassanini: è una legge delega, che rinvia ai decreti delegati l'applicazione e la pratica dei contenuti dell'autonomia. E qui ci sarà da confrontarsi. In tutti i casi il contesto di riferimento è definito.

Il secondo problema, invece, quello della parità, è ancora in alto mare: sembra piuttosto difficile trovare una soluzione, perché gli aspetti giuridici e quelli finanziari sono affrontati da punti di vista differenti e con sensibilità diverse. Le divergenze, inoltre, non sono espresse da specifici schieramenti politici, opposti l'uno all'altro, ma sono presenti all'interno dei gruppi, ciascuno dei quali stenta a trovare proposte di soluzioni omogenee. Percorso tutto in salita, dunque.

Sul riordino dei cicli le prese di posizione sono diversificate: tra chi esprime appoggio acritico e chi è per la condanna senza mezzi termini, si devono registrare atteggiamenti più costitutivi, da cui provengono suggerimenti, correzioni, valutazioni di metodo e di merito.

La CONFAP si è inserita nel dibattito portando l'attenzione sul sottosistema della FP con l'obiettivo di ottenerne l'integrazione nel sistema globale dell'istruzione italiana.

Anche le Regioni hanno cominciato a riflettere sui loro compiti istituzionali, nella prospettiva del riordino complessivo dell'istituzione scolastica.

Il CCD ha presentato una proposta di legge, in cui si precisano le "Norme organiche" che dovrebbero reggere l'intero sistema scolastico formativo.

Il Ministro del Lavoro e della P.S., con il cosiddetto "Pacchetto lavoro" o "Pacchetto Treu" affronta la questione della FP proponendo, a quanto pare, di non rivedere la legge 845/78 per via legislativa, ma di riordinare il sistema tramite decretazione delegata. Ne abbiamo parlato nell'editoriale del numero precedente della rivista "Rassegna CNOS" n. 1/1997. Qui vorremmo prendere in esame le esigenze di formazione nell'apprendistato e il ruolo formativo riconosciuto alle imprese e ai luoghi di lavoro in genere. E lo facciamo a partire da alcune considerazioni circa gli effetti che i finanziamenti del FSE e l'applicazione della legge 236/93 stanno generando per quanto concerne il futuro del sistema formativo italiano e in modo particolare dei Centri di formazione del sistema regionale.

## Il finanziamento europeo e la destrutturazione del sistema

Prima di tutto, a parità di quadro legislativo nazionale e regionale, il sistema della FP italiano, limitato come numero di presenze e poco finanziato rispetto al sistema scolastico, sta imboccando strade, per altri aspetti positive ma che sembrano portare alla sua totale destrutturazione.

La scarsità di fondi, di cui le Regioni soffrono, per gestire in proprio la FP ha avviato il noto meccanismo del cofinanziamento dei progetti regionali con fondi FSE. Il che ha determinato un processo di cambiamento rapidissimo: questa eurodipendenza ha portato i suoi frutti.

- Aumento delle offerte formative. Fondi sempre maggiori si sono aggiunti ai fondi disponibili in proprio, consentendo un maggior numero di iniziative formative, in un periodo in cui al progressivo diminuire delle risorse si contrapponeva un contemporaneo aumento dei bisogni e della sensibilità verso la FP. Inoltre la programmazione fatta secondo i criteri del FSE ha obbligato le Regioni a progettare, nell’ottica della formazione continua, interventi su obiettivi di varia natura, come quelli a favore dei lavoratori occupati;
- Progettazione per obiettivi. Le Regioni e gli Enti attuatori sono stati costretti a potenziare la strategia di programmazione e di progettazione secondo i parametri esigiti dal FSE, acquisendo nuovo *know how* gestionale e formativo. Importante l’introduzione del concetto e della pratica della valutazione delle azioni formative sia *ex ante*, sia *in itinere* e *ex post*.
- Allargamento del concetto di FP. Si va oltre la logica moltiplicatoria degli interventi, per riservare maggior attenzione alla analisi dei bisogni del territorio e degli utenti, alla progettazione ad essa coerente, all’orientamento dell’utenza in ingresso e ai suoi approcci al mondo del lavoro (stage, ingresso). Si è passati cioè da un concetto di formazione come semplice proposta di percorsi didattici e formativi, sul modello scolastico, a un concetto più complesso della formazione e della professionalità, più adeguato alle reali esigenze dei destinatari e del sistema socio-economico.

Si tratta, senza dubbio, di arricchimenti. I finanziamenti europei, però, impiegati in questo modo, determinano a nostro parere un effetto perverso, su cui occorre riflettere. Si tratta di ciò che abbiamo chiamato “destrutturazione del sistema”.

Il FSE finanzia i singoli interventi. È ovvio che lo scopo sia quello di favorire una maggior efficacia del sistema della FP. È quanto avviene nei Paesi in cui la FP gode di uno statuto meglio collaudato e più chiaro. In questi Paesi il finanziamento del FSE integra e arricchisce il sistema della FP nazionale soprattutto perché viene impiegato a sostegno di interventi innovativi.

Da noi, invece, si è abbandonato il sostegno al sistema in quanto tale per finanziare, con il FSE, solo le singole azioni. Di questo passo il rischio è che il sistema, in quanto tale, imploda, producendo una miriade di interventi sconsiderati ed estemporanei. “Agenzie”, spesso improvvisate, tendono a so-

stituirsi alle strutture stabili di formazione: non disponendo di un piano sicuro e strutturale di finanziamenti e dovendo sfruttare soltanto finanziamenti settoriali di singoli interventi, non hanno né mezzi né interesse a darsi un'organizzazione stabile. Non potranno, cioè, assumere stabilmente del personale, capace di elaborare e di perseguire una seria proposta formativa, non saranno in grado di sviluppare una adeguata cultura professionale dei formatori; non potranno organizzare un ambiente formativo ben orientato e nemmeno capitalizzare un *know how* efficacemente spendibile. Saranno certamente strutture flessibili, ma nulla è più flessibile dell'inesistente. È sulla base di questa logica che alcune Regioni cercano di modificare il sistema della formazione sopprimendo i CFP e trasformandoli in agenzie, sia pure intese nel senso più positivo del termine. Pare, insomma, che per essere flessibile un sistema debba essere destrutturato: un sistema destrutturato è soltanto un non sistema, una somma di attività senza un'anima e senza un cervello, che è il progetto formativo di un Ente. Mentre il sistema scolastico, attraverso il progetto di Istituto, sembra riscoprire quanto la legge 845/78 da vent'anni aveva voluto per la FP, il sistema di FP, per motivi sostanzialmente finanziari, viene ridotto a un coacervo di azioni, affidate al miglior offerente per quanto riguarda i costi, con una qualche attenzione per la qualità progettuale relativa alle priorità fissate dal FSE. In tutti i casi di contrattazione si tratta, per cui della formazione si fa mercato.

Secondo noi i titolari della FP devono invece essere Enti, dotati di una propria proposta formativa e di Centri polifunzionali, in cui siano presenti le nuove competenze: l'analisi sistematica e scientifica del fabbisogno; la programmazione formativa; una gestione dei corsi che comporti un ampio spazio riservato agli *stages*; un metodo attendibile e oggettivo di valutazione *ex-post* dell'efficacia ed efficienza; i servizi di orientamento e di *tutoring*. Nello stesso tempo l'Ente deve disporre di una dotazione – di personale, di strutture, di attrezzature, di competenze educative e tecnologiche – idonea a rispondere efficacemente ai bisogni del territorio, tenendo conto, tra l'altro, che essi non sono sempre nuovi e diversi. Con questo non si intende dire che all'interno di ogni Centro polifunzionale debbano essere presenti tutte queste competenze e funzioni: è l'Ente, nella sua organizzazione globale, che deve disporre di un simile patrimonio formativo, evitando di rimanere ingessato su professionalità obsolete e strutture fatiscenti e strutturandosi come un sistema aperto, progettuale, ben inserito nel territorio, dotato di strutture e attrezzature moderne e di una capacità di formazione collaudata dall'esperienza, dalla continua e consolidata riflessione, da un aggiornamento e riqualificazione continua del personale.

### **La legge 236/93 art. 9 comma 3 e la circolare applicativa: le azioni di riqualificazione e riconversione degli operatori degli Enti ex legge 40/87 art. 1**

Il sistema formativo italiano, come si è venuto formando a partire dalla legge quadro in poi, deve molto agli Enti nazionali di FP. Con la loro presen-

za, essi hanno contribuito al formarsi di una cultura della FP e alla creazione di un sistema nazionale in qualche modo unitario, al di là delle peculiarità regionali. Tale presenza, per effetto dei mutamenti introdotti nella struttura dei finanziamenti e per effetto della rigidità imposta alla gestione del personale, rivela oggi alcuni limiti e qualche sofferenza.

Il problema più complesso è quello del personale, sia perché qualche volta è in esubero sia perché in alcuni contesti non è più qualificato per la nuova strutturazione dei Centri. Il Ministero del Lavoro e della P.S., attraverso l'applicazione della legge 236 art. 9 comma 3, intende finanziare la riqualificazione e la riconversione dei formatori degli Enti, attraverso tre possibili percorsi di mobilità: verso una nuova occupazione, verso un consistente riposizionamento all'interno dell'Ente, verso un ricollocamento all'interno del sistema di formazione. In concreto, l'attuale situazione comporterà che la maggior parte dei fondi sia destinata a favorire il personale in esubero nella ricerca di una nuova professione. È ovvio che ogni trasformazione di sistema porti a degli esuberi strutturali e che certe professionalità obsolete non siano più ricollocabili nel sistema. La legge non prevede ammortizzatori sociali, ma formazione a nuovi impieghi, magari legati alla FP e però estranei al sistema degli Enti.

È una sfida a creare professionalità occupabili in un momento di grave crisi occupazionale. Possiamo solo augurarci che le necessarie trasformazioni del sistema di FP non siano pagate dai formatori in esubero con la perdita del posto di lavoro. La situazione che stiamo vivendo mette in evidenza la necessità della formazione continua dei formatori, per far fronte all'accelerazione del cambiamento. Il CCNL 94-97 della FP dà molta enfasi alla formazione individuale e collegiale dei formatori: le persone e i Centri che non la attuano seriamente si votano al fallimento e alla disoccupazione degli operatori nel giro di breve tempo.

## **Il sistema di FP nella proposta CONFAP**

La CONFAP, partendo dall'Accordo per il lavoro di settembre e dal documento Berlinguer, poco chiaro nell'esplicitare cosa intende per sistema di FP, ha elaborato un documento propositivo, che prevede la creazione di un sistema di FP regionale nelle sue varie articolazioni, con particolare riferimento ai giovani nella fascia dell'obbligo e del post obbligo. Il documento viene pubblicato per intero nella rivista e merita una attenta lettura. Vengono previsti due sottosistemi: quello della scuola e quello della FP, cui si attribuiscono scopi diversi e metodologie di approccio alla formazione differenti. Possibilità di passaggi dall'uno all'altro sarebbero favorite da un sistema di crediti formativi. Il sottosistema della FP dovrebbe essere fortemente caratterizzato dall'occupabilità: dovrebbe cioè assicurare prima di tutto agli utenti la reale acquisizione di professionalità immediatamente spendibili nel mercato del lavoro; inoltre dovrebbe impiegare per l'apprendimento una metodologia ascendente – dal fare al conoscere – con sviluppo delle capacità

di lavorare in gruppo e delle competenze trasversali indispensabili per poter accedere al mondo del lavoro.

## **Il sistema di FP nella proposta delle Regioni**

In questo processo di riflessione, scaturito soprattutto dalla proposta di riordino dei cicli scolastici e formativi, anche le Regioni, titolari per norma costituzionale della FP, hanno cominciato ad elaborare un documento “sulla riforma dell’istruzione scolastica e della formazione professionale”. Lo abbiamo esaminato ancora in bozza e ci limitiamo a commentarlo in senso molto generale.

Il documento riconosce la validità dell’“Accordo per il lavoro”, ed esprime alcune richieste:

- il decentramento e il coordinamento della programmazione degli interventi;
- il coinvolgimento degli Enti locali nella definizione e nel governo del sistema, sulla linea del decentramento e della sussidiarietà;
- una riorganizzazione complessiva, a livello regionale, delle risorse destinate alla FP, a partire dall’obbligo alla formazione superiore;
- l’istituzionalizzazione della partecipazione delle parti sociali, per legare formazione e territorio;
- un percorso di certificazione della qualità dell’offerta di FP.

Le Regioni riconoscono all’“Accordo per il lavoro” maggior organicità e coerenza, in vista di una revisione complessiva del sistema dell’istruzione e della FP, sia rispetto alla proposta di riforma dell’autonomia scolastica (art. 21 della legge Bassanini) sia rispetto alla proposta di revisione dei cicli scolastici (Documento Berlinguer).

Le Regioni riconoscono la necessità di una radicale trasformazione del sistema della FP. Ma precisano che solo un sistema di FP forte e distinto dall’istruzione scolastica può consentire al giovani l’opzione di fondo tra canale scolastico e canale professionale. Questo richiede, tra l’altro, il passaggio degli Istituti Professionali di Stato alle Regioni.

La bozza si ferma poi a considerare gli assetti istituzionali e le forme di governo del sistema, con la descrizione delle funzioni riservate al governo centrale, a quello regionale, provinciale e comunale per quanto attiene i vari livelli del finanziamento del sistema.

Tratta poi della FP nell’obbligo e nel post obbligo. Si afferma che l’obbligo viene assolto all’interno del sistema scolastico e che la FP concorre ad esso, attraverso moduli forniti da soggetti certificati: siamo in linea con il documento Berlinguer e con l’“Accordo per il lavoro”.

Nel post obbligo invece si prefigura un vero sistema di FP, con possibilità di integrazioni al sistema scolastico e universitario e a quello delle aziende. Si prevede il prolungamento dell’obbligo, allo scopo di consentire l’ingresso nel mondo del lavoro solo dopo una qualifica iniziale di un anno

(1.000-1.200 ore). In questa prospettiva potrebbe essere inquadrato anche l'apprendistato, cui si fa carico di una quota di ore di aula nell'ordine di quella necessaria per il conseguimento di una prima qualifica in un Centro. Detta ristrutturazione, oltre ad allineare su standard europei le professionalità in ingresso nel mondo del lavoro, sarebbe una condizione per una riorganizzazione adeguata del sistema della FP, che altrimenti potrebbe rischiare la polverizzazione per scarsità di utenza.

La formazione post obbligo dovrebbe essere erogata in un biennio e fornire due livelli di qualifica, tali da consentire il passaggio ai corsi di qualifica superiore o, tramite integrazione, al sistema scolastico. Il sistema di FP prevede infatti la formazione tecnico professionale superiore, non gestita né dalla scuola né dall'università, ma, come afferma l'“Accordo per il lavoro”, da tutti gli attori presenti sul territorio, che sappiano impegnarsi (la bozza parla di consorzi).

La bozza non consente ancora valutazioni definitive. Sembrano positivi i seguenti elementi:

- L'entrata in campo e la rivendicazione della titolarità delle Regioni in tema di riordino del sistema scolastico e formativo. Ricordiamo che nel Documento Berlinguer non si trova mai il termine “regionale” là dove si parla di sistema di FP. È bene che, in un clima politico che esprime sensibilità e orientamenti di tipo federalistico, le Regioni facciano sentire la loro opinione e chiedano di essere cooptate nella ristrutturazione di un settore che sono chiamate a gestire.
- Di fronte alla sensazione di sbriciolamento che proviene proprio da alcune Regioni, l'ipotesi di un sistema regionale di FP organico e forte, che si interessi di formazione nella fascia dell'obbligo, nel post obbligo, di quella superiore, anche post laurea, è molto importante come segnale di responsabilità e di cambiamento di rotta, sia di fronte alla rinuncia alla formazione post obbligo decretata da alcune Regioni sia di fronte all'uso prevalentemente assistenziale della FP adottato da altre.
- La partecipazione delle Regioni al dialogo sulle riforme del sistema educativo italiano dà fiducia, in questo momento di transizione, a tutti coloro che credono nel valore della FP e in particolare agli Enti che di questa si occupano. È un motivo in più per sperare e impegnarsi ad affrontare le sfide che i cambiamenti in atto ci impongono: si tratti della formazione continua degli operatori e in particolare dei formatori o dei sacrifici anche finanziari che si devono sostenere per assicurarci un futuro.

### **Il sistema di F.P. nella Proposta di Legge “Norme organiche di indirizzo per lo sviluppo del sistema educativo” del CCD**

Il gruppo parlamentare del CCD ha presentato il 10 marzo u.s. alla Camera una proposta di legge per stabilire delle norme organiche di indirizzo per il sistema educativo italiano. I principi generali riguardano sia l'istruzione

sia la formazione, in un contesto di autonomia e di parità delle istituzioni. Il sistema scolastico viene previsto come pubblico integrato: ne vengono stabilite le finalità e le funzioni, le esigenze e le caratteristiche, la struttura e i programmi, l'innovazione ordinamentale e curricolare. Non si prevede un riordino dei cicli, che rimarrebbero essenzialmente gli stessi.

In questo progetto vi è un titolo che riguarda "L'organizzazione del sistema nazionale della formazione professionale", considerato autonomo rispetto al sistema scolastico. Si ridefiniscono le finalità del sistema di FP:

- a) promuovere l'acquisizione di competenze culturali e professionali in risposta ai bisogni formativi dei giovani, degli occupati, dei disoccupati e dei soggetti a rischio di marginalità sociale e culturale
- b) concorrere allo sviluppo economico e sociale del paese
- c) essere uno strumento della politica attiva del lavoro.

Si deduce da questa impostazione la centralità della persona nel sistema nazionale di FP, rispetto alla sua semplice strumentalizzazione all'interno delle politiche attive del lavoro.

Il sistema di FP si articolerebbe su tre livelli: primo, secondo e superiore. Il primo livello di formazione comincia alla conclusione della scuola media e ha durata quadriennale. Dopo il sedicesimo anno la formazione può avvenire anche in alternanza e prevede un titolo di qualifica professionale al 18° anno: il titolo di qualifica ha valore come soddisfacimento dell'obbligo.

La formazione di secondo livello è di durata annuale e può essere frequentata dai qualificati e, a definite condizioni, da coloro che provengono da equivalenti livelli della scuola media superiore. Si conclude con un titolo di maturità professionale.

La formazione superiore, di durata variabile dai due ai tre anni assicura un diploma professionale e può essere frequentata da chi è in possesso di una maturità professionale o generale.

Nel sistema di FP potranno confluire sia gli Istituti Professionali di Stato sia i Centri di FP.

L'obbligo di istruzione e formazione, portato a dieci anni, dal quattordicesimo anno in poi può essere adempiuto nel canale scolastico e in quello della FP.

Abbiamo accennato solo ad alcune parti della proposta, ma il tutto merita il nostro interesse. È stato in effetti elaborato un insieme organico di indirizzi, che dovrebbe diventare operativo mediante leggi applicative.

Per quanto riguarda il sistema scolastico, non si prevede la ristrutturazione dei cicli, ma solo l'aggiornamento e l'adeguamento dei metodi e dei contenuti, sulla base dei principi di autonomia e parità, considerati il motore di sviluppo di tutto il settore.

Per quanto riguarda la FP invece si prevede un sistema organico, parallelo a quello scolastico a partire dai quattordici anni, con possibilità di integrazioni sia con il modo della scuola sia con quello del lavoro, attraverso il riconoscimento dei crediti formativi.

La centratura del sistema sulla formazione del lavoratore prima che sul-

la sua destinazione strumentale al mondo del lavoro dà maggior senso all'immissione del sottosistema formativo nell'ambito dell'unico sistema educativo italiano.

Se un appunto si può fare, è la scarsa attenzione riservata al ruolo delle Regioni.

### **Quale formazione nell'apprendistato?**

Il "Pacchetto Treu" traccia la funzione formativa dell'apprendistato, fissandone, in primo luogo l'utenza – limite inferiore di sedici anni e massimo di ventiquattro anni di età (ventisei nelle zone di ob. 1 e 2 del FSE) – e, in secondo luogo, la durata: dai diciotto mesi a un massimo di quattro anni.

Le agevolazioni contributive per gli apprendisti sono riconosciute solo se questi partecipano a iniziative esterne all'azienda, come previste dai CCNL, in ogni caso per una durata non inferiore alle 120 ore l'anno. I contenuti formativi e le modalità per la certificazione dell'attività svolta sono proposti da un comitato ministeriale, sentite le organizzazioni sindacali di categoria e le Regioni.

Il disegno di legge prevede anche la creazione di "una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti...". È "previsto un sistema organico di controlli sulla effettività dell'addestramento e sul reale rapporto tra attività lavorativa e attività formativa". Infine viene previsto anche l'onere finanziario derivante. Non si dice nulla sulla natura dei gestori delle "Iniziative di formazione esterne all'azienda". La formazione per 120 ore l'anno degli attuali circa 400.000 apprendisti richiede un intervento organizzativo e finanziario massiccio. Un calcolo è presto fatto. Ipotizzando gruppi omogenei di 20 apprendisti ciascuno, se ne dovrebbero formare 20.000. Se ogni gruppo viene occupato per 120 ore sono 2.400.000 le ore di formazione da erogare. Se consideriamo che la durata media di un corso di formazione professionale è di circa 1.000 ore, il monte ore di cui sopra corrisponde a 2.400 corsi di FP a tempo pieno. È un intervento di dimensioni tali che non si può improvvisare. Un chiaro invito alle Regioni perché si attrezzino in modo da poter affrontare queste nuove esigenze del "mercato" della FP.

Riteniamo che la valenza educativa dell'apprendistato sia da valorizzare, anche per assicurare ai giovani dopo i sedici anni un sistema formativo non scolastico, fortemente professionalizzante. Si tratta di creare i presupposti perché nessun giovane entri più nel mondo del lavoro senza una qualificazione certificata, assicurandogli l'accesso a quella formazione continua, che gli permetterà di evitare l'obsolescenza della sua professionalità e di reggere con successo le dinamiche di un mercato del lavoro sempre più esigente e selettivo.

## Quale ruolo per le imprese?

Il “Pacchetto Treu” prevede anche tirocini formativi e di orientamento nelle imprese, per favorire la conoscenza diretta del mondo del lavoro. La legge stabilisce i promotori di tali iniziative, ne fissa la durata massima, il tipo di convenzione con i datori di lavoro, gli istituti assicurativi, il valore di credito formativo attribuibile alle iniziative, il tutoraggio.

Quello che pare più innovativo, dal punto di vista concettuale e operativo, è il riconoscimento del valore formativo del “tirocinio pratico” svolto in un posto di lavoro reale. È il riconoscimento che il lavoro ha una valenza formativa, quantificabile attraverso crediti, e che l’impresa può anche avere una funzione e una capacità formativa.

Il ritenere il lavoro non solo sorgente di reddito e fonte di ricchezza, ma anche una opportunità di maturazione e di formazione umana, tecnica, professionale per la persona, è di fondamentale importanza. Il fatto è che il nuovo modo di lavorare e il nuovo modo di essere dell’impresa rimandano a un insieme di variabili e a un contesto molto complesso, per cui non basta fare un “tirocinio pratico” presso un’azienda per ricavarne reali e validi risultati formativi. Serve il supporto e la mediazione di Enti che abbiamo non solo capacità organizzative, ma anche una cultura del lavoro e un *know how* formativo adeguato alla realtà e alle specifiche esigenze degli individui e delle organizzazioni.

## Concludendo

Il presente numero di “Rassegna CNOS” vuole portare un contributo alla discussione in atto sul “Documento Berlinguer” in modo particolare in riferimento alla FP.

La nostra linea culturale è ben nota ormai: nei numerosi contributi di questi ultimi anni essa è stata alla base della nostra riflessione. Ma vogliamo ancora una volta sinteticamente esprimerla.

Punto irrinunciabile, secondo noi, è la valenza educativa di ogni intervento di FP, centrato per questo sul destinatario, di cui si riconoscono e valorizzano le esigenze fondamentali, le potenzialità, in vista di un inserimento attivo e responsabile nel mondo del lavoro. Gli interventi di FP non possono essere strumentalmente finalizzati solo al lavoro produttivo, non possono essere intesi come semplici strumenti delle politiche attive del lavoro. Sono efficaci strumenti di politica del lavoro solo se formano la persona del lavoratore, in modo che il lavoro diventi per lui uno strumento di crescita e di formazione.

In questo contesto gli Enti che si accollano l’impegno della FP, qualsiasi sia il tipo di utenza a cui si rivolgono, svolgono un servizio di pubblica utilità. Il che significa che non possono e non devono essere collocati in un semplice contesto privatistico e mercantile. Devono far parte di un più vasto sistema di servizio alla persona. Certamente questo non significa attribuire

all'Ente pubblico la titolarità di ogni intervento di FP, ma sostenere il principio della sussidiarietà, che determina un pluralismo istituzionale reale, per la presenza di una molteplicità di soggetti che intervengono e interagiscono con il sistema di FP. Insistiamo ancora una volta sul ruolo dei soggetti, perché sono essi a rappresentare nella odierna società una grande potenzialità educativa. Il fiorire di Associazioni "*non profit*" rappresenta un nuovo punto di riferimento e una conferma di questo assunto e sottolinea il ruolo fondamentale svolto dai soggetti che si occupano istituzionalmente di FP.

Al tempo delle discussioni sta seguendo rapidamente un tempo di realizzazioni legislative e di attuazioni concrete. L'inizio dell'estate ha visto l'approvazione e promulgazione del "Pacchetto Treu", che traduceva in articoli di legge le indicazioni concertate nell'"Accordo per il lavoro" del settembre '96, per quanto concerne alcuni punti fondamentali delle politiche del lavoro e della FP.

Nel campo della riforma di tutto il sistema scolastico formativo, alla promulgazione della "Bassanini", che all'art. 21 detta le regole dell'autonomia scolastica, hanno fatto seguito l'approvazione, da parte del Governo, di due disegni di legge: quello sul riordino dei cicli e quello sulla parità. Essi prefigurano la trasformazione del sistema educativo italiano. Questo fatto, al di là dei particolari contenuti in ciascun provvedimento, rivela l'intenzione del Governo di attuare un rinnovamento complessivo del sistema educativo italiano, realizzando il programma elettorale dell'Ulivo e secondo le indicazioni generali concordate nel settembre 1996 con le parti sociali nel sopra ricordato "Accordo per il lavoro".

La sensazione è che il Governo abbia imboccato la strada di rinnovamento totale del sistema dell'istruzione e della formazione. Questo fatto trova consenziente la maggior parte degli addetti ai lavori. Da una prospettiva di aggiustamenti del sistema, (ancora l'Accordo per il lavoro del 1993 prevedeva semplicemente il prolungamento dell'obbligo scolastico fino a sedici anni e la riforma della secondaria superiore), si passa alla progettazione di un nuovo sistema.

Resta però la sensazione che, quando si scende al concreto delle proposte di riforma complessiva, nascono obiezioni e resistenze concrete, che spingono a pensare che vi sia ancora in molti la paura di affrontare il cambiamento. L'integrazione nel sistema pubblico scolastico e professionale di gestori "privati" o del "sociale privato" con le istituzioni statali scolastiche "autonome" incontra ancora opposizioni di tipo ideologico-culturale in molti ambienti, che continuano ad identificare, in materia scolastica, servizio pubblico con servizio statale. D'altro lato il riordino dei cicli scolastici crea perplessità in un'ampia cerchia di docenti, che vedono sconvolta la strutturazione della scuola, di cui conoscono certamente i limiti, ma anche i valori e gli aspetti positivi. Essi trovano anche difficoltà nel prefigurare un loro significativo collocamento nella nuova strutturazione.

In questa situazione la formazione professionale incontra problemi da un lato nella relazione con le ancora incerte prospettive di mutamento del quadro scolastico generale e dall'altro nella debolezza del sistema istituzionale che la governa. Infatti, l'incertezza del quadro normativo fa sì che la scuola tenda ad occupare anche gli spazi della FP; inoltre anche il mondo

delle imprese rivendica questi stessi spazi. Le imprese ritengono, infatti, d'essere le uniche capaci di valutare concretamente le esigenze del mercato del lavoro e delle professioni.

Basterebbe verificare a chi va la maggior parte dei finanziamenti del FSE gestiti direttamente dal Ministero del lavoro attraverso i Programmi Operativi Multiregionali per rendersi conto che, accanto al sistema di FP regionale governato dalla legge 845/78, è nato un nuovo sistema cui concorrono tutti, scuole e imprese in primo luogo. Questo insieme di operatori riesce a spendere i fondi della UE, ma anche i cofinanziamenti statali, parallelamente e senza tenere in conto le programmazioni regionali.

In questa situazione s'inserisce la legge 196 del 24 giugno '97, che dà inizio al riordino della FP, come recita il comma 1 dell'art. 17: "definisce principi e criteri generali, nel rispetto dei quali adottare norme di natura regolamentare costituenti la prima fase di un più generale, ampio processo di riforma della disciplina in materia".

### **Legge 196 del 24 giugno 1997 "Norme in materia di promozione dell'occupazione"**

Già l'editoriale di "Rassegna CNOS" n. 1/1997 ha presentato nella sostanza il contenuto del disegno di legge, ora convertito in legge, per quanto riguarda gli articoli interessanti la formazione. Per questo portiamo la riflessione sulle modifiche introdotte e specialmente sulle prime indicazioni riguardanti gli interventi di natura regolamentare, che sono in fase di predisposizione. Il Governo deve, infatti, emanare i regolamenti attuativi entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, in pratica entro il 1997.

In particolare l'art. 17 - Riordino della formazione professionale, contiene quattro commi (3, 4, 5 e 6) non presenti nel disegno di legge iniziale. Rappresentano il tentativo di risolvere il problema della garanzia fideiussoria richiesta dalla legislazione italiana per l'erogazione di acconti di finanziamenti pubblici. La legge prevede la creazione di un fondo di rotazione a garanzia per le somme erogate a titolo d'anticipo o d'acconto, a valere sulle risorse del FSE e dei relativi cofinanziamenti nazionali. Tale fondo sarebbe alimentato da un contributo a carico degli attuatori degli interventi finanziati, partendo da una base di 30 miliardi derivanti dal fondo di rotazione stabilito dalla legge 845/78. Le risorse del fondo servirebbero a rimborsare organismi comunitari e nazionali erogatori di finanziamenti, nelle ipotesi di responsabilità sussidiarie dello Stato membro. Il Ministero del Tesoro, di concerto con il Ministero del Lavoro, doveva fissare, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, le norme di gestione del fondo e l'aliquota del contributo a carico dei soggetti privati beneficiari dei finanziamenti. I sessanta giorni sono passati, ma, per oggettive difficoltà, il decreto non è stato pubblicato. Si spera che l'aliquota che verrà fissata sia sostanzialmente inferiore al costo della fideiussione: in caso contrario lo sforzo per creare tale fondo sarebbe semplicemente inutile.

Merita apprezzamento il tentativo di ridurre gli oneri non rendicontabili (oneri della fideiussione) imposti ai soggetti privati. Inoltre, se le procedure amministrative fossero tali da far sì che gli anticipi fossero veramente anticipi, il peso degli oneri non rendicontabili sarebbe certamente minore. Invece tra la stipulazione di una fideiussione e l'erogazione del relativo finanziamento passano almeno due mesi o, per motivi tecnici, molti di più.

Alla base di tutto questo sistema di finanziamenti vi è la nozione di "convenzione" tra Ente pubblico erogatore di finanziamento ed ente privato attuatore: la convenzione è ritenuta semplicemente concessione amministrativa. Le convenzioni per i POM, al secondo articolo, prevedono: "Il Ministero affida, in regime di concessione all'Ente, l'organizzazione e la realizzazione del progetto...". Nel regime di "convenzione - concessione" le regole del gioco sono imposte dalla parte concedente, mentre l'altra parte può solo accettare o rinunciare. Non si comprende come possa un Ente "senza scopo di lucro", come fissa la legge 845/78 in un articolo formalmente non abrogato, svolgere attività di FP convenzionata impegnando fondi propri, che il più delle volte non possiede. Questo ragionamento vale sia per i fondi da destinare alle fideiussioni sia per quelli da destinare al nuovo fondo di rotazione. Questo modo di agire mette a rischio, per via amministrativa, qualsiasi lodevole tentativo di realizzazione di un sistema pubblico integrato d'istruzione e formazione, cui istituzioni statali e non statali partecipino con pari dignità.

Con queste osservazioni non si vuole togliere apprezzamento ai lodevoli tentativi di rendere meno onerosa la situazione attuale della FP.

Un altro importante cambiamento è stato introdotto nel testo dell'art. 17 rispetto al corrispondente art. 16 del DDL. Alla lettera c) del comma 1, il DDL recitava "svolgimento delle attività di formazione professionale da parte delle regioni e/o delle province anche in convenzione con enti privati aventi i requisiti predeterminati". La legge approvata ha aggiunto, dopo la parola convenzione, "istituti di istruzione secondaria". Si tratta di un'introduzione non da poco, perché sconvolge dal punto di vista legislativo l'articolo della legge 845/78, che determinava i requisiti degli enti attuatori d'interventi di FP, non prevedendo tra questi gli istituti scolastici. È pur vero che la legge non fa che rendere legalmente possibile quanto in pratica da anni si sta facendo, specialmente con l'accesso da parte della scuola in maniera sempre più massiccia, ai finanziamenti del FSE. Nella pratica avviene che l'integrazione tra l'istruzione e la FP si stia trasformando in assorbimento, da parte della scuola, delle attività di FP. E questo avviene non in via sussidiaria, là dove non vi è o è scarsa la presenza di FP convenzionata, ma in ogni settore e campo. Del resto il Ministero della Pubblica Istruzione, attraverso semplici interventi regolamentari, sta appropriandosi della formazione superiore non universitaria (cfr. l'istituzione dei corsi di perfezionamento presso gli istituti tecnici industriali di durata da uno a tre anni) e degli interventi di formazione per gli adulti anche nel campo professionale...

Il resto dell'art. 17 riconferma quanto contenuto nel corrispondente articolo del DDL. Il Ministero sta elaborando i Regolamenti attuativi, che il Comitato di concertazione ha già vagliato in due riunioni.

Presentiamo qui un esame generale dei contenuti delle proposte regolamentari attraverso le osservazioni, che la CONFAP in merito ha elaborato.

*Art. 17 Comma 1. lettera c)*

*svolgimento delle attività di formazione professionale da parte delle regioni e/o delle province anche in convenzione con istituti di istruzione secondaria e con enti privati aventi i requisiti predeterminati.*

Osservazione preliminare.

I requisiti predeterminati devono riguardare tutti gli attuatori che operano in convenzione, perciò anche gli istituti d'istruzione secondaria. La legge non precisa che gli istituti d'istruzione secondaria presi in considerazione sono quelli statali. In analogia con quanto affermato nell'art. 18, si potrebbe ritenere che gli istituti che rilasciano titoli con valore legale possano essere soggetti di tale convenzione.

Inoltre, deve configurarsi un'eguaglianza di tutti i soggetti di fronte all'istituto della "convenzione", pena una disparità di trattamento. Alcune norme essenziali (cfr. l'adeguamento alla legislazione sulla sicurezza) non possono essere richieste come immediatamente indispensabili ad enti e imprese e non agli istituti statali, a motivo della parità di diritti degli utenti.

Lo stesso vale per tutti gli standard di prodotto e di processo, che devono essere fissati e stabiliti per tutti i soggetti che stipulano convenzioni, in nome dei diritti paritari dei beneficiari.

Questo comporta che o non si debbano fissare standard che una notevole parte dei soggetti previsti dalla legge non possano raggiungere, oppure si debbono definire standard finali e tempi d'adeguamento validi per tutti.

Possibile architettura di riferimento

A livello nazionale è stabilito un insieme di criteri minimi d'accreditamento delle strutture formative.

Ad alcuni criteri generali, se ne debbono affiancare altri articolati per macrotipologia, tenendo presente che le strutture di tipo polifunzionale o agenziale hanno una struttura che può essere complessa, che permette di operare nell'ambito di molti segmenti della formazione e di erogare servizi che vanno di là dalle semplici azioni formative.

Inoltre, bisogna tenere presente di accreditare le strutture formative anche per quanto riguarda la formazione in alternanza e l'organizzazione di tirocini e di stages (art. 16 e 18), se non si vuole moltiplicare accreditamenti da parte di soggetti diversi su medesime strutture.

Va prevista, poi, l'istituzione di un organismo che tenga aggiornato l'insieme dei requisiti minimi con il passare del tempo e con riferimento alle esigenze nazionali ed europee.

I requisiti minimi non sono modificabili dalle singole Regioni, che tuttavia possono integrare tali requisiti minimi sulla base delle situazioni e delle esigenze regionali.

L'accreditamento è dato dalle Regioni ed è valido per tutto il territorio nazionale per quanto riguarda i requisiti minimi, con durata triennale.

La certificazione, rilasciata in base alle norme ISO 9000 e seguenti, del

possesto degli standard minimi nazionali e di quelli regionali è una via per facilitare e supportare l'accreditamento da parte delle Regioni.

*Art. 17 Comma 1. lettera e)*

*attribuzione al Ministero del lavoro e della previdenza sociale di funzioni propositive ai fini della definizione da parte del comitato di cui all'articolo 5, comma 5, dei criteri e delle modalità di certificazione delle competenze acquisite con la formazione professionale.*

Le definizioni dovrebbero riguardare sia le unità formative capitabilizzabili sia gli standard di qualifica.

In entrambi i casi è necessario porre ad oggetto delle definizioni solo le competenze da possedere e non i modi di acquisizione, anche se si possono indicativamente fissare dei minimi relativi alla durata, agli obiettivi formativi, al tipo di formazione (teorica, pratica, di stage...) necessari per conseguire una qualifica o per acquisire un'unità capitabilizzabile.

Per unità formativa capitabilizzabile (UFC) si può intendere:

- le competenze di base, tecnico-professionali o trasversali, necessarie per svolgere un determinato ruolo professionale;
- gli standard di valutazione delle competenze acquisite;
- gli enti delegati a certificare le competenze medesime.

Poiché si deve supporre che una medesima competenza si possa acquisire attraverso percorsi formativi diversi (scuola, FP, esperienza nel lavoro), le metodologie didattiche, le modalità formative, la stessa durata della formazione, la scansione programmatica dei contenuti non possono far rigidamente parte di una definizione di UFC.

Inoltre, non sembra coerente far riferimento ad una qualifica professionale come semplice aggregazione di unità capitabilizzabili, in quanto una professionalità globale richiede certamente competenze particolari, ma non la si può pensare come semplice somma di queste.

Alcune UFC, specialmente quelle che si riferiscono a saperi comuni a tutte o a molte professionalità (cfr. conoscenza del mondo del lavoro, conoscenze informatiche di base, conoscenze linguistiche a vari livelli, conoscenze matematiche di base), possono essere facilmente standardizzate.

Non serve però stabilire il come si raggiungono gli obiettivi formativi o il tempo d'acquisizione delle competenze richieste.

D'altronde, alcune UFC potrebbero entrare a fare parte obbligatoriamente di qualsiasi qualifica di un certo livello (cfr. quanto fissato dalla legge all'art. 16 a proposito dei contenuti teorici del primo anno d'apprendistato).

La qualifica, definita sulle competenze (di base, tecnico-professionali o trasversali) necessarie per un determinato compito professionale, rappresenta in ogni modo un riferimento necessario per la programmazione formativa da parte dei soggetti attuatori.

Si tratta, quindi, non solo di definire UFC, ma anche un sistema di qualifiche immediatamente spendibili nel mercato del lavoro, raggiungibili attraverso percorsi strutturati: questo è indispensabile soprattutto per quanto

riguarda la formazione iniziale o di base, sia post obbligo sia post diploma.

Lo stesso varrà per la futura “formazione superiore”, che, pur tenendo conto di tutte le UFC in possesso della persona, non potrà strutturarsi come semplice somma di queste.

Inoltre, il sistema di unità capitabilizzabili è molto più importante a proposito della formazione continua e per i passaggi dalla scuola alla FP o da esperienze di lavoro alla FP o viceversa.

Tutte queste considerazioni portano ad avanzare la proposta d’istituire un’apposita Commissione per l’elaborazione sia di UFC, sia di qualifiche standard, facendo anche riferimento alle standardizzazioni in Europa, al fine di pervenire a definire quelle competenze minime obbligatorie teoriche, pratiche e relazionali indispensabili per acquisire una determinata qualifica, nonché il loro aggiornamento continuo e sperimentazione assistita in raccordo con la progettazione e valutazione degli interventi formativi.

D’altro canto, si deve pure rilevare che le qualifiche di base non possono essere troppo numerose per i vari livelli, né i loro contenuti minimi essere troppo specialistici, in considerazione della possibilità di aggiungere unità formative specifiche e continuamente aggiornabili tramite interventi di formazione continua.

*Art. 17 Comma 1. lettera g)*

*semplificazione delle procedure, definite a livello nazionale anche attraverso parametri standard, con riferimento agli atti delle Amministrazioni competenti e a strumenti convenzionali oltre che a disposizioni di natura integrativa, esecutiva e organizzativa anche della disciplina di specifici aspetti previsti dalle disposizioni regolamentari emanate ai sensi del comma 2.*

Non si può che condividere tutto lo sforzo di semplificazione delle strutture interne alla pubblica amministrazione che impediscono a tutt’oggi un finanziamento rapido, quando questo è approvato.

Va superata la concezione riduttiva della prassi amministrativa della convenzione per accedere a finanziamenti pubblici. I contenuti delle Convenzioni devono recuperare al loro interno il senso e il valore delle operazioni di “accreditamento” dei soggetti attuatori delle iniziative formative; l’attuale situazione di semplice concessione amministrativa, che comporta sempre più oneri sugli attuatori, cui non corrispondono analoghi obblighi da parte della Pubblica Amministrazione, deve essere superata.

Il controllo amministrativo contabile va, dunque, modificato e standardizzato.

Le verifiche amministrativo contabili sulla documentazione di spesa vanno razionalizzate e semplificate, evitando di volere per forza controllare ciò che finisce per essere incontrollabile: in questo caso è maggiore lo spreco di energie e in ultima analisi di soldi pubblici di qualunque recupero che simile controllo potrebbe ottenere. Invece debbono essere controllati maggiormente i parametri di economicità, efficienza ed efficacia dell’azione formativa.

Inoltre, il ricorso al bilancio analitico per la rendicontazione può essere un sistema efficace: si tenga presente che gli Enti privati di formazione, a

causa della finanziaria 1994, sono entrati nel sistema alla contabilità fiscale ordinaria. Si devono, quindi, preparare persone capaci di valutare tale contabilità, per non creare una semplice aggiunta onerosa a rendicontazione classiche, fatte con criteri diversi da quelli della contabilità generale.

*Art. 17 Comma 1. lettera d)*

*destinazione progressiva delle risorse... agli interventi di formazione dei lavoratori nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali, con specifico riferimento alla formazione dei lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, di lavoratori collocati in mobilità, di lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assunzione...*

Sarebbe opportuno, per creare un sistema integrato scuola - FP - mondo aziendale, prevedere quale apporto la scuola e la FP possano dare al futuro sistema di formazione continua. La formazione continua è pensata in funzione delle esigenze delle aziende o anche come diritto del lavoratore di poter aggiornare la propria professionalità, in modo che questa non diventi obsoleta, ma rimanga spendibile nel mercato del lavoro? Se si trattasse soltanto di un bisogno delle imprese, la formazione potrebbe essere riservata ad esse; ma se si tratta anche di un diritto del lavoratore, allora altri soggetti potrebbero entrare in gioco sia nella progettazione e programmazione degli interventi, sia nella loro realizzazione.

Per quanto riguarda gli articoli 16 e 18 sull'apprendistato e sui tirocini-stage, sono previsti interventi di natura regolamentare, ma, essendo fissati tempi più lunghi per l'emanazione, non vi sono ancora documenti tali da permettere una seria discussione sull'argomento.

Quanto al contenuto dei due articoli, non si può che essere d'accordo con essi: ci si augura che non resti lettera morta la loro attuazione a causa d'intoppi di tipo burocratico e di miopia di scelte di breve respiro.

## **Il DDL governativo sulla Parità**

Il titolo del disegno è "Disposizioni per il diritto allo studio e per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa nel sistema pubblico dell'istruzione e della formazione". Il titolo è ambizioso e abbraccia anche il problema della diversità e integrazione nel sistema pubblico delle istituzioni scolastiche statali e non statali, dell'istruzione e della FP. L'art. 1 comma 2 afferma: "Entrano a far parte del sistema pubblico dell'istruzione e della formazione e si definiscono scuole pubbliche paritarie, con conseguente idoneità a rilasciare titoli di studio aventi valore legale e attestati di qualifica professionale, le istituzioni scolastiche e formative non statali, comprese quelle degli enti locali, che ne facciano richiesta e la cui offerta formativa è caratterizzata dai livelli di qualità ed efficacia di cui all'art. 2". Anche l'art. 3 parla parallelamente d'istituzioni scolastiche e d'istituzioni formative, riconoscendo alle Regioni i compiti propri nel sottosistema della FP.

Vogliamo evidenziare alcune osservazioni generali, fermandoci poi sul

tema della FP. Il testo afferma principi di notevole rilevanza in tema di eguaglianza tra i cittadini e della loro piena ed effettiva libertà all'interno di una visione di uno Stato sempre più garante e promotore e meno gestore. Viene così riconosciuto come servizio pubblico quello fornito da Enti e privati in iniziative d'istruzione e formazione, che corrispondono alle norme generali sull'istruzione e siano coerenti con la domanda formativa proveniente dalle famiglie.

Vi sono alcune affermazioni però che risentono ancora d'incertezze culturali: ad esempio si afferma che "l'offerta formativa si attua garantendo... fini e ordinamenti didattici conformi a quelli delle istituzioni pubbliche statali". Il modello di riferimento sembra ancora essere la scuola statale; non si parla invece di norme generali sull'istruzione dettate dallo Stato, che sono valide per ogni istituzione scolastica del sistema integrato. Per quanto riguarda la FP di competenza regionale, non si comprende come far combaciare la dizione "scuola pubblica paritaria" idonea a rilasciare attestati di qualifica professionale con il concetto di Agenzia, affermato invece nella 196/97.

È lodevole lo sforzo per realizzare un sistema educativo, che renda sempre più vasta l'espansione del diritto allo studio attraverso l'integrazione della FP nel sistema pubblico di formazione italiano. Può nascere, anche in questo caso, il dubbio che l'integrazione finisca nell'assorbimento della FP da parte dell'istituzione scolastica.

Le affermazioni di principio, contenute nell'importante presa di posizione del Governo, portano a superare la tradizione culturale, che vede nello Stato l'unico attore non solo della politica scolastica, ma anche della gestione della scuola. Tale cultura però è ancora radicata in larghi settori dei partiti sia di maggioranza sia d'opposizione. L'incertezza dei finanziamenti previsti dal DDL e la mancanza di una maggioranza parlamentare chiara su questo argomento fanno perciò apparire lontano il tempo della nascita di un vero sistema pubblico integrato di istruzione e formazione.

## **Il CCNL**

Il CCNL 1994/97 per la FP convenzionata, firmato poco più di un anno fa, sta per scadere.

Una qualche riflessione su di esso si potrebbe fare, partendo dai mutamenti istituzionali che sono venuti a crearsi in questi pochi mesi in cui è stato in vigore.

In primo luogo, mettiamo in evidenza l'importanza strategica rivestita dal CCNL nel tracciare con sufficiente precisione la meta verso cui ogni CFP deve evolvere: il Centro Polifunzionale. In sostanza il CCNL ha dato contenuto all'espressione "Agenzia formativa", che l'accordo per il lavoro del '96 e la legge 196/97 fissano come meta dell'evoluzione dei CFP, senza però definire i contenuti del termine "Agenzia".

D'altra parte però la destrutturazione, dovuta in modo particolare all'utilizzo dei finanziamenti del FSE, del sistema di FP in molte Regioni ha reso alcuni istituti del CCNL difficilmente gestibili.

Il DDL sulla parità introduce come possibilità per le “scuole del servizio pubblico integrato” di avvalersi di prestazioni volontarie ovvero di ricorrere anche a contratti di prestazione d’opera, in misura non superiore ad un quarto delle prestazioni complessive. Questi orientamenti introducono novità di gran rilievo, che possono influenzare anche la gestione del CCNL. È perciò importante per il futuro della FP una riflessione e discussione comune tra gli Enti e i Sindacati, per trovare la strada per assicurare, da una parte, la possibilità di crescita della FP regionale e, dall’altra, prospettive di lavoro e di riqualificazione per gli operatori.

Segno della svolta avvenuta, o che sta avvenendo, in questo periodo sono state la non presa d’atto del CCNL da parte di molte Regioni, la difficoltà d’intraprendere la contrattazione decentrata, la lentezza con cui si è giunti alla costituzione nei CFP della Rappresentanza Sindacale Unitaria in sostituzione della Rappresentanza Sindacale Aziendale.

La svolta decretata dalla legge 196/97, che ha aperto di fatto anche ai privati diversi dagli Enti di FP e agli Istituti scolastici la possibilità di instaurare convenzioni con le Regioni, rende ormai superato il dettato della legge 845/78, che richiedeva agli attuatori della FP di applicare il CCNL della FP convenzionata. Tutto ciò, quindi, richiede il ripensamento del CCNL all’interno ad una nuova situazione. Forse non tutti gli elementi di discontinuità rispetto al precedente contratto potranno essere affrontati. È necessario, in ogni caso, un approfondimento per tradurre le nuove esigenze in un CCNL, che dia prospettive di futuro alla FP degli Enti “convenzionati”.

### **Per una formazione dei formatori**

Riteniamo che la rivista “Rassegna CNOS” possa essere uno strumento di stimolo e di formazione per i formatori impegnati nei CFP: è perciò intenzione della Redazione introdurre articoli, che possano aiutare la loro crescita culturale e didattica. Già in questo numero (“Rassegna CNOS” n.3, 1997) alcuni interventi rientrano nella prospettiva di aiutare i formatori nel loro lavoro, aiutandoli, ad esempio, ad una maggiore conoscenza della realtà giovanile. Ad esempio l’analisi, che l’articolo che presenta una ricerca sul razzismo compie, serve a rendere l’operatore cosciente della mentalità dei giovani che incontra.

In questo periodo di cambiamento la formazione continua è, per i formatori, un impegno importante. La rivista può essere di supporto culturale e di stimolo, perché cresca negli Enti e nei Centri una sensibilità sempre maggiore verso la formazione continua dei propri operatori.







“Il cantiere aperto della Formazione”: con questa affermazione, il Presidente dell’ISFOL, prof. Michele Colasanto, avviava la sua relazione di presentazione del “Rapporto ISFOL 1997”. Un cantiere finalmente aperto, si potrebbe aggiungere!

Infatti, dopo un lungo periodo di discussioni e di cambiamenti striscianti – motivati più da interventi esterni (FSE) che da scelte politiche interne, a partire dal 1996 (Patto per il Lavoro) e lungo tutto il 1997 (Bassanini, Pacchetto Treu, Disegni di Legge sul riordino dei cicli e la parità scolastica) fino ad oggi – sembra accentuarsi una ripresa d’interventi politici e di governo del sistema educativo e formativo italiano, sia nel sottosistema della scuola che in quello della FP.

Anche il Rapporto CENSIS 1997 – nel capitolo dedicato alle considerazioni generali – rileva come “l’ultimo anno abbia visto ... un intenso protagonismo della politica, che sta cercando di ristabilire una sua specifica autonomia dal sociale, e di sperimentare un suo novello dominio sui processi e sui problemi della società”.

Alla “effervescenza normativa” si può, quindi, associare quella “istituzionale e sociale”, che porta i vari soggetti coinvolti nei sistemi formativi e nelle politiche attive del lavoro a riorganizzarsi localmente, a sperimentare nuovi modi d’intervento, anche attraverso “Protocolli d’intesa” e “Patti territoriali”, ad anticipare con sperimentazioni quanto viene intravisto come possibile futuro della FP nel suo rapporto con lo sviluppo complessivo del Paese.

Con questa chiave di lettura, risultano interessanti e significative le indicazioni e le analisi che emergono dai due Rapporti citati in ordine alle specifiche aree dell’istruzione, della FP, delle risorse umane e delle politiche attive del lavoro.

A livello europeo, anche la “Agenda 2000” rivolge una particolare attenzione di analisi circa le mete delle politiche interne economiche e sociali degli Stati Membri, in vista della sfida connessa all’allargamento dell’Unione e propone un quadro finanziario di riferimento per gli anni prossimi, che non potrà non influire anche sulle scelte italiane.

Avendo a riferimento lo scenario delineato, sembra opportuno proporre alcune riflessioni generali sui temi accennati, senza entrare nel merito delle questioni relative alla riforma del sistema scolastico (parità e riordino dei cicli), che il Parlamento dovrebbe affrontare a partire dalla seconda metà del mese di febbraio.

## **Agenda 2000: per una Unione più forte e più ampia.**

Particolare interesse suscitano le riflessioni attorno al tema della “coesione economica e sociale”, cui fanno capo i Fondi strutturali: si prevede, infatti, una compattazione degli obbiettivi tradizionali FSE, con una conseguente contrazione della popolazione coinvolta sull’obiettivo 1 e 2, che dovrebbe passare dall’attuale 51% a circa il 35-40% della popolazione dei 15 paesi membri dell’Unione.

Tale decisione comporterà per molte Regioni italiane la conseguente uscita dall’area di interventi collegati all’obiettivo 1, determinando una drastica riduzione dei finanziamenti europei anche nel sistema della FP.

L’obiettivo 3 riguarderà lo sviluppo delle risorse umane nelle Regioni escluse dell’obiettivo 1 e 2 e comprenderà quattro linee direttrici, nel quadro della strategia europea per il lavoro:

- accompagnamento dei cambiamenti economici e sociali;
- sistemi di educazione e di formazione per tutto l’arco della vita;
- politiche attive di lotta alla disoccupazione;
- lotta contro l’esclusione sociale.

Il modo con cui l’Italia ha finora utilizzato i Fondi Europei in molte Regioni, quale unica o prevalente fonte di finanziamento dei propri sistemi di FP, viene messo in discussione dall’impostazione stessa dell’Agenda, evidenziando la necessità di ricorrere a fondi propri nazionali e regionali, se si vuole mantenere in vita e governare un sistema reale di FP regionale, che non risulti soltanto la sommatoria d’interventi più o meno indirizzati o imposti dall’esterno.

Già nell’editoriale del precedente numero di Rassegna CNOS (“Rassegna CNOS” n. 3, 1997) si evidenziava come il generalizzato ricorso agli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo, in Italia, abbia sì prodotto un considerevole volume di attività formativa, ma anche innescato una crisi strutturale del sistema regionale di F.P., condannando a prevedibile fallimento la politica e la gestione di un sistema senza impiegare fondi propri e limitandosi a coordinare interventi e progetti perché coperti dai finanziamenti europei.

### **Il lungo iter dei Regolamenti della legge 196 del 24 giugno 1997 “Norme in materia di promozione dell’occupazione”**

La legge 196/97, per trovare la sua attuazione concreta, necessità di una serie di regolamenti e di decreti attuativi, previsti dalla medesima legge.

Alcuni di questi sono già stati approvati e resi operanti, come quello in materia d’interventi a favore di giovani inoccupati nel Mezzogiorno relativamente ai lavori di pubblica utilità e alle borse lavoro, decreto emanato il 7 agosto 97.

Molto più lento e faticoso l’iter dei Regolamenti degli art. 16, 17 e 18 del-

la medesima legge, che riguardano rispettivamente l'apprendistato, il riordino della FP e i tirocini formativi; nell'editoriale del precedente numero della rivista ("Rassegna CNOS" n. 3, 1997) si erano evidenziati specifici contributi e suggerimenti relativi ad alcuni elementi contenuti nella bozza di regolamentazione dell'articolo 17, in ordine soprattutto alle procedure di concessione e all'accreditamento.

La norma regolamentare prevista, da emanarsi entro sei mesi dalla pubblicazione della legge, non è ancora completata al momento attuale.

Tuttavia, su alcuni punti vi sono ormai orientamenti noti: essi riguardano in particolare le procedure di concessione, l'accreditamento delle strutture, la disciplina delle attività finanziate, le procedure di erogazione, le attività di controllo e di verifica, la semplificazione amministrativa con l'abrogazione relativa di articoli di precedenti leggi.

In particolare, le procedure di affidamento dell'attività di FP prevedono la predisposizione da parte delle Amministrazioni competenti di periodici "avvisi di diritto pubblico", da pubblicare sulla Gazzetta Ufficiale o sui Bollettini Regionali, che fissino destinatari, modalità di accesso e entità delle risorse, termini, cause d'esclusione, criteri di priorità, condizioni temporali particolari di affidamento per interventi di prima formazione e per soggetti del disagio sociale.

Si tratta, quindi, di valutare i progetti e di stabilire le relative graduatorie, conformemente a quanto stabilito negli avvisi; di ottemperare alle modalità di affidamento sulla scorta di esperienze maturate presso non poche Regioni in questi ultimi anni nonché delle prassi adottate anche dal Ministero del Lavoro e della PS riguardo ai programmi operativi multiregionali.

Conviene, però, evidenziare chiaramente che non si tratta di "Bandi di gara" aperti a tutti, ma di "Avvisi di diritto pubblico", ai quali possono partecipare solo strutture aventi particolari requisiti fissati negli avvisi stessi; invece, per interventi di prima formazione rivolti a soggetti che hanno terminato il percorso dell'obbligo scolastico, per progetti diretti a soggetti in situazione di disagio o per affrontare situazioni di particolare urgenza, le Amministrazioni dovrebbero poter procedere ad affidamenti diretti a strutture formative specificamente accreditate per tali azioni formative.

La possibilità di presentare progetti previsti negli avvisi pubblici è, quindi, subordinata all'esito positivo delle procedure di accreditamento delle strutture operative presenti nel sistema di FP e nel sistema scolastico: gli Enti, le società, gli istituti scolastici per accedere ai finanziamenti pubblici per attività di orientamento e di FP debbono svolgere le relative azioni formative presso le proprie sedi operative, se accreditate.

Inoltre, le competenti Amministrazioni, oltre a procedere all'accreditamento delle sedi operative, dovrebbero accreditare tali strutture in ordine alle diverse tipologie di attività (FP iniziale, continua, superiore, per soggetti svantaggiati, orientamento professionale), sulla base di criteri di valutazione stabiliti dal Ministero del Lavoro e della PS, sentita la Conferenza Stato-Regioni, rilasciando certificato di idoneità di validità temporale diversa a seconda delle suddette tipologie e comunque non inferiore a tre anni, da inserire

in un Registro regionale e in un Elenco nazionale delle strutture accreditate.

I criteri di base delle valutazioni dovrebbero riguardare le capacità logistiche e strutturali, le competenze professionali presenti, i livelli di efficacia raggiunti in attività precedenti, le interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo territoriale.

Correlata all'operazione di accreditamento dovrebbe risultare quella, anche se diversa, della "certificazione della qualità" in base anche alle norme ISO 9001, che dovrebbe ovviamente facilitare, senza automatismi, lo stesso accreditamento, pur rimanendo sempre necessario comprovare i livelli di efficacia ed efficienza raggiunti in precedenti interventi e il relativo inserimento nel territorio.

Per la realizzazione delle attività finanziate con risorse pubbliche si dovrebbe far ricorso al cosiddetto regime di "concessione amministrativa", che escluderebbe, in alternativa, il "contratto" collegato inscindibilmente al regime del "bando di gara", che, utilizzato per il passato da qualche Regione, sembra aver dato risultati tutt'altro che soddisfacenti.

Correttamente, si è dovuto far ricorso all'uso del condizionale, trattandosi di contenuti presenti in bozze sottoposte agli opportuni passaggi di esame e consultazione, prima di approdare alla decretazione e regolamentazione definitiva del contenuto dei singoli articoli, su cui la rivista "Rassegna CNOS" intende impegnarsi per un'analisi più approfondita e tale da permettere anche una valutazione di merito.

Tuttavia, già fin d'ora sembra opportuno evidenziare che, mentre i criteri di affidamento delle attività di formazione e di orientamento professionale, previsti nel comma 2 dell'articolo 5 della legge quadro 845/78 riguardavano direttamente gli Enti, la loro natura e il loro radicamento nel sociale, la normativa prefigurata nelle bozze dei suddetti decreti prende, invece, a riferimento la singola struttura formativa, con conseguente ed illimitato ampliamento a vari soggetti pubblici e privati, scuole, agenzie, imprese ..., che possono essere titolari a partecipare ai previsti "avvisi", alla sola condizione che le loro strutture operative corrispondano ai criteri di accreditamento adottati.

Il cosiddetto "mercato della formazione professionale" si apre perciò a molti attori, anche diversi dai tradizionali Enti di formazione, codificando una prassi già avviata negli anni recenti con l'inserimento della scuola, di agenzie di vario tipo e di imprese nella realizzazione di interventi di formazione e di orientamento professionale.

Ritornando al quadro complessivo della decretazione in corso, è da rilevare che si trova tuttora in fase di studio: la regolamentazione del passaggio dello 0,30% dal fondo di rotazione a/fi fondi per la formazione continua, la problematica relativa ai crediti formativi e alla certificazione delle competenze, gli interventi per la trasformazione dei Centri in Agenzie e il trattamento degli esuberanti del personale impegnato tuttora nel sistema regionale di FP.

Sulle due ultime problematiche (Agenzie ed esuberanti) si stanno studiando ipotesi di appositi interventi finanziari, che potrebbero portare a un piano di riordino degli Enti e dei Centri, in base a un adeguato progetto di trasformazione e ristrutturazione.

Appare, invece, pressoché definito il contenuto della regolamentazione dell'art. 16 sull'apprendistato, prevedendo che:

- sia dato incarico al Ministero del Lavoro e della PS di determinare le competenze da conseguire mediante l'esperienza di lavoro per ciascuna figura professionale;
- le attività formative extra aziendali vengano strutturate modularmente e prevedano almeno il 35% di ore dedicate ai contenuti culturali generali e le restanti ore da impiegare in attività di carattere professionalizzante tecnico operativo;
- le strutture del sistema regionale di FP nonché le strutture scolastiche, purché accreditate, possano svolgere gli interventi previsti.

Sulla base delle bozze disponibili, sembra aprirsi per l'area dell'apprendistato innovato un ampio campo di intervento formativo a servizio dei giovani in tale situazione, potendo assicurare loro il diritto a fruire di un adeguato momento formativo e significativo nella loro vita, specie per quanti entrano nel complesso mondo della piccola impresa e dell'artigianato, che in Italia svolge un compito importante nell'inserimento dinamico nel mondo del lavoro.

Passando ad un rapido esame dei contenuti di bozza relativi ai tirocini (art. 18 della legge 196/97), si può rilevare che la regolamentazione prevista tende a rendere esplicite alcune norme, a stabilire durate precise per ogni genere di tirocini, a fissare quali enti possono organizzarli, il tipo di convenzione da stabilire con le imprese, il tipo di assicurazione INAIL obbligatoria, i progetti di formazione o orientamento da realizzare.

Positiva appare la decisione di unificare tutta la normativa in materia dei tirocini formativi e orientativi, con l'abolizione degli articoli delle precedenti leggi relativi a tale argomento (845/78, 863/84, 236/93); anche la richiesta di concertazione tra il Ministro del Lavoro e della PS e il Ministro della Pubblica Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, sembra assicurare, in un'unica regolamentazione, la normativa per tutte le attività di tirocinio a livello di università, scuola, FP e soggetti specifici.

In sintesi, sembra che la regolamentazione prevista nella legge 196/97 (cosiddetto pacchetto Treu) abbia come obiettivo generale quello di rivedere sostanzialmente non pochi capisaldi su cui era fondata la legge quadro 845/78, procedendo non attraverso la predisposizione di una nuova legge quadro, ma con interventi normativi e regolamentari di modifica o di soppressione di articoli-capisaldi su cui si reggeva la legge quadro medesima.

L'auspicio è che al termine di tutte le fasi necessarie per adeguare la legislazione e la normativa ai nuovi compiti del sistema di FP nel nostro Paese, si riscontri la coerenza di un percorso, anche se graduale, che porti l'Italia nella situazione di potersi confrontare positivamente con gli altri Paesi dell'Unione Europea e del mondo, per assicurare alle giovani generazioni una valida cultura del lavoro, capace di interagire con le dinamiche dello sviluppo e del progresso dell'intera società.

## **La decretazione relativa alla legge 59 del 15 marzo 1997 (Bassanini)**

Un'altra area di decretazione, accanto a quella finora considerata in relazione alla legge 196/97 (pacchetto Treu), riguarda la legge 59/97 (legge Bassanini), che, pur trattando della riforma della Pubblica Amministrazione, include aree specifiche relative al sistema scolastico e a quello della formazione e orientamento professionale.

Anche senza entrare nel merito del contenuto dell'ormai famoso articolo 21 (autonomia scolastica), sembra doveroso fermare l'attenzione sulla parte della legge riguardante il trasferimento alle Regioni e agli Enti Locali della gestione amministrativa del servizio scolastico e della FP, individuando le competenze dello Stato, le deleghe alle Regioni, i trasferimenti di competenze alle Province e ai Comuni.

Per quanto riguarda il sistema di istruzione, crescono le competenze regionali e locali nella programmazione formativa e nella gestione delle scuole (passaggio del personale ATA alle Regioni?) ed è prevista una progressiva aggregazione a rete e fusione di particolari strutture scolastiche in determinati contesti territoriali. Per quanto riguarda gli interventi di riforma di specifici servizi in materia di mercato del lavoro a tutela dei lavoratori, il D. lgs 469 del 23/12/97 sancisce il conferimento alle Regioni e agli Enti Locali di funzioni e compiti in materia di collocamento ordinario, prevedendo anche opportunità di collegamento con iniziative di orientamento e FP presenti nel territorio.

Per quanto riguarda la decretazione relativa alla FP, sembra doveroso evidenziarne alcuni elementi per una breve analisi dei relativi contenuti.

Un primo elemento da evidenziare fa riferimento alla "definizione" di "formazione professionale", intesa come "complesso di interventi volti al primo inserimento, alla formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e orientamento professionali, diretti all'acquisizione di competenze immediatamente spendibili, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali i cui corsi di studio non rientrino in tipologie assimilabili a corsi di istruzione tecnica, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive".

"Detti interventi (continua il decreto) riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica o di un credito formativo, anche in situazioni di alternanza scuola-lavoro e comunque non consentono il conseguimento di un titolo di studio o di diploma di istruzione secondaria superiore, universitari o post-universitaria ma sono comunque certificabili ai fini del conseguimento di tali titoli".

Si tratta, come bene avvertono gli addetti ai lavori, di una "definizione descrittiva" funzionale a segnare il "limite esterno" delle competenze regionali desunta, con alcuni significativi ampliamenti ai soggetti coinvolti, dall'art. 35 del DPR 616/1977, anteriore alla legge quadro 845/78.

Riservandoci, come già detto, ulteriori analisi ed approfondimenti, risulta evidente che tale "definizione" di FP risulta riduttiva e non può essere so-

stitutiva dei contenuti che fanno riferimento articolo 2 della citata legge quadro 845/78, nel quale gli interventi di FP costituiscono “un servizio di interesse pubblico inteso ad assicurare un sistema di interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali ...”.

Appare, quindi, del tutto evidente come la “definizione” di FP fatta propria dal decreto in esame sia meramente funzionale a segnare limiti e soggetti coinvolti al fine di “definire”, in modo più aggiornato ed attuale, le funzioni e i compiti da riservare alle Amministrazioni centrali e quelle da “conferire” alle Regioni e agli altri Enti locali.

Le considerazioni fatte, anche se in modo sintetico, portano ovviamente a ritenere non congruente l’abrogazione del citato comma 1 dell’art. 2 della legge 845/78, come, invece, sancisce l’art. 9 del decreto del Titolo III sulla FP.

Un secondo elemento da evidenziare riguarda il trasferimento alle Regioni degli “istituti professionali i cui corsi di studio non rientrano in tipologie assimilabili a corsi di istruzione tecnica”.

Si tratta di alcuni istituti professionali (il cui numero non dovrebbe superare i 18), che hanno caratteristiche particolari e che saranno identificati da una commissione paritetica in ogni Regione, con il relativo trasferimento a queste dei beni, risorse e personale.

Ma ciò che più rileva è che se la decretazione risulterà definitivamente approvata, si dovrebbe giungere ad una auspicata semplificazione istituzionale dei due sottosistemi di istruzione e di FP, facendo rientrare gli Istituti Professionali di Stato quinquennali nell’ambito dell’istruzione tecnica e aggregando i rimanenti, quelli da identificare, nel sistema regionale di FP, com’era peraltro previsto dalla legge quadro 845/78.

D’altra parte, è solo da ricordare, che nel documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome – del giugno ‘97 sulla “Istruzione scolastica, formazione professionale e lavoro” – veniva previsto, pur senza le opportune distinzioni, il “passaggio alle regioni entro un periodo definito e concordato Regione per Regione” degli Istituti Professionali.

Inoltre, lo stesso decreto in esame prende atto che negli anni passati l’Istruzione Professionale di Stato (IPS) in non pochi casi si è avvicinata molto più, tramite l’introduzione di curricula quinquennali e la “licealizzazione” anche del primo triennio di qualifica con la riduzione drastica della formazione pratica, alla istruzione tecnica, distanziandosi così dalla FP.

Lo stesso progetto ‘92 della Direzione Generale dell’istruzione professionale aveva preso atto di tale modificazione, inserendo specifici moduli di FP dopo la “qualifica professionale triennale”, riconoscendo la riduzione di spazi dati nel primo triennio agli interventi rivolti all’acquisizione di competenze immediatamente spendibili sul mercato del lavoro.

A fronte dei mutamenti rilevati, ritenuti obiettivo ineludibile per l’adeguamento del sistema di FP alle trasformazioni attuali, ci si può domandare responsabilmente se e in quale misura esista un loro coordinamento in vista di una strutturazione sistematica della FP oppure se interventi settoriali e

forse non ben coordinati finiscano per creare soltanto una miriade di possibilità senza il mantenimento e potenziamento di sistema.

In un momento di forte crisi finanziaria non si intravedono, infatti, linee di finanziamento che diano certezza di continuità alle azioni di FP, al di là dei variabili finanziamenti del FSE. Mentre per il sistema scolastico si chiedono, e giustamente, ulteriori finanziamenti per sostenere la transizione, per la FP i finanziamenti nelle singole regioni sembrano sempre minori o sempre più legati ai fondi europei, con difficoltà di programmare interventi utili e necessari, che però non trovano riscontro immediato nei programmi del FSE.

## **II CCNL**

Nel contesto dei grandi mutamenti strutturali che interessano la FP si deve prendere atto della disdetta del CCNL, avvenuta congiuntamente il 28 novembre 1997 tra Organizzazioni Sindacali di categoria ed Enti di FP firmatari del medesimo.

Tale inedita prassi (disdetta congiunta) è certamente un segnale oggettivo della difficoltà di predisporre una piattaforma di nuovo contratto, capace di affrontare non pochi istituti del medesimo che si debbono inquadrare nel nuovo contesto normativo e regolamentare del sistema di FP in trasformazione.

L'impegno delle parti per avviare un confronto necessario sul riordino della FP previsto dall'art. 17 della legge 196/97 e dalla relativa decretazione nonché sulle normative innovative adottate da alcune Amministrazioni regionali in materia di flessibilità dell'offerta formativa dovrebbe orientare a scelte di piattaforma che, superando logiche meramente rivendicative categoriali, permetta di concorrere all'avvio di nuove possibilità di impiego nel settore e di favorire la riqualificazione e l'aggiornamento degli operatori, anche al fine di assicurare qualitativamente la loro permanenza in servizio.

Infine, ci auguriamo che la logica del confronto costruttivo tra le parti si estenda alle contrattazioni decentrate, ancora in corso in non poche varie Regioni.

Il momento storico, che stiamo vivendo, ci riserva continue sorprese e nuove iniziative.

In Italia, come nel resto dell'Europa, il discorso politico generale ha concentrato per un intero anno il suo interesse sul problema della *moneta unica* europea. In Italia, l'obiettivo principale dell'azione del Governo è stato, fin dal primo momento, la partecipazione all'unificazione monetaria. Su di essa si è centrata l'attenzione dei mezzi di comunicazione; i cittadini sono stati interessati, anche perché chiamati a parteciparvi finanziariamente.

Superato tale avvenimento, sono rispuntati alcuni gravi problemi dell'Italia di sempre: lavoro e disoccupazione, riforme costituzionali, giustizia, scuola e formazione.

Il governo, fin dal suo nascere, aveva nel suo programma l'avvio a soluzione dei *problemi della scuola e della disoccupazione*.

L'“Accordo per il lavoro” del settembre '96 aveva posto dei principi per la soluzione dei problemi del lavoro e della disoccupazione, a partire dal rinnovamento della scuola e della FP. Purtroppo alcune delle politiche intraprese sono rivolte maggiormente alla soluzione d'immediati problemi occupazionali che ad un progetto d'ampio respiro. Una vera politica del lavoro trova la sua base di partenza nella preparazione culturale e professionale delle persone, che si realizza attraverso il rinnovamento della scuola e della FP.

La legge 196/97 (pacchetto Treu) ha cercato d'impostare in modo nuovo alcuni strumenti, per favorire la soluzione dei problemi del lavoro. La decretazione e regolamentazione hanno provveduto a fissare alcuni capisaldi di un rinnovamento, che potrà essere importante. I regolamenti dell'apprendistato (art. 16 della 196) e dei tirocini formativi (art. 18) sono stati definitivamente emanati; sono in fase di completamento i regolamenti dell'art. 17, che riguardano il riordino della FP.

Inoltre, l'approvazione della legge 53/97 ha portato a realizzazione i principi del decentramento amministrativo, anche per quanto concerne i servizi al mondo del lavoro.

Sul lato delle riforme scolastiche, la Bassanini ha stabilito nell'art. 21 i principi dell'autonomia scolastica e del decentramento. Fatica però molto a giungere a realizzazione la decretazione di quest'articolo. È stata anche attuata la riforma degli esami di maturità, ma si tratta di un piccolo tassello che non incide molto in una riforma generale del sistema educativo italiano.

Il centro dei cambiamenti istituzionali del sistema scolastico italiano aveva il suo perno centrale nel riordino dei cicli scolastici, accompagnato dalla creazione di un sistema pubblico integrato di scuola, attraverso l'approva-

zione della legge sulla parità scolastica. Il disegno di legge sul riordino dei cicli langue alla Camera dei deputati; quello sulla parità scolastica, in Senato, non procede, a causa del dissenso tra le parti politiche.

Quasi un sasso buttato nelle acque stagnanti delle riforme scolastiche, il Governo ha presentato il 28 maggio 1998 un disegno di legge urgente sul prolungamento dell'obbligo d'istruzione. Il disegno di legge n. 4917 risponde più ad esigenze di facciata e d'immagine, che ad una vera necessità. Infatti oltre il 90% dei giovani che termina positivamente la terza media si iscrive a percorsi scolastici e un'altra più piccola, ma significativa, percentuale ai corsi di FP iniziale. Non basterà una legge per fare diminuire la dispersione scolastica. Oggi infatti l'abbandono della scuola avviene ancora prima del terzo anno della media inferiore ed è causato maggiormente dalla non congruenza dei percorsi scolastici proposti con le aspettative dei giovani che dalla volontà di questi di non istruirsi. Inoltre il DDL n. 4917, nonostante le dichiarazioni di congruenza con il DDL sul riordino dei cicli, ne segna un effettivo superamento e, attraverso la valorizzazione e la trasformazione del primo biennio della secondaria superiore, stabilisce l'abbandono della filosofia su cui era costruito. La riforma dei cicli aveva come presupposto che l'organizzazione della scuola, così come è oggi, non era né orientante né professionalizzante, ma creava un gran numero di dispersioni: la logica del DDL sul prolungamento va esattamente in direzione inversa.

Il sistema di FP regionale, attraverso la legge 196/97 e i suoi regolamenti, sta cambiando profondamente. Dall'altra parte il sistema scolastico e le imprese sembrano volere entrare come protagonisti in tutti i segmenti della FP. Sembra perciò utile cercare di delineare quali sono gli scenari futuri che si potrebbero realizzare.

## **Per un sistema di FP**

La FP, come seconda gamba del sistema educativo e formativo italiano accanto al canale dell'istruzione scolastica e universitaria, dovrà attivarsi in ambiti molteplici d'intervento.

Tenendo come riferimento i settori d'intervento della UE tramite il FSE, le parti integranti sistema di FP risultano essere:

- la FP iniziale, rivolta ai giovani che vogliono acquisire una qualifica spendibile sul mercato del lavoro;
- la FP in alternanza, che valorizza il lavoro come strumento di formazione accanto agli interventi formativi realizzati fuori dalle strutture lavorative; questo si realizza in modo particolare con il contratto di apprendistato come previsto dalla legge 196/97;
- la formazione continua, rivolta a soggetti occupati per una "manutenzione" della loro professionalità o per superare situazioni di difficoltà durante i momenti di trasformazione tecnologica ed organizzativa;
- la FP superiore, prevista dall'Accordo per il lavoro, da attivare dopo la

scuola media superiore, non in continuità con la stessa e come canale distinto da quello universitario;

- la formazione dei soggetti svantaggiati, dai carcerati agli handicappati, dai tossicodipendenti alle fasce deboli, dai disoccupati di lunga durata ad altre situazioni difficili, in vista di un inserimento lavorativo, che porti a soluzione anche i problemi sociali.

A questi interventi destinati alla formazione, le Agenzie formative devono saper affiancare quelli che hanno di mira l'orientamento professionale delle persone, giovani e meno giovani, specialmente nei momenti di transizione dalla scuola al lavoro e da un tipo di lavoro ad un altro.

Di fronte ad un sistema complesso, per buona parte da inventare, la domanda può essere "chi fa che cosa". Tracciamo un quadro di quanto si sta prefigurando a partire dagli interventi attivati sotto il profilo legislativo e normativo.

### **La formazione iniziale post obbligo scolastico**

I giovani che, al termine dell'obbligo, si rivolgono al sistema della FP regionale, sono, stando ai dati ISFOL del 1997, circa cinquantamila ogni anno, di età compresa tra i quattordici e i sedici anni. Scelgono tale percorso in quanto adatto alle loro aspirazioni, breve e capace di dare una professionalità spendibile sul mercato del lavoro. La previsione dell'innalzamento dell'obbligo nel solo biennio della scuola media superiore, secondo il disegno di legge governativo, crea, oltre che sconcerto per gli Enti che tradizionalmente si occupano di questo segmento della FP, gravi problemi anche a famiglie e giovani, che verranno privati di tale possibilità di scelta. Diviene facilmente prevedibile, nella fase di passaggio, un momento di grave crisi nei Centri, che sono maggiormente impegnati nell'ambito della formazione iniziale. Se il Parlamento approvasse il DDL sul prolungamento dell'obbligo con i contenuti proposti dal governo, la FP iniziale dovrebbe avviarsi dopo il sedicesimo anno dei giovani. Le strutture di formazione iniziale dovrebbero cambiare improvvisamente l'utenza, con gravi ripercussioni sul personale, ma anche sulla possibilità di potere, a regime, riprendere ad interessarsi di questo settore. La legge imporrebbe a tutti i giovani un solo tipo di frequenza scolastica, anche quando indesiderato. La previsione che si può fare, per questo settore d'intervento formativo, in ogni caso, è una sua riduzione notevole e immediata, con molta difficoltà ad acquisire possibilità di attività per i giovani in uscita dal nuovo obbligo scolastico. Gli Istituti scolastici potrebbero programmare di affidare agli Enti che operano per gli allievi nella fascia dell'obbligo qualche modulo d'intervento individualizzato. Questi interventi sarebbero possibili se si potesse contare su una struttura sempre funzionante di FP iniziale, ma questi soli non permetterebbero certamente di creare un sistema non scolastico di FP iniziale.

In ogni caso il sistema della FP regionale iniziale subirà cambiamenti

notevoli, se potrà cominciare solo con giovani al di sopra dei sedici anni. È prevedibile non un incremento, ma la riduzione delle attività, andando in direzione opposta a quanto previsto dall'Accordo per il lavoro del settembre 1996.

Le attività di formazione iniziale post diploma potrebbero avere una prospettiva diversa. Il sistema regionale di FP potrebbe incrementare questo segmento di formazione. Il sistema di FP regionale trova, però, nella scuola di stato un concorrente. Gli Istituti scolastici infatti intervengono non solo nell'attuazione dei piani regionali, ma anche, al di fuori della programmazione regionale, nella realizzazione di altre attività corsuali di FP finanziate da fondi europei e nazionali gestiti direttamente dal Ministero della Pubblica Istruzione.

### **La FP in alternanza**

La nascita di un sistema di formazione in alternanza è certamente una scelta positiva.

L'alternanza scuola-lavoro può avvenire tramite i tirocini in azienda per giovani in formazione: questa esperienza è già presente da anni e merita tutta l'attenzione e lo sviluppo necessari.

Invece l'alternanza che si dovrebbe realizzare per i giovani lavoratori apprendisti, costituisce una sfida nuova per il sistema delle imprese e della formazione.

Se si analizzano i modi di realizzazione dei contratti a causa mista di apprendistato e di formazione lavoro, si rileva che, almeno finora, questi appartengono essenzialmente alle politiche occupazionali e non a quelle formative. Fanno infatti più riferimento a reali sgravi contributivi per le aziende a fronte ad assunzione di giovani che a contenuti realmente formativi dei percorsi.

Il sistema formativo italiano è di fronte alla possibilità di realizzare un grande cambiamento strutturale. Un innalzamento reale della formazione della popolazione giovanile, infatti, potrà avvenire anche attraverso il contratto di apprendistato, se, come in altre Nazioni europee, in modo speciale in Germania, questo diviene un vero contratto di formazione, attraverso il quale l'impresa investe per il suo futuro, formando i giovani sia al suo interno sia in strutture formative esterne. In Germania circa la metà dei giovani si forma attraverso l'apprendistato; molti giovani giungono ad un attestato di qualifica "non scolastico", ma di prestigio e di valore pratico molto alto, mentre in Italia si è puntato essenzialmente a diplomi scolastici.

Già ora è in fase di sperimentazione un progetto di apprendistato nell'ambito dell'industria metalmeccanica per 5.000 giovani apprendisti, e un totale di 432 corsi da svolgersi su tutto il territorio nazionale. La sperimentazione può aiutare ad impostare seriamente l'inizio generalizzato di questo tipo di attività formativa da parte delle Regioni. Alcune di esse stanno già attivandosi per iniziare l'attuazione di quanto stabilito dalla legge 196/97 e dal

rispettivo regolamento. In Italia, inoltre, i modi d'attuazione dell'apprendistato nella provincia di Bolzano possono servire da modello positivo. In tale provincia l'apprendistato, grazie alla presenza di una cultura di matrice tedesca, è già realizzato secondo modi analoghi a previste dalla legge 196/97.

Gli Enti di FP e le scuole, in collaborazione tra loro e con le imprese, dovrebbero diventare protagonisti competenti nella formazione degli apprendisti "fuori dell'azienda".

Nella sezione documenti, la rivista ("Rassegna CNOS" n. 2, 1998) pubblica i regolamenti applicativi della Legge 196/97 relativi all'art. 16 sull'"Apprendistato" e all'art. 18 "Tirocini Formativi".

## **La formazione superiore**

In Italia solo l'università realizza la formazione superiore attraverso i corsi accademici di laurea.

I Diplomi Universitari costituiscono il primo tentativo di una formazione superiore intermedia tra laurea e diploma.

L'"Accordo per il lavoro" del settembre '96 prevede la nascita di un canale di formazione superiore non universitaria e non in continuità con la secondaria superiore.

Si tratta di creare anche in Italia un canale professionalizzante non accademico, legato al territorio e capace di fornire al mondo del lavoro le professionalità richieste. Le Regioni, cui spetta la titolarità della programmazione degli interventi di FP, stanno attivandosi per la loro realizzazione. Il Ministero della Pubblica Istruzione, a sua volta, si è messo in moto: una commissione sta studiando come realizzare il sistema italiano di formazione superiore utilizzando le strutture scolastiche. Queste potrebbero avere la titolarità e diventare la sede degli interventi di formazione superiore.

Una prima proposta prevede un triplice canale di formazione post diploma, in aggiunta ai normali corsi di laurea:

- Diplomi Universitari, da acquisire presso le sedi universitarie
- corsi professionalizzanti di due o tre anni, che troverebbero la loro sede a titolarità organizzativa presso le scuole medie superiori
- corsi brevi (uno o due moduli semestrali), che prevederebbero la titolarità regionale.

Questo tipo di strutturazione non trova consenziente il coordinamento delle Regioni, che invece reclama per sé la titolarità di tutta la formazione superiore non universitaria.

La formazione superiore, che si realizzerà in Italia, dipende dal come si strutturerà a livello istituzionale. La FP superiore potrà veramente decollare solo se saranno valorizzate tutte le capacità progettuali e formative presenti su un territorio. La soluzione di accentrare nel solo sistema della scuola statale tali attività non può portare a risultati di qualità. La situazione di monopolio che si creerebbe, anche grazie alle possibilità finanziarie, di cui la

scuola di Stato può disporre, renderebbe superfluo il confrontarsi con altri e anche con il territorio.

Solo la creazione di un sistema regionale di FP strutturato su tutti i segmenti formativi e unitario potrebbe fare da base ad un sistema di formazione superiore legata fortemente al territorio, ma anche di respiro italiano ed europeo.

### **La formazione continua**

La formazione continua interessa i lavoratori lungo tutto l'arco della vita. In Italia muove solo i primi passi. Finora le esperienze delle grandi imprese nella riqualificazione e addestramento delle loro maestranze e i corsi relativi alle cosiddette 150 ore erano le uniche attività realizzate in modo sufficientemente sistematico. Solo ora si stanno realizzando le prime esperienze in ambiti più vasti, in modo particolare tramite i finanziamenti del FSE. La legge 196/97 prevede la nascita di un sistema di FP continua. La regolamentazione dell'art. 17 ne traccia il profilo organizzativo e la fonte di finanziamento. Il sistema delle imprese diviene protagonista delle attività di formazione continua, che lega giustamente, anche se purtroppo in maniera esclusiva, la formazione continua alle necessità delle imprese. Sarebbe opportuno che il sistema tenesse anche in conto le necessità dei lavoratori nella prospettiva di una loro crescita professionale continua, anche al di là di immediate necessità delle imprese, almeno quando la formazione è finanziata con fondi pubblici.

### **La formazione dei soggetti svantaggiati**

La FP dei soggetti svantaggiati è di fondamentale importanza dal punto di vista sociale ed anche da quello del lavoro. La FP è fattore decisivo per il loro inserimento, come risorsa, nel mondo del lavoro e, conseguentemente, nella società. In questo campo, né la scuola né l'impresa ha, per ora, svolto un ruolo da protagonista. La FP regionale ha svolto un ruolo importante in questo settore. Il destino di tali interventi resta legato al riordino completo del sistema. I più deboli di fronte al mercato del lavoro devono trovare attenzione nelle programmazioni nazionali e regionali.

### **Il sistema di formazione e istruzione che si sta delineando**

L'Accordo per il lavoro del settembre '96 evidenziava come, in Italia, fosse molto debole la FP, seconda gamba del sistema educativo complessivo. Si deve convenire che il sistema di FP regionale italiano sia poco sviluppato rispetto a quello dell'istruzione, in alcune regioni addirittura assottigliato e di poca qualità (ma nelle medesime Regioni anche la scuola patisce della stessa debolezza), senza adeguati finanziamenti e soggetto a normative regionali molte volte penalizzanti.

La legge 196/97, che traduce in norme legislative alcuni punti dell'Accordo, prevede, in modo particolare attraverso l'art. 17, la ristrutturazione del sistema di FP. Fino ad oggi la legge quadro 845/78 prevedeva che solo i centri pubblici regionali e gli Enti senza scopo di lucro, emanazione del privato sociale, svolgessero le attività di FP finanziate dalle Regioni.

Il nuovo sottosistema di FP prevede invece lo svolgimento delle attività da parte di Centri pubblici regionali e di qualunque tipo di struttura pubblica e privata, purché accreditata dalla Regione per svolgere tale compito. Gli attori del sistema perciò aumentano, con la partecipazione anche di privati, imprese e scuole. Come si è evidenziato nelle analisi precedenti, la scuola e l'impresa, in questa situazione, si presentano come protagoniste nell'ambito della FP.

Di là dalla regolamentazione della 196/97, la scuola statale ha finanziamenti propri, sia del FSE sia statali per il cofinanziamento, per interventi di FP anche al di fuori della programmazione regionale, quasi a far nascere un sistema parallelo. A questo sistema parallelo contribuisce anche il Ministero del Lavoro e della PS tramite i cosiddetti POM, che s'affiancano e si sovrappongono alle programmazioni regionali, partendo dal presupposto, reale, che molte regioni sono incapaci di spendere i finanziamenti del FSE. Queste attività, se hanno permesso in questi anni di fruttare al meglio le risorse finanziarie del FSE, non potranno a lungo che creare difformità sul territorio e impedire che la FP regionale diventi un vero sistema.

La sovrapposizione di attività programmate a livelli diversi, se non coordinate, crea il rischio di mortificare il cammino di decentramento intrapreso e di annullare le prospettive ed esigenze di un vero federalismo.

## **Un lavoro che cambia**

Sono molti gli interrogativi che sorgono di fronte ai problemi del lavoro, oggi: il cambiamento del significato del lavoro, la disoccupazione che non si riesce a debellare, i mutamenti tecnologici che sconvolgono non solo il modo di lavorare ma anche quello di vivere, le nuove povertà che toccano anche i lavoratori con bassa qualificazione...

La Conferenza Episcopale Italiana, tramite la Commissione episcopale per i problemi sociali e del lavoro, ha promosso un Convegno di riflessione dal titolo "La questione lavoro oggi". All'Hotel Ergife, dove si è tenuto dal 7 al 10 maggio 1998, i delegati delle Diocesi italiane si sono confrontati sul tema, con un taglio pastorale, ma a partire dalla concreta realtà del lavoro oggi, letta dal punto di vista economico, antropologico, teologico e pastorale.

Un gruppo ha portato la sua riflessione su lavoro e FP.

La FP, che deve cercare di dare una risposta ai bisogni degli uomini del lavoro di oggi, deve interrogarsi sul significato, sul valore e sul senso del lavoro oggi, perché le sue risposte non siano al di fuori del contesto di quanto sta avvenendo.

L'importanza di una seria riflessione sul senso del lavoro oggi è un'esi-

genza imprescindibile, per progettare una FP che prepari e aiuti i giovani e i lavoratori ad inserirsi e a vivere con dignità nel modo del lavoro.

## **Per concludere**

Il momento di “effervescenza normativa” che stiamo vivendo in Italia, la realizzazione sempre maggiore dell’Unione Europea con le sue norme e i suoi indirizzi, la mondializzazione dell’economia, con la sua influenza non solo sul modo di lavorare ma sul senso stesso del lavoro, riempiono di attese e di speranze, ma anche d’incertezze e di difficoltà, questa fine di millennio.

Il superamento dei blocchi ideologici e politici, che avevano creato muri tra, ma anche dentro, le Nazioni richiede, in Italia, un nuovo progetto di politica scolastica e formativa, che crei una nuova cultura dell’istruzione e formazione di respiro europeo e mondiale.

Per conseguire risultati concreti in questo cammino serve integrare scuola e FP, per renderle più vicine al mondo del lavoro.

La FP è ritenuta fondamentale da tutti i documenti. Tuttavia, all’atto pratico, si nota la tendenza di ridurre o eliminare in modo particolare la FP iniziale. In nessun Paese del mondo i giovani vanno a scuola fino ai diciotto anni seguendo un unico canale formativo, ma ancor prima dei quattordici anni possono scegliere canali professionalizzanti. In Italia, invece, il principio di differenziare l’offerta formativa dai 14/15 anni, in modo da recuperare al massimo la dispersione, sembra non accolto nei fatti.

La ristrutturazione della FP, tracciata dalla legge 196/97, presenta un disegno istituzionale mirato più ad interventi puntuali per rispondere a richieste specifiche che a creare un sistema di FP. Il prevedere l’affidamento delle attività formative quasi esclusivamente tramite avvisi pubblici permette di attivare progetti mirati e flessibili e di usufruire dei finanziamenti del FSE, ma non si concilia con la logica educativa propria della formazione iniziale, che comporta continuità e progettazioni a lungo respiro. La stessa ristrutturazione dei Centri e la loro trasformazione in “Agenzie” sembra favorire una visione di flessibilità quasi in contrapposizione a consolidamento di competenze pedagogiche, formative e tecniche dei formatori.

L’insistenza sui finanziamenti del FSE (il 70% della FP italiana è supportata da fondi europei) continua ad esporre tutto il sistema formativo italiano alle variazioni delle programmazioni finanziarie europee. Queste mirano essenzialmente a rispondere in modo particolare a bisogni sociali emergenti; non si può pensare di finanziare solo attraverso il FSE il sistema di FP nazionale. L’“Agenda 2000” creerà gravi problemi in Italia per la riduzione di fondi; infatti la prevista entrata nella UE di nuovi Paesi, gravati da arretratezza sociale, farà confluire in modo particolare su di essi le risorse del FSE.

Le proposte di legge di riforma dei cicli scolastici e di elevamento dell’obbligo scolastico potrebbero portare ad un grave indebolimento della FP iniziale regionale. Questo fatto, unito alla già realizzata “licealizzazione”

dei percorsi d'istruzione professionale di stato, porta alla soppressione di ogni canale professionalizzante per i giovani.

Solo una riforma complessiva del sistema educativo italiano potrà portare ad un'integrazione tra istruzione e formazione, senza subalternità e assorbimenti. Questo comporta la creazione di un valido sistema di FP regionale, comprendente la formazione di base, in alternanza, superiore e continua.

Le antiche culture e divisioni ideologiche e gli interessi corporativi non debbono impedire un rinnovamento del sistema scolastico e formativo italiano, che dia alle nuove generazioni le competenze per affrontare il futuro e permetta loro di valorizzare le capacità intellettuali e operative, in modo da contribuire alla crescita dell'Italia e dell'Europa nella realtà mondiale del nuovo millennio.



Il numero 3/98 di “Rassegna CNOS” ha avuto un tema monografico perché completamente dedicato all’orientamento pubblicando le relazioni tenute al Convegno commemorativo del 30° di fondazione dell’Associazione COSPES/CNOS-CIOFS, svoltosi a Roma dal 18 al 19 aprile 1998.

L’editoriale si limita a dare alcuni cenni ad altri temi.

### **Uno sguardo alla situazione istituzionale**

Rinviando ad un prossimo editoriale l’analisi delle novità legislative e regolamentari che stanno caratterizzando questo ultimo scorcio d’anno, fermiamo soltanto la nostra attenzione sui provvedimenti in corso di approvazione. La Camera dei deputati ha approvato il DDL concernente l’innalzamento dell’obbligo scolastico per ora fino al quindicesimo anno, ma in prospettiva fino al diciottesimo anno d’età.

Il disegno di legge ha incontrato difficoltà nel suo *iter* in Commissione alla Camera dei Deputati. È rinato infatti lo storico scontro ideologico tra il prevedere la possibilità di frequenza dei percorsi di FP per soddisfare l’obbligo o il riservare solo alla scuola questo prolungamento. L’abbassamento dell’obbligo al solo primo anno di scuola media superiore (15° anno d’età) rappresenta una mediazione mal riuscita, che può avere un senso solo se vi sarà una rapida approvazione del disegno di legge sul riordino dei cicli, che preveda il termine di un ciclo completo obbligatorio al quindicesimo anno. Se invece il fatto di obbligare i giovani alla frequenza di un anno iniziale di scuola media superiore dovesse diventare duraturo, la soluzione della questione dell’innalzamento dell’obbligo rimarrebbe incomprensibile e illogica. Per quanti sforzi di buona volontà le scuole possano fare per dare un senso compiuto ad un primo anno dell’attuale scuola media superiore perché possa anche essere conclusivo di un percorso scolastico, il risultato non potrà che essere deludente. Questo avverrebbe anche se si prolungasse di un anno ulteriore, perché ciò rappresenterebbe, per coloro che non intendono continuare fino al termine nel triennio successivo, un mero parcheggio nel ciclo iniziale, che non porta ad una formazione culturale completa e tanto meno ad uno sbocco professionale spendibile sul mercato del lavoro: renderebbe istituzionale quanto avviene già ora per i drop out.

Il provvedimento sull’innalzamento dell’obbligo, presentato a maggio con procedura d’urgenza, è stato quantomeno improvviso e improvvisato, al di fuori e in contrasto con il progetto di riordino dei cicli, facendo così riemergere gravi e datati conflitti ideologici, che il disegno di legge sul riordino dei cicli, sulla scia dell’accordo per il lavoro del ‘96, aveva contribuito a superare. La sua approvazione nella forma licenziata dalla Camera dei Deputati è un compromesso, che va superato con una rapida approvazione del riordino

complessivo del sistema educativo italiano per limitare i danni che potrebbero scaturire se l'obbligo scolastico resterà elevato a quindici o anche a sedici anni nel contesto dell'attuale biennio della scuola media superiore, per quanto rivisto con interventi regolamentari e circolari del Ministero della Pubblica Istruzione.

Per quanto riguarda il sistema di FP, dopo l'approvazione della regolamentazione degli art. 15 e 18, sembra in dirittura d'arrivo anche la regolamentazione dell'art. 17 della legge 196/97 (pacchetto Treu) sul riordino del sistema di FP. Il ritardo con cui giunge a termine questa elaborazione è segno delle difficoltà di trovare una conciliazione ragionevole tra disparate esigenze, per contribuire al potenziamento di un sistema nazionale di FP rinnovato. Poiché su questo tema abbiamo già fatto qualche commento in precedenti editoriali, rimandiamo l'esame completo della regolamentazione alla sua definitiva approvazione.

### **Il convegno ecclesiale sul lavoro**

Merita attenzione per quanti s'interessano del problema del lavoro e della formazione dei lavoratori il convegno organizzato dall'Ufficio Nazionale per la pastorale sociale e del lavoro della Conferenza Episcopale Italiana sul tema del lavoro in una società in cambiamento. L'interesse è stato alto per la preparazione che ha comportato, per il livello degli interventi, per la significatività delle esperienze esposte, per la riflessione maturata nei gruppi di approfondimento. Attendiamo la pubblicazione degli atti per una più completa riflessione. Importa mettere in rilievo l'importanza della riflessione fatta sul lavoro oggi; infatti la globalizzazione dell'economia e i continui squilibri finanziari mettono al centro della riflessione negli studi e nei media soprattutto i fattori tecnici, pur importanti, trascurando sovente i problemi reali dell'uomo e della donna di oggi di fronte al lavoro.

### **Un faticoso inizio di anno formativo**

L'inizio dell'anno formativo 1998/99 si presenta faticoso e difficile in molte regioni d'Italia.

Alla crisi delle finanze regionali, che portano a ritardi nel finanziamento delle attività formative in un sempre maggior numero di Regioni, si aggiungono tagli per alcune tipologie di intervento, ritardi nell'approvazione dei piani di formativi annuali, regole burocratiche sempre più complicate ed esigenti in contraddizione con le promesse di semplificazioni amministrative.

A livello ministeriale è fondamentale riuscire a spendere i finanziamenti europei, obbiettivo certamente importante, pur rilevandone i limiti se la valutazione degli interventi continuerà a concentrarsi sul controllo sempre più minuzioso della correttezza amministrativa. Individuate le priorità d'intervento al momento degli avvisi pubblici, i tentativi di monitoraggio in corso si concentrano, infatti, sulla parte finanziaria degli interventi e solo parzialmente sulle ricadute formative degli stessi.





Si è concluso da poco il 1998. È difficile fare un bilancio di quest'anno per quanto riguarda la riforma dei processi educativi e formativi in genere e, specificamente, del sottosistema della FP.

Grandi discussioni e confronti, ancora guastati dallo scontro tra opposte visioni d'antica radice ideologica, hanno interessato i temi della parità scolastica e dell'innalzamento dell'obbligo d'istruzione.

Poco spazio è stato riservato da stampa e televisione al tema dell'autonomia delle scuole, ferma ad una gran discussione interna al sistema. La regolamentazione dell'articolo 21 della legge 59/97 sembrava, inizialmente, andare in senso opposto, sotto alcuni aspetti, alla legge, di cui doveva essere lo strumento attuativo. Il regolamento non è ancora stato approvato e, nonostante le sperimentazioni in atto che dovrebbero facilitarne la stesura e correzione, occorrerà ancora del tempo perché possa trovare una sua concreta e capillare attuazione.

La regolamentazione della FP ha visto, nel 1998, l'approvazione dei regolamenti riguardanti, gli articoli 16, 17 e 18 della legge 196/97. Anche in questo caso, l'approvazione della regolamentazione dell'art. 17 ha richiesto più tempo del previsto e ha incontrato difficoltà; perciò non è ancora stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale. Il sottosistema della FP regionale, dopo un paio d'anni d'interventi legislativi strutturali, si trova ora nella necessità di risolvere i problemi concreti della loro attuazione.

L'apprendistato sta per partire, ma sempre attraverso progetti sperimentali che interessano non l'intero sistema dell'apprendistato. I contratti collettivi di lavoro di alcuni comparti già valorizzano la formazione nell'apprendistato, superando l'uso di tale contratto al solo fine dell'inserimento dei giovani nel lavoro grazie a sgravi contributivi.

La formazione continua sta cercando un suo modo di impostarsi, ma trova molte difficoltà nel realizzare concretamente i suoi obiettivi. Anche la scuola si apre all'istruzione e formazione degli adulti, con politiche che, all'insegna di ottime intenzioni espresse, sembrano mirare maggiormente a favorire l'occupazione del personale che a realizzare la formazione e riqualificazione professionale degli adulti.

I sistemi regionali di FP continuano a scontrarsi con difficoltà finanziarie, pur non riuscendo a programmare e spendere in pieno i finanziamenti del FSE, anche per concrete difficoltà burocratiche. Inoltre, l'attuazione delle deleghe alle Province, come ogni fatto nuovo che interviene in un sistema, genera le difficoltà che investono tutti i periodi di transizione.

Le novità del cammino di riforma dei sistemi formativi regionali possono portare a una reale crescita della FP in Italia, ma vi è il rischio di distruggere quanto finora è stato fatto di buono senza riuscire a realizzare le nuove prospettive che s'intravedono.

## Il Rapporto ISFOL 1998

Ogni anno, il "Rapporto ISFOL" cerca di fare il punto sulla situazione delle politiche formative e dell'occupazione in Italia e in Europa.

Nelle considerazioni generali, i cambiamenti del sistema formativo italiano sono assimilati a quelli di un cantiere, in cui sui due tronconi della formazione, quella scolastica e quella rivolta al mondo del lavoro, si cerca di costruire un nuovo complesso di edifici, tentando di integrare le due anime. Il cantiere ha ormai portato avanti la costruzione di alcuni edifici (es. apprendistato), ma altri sono ancora soltanto iniziati (es. riforma dei cicli). Con molta lentezza si continua a procedere, cercando almeno di integrare culturalmente il mondo della scuola e quello del lavoro.

I dati del 1998 confermano un aumento sia degli iscritti alla scuola media superiore, sia dei diplomati. Aumenta anche l'impiego di risorse finanziarie nel mondo della FP; per questo è cresciuto il numero di giovani che hanno trovato l'opportunità di accrescere la propria professionalità in iniziative di FP. È questo uno dei meriti delle risorse finanziarie messe a disposizione dal FSE. Tramite tali risorse le Regioni sono riuscite a mantenere e a far crescere l'impegno per la FP, nonostante la crisi della finanza pubblica, che non ha permesso di aumentare le risorse nazionali impiegate nel settore. Rimane però il paradosso di un intero sistema formativo, che dipende in larga parte da risorse comunitarie. È questo un elemento di debolezza peculiare del nostro Paese. Il sistema di FP italiano deve poter contare su un'autonomia finanziaria, in modo che le risorse comunitarie servano a migliorare la qualità del sistema, non a determinarne la sussistenza.

I dati riportati dal "Rapporto" indicano lenti, ma costanti progressi nel processo di scolarizzazione. Attualmente si può rilevare che il 95% dei giovani portino a termine il percorso di studio giungendo alla licenza media. Il tasso di passaggio alla scuola media superiore si aggira ormai sul 90%; anche il tasso di diplomati ha raggiunto il 69%. Il tasso di passaggio all'università è invece in calo, anche a causa dell'aumento del costo d'iscrizione e delle difficili prospettive di raggiungere una laurea.

Su 1.000 giovani che iniziano la scuola media inferiore 956 sono licenziati, di questi 875 s'iscrivono alla scuola media superiore e 25 alla FP. Ben 179 abbandonano la scuola media superiore lungo il suo percorso e di questi 55 entrano nella FP. Alla conclusione del primo triennio dell'Istituto Professionale 12 abbandonano la scuola, mentre sono 684 coloro che giungono ad un diploma di scuola media superiore. Di questi, 465 scelgono l'università (416 un corso di laurea e 49 uno di diploma) e solo 30 un corso di FP post diploma. Degli iscritti all'università, solo 179 terminano il percorso (153 laureati e 26 diplomati). Dall'esame dei numeri risulta chiaro il peso modesto della FP nel contesto formativo italiano. Mentre nel sistema di FP duale tedesco entra circa il 50% di una classe d'età, in Italia, sommando la formazione post obbligo con quella post diploma, ne entra circa l'11%.

Il numero di corsi e di allievi programmati ed effettuati nel sistema regionale di FP è in crescita; al Nord sono prevalenti i corsi per occupati,

mentre al Sud sono prevalenti i corsi di prima formazione e al Centro quelli per diplomati. La maggior parte delle attività è svolta con finanziamenti comunitari: in particolare al nord e al centro tre quarti delle attività sono finanziate dal FSE e perciò sono programmati entro gli obiettivi da esso stabiliti. La presenza di attività notevole di formazione continua nel Nord non deve indurre a pensare alla creazione di un buon sistema italiano per tale formazione: sono i risultati di una ritardata programmazione dell'obiettivo 4 del FSE, che ha messo a disposizione molti fondi in questo periodo. Inoltre, la breve durata degli interventi fa apparire il numero di allievi e di attività molto alto.

Negli ultimi anni vi è stata una riduzione dei contratti di apprendistato, che risulta anche un contratto volatile, in quanto la gran parte risultano di breve durata. L'impatto formativo di tale contratto per ora non è rilevabile.

Gli impegni finanziari delle Regioni per la FP di competenza nel 1995 raggiungono i 3.500 miliardi di lire, mentre le previsioni iniziali del '97 superano i 4.800 miliardi.

Il "Rapporto ISFOL" dedica molte pagine all'analisi delle iniziative comunitarie e ai positivi contributi di positiva innovazione del sistema di FP e di inserimento lavorativo che hanno generato.

## **Il 32° rapporto del CENSIS 1998**

Il titolo dato dal "Rapporto CENSIS", nel tentativo di interpretare il sistema formativo italiano, è "Vecchi squilibri, nuovi scenari".

Il sistema formativo vive oggi un tempo di riforme, ma è condizionato dal passato. In Italia la spesa complessiva per la formazione rispetto al PIL è inferiore a quella della maggior parte dei Paesi europei. Le scelte degli ultimi vent'anni, inoltre, hanno generato grandi squilibri nel sistema.

Nella scuola si manifesta lo squilibrio tra spesa corrente e spesa per investimenti, causato dalla crescita abnorme del personale; le spese sono mal ripartite tra i cicli scolastici, cosicché risultano eccessive le spese per alunno nella scuola di base rispetto ai cicli superiori; vi è squilibrio tra spese di funzionamento e di diritto allo studio, tra spese per il Nord e per il Sud.

Ai vecchi squilibri fa riscontro, però, la gran voglia di novità, che si può rilevare specialmente nella base del sistema scolastico: ne sono segni l'accoglienza delle proposte d'autonomia, le crescenti integrazioni tra sistema scolastico e sistema di FP, l'introduzione sempre maggiore delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione, la nuova sensibilità che la società riserva ai problemi della scuola e della formazione.

Per scuola e formazione, perciò, si potrebbe applicare quanto il "Rapporto CENSIS" afferma all'inizio delle "Considerazioni Generali". "Si va concludendo un anno turgido e irrisolto, segnato da processi forti, ma fra loro in intima contraddizione, cosicché non si riesce a decifrarne la direzione di marcia".

## **Il “Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione”**

La politica della concertazione tra le parti sociali ha portato in questi ultimi anni ad una serie di accordi, che tradotti anche in interventi legislativi, hanno inciso notevolmente sul cambiamento delle politiche del lavoro e dell’istruzione e formazione. In continuità con il protocollo del 23 luglio 1993 e il “Patto del Lavoro” del settembre 1996, al termine del ‘98, nello stesso spirito, il Governo e le parti sociali hanno stipulato un nuovo “Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione”.

Nel contesto delle politiche per lo sviluppo e l’occupazione, il “Patto” prende in esame il tema “Istruzione, formazione e ricerca”, rilevando ritardi, contraddizioni e inerzia nell’attuazione dei precedenti accordi.

“Il Governo conferma come suo impegno fondamentale l’organizzazione di un’offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico” (n. 17). Il segno del coordinamento delle iniziative sarà la nascita di un comitato presso la Presidenza del Consiglio con la partecipazione dei Ministeri interessati, della Conferenza Stato Regioni e delle parti sociali.

Il Patto prevede che la “formazione deve avere caratteristiche di flessibilità e deve essere in grado di fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo in incessante trasformazione. Ciò significa una durata del percorso scolastico e formativo che sia, in linea di principio, uguale per tutti e che consenta a tutti i giovani di 18 anni di conseguire un diploma di scuola secondaria o la certificazione delle competenze corrispondenti alle professionalità richieste dal mercato del lavoro. E che sia, contemporaneamente, garante delle possibilità di rapide riconversioni professionali” (n. 18). È un programma impegnativo, che prevede opportunità di formazione per tutti fino a 18 anni, ma con caratteristiche di flessibilità, che porti ogni giovane ad affrontare il mondo del lavoro disponendo di un diploma scolastico o della certificazione di professionalità richieste dal mondo del lavoro. In altri termini, ogni giovane ha il diritto - dovere di entrare nel mondo del lavoro con un diploma scolastico e con competenze certificate (= qualifica professionale?).

Il n. 19 mette in evidenza una serie di impegni che il Governo si assume per attuare la riforma del sistema scolastico, attraverso: “(1) completamento dell’autonomia scolastica introdotta con l’art. 21 della legge 59/97 mediante i regolamenti attuativi ancora occorrenti, (2) definizione di un sistema nazionale di valutazione, autonomo e indipendente rispetto all’Amministrazione, (3) approvazione in via definitiva del disegno di legge sull’elevamento dell’obbligo scolastico nella prospettiva dell’elevamento della durata dell’obbligo a 10 anni e dell’introduzione dell’obbligo formativo a 18, (4) rapida ridefinizione, alla luce anche delle nuove norme sull’obbligo, del disegno di legge sul riordino dei cicli scolastici, (5) impegno per un’efficace e innovativa azione per il diritto allo studio dei giovani studenti e degli adulti in condizioni svantaggiate”.

In tutto questo contesto è la scuola a fare da dominante: la problematica

dell'obbligo formativo a 18, introdotta in questo punto del documento, sembra riservarne alla scuola la soluzione.

La centralità della scuola appare anche nel punto in cui il documento parla dell'incremento da dare alla formazione agli apprendisti; prevede, infatti, che "Governo, Regioni ed Enti locali assicureranno la necessaria offerta formativa da parte delle strutture della formazione professionale e della scuola, integrate tra loro" (n. 22). In questo contesto sono ricordate le strutture di FP, ma integrate con la scuola. Sembra che solo la scuola possa dare sicurezza di "serietà culturale" agli interventi di formazione degli apprendisti; perciò la necessaria interazione e collaborazione tra scuola e FP è chiamata integrazione, quasi che ad una parte manchi qualcosa e richieda l'integrazione da parte di un altro. L'immagine di una FP ridotta a puro addestramento, senza una sua dignità culturale, è forse alla radice di tali affermazioni.

L'allegato 3 al "Patto", però, si pone in un'ottica non centrata sulla scuola. Descrive concretamente l'obbligo di frequenza alle attività formative. Chiede inoltre grande rapidità d'attuazione dell'obbligo formativo a 18 anni.

"Il Governo, al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, si impegna ad istituire, con una norma da inserire nel collegato alla Legge Finanziaria 1999 recante disposizioni in materia di "investimenti, incentivi all'occupazione, INAIL, ENPALS e materia previdenziale", l'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni. Tale obbligo può essere assolto in modo integrato:

- nell'ambito del sistema di istruzione scolastica;
- nell'ambito del sistema di FP di competenza regionale, all'interno di strutture accreditate ai sensi dell'art. 17 della legge 196/97;
- nell'ambito dei percorsi di apprendistato, come disciplinato dall'art. 16 della legge 196/97.

Le competenze acquisite mediante la partecipazione alle attività formative saranno certificate secondo quanto stabilito all'art. 15 del regolamento attuativo della legge 196/97, e avranno valore di crediti formativi secondo quanto previsto all'art. 16 del medesimo regolamento.

Il Governo, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e le parti sociali, provvederà a definire con gli opportuni provvedimenti normativi, prima del DPEF del '99, tempi e modalità dell'attuazione dell'obbligo di frequenza, nonché del suo raccordo con l'obbligo d'istruzione".

L'introduzione dell'obbligo a 18 anni nel Collegato alla finanziaria è avvenuta.

Il provvedimento è in discussione al Parlamento per la sua trasformazione in legge.

Il canale della FP regionale è introdotto, accanto a quello scolastico, per portare i giovani a competenze certificate. Il sistema della FP regionale trova un ambito privilegiato d'intervento nella formazione iniziale. Il canale dell'apprendistato, vale a dire della formazione in alternanza, è la terza via per giungere a competenze certificate; anche questo canale è di competenza del

sistema regionale di formazione, che perciò potrebbe acquisire una sua maggiore dignità, visibilità e importanza.

L'obbligo formativo è letto, in primo luogo, come diritto del cittadino ad affrontare il mondo del lavoro con una formazione, che gli permetta un adeguato inserimento e la possibilità di affrontare il periodo lavorativo nell'ottica della formazione per tutto l'arco della vita.

Sancisce, inoltre, una pluralità di canali formativi, rompendo il concetto tutto italiano che solo la "scuola" possa dare vera cultura; anche nel canale della FP regionale e nell'apprendistato è possibile arricchire i giovani di una cultura valida, anche se diversa da quella fornita dalla scuola, e di pari dignità. Se quest'affermazione è vera, queste due strade di formazione dovranno trovare nelle scelte politiche l'interesse che meritano, accanto e in interazione con il sistema scolastico e universitario, che pure meritano tutto l'interesse e l'attenzione possibili.

### **La regolamentazione dell'articolo 17 della legge 196/97**

L'argomento meriterebbe un esame approfondito, ma ci limitiamo ad alcuni cenni. Il lungo travaglio d'elaborazione sembra giunto a conclusione. Il Consiglio dei Ministri ha approvato il regolamento e il Presidente della Repubblica con i Ministri interessati l'ha firmato, ma la Gazzetta Ufficiale non lo ha finora pubblicato, lasciando intravedere alcuni ostacoli.

Accreditamento delle strutture, certificazione delle competenze, sistema di formazione continua sono gli assi portanti del sistema di FP, che il regolamento dovrebbe avviare a compimento. Per ora dobbiamo accontentarci di affermare che il sistema disegnato dalla legge 845/78 non esiste più e che il nuovo sistema, pur avendo una configurazione ormai leggibile, non ha ancora completato il quadro nazionale nelle sue grandi linee.

Perché l'intero sistema di FP regionale possa avere una configurazione definitiva bisognerebbe poi aspettare l'adeguamento delle legislazioni regionali; per questo il tempo si fa più lungo ancora.

### **Elevamento dell'obbligo di istruzione**

Il 27 gennaio 1999 la Gazzetta Ufficiale ha pubblicato il testo della legge 20 gennaio 1999, n. 9 recante come titolo "Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione". La Legge, voluta dal Ministro della Pubblica Istruzione come urgente, ha avuto un *iter* molto più lungo di quanto all'inizio si pensasse e ha subito mutamenti di notevole importanza.

Lo scontro è avvenuto, come già tante volte nel passato, sul tema del doppio canale, quello scolastico e quello della FP regionale. Il confronto è stato vivace e ha interessato anche le prime pagine dei giornali. Il risultato finale non corrisponde alle idee che "Rassegna CNOS" per tanti anni ha sostenuto.

La Camera dei Deputati l'aveva approvata prima della crisi del Governo Prodi, ma apportando modifiche importanti rispetto al testo presentato; l'obbligo d'istruzione passa sì a dieci anni, ma per il momento si ferma a nove, per non intralciare l'approvazione di un riordino generale del sistema scolastico e formativo. In effetti, la proposta di legge sul riordino dei cicli prevedeva il compimento dell'obbligo scolastico all'età di quindici anni: un eventuale innalzamento dell'obbligo d'istruzione a dieci anni avrebbe, nell'attuale sistema, comportato detto compimento a sedici anni, creando difficoltà nel ristrutturare i cicli nel senso della proposta di legge del Governo.

Il nuovo Governo D'Alema, di cui fanno parte Deputati che avevano combattuto alla Camera tale legge, ha incontrato qualche ulteriore difficoltà a portare a compimento l'iter legislativo. Il Senato ha approvato il testo trasmesso dalla Camera, senza accogliere emendamenti e nonostante una certa opposizione anche all'interno della maggioranza. Il Senato, però, ha cercato di dare spazio alla FP tramite un ordine del giorno del 13 gennaio 1999 che prevede di "assicurare che, nell'assolvimento dell'obbligo, siano realizzate iniziative sperimentali nei centri di formazione professionale accreditati". L'ordine del giorno fa apparire chiaramente la difficoltà in cui si è trovato il Ministro nel fare passare la legge così come è formulata.

Se si procederà in breve tempo alla discussione della proposta di legge sul riordino dei cicli, con ogni probabilità il problema riemergerà di nuovo. La grave spaccatura tra maggioranza ed opposizione, creata dalla discussione della legge sull'elevamento dell'obbligo, non favorirà un dialogo tra le parti e la ricerca di soluzioni che siano veramente vantaggiose per tutto il sistema formativo italiano.

L'applicazione della legge richiede un decreto del Ministro della Pubblica Istruzione, che tenga presente, sulla base dell'ordine del giorno approvato dal Senato, quanto il terzo comma dell'art. 1 recita: "...iniziative di orientamento al fine di combattere la dispersione, di garantire il diritto all'istruzione e alla formazione, di consentire agli alunni le scelte più confacenti alla propria personalità e al proprio progetto di vita...".

Per ora, una circolare del Ministro sposta i termini di iscrizione alla scuola media superiore, riportando anche il testo dell'ordine del giorno approvato dal Senato con riferimento all'iscrizione ai CFP.

Il sistema burocratico della scuola ha messo in moto tutta la sua capacità di dissuasione nei confronti dei giovani che avevano proceduto, prima dell'approvazione della legge, ad iscriversi ai CFP, perché le scelte già fatte fossero ritenute non valide.

Alcuni Assessori regionali e provinciali della FP si sono pure attivati per rendere possibile ai giovani che lo hanno scelto di frequentare la FP, ma i risultati appaiono incerti.

L'impegno che l'Italia vuole prendere per assicurare a tutti i giovani una sempre migliore formazione e preparazione culturale non trova, in questa legge, un positivo riscontro.

Non ha senso, infatti, che tutti, anche quelli che non lo desiderano, siano obbligati a frequentare un primo anno di un ciclo per sua natura quinquen-

nale o almeno triennale, che non offre loro nessuna prospettiva concreta entro il termine di un solo anno. Uno dei grandi obiettivi della legge sarebbe quello di diminuire la dispersione scolastica: un simile provvedimento, però, non potrà che aumentarla, come è avvenuto in altre esperienze europee (specie in Inghilterra), quando si è voluto aumentare la durata dell'obbligo di istruzione senza differenziare le vie da percorrere per adempierlo. Pur augurandoci, per il bene dei giovani, che il rischio sia contenuto, non si può che essere insoddisfatti. La politica ha continuato a mettere al centro altri scopi e interessi, invece che il bene concreto dei cittadini.

I giovani, che quest'anno avevano scelto di iscriversi ad un CFP con una scelta rispondente alle loro attese di formazione, non riusciranno a comprendere perché questa non sia più attuabile.

Ci auguriamo, a questo punto, che si riesca velocemente a portare avanti una riforma completa del sistema educativo e formativo italiano, dal riordino dei cicli alla parità scolastica, dall'autonomia delle istituzioni scolastiche al riordino della FP regionale, per offrire ai giovani delle generazioni future opportunità che li aiutino a crescere e a costruire un'Italia e un'Europa migliore.

Nel presentare il rapporto ISFOL 1997, il Presidente Michele Colasanto ha fatto ricorso all'immagine del "cantiere" edile come la più idonea per cogliere con immediatezza quello che sta succedendo nel sistema educativo scolastico e professionale italiano. In un cantiere, infatti, si cerca di realizzare un progetto ideato e studiato nel suo insieme, ma che richiede anche adeguamenti di messa in opera subordinati ai condizionamenti delle situazioni concrete di attuazione. Il cantiere delle riforme del sistema educativo scolastico e professionale continua ad essere aperto e la costruzione comincia a delinearsi, anche se non è facile percepire come l'opera si presenterà alla fine dei lavori in corso; tuttavia, alcuni "piloni" della struttura si possono già individuare, ma non si riesce ancora ad intravedere fino in fondo quali saranno le travi di collegamento e, soprattutto, come si configureranno i singoli locali e la relativa agibilità.

Rimanendo nell'immagine del cantiere, i piloni della struttura in costruzione sono rappresentati da alcune leggi recenti. La legge 196/97 (del cosiddetto pacchetto Treu) ha fissato alcuni elementi importanti per la riforma del sistema di FP, ma la regolamentazione del relativo articolo 17, bloccata dalla Corte dei Conti, ha richiesto già una modifica all'interno della stessa legge, rendendo così più vischioso e dilazionato l'avvio operativo della riforma del sistema.

Anche il nuovo apprendistato, previsto all'articolo 16 della medesima legge, stenta a raccordarsi operativamente con iniziative sperimentali, attraverso progetti gestiti nel modo più vario, dando l'impressione che tale aspetto della FP in alternanza possa rappresentare un percorso parallelo a quelli del sistema di FP regionale, dal momento che solo un ristretto numero di apprendisti ha avuto per ora la possibilità di partecipare alla formazione al di fuori dell'azienda e, ciò che è più grave, nessuno ha pensato finora alla formazione dei tutor aziendali e all'aggiornamento dei formatori per un'utenza nuova e con caratteristiche ed esigenze peculiari.

Sembra migliore l'avvio di sperimentazioni relative ai tirocini, previsti all'articolo 18 della medesima legge, che prevedono anche iniziative di orientamento con progetti specifici e individualizzati, promossi per facilitare l'incontro tra i giovani e il mondo del lavoro.

Un secondo "pilone" della costruzione è rappresentato dalla legge 9/99, che eleva l'obbligo di istruzione fino al quindicesimo anno di età, ma da soddisfare all'interno dell'ordinamento attuale del primo anno del quinquennio della scuola secondaria superiore, la sola ad avere titolarità per la certificazione del prolungamento di un anno di tale obbligo. Ma, anche per questa legge, il previsto urgente decreto ministeriale attuativo ha dovuto imboccare la via procedurale propria dei regolamenti, ritardando

nei fatti la programmazione e progettazione di tali innovazioni nelle istituzioni scolastiche, con conseguente disagio dei giovani interessati e delle relative famiglie.

Ma è soprattutto con l'approvazione dell'articolo 68 della legge 144/99, relativo all'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età e previsto dal cosiddetto patto del Natale '98, che la costruzione nel cantiere delle riforme del sistema educativo si è dotata di un suo "pilone-maestro", riconoscendo in tal modo anche in Italia l'istituzione del secondo canale della FP accanto a quello dell'istruzione scolastica.

Non meno visibili sono le "travi di collegamento" tra un pilone e l'altro: l'autonomia delle istituzioni scolastiche, anche se ancora mortificata dalle vicende burocratiche del relativo regolamento attuativo; la nuova normativa sugli esami di "maturità" e degli organi collegiali; le riforme degli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione; la riprogettazione della presenza delle istituzioni scolastiche statali sul territorio; le ipotesi di riassetto dei diversi Ministeri cui fanno riferimento le istituzioni scolastiche e il sistema di FP.

I lavori sembrano sospesi, invece, attorno al "pilone" della parità tra scuole statali e scuole non statali, allontanando sempre più l'Italia dal resto dell'Unione Europea; attorno al "pilone" del riordino dei cicli d'istruzione si stanno, soltanto ora, riprendendo i lavori sospesi; analoga ripresa sembra evidenziarsi anche attorno alla riforma dell'Università.

Fervono, quindi, i lavori nel cantiere del sistema educativo; ma, come si è evidenziato, è difficile cogliere, al di là dello stato di avanzamento degli interventi attorno alle singole strutture, la linea convergente verso il disegno complessivo che, nel frattempo, sembra manifestare interventi plurimi di varianti al progetto originale.

Tuttavia, la difficoltà di una visione d'insieme non impedisce di focalizzare l'attenzione attorno a quelle strutture che appaiono sufficientemente definite.

## **Nasce un secondo canale**

L'undici maggio scorso è stato approvato definitivamente in Senato il cosiddetto "collegato alla finanziaria 1999", divenuto legge n. 144 il 17 maggio 1999. All'interno di tale corposo "contenitore" è collocato l'articolo 68 che tratta *"dell'obbligo di frequenza di attività formative"*. Attraverso questo dispositivo di legge viene sancito, per la prima volta nel nostro Paese, il diritto/obbligo per tutti i giovani alla formazione ed istruzione fino al diciottesimo anno di età o al conseguimento di un diploma di scuola media superiore o di una qualifica professionale. Rispetto a quanto avvenuto in occasione della soluzione per l'obbligo di istruzione "scolastica" da elevarsi al 15° anno di età nel passato mese di gennaio con grandi discussioni e scontri in Parlamento e anche sugli organi d'informazione, l'obbligo formativo fino al diciottesimo anno, al contrario, non è stato oggetto di grandi dibattiti ed è

stato definito rapidamente, sulla base di quanto contenuto nel patto sociale dello scorso dicembre.

Ovviamente, non basta certo una legge per cambiare una cultura, ma è anche vero che una legge può aiutare a far crescere una nuova cultura.

Sotto questo aspetto, il vincolo dell'obbligo formativo contenuto nella legge sembra riguardare prioritariamente le istituzioni centrali e regionali della Repubblica nell'assicurare una risposta strutturale alle diversificate esigenze e necessità formative dei giovani cittadini non tanto per imporre a questi la necessità di passare più anni allo stesso modo sui banchi di scuola, quanto di poter fruire di un diritto a giungere alla maggiore età con un titolo di studio o una qualifica riconosciuta, indispensabile per il proprio inserimento dinamico nel mondo del lavoro.

La diversificazione dei percorsi formativi, in continuità con l'obbligo scolastico a 15 anni di età, è esplicitamente contemplata nel primo comma dell'articolo 68: non soltanto la scuola, ma anche il canale professionalizzante dei percorsi di FP di competenza regionale – comprendente anche *l'esercizio dell'apprendistato* – è considerato strumento di reale e vera formazione ed educazione. Questo secondo canale, purtroppo per ora piuttosto debole soprattutto in alcune Regioni, si potrà sviluppare anche attraverso il rinnovato segmento formativo dell'apprendistato, opportunamente arricchito di valenze culturali ed educative, attraverso la formazione impartita fuori del luogo di lavoro, come è sancito nell'articolo 16 della legge 196/97.

È un'affermazione forte dell'appartenenza di tale istituto alle politiche attive del lavoro perché formativo, e non semplicemente perché favorisce l'inserimento, a minor costo, di mano d'opera giovane, nel mondo del lavoro.

Perché la legge abbia risultati positivi e non sia soltanto un'affermazione di principi, pur collocando l'Italia ai maggiori livelli europei ma col rischio di non innescare praticamente effetti qualitativi sulle persone, sono necessarie alcune condizioni.

– La prima condizione rimanda al ruolo insostituibile delle Regioni nel prendere coscienza della necessità di essere costituzionalmente protagoniste in questo campo. Un segnale positivo in questa direzione viene riscontrato nell'avvio di una sperimentazione nel segmento della FP iniziale, affidata dal Coordinamento delle Regioni all'Assessore Lucisano della Regione Lazio che, nella premessa al documento di sperimentazione, stigmatizza le insufficienze dell'impegno regionale in tale area. "Il sistema di formazione professionale iniziale è stato, dagli anni 80, sottoposto a una pesante critica ideologica il cui assunto era quello di sopprimere totalmente questa attività, spostando la formazione professionale su altri settori. Il risultato delle politiche è stato la riduzione, specie nel Centro Nord, in termini quantitativi dell'intervento formativo realizzato attraverso le agenzie formative. Occorre perciò ricostruire, sempre a parere dell'assessore Lucisano, una rete di soggetti formativi, dotati di strutture e di personale per far fronte alla crescente domanda di interventi per quanto riguarda l'obbligo formativo. La debolezza delle Regioni, in tale situazione,

ha molte spiegazioni, derivanti dalla loro difficoltà di coordinarsi, dalla mancanza di fondi finalizzati, al di là di quelli europei, dalle ricorrenti crisi del sistema formativo. Inoltre subiscono il tentativo della Pubblica Istruzione di monopolizzare l'intero campo dell'attività formativa, attraverso il combinato disposto di forme di integrazione e di modalità di indirizzo dei fondi. Solo un rinnovato protagonismo regionale permetterà di attivare un secondo canale di formazione per i giovani”.

- Ne consegue una seconda condizione: il segno che si vuole realmente attuare il diritto dei giovani alla formazione fino al 18° anno lo si percepirà solo se lo Stato e le Regioni prevedranno nei loro bilanci i mezzi finanziari necessari. Non si costruisce un'opportunità nuova senza impegnare risorse. La scarsità di fondi regionali propri per finanziare questo segmento di formazione determinerà l'inattuabilità della legge. Non si può pensare di finanziare un sistema di FP nell'ambito del diritto alla formazione servendosi dei fondi europei, che per loro natura sostengono azioni singole innovative e rispondono ad esigenze diverse da quelle previste dalla legge 144/99 per l'obbligo formativo.
- Sancito il diritto alla formazione fino al 18° anno, ne deriva che in ogni Regione i giovani in tale fascia di età debbono potere trovare la possibilità di espletare tale diritto, creando opportunità facilmente fruibili attraverso un reale coordinamento delle Regioni su tale obiettivo. Se la FP deve rispondere a esigenze territoriali sono, però, necessari punti di riferimento comuni e ben visibili, anche a livello nazionale. Ciò vale soprattutto per quanto concerne la definizione degli standard nazionali rapportati alle legittime esigenze territoriali.
- Correlata a tale esigenza è l'individuazione di un quadro di riferimento di qualifiche riconosciute a livello nazionale, sul modello, ad esempio, delle professioni regolamentate in territorio tedesco, ovviando opportunamente ai rischi di un eccesso di irrigidimento.
- Per rendere credibile l'impegno nella FP iniziale e obbligatoria, è necessario procedere rapidamente verso l'accreditamento delle strutture deputate a questa funzione sulla base di criteri standard nazionali e regionali oggettivi e condivisi. L'obbligo formativo non può essere un affare, ma un servizio serio ai giovani e la mondo del lavoro.
- Per assicurare continuità e certezza di risposta all'obbligo formativo, appare improponibile l'applicazione meccanicistica del ricorso allo strumento degli avvisi pubblici anno dopo anno, come avviene per l'attribuzione degli interventi del FSE. Una prassi di tale natura non permetterebbe a nessun soggetto attuatore (Ente, o Centro, o Agenzia) di dotarsi di risorse umane e strutturali, senza la previsione di un'oggettiva continuità pur subordinata al permanere dei requisiti di accreditamento iniziale. Questo non significa che la formazione nella fascia fino ai 18 anni non debba essere progettuale e aperta ai continui cambiamenti che il mercato del lavoro e le caratteristiche territoriali richiedono.
- In rapporto alla gradualità di attuazione dell'obbligo formativo, a cominciare dall'anno 1999-2000 indicato nello stesso articolo di legge, appaiono

opportune e da socializzare iniziative di sperimentazioni di percorsi formativi nel segmento della FP iniziale, come nel caso della regione Lazio e delle Regioni del centro, evidenziando che tali percorsi sperimentali si caratterizzano per una nuova specificità, rispetto a quelli tradizionali di prima formazione, per il fatto che si debbono prevedere oggettive opportunità di *interazione* con il sistema scolastico, attraverso l'acquisizione di crediti formativi da certificare nell'articolazione pluriennale dei relativi cicli temporali.

- Nel contesto di *interazione* tra sistema scolastico e sistema di FP iniziale, sempre con riferimento all'obbligo formativo, si potrebbe avviare anche un auspicabile orientamento per creare criteri omogenei che permettano di assicurare un *sistema* di crediti formativi.
- Un'ultima condizione riguarda la collocazione di pari dignità del sistema di FP nell'ambito del sistema educativo e i relativi rapporti con il sistema scolastico, con speciale riferimento alle istituzioni scolastiche statali: sarebbe inaccettabile perseguire obiettivi egemonici nell'area degli interventi educativi e formativi. La scuola può collaborare a far nascere, attraverso le proprie strutture, un buon sistema di FP anche nell'ambito dell'obbligo formativo, ma condividendo con tutti gli altri soggetti le stesse regole, specie in ordine ai requisiti di accreditamento, se si perseguono obiettivi comuni.

## **L'apprendistato all'interno del secondo canale**

La legge 144/99 prevede, come già accennato sopra, che l'obbligo formativo fino al diciottesimo anno possa essere assolto anche tramite *l'esercizio dell'apprendistato*. Il contratto di lavoro diventa perciò l'unico possibile fino al diciottesimo anno di età.

L'istituto dell'apprendistato è già stato rinnovato dalla legge 196/97. Poiché la fascia di età che interessa l'apprendistato è ben più ampia di quella che riguarda l'obbligo formativo, sembrano pertinenti alcune considerazioni particolari relative a tale fascia di giovani.

- Il contratto di apprendistato può facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, prevedendo sgravi contributivi per le imprese, che assumono giovani sprovvisti di una formazione mirata per un loro inserimento dinamico e qualificato nel mondo del lavoro. Ciò motiva l'istituzione di un contratto che deve assicurare una valenza formativa per giovani in minore età e offrire un percorso "progettato" di formazione di tali giovani.
- Ma un'impresa può essere un'istituzione formativa? La risposta è positiva, se si superano concetti limitati e libreschi relativi alla formazione. Molte competenze e conoscenze si acquisiscono nella realizzazione pratica di un'attività; si impara facendo. Coerentemente, infatti, il nuovo contratto di apprendistato prevede la presenza di un tutor di impresa, che si prende perciò cura di insegnare a fare, ma anche di far scoprire il perché si fa in

un certo modo, si assumono determinati comportamenti, ecc. Per un'impresa ogni contratto di apprendistato dovrebbe essere percepito non solo come opportunità di introdurre al lavoro dei giovani ma come investimento nelle risorse umane dell'azienda e dello stesso sistema nazionale, se si vuole garantire uno sviluppo futuro. Tale obiettivo è raggiungibile se presso l'impresa si elabora un percorso formativo da sviluppare e da portare avanti attraverso la funzione strategica del proprio tutor. Pensare, per esempio, di avvicinarsi ai modelli di apprendistato dei Paesi di tradizione tedesca senza concepire l'apprendistato in impresa come formazione strutturata, cioè con propri obiettivi e strumenti idonei al loro conseguimento, genera soltanto illusioni e frustrazioni. Se si vuole continuare il raffronto, bisogna precisare subito che il sistema duale tedesco fissa "rigidi programmi di formazione", che tutte le aziende devono attuare quando assumono soggetti con contratto di apprendistato. Si potrebbe osservare come tale modello "rigido" non risulti il più adatto alla nostra situazione italiana, ma l'osservazione non può contrastare con l'esigenza di disporre di un reale progetto unitario di formazione in azienda, quando a tale azienda si affida, per legge, la responsabilità di assicurare a tali contrattisti il diritto/dovere inerente all'obbligo formativo fino al diciottesimo anno di età. Un'offerta formativa improvvisata e strumentale risulterebbe certamente "moneta falsa" per tali giovani, non spendibile nel loro futuro.

- In questo contesto, la formazione "complementare" fuori dall'impresa diventa un'opportunità offerta all'impresa stessa per aiutarla nel suo progetto di sviluppo complessivo e formativo. Diversamente, impresa e lavoratore in apprendistato vedranno nella formazione una costrizione; l'imprenditore la considererà una perdita di tempo di lavoro e l'apprendista la valuterà come un ritorno a quel mondo scolastico che pensava di aver definitivamente lasciato perché non rispondente alle proprie aspettative.
- La seconda gamba del sistema educativo italiano, quella che valorizza l'esperienza del lavoro tra i 15 e i 18 anni nel contratto di apprendistato o nei laboratori dei CFP, è stata una conquista del patto sociale e della legge 144/99; potrà diventare una grande opportunità di crescita per il sistema Italia e un'efficace risposta alle esigenze di molti giovani nella misura con cui verrà portato avanti tale impegno innovativo, in modo particolare dalle Regioni, cui è affidato istituzionalmente il sistema della FP.
- Infine, sembra utile precisare che le Regioni sono chiamate a potenziare il segmento della formazione in apprendistato, non come alternativa ad un qualificato e rinnovato sistema di FP iniziale, ma favorendo la collaborazione tra Centri e Agenzie formative accreditate e le imprese interessate ad offrire posti di apprendistato.

## **Il riordino dei cicli di istruzione**

Di questo argomento "Rassegna CNOS" si è già interessata in modo particolare nelle vicende che hanno accompagnato la discussione del docu-

mento Berlinguer. Le novità introdotte nel relativo disegno di legge, in discussione presso la competente commissione della Camera, sono focalizzate soprattutto sulla diversa strutturazione del ciclo primario e secondario. Ovviamente, alcune posizioni problematiche sono derivate dalla soluzione data dalla legge 9/99 sull'innalzamento dell'obbligo scolastico e sulla istituzionalizzazione dell'obbligo formativo fino ai diciotto anni di età contenuto nell'articolo 68 della 144/99, che sembra aver superato in positivo alcune questioni.

Come avviene in tutte le leggi "quadro", anche il riordino dei cicli suppone altri tasselli che portino la scuola in Italia a migliorare la sua qualità, ma è importante che la cornice dentro la quale si realizzeranno i contenuti non sia tale da impedirne un armonico sviluppo.

La proposta lascia prevedere un obbligo di istruzione all'interno del sistema della scuola fino al primo biennio del ciclo secondario (15 anni); in tale biennio e soprattutto nell'ultimo anno sono previsti moduli di integrazione con la FP per orientare i giovani nelle loro scelte e indirizzare verso il sistema regionale di FP coloro che lo scelgono. La sperimentazione di tali moduli è già possibile anche nell'attuale primo anno obbligatorio della scuola secondaria superiore. La forte impronta orientativa del biennio del ciclo secondario, prima di una scelta più specifica e determinata nel triennio, dà all'ultimo anno dell'obbligo nelle strutture scolastiche una caratteristica di terminalità di un percorso orientativo, con la possibilità di operare una scelta definitiva o di uno specifico percorso scolastico o dei percorsi di FP nel periodo successivo, quello interessato all'obbligo formativo. Si può discutere se sia opportuno un orientamento di tipo professionale attraverso moduli specifici fin dal primo anno del biennio o solo nel secondo: la risposta è dibattuta anche nell'area dei pedagogisti e degli psicologi, che analizzano le diverse situazioni reali di ragazzi/e dai 13 ai 15 anni; educare anche attraverso il lavoro in tale età può essere un aiuto, ma certamente gli interventi di integrazione che sono realizzabili non possono configurarsi come uno specifico cammino di FP mirato al rilascio di una qualifica riconosciuta, caratteristica propria dell'identità del segmento della FP iniziale. Tali iniziative potrebbero portare al rischio di un ritorno verso quelle esperienze pratiche, previste nelle "applicazioni tecniche" nell'istituzione della scuola media unica e finite, con le varie riforme dei programmi, nelle pratiche scolasticistiche della "educazione tecnologica".

L'auspicio è che la legge in oggetto preveda, nell'ambito del sistema educativo, la dimensione della FP non ridotta a puro strumento delle politiche attive del lavoro, anche se questo rimane importante, ma componente di un sistema educativo globale e con l'obiettivo di assicurare un inserimento dinamico e qualificato nella vita e nel mondo del lavoro.

## **L'obbligo scolastico**

Il tempo delle polemiche è passato, ora si tratta di realizzare nel primo anno dell'ordinamento attuale della scuola secondaria superiore gli obiettivi di assolvimento dell'obbligo fino ai 15 anni.

Della legge 9/99 abbiamo già detto i gravi limiti; del decreto "o regolamento" attuativo, che a metà del mese di giugno è all'esame delle Commissioni parlamentari, se ne auspica la rapida e definitiva approvazione a superamento delle generalizzate forme di incertezza comportamentale ed operativa. Nell'articolo 7 del testo del decreto in esame si prevede la possibilità di sperimentazione di assolvimento dell'obbligo d'istruzione in progetti di percorsi formativi svolti nei CFP, in convenzione con le istituzioni scolastiche della secondaria superiore; ma il trascorrere del tempo sembra rendere sempre più difficile tale sperimentazione.

Al di là delle vicende di tale decreto/regolamento, rimane lo sforzo fatto nell'elaborazione dello strumento perché, in prima attuazione della legge 9/99, si possa rispondere in maniera opportuna alle esigenze dei giovani iscritti nei CFP.

La ricostruzione del sistema educativo italiano sta procedendo, anche se in questi ultimi tre mesi non si sono fatti passi conclusivi, verso la definizione complessiva del disegno di riforma.

Dopo la legge sull'innalzamento dell'obbligo di istruzione, è stato pubblicato il regolamento attuativo del primo articolo della medesima.

L'obbligo formativo fino ai 18 anni è legge (L. 144/99, art. 68), ma la sua piena attuazione è subordinata ancora all'emanazione del relativo Regolamento.

In Parlamento, il Senato ha approvato il DDL sulla parità e la Camera il DDL sul riordino dei cicli: ora i due DDL sono stati trasmessi all'altro ramo del Parlamento per l'approvazione definitiva, che però non sembra imminente.

L'autonomia scolastica è in fase di sperimentazione, nell'attesa di divenire realtà consolidata con la regolamentazione dell'art. 21 della Bassanini.

Il decentramento alle Regioni della politica scolastica relativa all'organizzazione dell'offerta di istruzione e di formazione sul territorio procede, ma contemporaneamente il MPI monopolizza in proprio l'organizzazione dei "Centri per la formazione degli adulti", senza tenere minimamente conto delle prerogative regionali in materia di FP, anche continua.

Il Regolamento attuativo dell'articolo 17 della legge 196, destinato a creare un nuovo quadro istituzionale per il sistema di FP, in sostituzione di quello previsto nella relativa legge-quadro 845/78, è rimasto fermo per mesi nella attesa di registrazione alla Corte dei Conti, per finire poi con la relativa trasmissione da parte del medesimo Organo alla Corte Costituzionale, perché ritenuto in contrasto con il dettato della Costituzione. Nessun sospetto o contrasto, invece, vengono sollevati nei confronti della prevista Agenzia chiamata a sostituire il ruolo e le funzioni dell'attuale UCFOPL per il sistema di FP, Agenzia che, messa sotto l'egida del MPI, avrà anche il compito di accreditare da Roma le strutture operanti nell'area della FP, lasciando intravedere che le strutture operative del sistema scolastico, perché "statali", saranno tutte automaticamente accreditate.

Un susseguirsi, quindi, di provvedimenti non sempre coerenti tra loro, che lasciano perplessi e rendono difficile la composizione di un quadro complessivo i cui tratti salienti non risultano né armonici né ancora totalmente definiti.

La partita in gioco è grande e di forte spessore anche culturale: il nuovo sistema educativo, che sta nascendo, lascerà spazio ancora alla FP regionale affidata a strutture pubbliche regionali, a strutture del privato sociale e ad altre strutture purché accreditate dalla Regioni? Oppure sarà attribuito alla sola scuola il compito, oltre che di istruire, anche di formare profes-

sionalmente i giovani sia nella formazione iniziale sia in quella superiore, avendo come unico partner in tutto il processo solamente l'impresa? Ma se così fosse, sarà essenzialmente la sola scuola "statale" a fare tutto ciò, perché la legge sulla parità, così come si sta configurando, riconoscerà sì la sopravvivenza di scuole pubbliche "non statali", ma queste saranno condannate nel giro di pochi anni alla morte per mancanza delle relative risorse finanziarie. In tale prospettiva, agli Enti storici di FP potrebbero, forse, essere riservati gli interventi formativi per le fasce più deboli, gli handicappati, i socialmente esclusi e, al massimo, il compito di recuperare i *drop-out* dal sistema formativo.

### **L'Associazione "FORMA"**

Di fronte a queste sfide di portata strategica per il futuro del nostro Paese, sette Enti o Federazioni operanti nel campo della FP e che ispirano la loro azione alla dottrina sociale della Chiesa, hanno recentemente deciso di confluire nell'Associazione nazionale FORMA. L'Associazione persegue l'intento di unire le forze, che si riconoscono in un'unica ispirazione di fondo, per mettere al servizio delle nuove generazioni italiane l'esperienza maturata in lunghi anni di studio, di ricerca, di sperimentazione e di interventi operativi nel sistema di FP.

Tale scelta associativa dovrebbe, tra l'altro, porre un argine al tentativo in atto di delegittimare gli attori che, pur tra tante difficoltà, hanno operato da pionieri per molti anni nell'area della FP. Pur riconoscendo i relativi limiti e insufficienze della propria azione, soprattutto in alcune parti del Paese, questi Enti di ispirazione cristiana hanno acquisito un patrimonio di capacità di progettazione, di innovazione e di realizzazione, che costituisce un capitale di risorse umane da valorizzare al meglio e che non può essere disperso. A conferma basterebbe rilevare che nelle Regioni dove il sistema formativo è maggiormente assente, come la Campania, proprio in queste si sono operate scelte politiche che hanno distrutto il sistema degli Enti del privato sociale pubblicizzandone il personale.

Ma al di là di un'azione difensiva, la nuova Associazione vuole rispondere soprattutto al bisogno di dare peso e rappresentanza formativa e politica di qualità nei confronti dell'innovazione del sistema formativo italiano, che si va delineando come un sistema integrato, in cui interagiscono, conservando le proprie peculiarità e valori, il sistema scolastico, il sistema universitario, il sistema della FP regionale e quello dell'impresa. In questa integrazione, il sistema regionale della FP appare immediatamente l'anello più debole dal punto di vista istituzionale: solo la capacità di coordinamento e di sinergia tra le Regioni e gli Enti di FP può assicurare una nuova immagine e una nuova forza del sistema complessivo. L'Associazione FORMA è un passo verso questo tipo di messa in comune di capacità e di esperienze per far crescere e migliorare il sistema della FP nel suo complesso e renderlo idoneo ad interagire con gli altri sistemi, per l'avvio di un sistema integrato nazionale di istruzione e formazione, in cui le capacità e le peculiarità di ognuno siano al

servizio della crescita delle giovani generazioni, nella prospettiva della realizzazione della istruzione e formazione per tutto l'arco della vita.

Ovviamente, FORMA avrà un ruolo strategico significativo se anche nelle singole Regioni gli Enti operanti, e che si riconoscono nella stessa ispirazione ideale, sapranno dar vita ad analoghe associazioni regionali, al fine di realizzare a livelli decentrati quanto l'Associazione Nazionale si propone.

“Rassegna CNOS” esprime il proprio augurio all'Associazione FORMA, perché sappia realizzare quanto si propone e assicuri, in Italia e in Europa, un miglior servizio ai giovani e ai lavoratori.

### **L'Assemblea Nazionale sulla scuola cattolica**

Dal 27 al 30 ottobre 1999 a Roma, presso l'Hotel Ergife, si terrà l'Assemblea Nazionale sulla scuola cattolica, dal tema “Per un progetto di scuola alle soglie del XXI secolo”. Non si tratta di un'Assemblea della Scuola Cattolica, ma “sulla” scuola Cattolica: non è tanto o soltanto una riflessione che la scuola cattolica fa su se stessa, ma una presa di coscienza che tutta la Chiesa italiana vuole acquisire sul significato che la scuola cattolica ha alle soglie del 2000. La scuola cattolica, infatti, non intende parlare solo a se stessa o di se stessa, ma vuole offrire il proprio contributo specifico a tutta la scuola italiana e presentarsi come una realtà viva e capace di svolgere un autentico servizio educativo a tutto il Paese.

Il crescente interesse della Chiesa italiana al tema della istruzione e formazione è altamente significativo in un momento in cui si chiede a tutta la società di contribuire con i propri valori al cambiamento dello stato sociale. La scuola e la FP sono elementi fondamentali di uno stato sociale, che vuole assicurare ai propri cittadini possibilità vere di inserimento dinamico nel modo in cui vivono.

Ma, mentre nella sanità, nelle pensioni e nel servizio alle fasce più deboli della società lo Stato si apre sia al mercato sia al sociale privato, nell'area dei servizi scolastici il paradigma della scuola “statale”, come unica agenzia formativa, rimane sempre molto forte, anzi sembrerebbe camminare in senso inverso. Basta constatare come non pochi, anche all'interno dell'ambito ecclesiale, non sappiano distinguere, senza separare, la “scuola pubblica” e la “scuola statale”: per anni, certo, l'unico problema che sembrava interessare la Chiesa italiana era la difesa dell'ora di religione nelle scuole statali. Oggi, l'ampliarsi dell'orizzonte non può che fare piacere anche alle istituzioni educative che curano la FP partendo dalle proprie radici cristiane.

### **La sperimentazione dell'obbligo di istruzione nella FP**

Si è avviato il nuovo anno scolastico, in cui si attua l'innalzamento dell'obbligo scolastico fino al 15° anno. La regolamentazione dell'art. 1 della relativa legge 9/99 è stato pubblicato ad anno scolastico praticamente avvia-

to ovunque. I numerosi giovani quattordicenni, che in fase di preiscrizioni avevano scelto il canale della FP, si sono dovuti iscrivere obbligatoriamente ad una scuola media superiore. In alcuni contesti, tramite convenzioni tra Provveditorati agli Studi, Regioni e/o Province, scuole e CFP, ai giovani che avevano scelto la FP è stato proposto di rimanere nei Centri, inserendo però nella progettazione del percorso formativo moduli culturali predisposti per lo più dal sistema scolastico e moduli “tecnico operativi” di competenza del Centro. Sarà interessante rilevare, al termine dell’anno di tale anno, se vi è stata una reale integrazione nel percorso formativo dei giovani o se vi sono stati due interventi paralleli e non comunicanti quanto ad approccio pedagogico e didattico. La permanenza nei Centri ha certamente il vantaggio di permettere ai giovani di stare fisicamente nel luogo da loro prescelto e di avere una sede di formazione unica e definita. In altri contesti, che sono forse i più numerosi, saranno attuabili solo moduli formativi più o meno consistenti nella prospettiva dell’orientamento. La sperimentazione di tali moduli ha un’importanza notevole, in quanto tale tipo di attività modulare orientativa è prevista, anche se in un contesto organizzativo diverso, nel disegno di legge sul riordino dei cicli. Se la frequenza di tali moduli riuscirà a rendere la scelta degli allievi al termine dell’anno più cosciente e serena, essi avranno raggiunto già un buon risultato. Vi è, infatti, il pericolo che al termine del primo anno di scuola media superiore abbiano assolto l’obbligo scolastico, ma si sentano semplicemente degli espulsi dal sistema di istruzione dopo aver perso un anno inutilmente, con nessun interesse a ripercorrere qualsiasi cammino strutturato di formazione, anche di tipo professionale. Questo risultato sarebbe proprio il contrario di quanto l’innalzamento dell’obbligo di istruzione si era posto come obbiettivo.

Invece di innalzare l’obbligo per legge, cosa relativamente facile, la sfida da vincere è, e resta, quella di rendere più appetibile a tutte le fasce di giovani la scuola, con percorsi che rispondano alle loro reali esigenze, che sono certamente diversificate. La scuola media superiore italiana, pur con tutte le modifiche che sono state introdotte, resta una scuola uguale per tutti nei metodi di approccio al sapere (scuola del libro e del manuale) e selettiva (in questo è rimasta, nell’impianto, la scuola gentiliana, tenendo presente che per Gentile tale è solo il Liceo, mentre, per dare a tutti le stesse opportunità, si sono progressivamente “licealizzati” nell’approccio metodologico anche gli Istituti tecnici e quelli professionali nonché, in alcuni aspetti, anche la scuola media; persino l’educazione fisica è diventata un “libro”!). Forse è tempo di pensare che ognuno deve poter usufruire di un cammino di formazione appropriato, capace di far crescere le proprie capacità e opportunità, senza sentirsi obbligato in un letto di Procuste che, invece di esaltare le potenzialità, obbliga ad adattarsi a un unico tipo di percorso prefabbricato. La scuola italiana oggi, così com’è, può essere considerata la migliore del modo per i molto dotati sotto il profilo dell’intelligenza speculativa o provenienti da fasce sociali culturalmente forti; ma per tutti coloro che arrivano stentatamente al “sufficiente” al termine della scuola media e poi intraprendono percorsi scolastici “licealizzati e selettivi” si deve poter pensare a cambiare

l'approccio metodologico e didattico, se non si vuole spendere grandi capitali per giungere a risultati modesti. Da questo punto di vista quanto stabilito nel Regolamento dell'obbligo scolastico può essere considerato un vero passo in avanti nella logica della modularità e dell'orientamento, anche se può sembrare dettato dal fatto che in una scuola, così come è e rimane, vengono a forza immessi giovani che debbono entrarci solo perché precettati per legge.

### **La sperimentazione dell'obbligo formativo nella FP**

L'articolo 68 della legge 144/99 ha introdotto l'obbligo formativo fino ai 18 anni. La pluralità di percorsi per giungere con reali competenze all'inserimento nel mondo del lavoro è un fatto di grande rilevanza. L'obbligo più che i giovani deve investire chi ha il dovere di predisporre le condizioni e gli strumenti perché tale obbligo venga adempiuto. Nell'attesa di un regolamento attuativo di tale obbligo, la difficoltà maggiore non riguarda le scuole, che per i giovani fino al 18° anno sono dotate di strutture e di percorsi formativi consolidati, ma la FP regionale e l'apprendistato. L'iniziativa politica delle Regioni in questo campo è indispensabile per presentare progetti e reperire fondi perché la possibilità di un secondo canale formativo professionalizzante e regionale divenga realtà. Con notevole rapidità di risposta alle esigenze, molte Regioni stanno iniziando la sperimentazione di tale percorso formativo: al termine del luglio scorso, la Tecnostruttura delle Regioni per il FSE ha socializzato il documento Lucisano con le linee di un progetto di FP sul quale iniziare la sperimentazione per il primo anno. Solo se vi sarà una volontà comune delle Regioni per avviare la creazione del secondo canale, questo potrà decollare e vincere una grande sfida culturale a servizio dei giovani e del Paese. Si tratta non soltanto di progettare e programmare, ma di monitorare la sperimentazione, di accreditare le strutture in grado di realizzarla, di certificare crediti e esiti formativi, in modo serio e riconoscibile anche a livello nazionale, sia nei confronti del sistema scolastico che delle imprese. Non si può non congratularsi con l'Assessore Piero Lucisano della Regione Lazio, che, fin dal momento dell'approvazione della legge 144/99, si è attivato per progettare e coordinare tale sperimentazione, a nome delle altre Regioni. La sfida della creazione di un canale regionale di formazione iniziale è la premessa perché in Italia si affermi istituzionalmente il sottosistema della FP al fine di scongiurare il rischio che questo non venga ridotto ad una pura sommatoria di azioni, per la maggior parte programmate e finanziate dal FSE. Queste azioni hanno senso se creano innovazione e ricadute in un sistema, ma non approdano a risultati realmente duraturi se tale sistema non esiste.

### **Riordino dei cicli di istruzione**

Il DDL sul riordino dei cicli di istruzione ha fatto un passo avanti. "Rassegna CNOS" ha partecipato in questi anni al dibattito su tale tema e

continua ad apportare spunti di riflessione sull'argomento. Dal punto di vista della FP regionale, l'indicazione principale che potremmo dare, all'interno dell'articolazione dei due cicli ipotizzati nello schema 7+5 (approvato dalla Camera dei deputati e del quale non vogliamo ora valutare le relative implicanze), è assicurare, fin dal primo biennio del ciclo secondario, un indirizzo scolastico che, accanto agli altri previsti, abbia come sbocco preferenziale la scelta dei percorsi di FP iniziale successivi all'obbligo di istruzione. Tale soluzione, se introdotta, può realmente superare il rischio di scelte di ultima spiaggia nei percorsi di FP per quanti hanno incontrato difficoltà nei previsti indirizzi scolastici del biennio "orientativo" dai 13 ai 15 anni. Ciò che risulta urgente, ovviamente, è di giungere al più presto alla conclusione di questo travagliato cammino di riforma, perché il dilazionare ulteriormente tale riforma è sicuramente la scelta peggiore che si può fare in questo momento.

### **La regolamentazione dell'articolo 17 della L. 196/97**

Dopo essere stata ferma per molti mesi alla Corte dei Conti, questa, invece della registrazione, ha trasmesso il Regolamento dell'art. 17 alla Corte Costituzionale, rilevandone, a suo avviso, elementi di incostituzionalità. Non si capisce perché, se vi erano elementi di tale tipo, si sia proceduto dopo mesi a compiere tale atto. Il risultato immediato di questa decisione è di lasciare il sistema di FP senza una propria legge quadro nazionale. L'invasione di un campo, che è di competenza costituzionale delle Regioni, da parte degli apparati centrali dello Stato è certo nella attuale realtà un dato di fatto sempre più riscontrabile; ciò che risulta oscuro è perché tali riserve valgano solo in certi casi e non invece, per esempio, per quanto riguarda i fondi per la Formazione Tecnico Professionale Superiore, che è pur sempre FP di competenza regionale, ma vengono impunemente attribuiti, per legge, al Ministero della Pubblica Istruzione, senza che nessun dubbio nasca circa la costituzionalità di tale monopolizzazione di fatto.

Ciò potrebbe essere valutato come un ulteriore elemento che concorre a realizzare un deliberato disegno che ha come obiettivo finale di porre tutta l'ampia fascia della formazione in Italia, dalla materna, al diploma e al dopo diploma, sotto l'egida esclusiva del solo sistema scolastico; mentre alle Regioni verrebbe riservata la possibilità di programmare la presenza di tali strutture sul territorio, ridotte a un "ministero senza portafoglio", con possibilità di mettere qualche bastone tra le ruote, ma senza alcuna competenza istituzionale. Ciò potrebbe essere confermato facendo riferimento anche alla gestione di una notevole quantità di capitali derivanti dal FSE, destinati certamente alla FP (e perciò costituzionalmente di spettanza regionale) ma che invece vengono gestiti direttamente dal MPI. Lo scontro tra un apparato centrale burocratico, strutturalmente dotato di capacità amministrative e di mezzi strumentali, come è l'attuale Ministero della Pubblica Istruzione, ha come facile risultato la prevalenza del più forte sull'armata disarticolata del-

le Regioni, nelle quali non sempre vi sono presenti professionalità tali da contrastare la tendenza in atto.

L'auspicio è che interventi puntuali a superamento delle difficoltà incontrate vengano al più presto emanati, per rendere meno precaria la vita e la professionalità degli operatori pubblici e privati che operano nel sistema di FP regionale.

## **La risorsa umana nel campo della FP**

Uno dei problemi maggiori che investono il sistema della FP regionale riguarda le risorse umane a disposizione. Infatti, gli operatori di FP nel confronto con gli operatori della scuola possono presentare, in alcuni contesti, una preparazione culturale di base meno adeguata rispetto ai nuovi obiettivi che vengono indicati per i percorsi dell'obbligo scolastico e dell'obbligo di formazione. Ciò può riguardare soprattutto alcuni degli operatori tecnico-pratici, chiamati a svolgere il loro compito formativo perché dotati di una riscontrata professionalità tecnica, acquisita sovente sul campo del lavoro. Il mutare delle realtà tecnologiche e del modo di lavorare odierno può aver reso obsolete le loro competenze, per cui si rende necessario un delicato intervento di "manutenzione" delle professionalità dei formatori, soprattutto di quelli la cui professionalità di base permette un intervento efficace. Del resto la formazione dei formatori è sempre stato un tema forte e importante per i formatori del sistema di FP e, a tutti i livelli, essi hanno avuto a disposizione tempi e opportunità di formazione e di aggiornamento specifico. Basterebbe ricordare che i CCNL di lavoro della categoria hanno da anni previsto nell'orario lavorativo tempi di formazione individuale o collettiva, stabilendo l'obbligo per il personale degli Enti di aggiornarsi, di riqualificarsi ed essere disponibili a partecipare ad iniziative formative in vista della riconversione professionale (CCNL 1994-97, art. 35).

A livello nazionale, anche a seguito dei risultati di un'apposita ricerca dell'ISFOL su un quadro di standard per i formatori, sta per prendere avvio anche un progetto di formazione a distanza degli operatori della FP pubblica o gestita dagli Enti convenzionati, che fanno riferimento alla legge 40/87. Tale progetto potrà coinvolgere un numero notevole di operatori, soprattutto in vista delle trasformazioni necessarie dei Centri, con l'introduzione di figure strategiche, che studi e ricerche di questi anni segnalano come indispensabili per la trasformazione dei CFP in senso polifunzionale o agenziale. Il progetto, denominato FADol (formazione a distanza on line), è triennale nel suo impianto, ma potrà erogare formazione per almeno due anni prolungabili per altri due. La gestione del progetto, per quanto riguarda la realizzazione dei *software* didattici e l'erogazione del servizio formativo, è stata affidata, tramite bando di gara, a un raggruppamento temporaneo d'impresa costituito dai maggiori Enti Nazionali (ENAIIP, IAL/CISL, ENFAP/UIL, SMILE, CNOS-FAP, CIOFS/FP) e da FINSIEL per la realizzazione tecnologica dei *software* multimediali.

La parte più importante di qualsiasi rinnovamento sta nella valorizzazione delle risorse umane. L'ambizione del progetto FADol e degli Enti che vi hanno messo mano è di dare un forte impulso alla modernizzazione delle risorse umane impegnate nella FP, perché si abbia un servizio sempre più moderno, efficiente, a favore dei giovani, dei lavoratori, delle imprese e di tutto il sistema Italia.





## Le incertezze attuali

Due anni fa il Presidente dell'ISFOL, prof. Colasanto, aveva iniziato la presentazione del "Rapporto annuale" paragonando i cambiamenti istituzionali che stavano nascendo nel sistema educativo italiano ad un cantiere di costruzione, simile a quello che a Berlino sanciva la nascita di una nuova unità in una piazza, che era al punto di confluenza tra le due vecchie parti separate della città. Il cantiere berlinese ha terminato i suoi lavori, mentre quello che dovrebbe costruire un nuovo sistema educativo "integrato" in Italia è ancora aperto e i lavori lasciano solo intravedere le strutture portanti della costruzione.

Mentre le discussioni sulla riforma del sistema scolastico erano vivaci, il sistema della FP pareva aver trovato con prontezza, attraverso la legge 196/97, una nuova strutturazione. La FP rinnovata, la valorizzazione formativa dell'apprendistato e l'introduzione e diffusione dei tirocini formativi aprivano una strada ricca di opportunità.

Contemporaneamente, i radicali cambiamenti introdotti nelle strutture preposte alle politiche del lavoro attraverso il loro decentramento, conferendo un ruolo istituzionale primario alle Regioni e alle Province, aprivano spazi nuovi per una migliore programmazione dell'offerta formativa radicata nel territorio e punto qualificante delle politiche attive del lavoro.

Recentemente, l'articolo 68 della legge 144/99 ha sancito l'istituzione dell'obbligo formativo per tutti i giovani fino al compimento del diciottesimo anno di età, al fine di assicurare a quanti vogliono entrare nel mercato del lavoro il superamento di situazioni di precarietà attraverso l'acquisizione di un titolo di studio adeguato o una qualifica professionale riconosciuta.

Tutto quest'apparato legislativo, però, attende una sua concreta realizzazione.

L'articolo 17 della legge 196/97, che riguarda la riforma della FP, richiedeva un regolamento attuativo: sono passati ormai più di due anni, ma non vi sono segnali certi di una rapida soluzione del problema posto dalla Corte Costituzionale circa la legittimità del relativo impianto legislativo. La ricaduta negativa di tale situazione di stallo penalizza direttamente il sistema di FP che, non avendo più a supporto istituzionale la legge-quadro 845/78, ormai superata nei fatti, si trova senza riferimenti nazionali per una reale prospettiva di sistema.

In particolare, gli Enti di FP si trovano senza gli strumenti concreti previsti dalla 169/97 per il loro rinnovamento. Il rinnovo del CCNL degli operatori della FP convenzionata, scaduto da anni, non viene avviato, perché manca un quadro di riferimento istituzionale che dia qualche certezza ad Enti ed operatori.

In mancanza di leggi e normative quadro a livello nazionale, l'operato delle Regioni presenta una polverizzazione dei relativi sistemi di FP, dovuti più ad approcci diversificati al problema formativo che alle esigenze specifiche del contesto territoriale.

La creazione di un'Agenzia nazionale per l'istruzione e FP, in fase di attuazione, evidenzia il rischio di una prospettiva di protagonismo del sistema scolastico, più che la creazione di un sistema integrato di sottosistemi di pari dignità. Un segnale di tale prospettiva lo si può riscontrare, anche legislativamente, nelle modalità adottate per l'istituzione della FIS e, in particolare, dell'IFTS nonché nell'attivazione dei Centri per la cultura e la formazione degli adulti, confermando scelte di protagonismo della scuola anche nell'area della FP, a cui si ricorre per una funzione di integrazione puramente strumentale al sistema scolastico.

Queste situazioni di incertezza sul futuro della FP sono chiaramente percepite ormai da molti. Nell'editoriale "Corriere Lavoro" in Corriere della Sera del 21 gennaio 2000 dal titolo "Virtù, splendori mediatici e «morte» della formazione professionale", Walter Passerini affermava che "la formazione professionale continuerà a riempire le pagine dei giornali, ad occupare spazi video, ad interessare convegni e discussioni, ma nel frattempo le riforme legislative iniziate con la 196/97 non trovano attuazione e lasciano l'intero sistema senza regole e senza prospettive".

Non possiamo dissentire da tale percezione di prospettiva sul futuro del sistema di FP italiano. Tale sistema, nato nell'immediato dopoguerra per iniziativa del Ministero del Lavoro e della P.S. per rispondere in modo concreto ai bisogni dei giovani e adulti che cercavano lavoro in anni difficili, divenuto nel '72 di competenza regionale, regolato nel '78 dalla legge quadro nazionale 845 sulla base del pluralismo delle istituzioni a ciò deputate, corre il rischio, in questi ultimi anni, di essere abbandonato a se stesso in mezzo al guado delle riforme.

Un diverso panorama viene offerto a chi guarda al sistema dell'istruzione scolastica, dove si vanno componendo le varie tessere del mosaico delle riforme in cantiere. L'autonomia scolastica e la sua regolamentazione hanno dato l'avvio a sperimentazioni diffuse sul territorio, ricercando anche la valorizzazione degli interventi degli Enti locali.

La legge sull'innalzamento al quindicesimo anno di età dell'obbligo di istruzione è entrata, ormai da alcuni mesi, nella sua fase attuativa pur con tutte le problematicità delle diverse situazioni locali. La legge sul riordino dei cicli scolastici è stata approvata in un contesto di minor consenso politico e culturale rispetto a quello prefigurato all'inizio del suo percorso. Tuttavia, il quadro ordinamentale del sistema dell'istruzione scolastica definito dalla legge permette per i prossimi anni, quantomeno, un riferimento certo per la programmazione e progettazione dei conseguenti interventi. La legge sulla scuola paritaria, pur con rilevanti limiti derivanti dalla non parità finanziaria, sta per giungere all'approvazione definitiva, legittimando in tal modo le iniziative di integrazione tra le istituzioni scolastiche statali e quelle non statali.

Allo scopo di focalizzare specifici aspetti della complessa situazione accennata, si evidenzieranno di seguito le prospettive che si possono evincere da alcune considerazioni attorno ai principali documenti che hanno per oggetto problematiche della FP relative al più vasto ambito della situazione della società italiana e del suo sistema educativo complessivo.

## **Rapporto ISFOL 1999**

Come ogni anno, puntualmente, l'ISFOL presenta il suo Rapporto su "Formazione e occupazione in Italia e in Europa". Nelle considerazioni generali, al primo punto "La riforma a metà", si evidenzia positivamente l'avanzamento del processo di trasformazione in corso, ma si sottolinea la mancata soddisfazione di tutte le attese. Nell'anno 1999 è stato introdotto l'obbligo formativo fino al diciottesimo anno di età, si è avviato il nuovo esame di Stato, sono state attivate sperimentazioni nell'ambito del nuovo apprendistato e nell'IFTS, sono stati attuati l'autonomia scolastica e l'obbligo di istruzione fino al quindicesimo anno di età. Il Masterplan, frutto di concertazione sociale, ha formalizzato, in termini finanziari, gli impegni per la formazione.

L'idea guida dell'ampio processo riformatore è focalizzata sull'integrazione tra i sistemi scolastico, formativo e del lavoro. Tuttavia, il Rapporto rileva non poche ambiguità sul modello di sistema formativo integrato che si vuole ottenere. Sono diverse, infatti, le tipologie di integrazione: c'è un'integrazione fra scuola e lavoro, tra formazione e lavoro e c'è un'integrazione fra scuola e formazione, con diversi livelli di priorità. Va, perciò, stabilito quando l'integrazione è necessaria, quando è opportuna ma non necessaria, e quando invece è prevalente l'esigenza di far conservare ai diversi soggetti la propria identità.

Negli ultimi anni i processi formali hanno di gran lunga sopravanzato i processi reali, capovolgendo quanto avveniva negli anni '80 e nei primi anni '90, quando la realtà fattuale anticipava costantemente quella politica. Questa inversione rischia di produrre frustrazione tra chi si aspetta un'immediata attuazione della normativa, senza considerare i tempi e i vincoli da affrontare perché le leggi diventino parte integrante del sistema.

La mancanza di regole certe, di standard condivisi, di un sistema di valutazione della qualità delle azioni formative mantiene appannata l'immagine della FP. Questo nonostante la crescita delle attività di formazione, che nel segmento della formazione continua si è raddoppiata. La formazione regionale tocca l'11,4% dei giovani in cerca di prima occupazione, il 9,2% degli adulti disoccupati e l'1,8% dei lavoratori occupati.

Però vi sono ancora quote notevoli di persone e di giovani la cui marginalità è rivelata dalla preoccupante estraneità dai processi formativi. Il 5% di ogni leva di ragazzi non arriva a completare il percorso della scuola media inferiore; l'11,8% dei giovani esce dal sistema scolastico al termine del primo anno di scuola secondaria superiore, con punte del 17,1% negli

Istituti Professionali; questo avviene ancora prima dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, che impone l'iscrizione al primo anno dell'attuale percorso quinquennale della scuola secondaria superiore.

Sul piano dell'inserimento nel mondo del lavoro, cresce il tasso di disoccupazione tra i giovani dai 15 ai 19 anni, rivelando un segmento di popolazione estremamente debole. Di fronte a questi limiti, vi è una crescita di richieste, da parte delle imprese, di lavoro qualificato; l'analisi degli esiti occupazionali dei giovani formati nelle attività finanziate dal FSE confermano tali richieste. Permangono inoltre i condizionamenti sociali e culturali, che limitano la mobilità all'interno delle classi sociali attraverso cammini di scolarizzazione e formazione.

Il sistema complessivo si trova nel mezzo di un guado: il tragitto di trasformazione del sistema è iniziato, ma si corre il rischio di restare impantanati o trascinati via dalla corrente. È perciò necessaria una forte spinta per avanzare e arrivare al di là del guado.

## **Rapporto CENSIS**

La vasta analisi fatta dal 33° Rapporto del CENSIS sulla situazione sociale del Paese nel 1999 parte da considerazioni iniziali di forte preoccupazione sulla incapacità italiana di fare retrospezione del passato, interpretazione del presente ed esplorazione del futuro. La corposa analisi dedicata ai sistemi formativi è l'argomento che ci interessa maggiormente.

Il sistema di istruzione e di formazione è stato attraversato negli ultimi anni da un processo di profonda trasformazione e la realizzazione delle riforme ha registrato, durante il 1999, una straordinaria accelerazione.

Il Rapporto, nella prima delle tesi interpretative dei processi formativi "Dalle riforme alle politiche", evidenzia che, al di là del significativo valore intrinseco, se si dovessero valutare il clima e gli effetti tangibili della riforma, ci si troverebbe di fronte a uno scenario assai complesso, decisamente meno brillante rispetto alla ridefinizione del quadro normativo. I fattori congiunturali, le resistenze fisiologiche e le disfunzioni storiche stanno progressivamente vincolando e limitando la portata delle innovazioni prodotte. All'origine di tale situazione vi è un insieme di ritardi organizzativi e funzionali che è opportuno tenere presente non solo nell'atto di portare a termine il processo di riforma, ma anche nell'implementazione progressiva delle diverse innovazioni introdotte, sia relativamente al sistema formativo-educativo, sia in termini di integrazione tra politiche educative e politiche attive del lavoro. Lo sviluppo delle istituzioni educative italiane è sostanzialmente centrato su una logica giuridico-formale, attenta al rispetto delle procedure ma refrattaria a valutare i risultati; per questo i processi di riforma e i processi di cambiamento non risultano automaticamente legati tra loro. Inoltre è necessario operare per creare condizioni e sviluppare politiche perché il capitale umano in uscita dai diversi sistemi formativi venga valorizzato dal sistema sociale e produttivo. L'esigenza di agganciare la riforma del sistema

formativo e della sua integrazione con le politiche attive del lavoro e con i processi di riforma del sistema di *welfare* resta un problema aperto.

Al di là dei dati e delle riforme strutturali, il Rapporto sembra chiedere un impegno a tutti perché a partire dai grandi mutamenti istituzionali, discenda un vero cambiamento in meglio di tutto il servizio educativo italiano.

## **I fabbisogni formativi**

All'inizio del 2000 l'OBNF (Organismo Bilaterale Nazionale per la Formazione) ha reso pubblico il risultato di un'indagine nazionale sui fabbisogni formativi delle imprese. Partendo dal presupposto che le risorse umane e la loro preparazione sono l'elemento essenziale di una politica di sviluppo basata sulla qualità, le parti sociali, attraverso la rilevazione dei fabbisogni formativi, vogliono contribuire con il sistema dell'offerta formativa nella descrizione di figure professionali fortemente aggregate e concretamente richieste dal mondo delle imprese. La loro descrizione rimanda alle competenze necessarie per costruirle, creando una base su cui fondare percorsi formativi solidi, con forte impianto culturale, collegati strettamente con le dinamiche reali del mondo produttivo. L'indagine non tocca tutti i settori produttivi, ma si riferisce a un notevole numero di questi. Molte delle figure rilevate risultano trasversali a più settori, cosicché il numero totale delle figure professionali da formare non è rilevante. Il lavoro compiuto dall'OBNF riveste notevole rilevanza, soprattutto perché ha interessato non pochi organismi bilaterali regionali, creando una cultura di collaborazione tra parti sociali su un tema di notevole rilevanza. Altre indagini sui fabbisogni professionali, come la Ricerca Excelsior dell'Unioncamere, contribuiscono a capire meglio la situazione italiana. L'impegno in tale direzione favorisce certamente il processo di integrazione tra FP/scuola e lavoro. Permane però a livello istituzionale la difficoltà di legare tra loro esigenze del mondo del lavoro e della FP, come ben rivela la mancata definizione delle qualifiche professionali, già prevista dalla legge 845/78 e mai portata a termine.

## **Assemblea CEI sulla scuola cattolica**

Dell'Assemblea CEI abbiamo già accennato nel precedente editoriale ("Rassegna CNOS", n. 3/1999. L'accenno che qui ne facciamo ha lo scopo di rilevare come il tema dell'educazione e della riforma del sistema educativo italiano sia sempre più presente a vari livelli nella società italiana: l'assemblea ha voluto rappresentare l'apporto che la scuola cattolica può dare, in base a una lunga e valida presenza nell'area dell'educazione, al rinnovamento della scuola italiana alle soglie del XXI secolo.

## **La realizzazione del nuovo obbligo scolastico**

La legge di innalzamento dell'obbligo scolastico dovrebbe incontrare un'attuazione meno problematica all'interno del riordino dei cicli, dove si sancisce definitivamente a 9 anni l'obbligo scolastico e fino al 18° anno (o meglio al conseguimento di una qualifica o diploma) l'obbligo formativo.

L'attuazione della legge 9/99 ha posto la necessità di collaborazioni tra scuola e FP, ma l'integrazione che ne risulta vede la FP in un ruolo di subordinate e perlopiù ancillare rispetto al sistema scolastico. L'ISFOL sta avviando, per conto del Ministero del Lavoro e del Ministero della Pubblica Istruzione, un'indagine sulle iniziative sperimentali d'integrazione tra scuola e FP nell'ambito delle attività previste dal regolamento sull'obbligo scolastico. L'obiettivo della ricerca è di tracciare una mappa quantitativa dei progetti in atto, che potrà assumere anche un rilievo qualitativo, in merito all'efficace ed ampio utilizzo degli strumenti d'integrazione previsti dal regolamento. L'indagine mira, inoltre, ad individuare possibili modelli di buone pratiche per sostenere ed espandere le attività nell'ambito dell'obbligo scolastico da realizzare nei prossimi anni, nell'ottica della piena attuazione dell'autonomia scolastica a partire dal prossimo settembre ed in vista del riordino dei cicli scolastici e dell'introduzione dell'obbligo formativo.

## **Le difficoltà per l'obbligo formativo**

Introdotta dal collegato alla finanziaria del 1999 senza un approfondimento e una discussione a livello sociale e politico, l'obbligo formativo non è entrato nella coscienza degli italiani, nemmeno dei politici che lo hanno approvato. Le stesse Regioni, titolari della FP sia essa a tempo pieno sia a tempo parziale nell'apprendistato, in rari casi hanno preso chiara coscienza degli obblighi loro derivanti: se i giovani hanno il diritto-dovere di formarsi fino al conseguimento di un diploma o di una qualifica, lo Stato (per quanto riguarda i percorsi scolastici ordinati al conseguimento del diploma) e le Regioni (per quanto riguarda i percorsi di formazione per il conseguimento della qualifica) hanno il dovere istituzionale di fornire gli strumenti concreti perché i giovani possano adempiere tale diritto-dovere. Se si esclude la Regione Lazio, che già ha iniziato la sperimentazione di percorsi di obbligo formativo, nelle altre Regioni sembra che l'interesse sia scarso o polarizzato sul solo apprendistato. Non si può dire lo stesso del Ministero della Pubblica Istruzione, sempre attento a gestire ogni opportunità e pronto a presentare la scuola come agenzia formativa in grado di provvedere a percorsi di ogni tipo, anche di FP, per consentire l'assolvimento dell'obbligo formativo, ricorrendo pure ad apporti di integrazioni offerti dalla medesima FP.

## **Il nuovo FSE**

Sono sul nastro di partenza le nuove opportunità derivanti dalla programmazione 2000-2006 del FSE. Le Regioni si sono attrezzate in questi anni per programmare e gestire meglio i fondi messi a loro disposizione dall'Unione Europea.

Il problema principale del sistema di FP regionale italiano sta nella sua estrema debolezza sia per la consistenza numerica dei soggetti coinvolti, sia per le fragilità strutturali derivanti dal deficit legislativo e dallo scarso coordinamento tra le Regioni. Di fronte alle iniziative finanziate dal FSE, non pochi piani regionali sono predisposti sulla base delle disponibilità finanziarie subordinate a tali finanziamenti, che ovviamente non hanno lo scopo di sostituire il sistema di FP italiano, ma di favorirne la trasformazione e il miglioramento nonché l'attivazione di sperimentazioni innovative. Se nel 2006 venisse meno l'intervento del FSE, esso avrebbe raggiunto il suo scopo se ci trovassimo di fronte a un sistema di FP rinnovato strutturalmente, propositivo e progettuale, capace di espletare meglio il suo compito. L'impressione che la gestione del FSE europeo nel passato periodo lascia intravedere è non il consolidamento e il miglioramento del sistema italiano di FP, ma la distruzione dello stesso, ridotto a fare le attività solo perché e finché esiste il finanziamento esterno europeo. Una somma di progetti e di attività, fatta da qualunque agenzia si presenti sul mercato della formazione interessata a sfruttare il momento finanziariamente favorevole, non può generare un sistema di FP rinnovato né assicurare ricadute culturali e progettuali nel medesimo.

Il FSE è una grande opportunità per la FP italiana, ma può divenire anche un grande rischio che porti politici, amministratori regionali e operatori soltanto ad approfittare degli interventi finanziari senza pensare ad irrobustire il sistema perché permanga anche nel futuro.

## **La legislazione: i cicli scolastici**

L'approvazione della legge sul riordino dei cicli interessa non solo il mondo della scuola, ma tutto il sistema educativo italiano. L'Università, ad esempio, dovrà attendersi allievi più giovani, poiché è prevista la riduzione di un anno del periodo di scolarità.

Per quanto riguarda la FP, l'art. 1 al comma 3 precisa che "L'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno di età", fissando definitivamente in nove gli anni obbligatori nel percorso scolastico. Viene inoltre riconfermato, al comma 4, che "L'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età si realizza secondo le disposizioni di cui all'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144". L'articolo 68 della Legge 144 entra perciò a far parte strutturale del riordino dei cicli, superando la posizione di masso erratico caduto all'interno del collegato alla finanziaria del '99.

La provvisorietà dell'obbligo scolastico per nove anni, nell'attesa di passare a 10, sancita nella legge 9/99, è superata stabilendo che la durata della istruzione scolastica obbligatoria giunge fino al quindicesimo anno di età, mentre l'obbligo di formazione giunge fino al diciottesimo. La legge sul riordino dei cicli configura per i giovani dopo il quindicesimo anno di età un duplice canale di formazione, il percorso scolastico e quello della FP a tempo pieno o parziale.

Inoltre, nell'art. 4 nel comma 4, il testo della legge ripropone, nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, la possibilità di integrazione tra scuola e FP secondo le modalità già previste nell'art. 6 del Regolamento della legge 9/99: "Nel corso del secondo anno, se richiesto dai genitori e previsto nei piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, sono realizzate attività complementari e iniziative formative per collegare gli apprendimenti curricolari con le diverse realtà sociali, culturali, produttive e professionali. Tali attività si attuano anche in convenzione con altri istituti, enti e centri di formazione professionale accreditati dalle regioni, sulla base di un accordo quadro tra il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano."

Il tema dei crediti formativi per il passaggio tra sistemi, molto presente nel dibattito attuale, è normato nello stesso articolo al comma 7: "La frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria, annuale o modulare, comporta l'acquisizione di un credito formativo che può essere fatto valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nel passaggio da un'area o da un indirizzo di studi all'altro o nel passaggio alla formazione professionale. Analogamente, la frequenza positiva di segmenti della formazione professionale comporta l'acquisizione di crediti che possono essere fatti valere per l'accesso al sistema dell'istruzione".

La legge dovrà trovare, attraverso la regolamentazione, pratica attuazione nei prossimi mesi. Perciò le forze politiche, sociali e tutti coloro che hanno a cuore il futuro del sistema educativo italiano sono chiamati ad un'ulteriore attenzione perché le grandi trasformazioni strutturali portino a reali e positivi cambiamenti.

Al di là del giudizio sull'opportunità o meno della struttura prevista dal riordino dei cicli, resta positivo il fatto che, dopo troppi anni di tentativi di riforma, si sia superato il clima di incertezza sulla struttura della scuola italiana in questo inizio di XXI secolo, costringendo tutti a riempire la riforma dei cicli di contenuti culturali e educativi, per la formazione delle nuove generazioni.

L'integrazione, a partire dall'Accordo sul costo del lavoro del 1993, è stata la prospettiva che ha guidato le riforme del sistema educativo italiano. Il concetto di integrazione rende evidente che le riforme sono state impostate nell'ottica della necessità di un'interazione collaborativa tra i vari segmenti in cui si articola il sistema educativo italiano. L'educazione delle nuove generazioni può realizzarsi attraverso percorsi differenti, che però non possono ignorarsi tra loro, come sovente è avvenuto in passato e forse avviene ancora oggi, in qualche caso, in un'ottica autoreferenziale.

Gli ultimi quattro anni del '900 hanno visto la realizzazione, a livello legislativo, di una grande ristrutturazione delle componenti del sistema educativo: ne sono stati interessati la scuola, la FP, l'università. Anche il mondo del lavoro e dell'impresa è stato coinvolto in questo processo, specialmente attraverso la nuova legislazione dell'apprendistato e dei tirocini formativi. Inoltre, l'introduzione dei concetti di competenza e di crediti formativi, acquisibili oltre che in percorsi scolastici e formativi anche attraverso l'attività lavorativa, ha messo in rilievo la potenziale valenza formativa del lavoro.

Se la fase legislativa del percorso di riforma può considerarsi sostanzialmente conclusa, la normazione e la realizzazione concreta dei cambiamenti previsti richiedono tempi ancora lunghi.

Le nuove leggi e norme hanno forse creato una prospettiva di eccesso di cambiamento, che può influire negativamente sulla realizzazione delle riforme. Pure i mutamenti sono stati introdotti con strumenti legislativi diversi, rendendo difficile il compito di scorgere un disegno di riforma complessivo e unitario.

Conseguentemente, in questo editoriale esamineremo brevemente i mutamenti istituzionali che leggi, decreti legislativi, regolamenti, accordi hanno prodotto nel sistema scolastico, nel sistema della FP, evidenziando la loro relazione con il mondo del lavoro.

### **Il nuovo volto della scuola italiana**

Gli strumenti legislativi e normativi relativi alle riforme delle istituzioni scolastiche hanno percorso, in questa legislatura, strade molto diverse e non omogenee tra loro. L'art. 21 della legge 59 del 15 marzo 1997 (Bassanini), introduce nelle istituzioni scolastiche l'autonomia. "L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo" (comma 1). È la prima grande riforma realizzata. L'esigenza di assicurare spazi istituzionali di autonomia nel sistema scolastico statale era sentita da tempo e prevista da leggi delega, che i precedenti Governi non erano riusciti a portare a compimento. L'articolo 21 è inserito in un contesto di una legge

di “Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”. Tuttavia, tale articolo non tratta di conferimento di funzioni alle Regioni o Enti locali né di semplificazione amministrativa, ma di riconoscimento di autonomia giuridica alle singole istituzioni scolastiche, tanto da indurre non pochi osservatori a considerare la Bassanini come il classico “Cavallo di Troia” per far passare un’ulteriore delega al Governo. L’impostazione generale della legge, però, coinvolge anche il tipo di autonomia, che si configura. Al di là di tali aspetti di ambiguità, rimane comunque rilevante il passo compiuto verso una trasformazione della scuola, non più concepita come organo periferico dello Stato, ma riconosciuta autonoma nella propria capacità progettuale, didattica e, almeno parzialmente, gestionale.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 8 marzo 1999 ha reso operativo il dettato dell’art. 21 regolamentandone la materia. Sono stati necessari due anni per emanarlo, invece dei nove mesi previsti dalla legge, a riprova delle evidenti difficoltà incontrate nella sua elaborazione. Nel frattempo, la volontà politica di arrivare all’autonomia si traduceva in sperimentazioni della sua attuazione, con risultati ritenuti soddisfacenti.

L’attuazione dell’autonomia obbliga, quindi, le istituzioni scolastiche a superare posizioni di autoreferenzialità e a confrontarsi con il relativo territorio e con gli altri soggetti educativi e istituzionali, vincendo il limite dell’isolamento del mondo scolastico italiano e consentendo perciò la creazione di un’offerta formativa territoriale programmata e integrata.

La rilevanza della dimensione territoriale nel processo delle riforme del sistema educativo è riscontrabile anche nel Decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998 che, nell’attuare l’art. 1 della legge 59/93, prevede agli articoli 135-139 deleghe specifiche “alle province, in relazione all’istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l’istituzione, l’aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche”.

È sufficiente questo accenno per documentare come, nel processo di riforma del sistema educativo, la rete delle istituzioni scolastiche sul territorio si trasferisce dal Ministero della P.I. agli Enti locali, che non sono solo i “proprietary dei locali”, come da sempre, ma debbono diventare i responsabili istituzionali della localizzazione delle stesse sedi per garantire una complessiva offerta formativa sul territorio di competenza. Le Province hanno dato avvio a processi di riorganizzazione della rete scolastica sul proprio territorio, pur incontrando non poche difficoltà dovute anche alla normativa che subordina l’esercizio dell’autonomia alla consistenza numerica dei relativi allievi, con conseguente necessità di procedere ad accorpamenti e a fusioni di scuole. D’altra parte, tale ristrutturazione non può essere definitiva, non solo per il variare del numero degli allievi, ma gli accorpamenti in verticale

(dalla materna alle superiori) o in orizzontale (più plessi scolastici dello stesso grado) potrebbero essere rivisitati nelle fasi di attuazione della legge-quadro 30/2000 in materia di riordino dei cicli dell'istruzione.

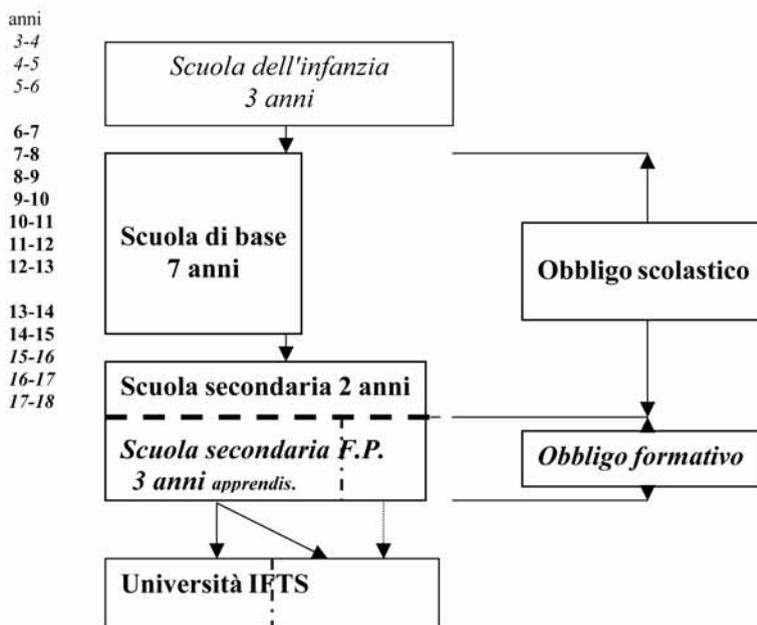
Con tale legge, la riforma ha toccato in modo diretto anche la struttura stessa dei percorsi scolastici.

Dopo lunghe discussioni, che hanno provocato contrapposizioni ideologiche e strumentali tra maggioranza ed opposizione, si avvia con tale legge un nuovo assetto dei percorsi scolastici nel sistema educativo italiano, dando sistematicità organica anche a scelte operate in altre leggi.

Una di queste riguarda la definitiva scelta della scolarità obbligatoria fino al 15° anno (legge n. 9 del 20/01/99), regolamentata con Decreto Ministeriale n. 323 del 9 agosto 1999 e già in attuazione. "Rassegna CNOS" ha dedicato una specifica riflessione ai contenuti di tale legge e ha documentato le relative sperimentazioni delle attuazioni concrete.

Analoga organicità è stata data nella suddetta legge-quadro per quanto attiene i percorsi dell'istruzione scolastica e l'istituzione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni (definito all'articolo 68 della legge n. 144 del 17 maggio 1999), stabilendo che "Il sistema educativo di istruzione si articola nella scuola dell'infanzia, nel ciclo primario, che assume la denominazione di scuola di base, e nel ciclo secondario, che assume la denominazione di scuola secondaria. Il sistema educativo di formazione si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144".

Altrettanto avviene con l'articolo 5 della medesima legge-quadro, che recepisce l'istituzione del segmento dell'Istruzione Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e le norme relative all'educazione degli adulti e alla formazione continua, contenute nell'articolo 69 della suddetta legge n. 144/99.



Senza entrare in merito alle difficoltà che si potranno verificare nella realizzazione concreta della riforma strutturale, soprattutto nel segmento della formazione di base, riunendo in un unico ciclo il percorso che da sempre in Italia si è sviluppato su due ordinamenti (elementari e medie inferiori), sembra opportuno rilevare alcuni aspetti culturali, che non dovrebbero trovare difficoltà di accoglienza anche da parte di quanti manifestano riserve circa l'impianto complessivo adottato.

Si riconosce anzitutto un "sistema educativo di istruzione e di formazione finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con le disposizioni in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo". È da osservare, in particolare, che la FP viene riconosciuta istituzionalmente un'articolazione del sistema educativo nazionale, stabilendo che "Il sistema educativo di formazione si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144". Non vi è perciò contraddizione nel fatto che i percorsi di FP siano contemporaneamente educativi e ordinati esplicitamente a preparare al lavoro attraverso l'acquisizione di una qualifica. I giovani si trovano, al compimento del quindicesimo anno, di fronte alla possibilità di scegliere tra due canali educativi: quello dell'istruzione scolastica e quello della FP, entrambi con pari dignità ma con apporti specifici e in collaborazione tra loro, finalizzati a garantire un servizio "alle differenze e all'identità di ciascuno".

Con l'attuazione della legge sul riordino dei cicli si dovrebbe quindi avviare un sistema integrato di istruzione e formazione, in grado di accompagnare la crescita culturale e professionale delle giovani generazioni fino all'inserimento nel mondo del lavoro, in modo che nessun giovane italiano si presenti sul mercato del lavoro senza una laurea o un diploma o una qualifica professionale. Come l'Esame di Stato, riformato dalla legge 425 del 10 dicembre 1997, si conclude la scuola secondaria, così la qualifica costituisce requisito di assolvimento dell'obbligo formativo.

Proseguendo nel nostro esame sulle trasformazioni in atto nel sistema educativo e formativo, è da rilevare un ulteriore apporto di riforma, rappresentato dal Decreto legislativo n. 233 del 30 giugno 1999 circa la "Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59", che innova la strutturazione degli organi rappresentativi della scuola a livello nazionale, regionale e locale con la finalità di assicurare rappresentanza e partecipazione ai diversi soggetti operanti in essa e interessati alla sua vita, alle sue attività e ai suoi risultati.

A livello di singolo istituto, invece, la normativa è ancora in via di definizione. Le difficoltà incontrate nel percorso verso una normativa condivisa sono molte: si tratta, infatti, di conciliare aspetti che sono stati oggetto di precedenti riforme, come quella relativa al ruolo del Dirigente scolastico e all'autonomia degli Istituti.

A livello generale, inoltre, le decretazioni di attuazione della Bassanini

(L. 59/97) prevedono anche la riorganizzazione e l'accorpamento dei ministeri e, in particolare, la ristrutturazione del Ministero della P.I. sia livello centrale che nella sua organizzazione periferica.

In fine, l'ultima legge approvata in ordine di tempo, la legge n. 62 del 10 marzo 2000, riguarda le "norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", precisando che "il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico". Per riconoscerne la paritarietà, le scuole non statali debbono sottoporsi a non pochi adempimenti, che se da una parte assicurano un servizio di pari valore rispetto a quello delle scuole statali, dall'altra pongono vincoli di difficile soluzione.

In effetti, la legge tace su qualsiasi intervento di tipo finanziario per le scuole paritarie, ad eccezione di "interventi per il mantenimento di scuole elementari parificate e per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato". La legge, sotto il profilo finanziario, contempla il diritto allo studio riguardante tutte le scuole. L'impossibilità politica rilevata dal Parlamento di varare una vera legge di parità economica tra scuola statale e scuola paritaria non statale mantiene inalterato un problema che, con il passare degli anni, ridurrà ad una pura cornice giuridica il quadro complessivo. Le scuole paritarie rischiano di essere destinate a fallire o a divenire scuole di una *élite* ricca, che può scegliere senza problemi i propri percorsi.

Alla conclusione della rassegna fatta sembra doveroso sottolineare che la presente legislatura ha prodotto una rilevante legislazione di riforma del sistema scolastico italiano. L'attuazione, però, di tale normativa presenta notevoli fasi di rallentamento e non pochi segnali a riporre mano a quanto è già definito. Anche l'evidente stato di malcontento dei docenti della scuola statale, registrato negli ultimi mesi, mette in evidenza la difficoltà di portare avanti una riforma, di cui tutti vedono difficoltà e rischi, ma di cui nessuno sa ancora pienamente valutare i lati positivi.

## **La riforma della FP**

Il documento "Accordo per il lavoro e l'occupazione", sottoscritto il 24 settembre 1996 dal Governo Prodi e dalle Parti Sociali, metteva in primo piano il ruolo dell'istruzione e della FP per risolvere anche i problemi del lavoro e dell'occupazione.

La legge 24 giugno 1997, n. 196 "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (Pacchetto Treu) rendeva vincolanti le indicazioni dell'Accordo. Si tratta di una legge che, in gran parte, riguarda la riforma del sistema di FP, che dal 1978 è regolato dalla legge quadro 845. Da anni si riteneva necessario adattarne le norme alle mutate condizioni. Invece di riformulare una legge quadro per la FP, si è preferito usare la legge sulla promozione dell'oc-

cupazione e la sua successiva regolamentazione per introdurre nella legge 845/78 le modifiche ritenute necessarie.

In particolare, si trattava soprattutto di legiferare sui segmenti di formazione che in Italia risultavano poco presenti e non ben normati, come la formazione in alternanza, specialmente l'apprendistato e i tirocini, la formazione continua e permanente. Inoltre era necessario stabilire i criteri attraverso cui affidare a strutture formative le attività, poiché, soprattutto a causa delle norme del FSE, risultavano superate quelle previste dalla 845/78, che stabiliva quali Enti potevano essere ammessi ai finanziamenti. In vista di un sistema di crediti che rendesse possibile l'integrazione tra sistemi, era necessario rivedere la certificazione dei risultati della formazione, in relazione con la scuola e il mondo del lavoro.

La legge 196/97 è intervenuta su questi problemi, creando una nuova legislazione.

L'art. 16 regola l'apprendistato, introducendolo nell'area delle politiche formative. Il Decreto Ministeriale del 8 aprile 1998 e il Decreto Ministeriale del 20 maggio 1999 hanno stabilito i contenuti delle 120 ore formative annuali previste dalla legge da svolgere fuori del luogo di lavoro. In questi anni si sono attivate sperimentazioni di percorsi formativi nel nuovo apprendistato, ma soltanto una piccola percentuale degli apprendisti ha potuto usufruire di questa esperienza.

L'art. 18 regola i tirocini formativi e di orientamento, ridefinendo sotto un'unica normativa quanto stabilito dalla legge 845/78 e da successivi interventi legislativi. Il Regolamento emanato con il Decreto interministeriale 142 del 25 marzo 1998 ha unificato le norme e dato nuovo impulso a questo tipo di alternanza, che interessa la FP, la scuola e l'università, ma anche percorsi al di là del periodo di formazione, per orientare ed avviare al lavoro.

L'art. 17 prevede il riordino della formazione professionale.

La regolamentazione di tale articolo però ha incontrato una serie di difficoltà, che la Corte dei Conti ha esplicitato rimandandone la registrazione.

Per superare le obiezioni mosse, il Parlamento ha introdotto alcune modifiche al testo dell'articolo attraverso uno specifico articolo della legge 144 del 1999. Nonostante tale intervento legislativo, la Corte dei Conti non ha registrato il Regolamento, ma lo ha rinviato alla Corte Costituzionale per sospetta incostituzionalità.

Per questo motivo il sistema di FP resta ancora essenzialmente normato dalla legge quadro 845/78. Infatti, la bozza di Regolamento dell'articolo 17 prevedeva l'abrogazione di parte di articoli della legge quadro 845/78 [all'articolo 5 dalla lettera b) fino alla fine dell'articolo, al terzo comma dell'articolo 22 la lettera a), al terzo comma dell'articolo 17 le parole da: "nonché" fino a "comma"], introducendo al posto delle norme abrogate nuove disposizioni. Conseguentemente, resta in vigore l'impianto generale della legge quadro del 1978, come normativa vigente, se si eccettua l'art. 15 riguardante gli *stage* (abrogato dal regolamento dell'art. 18 sui tirocini) e gli articoli 2, comma 1, e 18 (abrogati dal decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998).

La difficoltà di rendere operativo il sistema prefigurato dall'art. 17 della

legge 196/97 ha spinto la Conferenza Stato-Regioni, nella Seduta del 18 febbraio 2000, a procedere ad un accordo relativo a tre punti qualificanti: accreditamento delle strutture formative; certificazione delle competenze professionali; ristrutturazione degli Enti di formazione.

Poiché alcune Regioni hanno già stabilito procedure autonome di accreditamento, una Commissione sta preparando, sulla base del suddetto accordo, gli standard minimi nazionali e le procedure per l'accreditamento. Dopo la relativa approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni, tali criteri saranno resi omogenei a livello nazionale per tutte le Regioni, pur salvaguardando le specificità di ognuna.

Analogamente, sempre in base al suddetto accordo, una Commissione, composta anche da esperti della scuola e dell'università, sta studiando l'unificazione delle certificazioni, in vista della maturazione dei crediti formativi.

Per rendere operativa la parte di accordo riguardante la ristrutturazione degli Enti di FP occorre che, tramite apposita norma legislativa a livello nazionale, siano messi a disposizione i 100 miliardi stanziati dall'art. 17 della 196/97. Anche su questo punto il Governo si è impegnato ad intervenire il più rapidamente possibile.

Oggettivamente, pur con la buona volontà dimostrata, la trasformazione del sistema, che avrebbe dovuto realizzarsi nel breve tempo previsto per la relativa regolamentazione (sei mesi), è slittata di quasi tre anni, aggravando i problemi e le difficoltà. Gli Enti di formazione non hanno avuto i mezzi per ristrutturarsi, ma hanno visto aggravarsi i loro problemi finanziari e organizzativi. Inoltre non si è potuto avviare la fase delle operazioni di contrattazione per il rinnovo del CCNL della FP a causa della mancanza di un quadro normativo di riferimento.

Resta ancora incerto il come si creerà e da chi sarà gestito il sistema della formazione continua, essendo certa però l'intenzione di rendere operativo il passaggio dei fondi derivanti dallo 0,30% del monte salari, versato dalle imprese per la formazione, dal fondo di rotazione alla istituenda Fondazione per la formazione continua.

Oltre quanto previsto dal cosiddetto "pacchetto Treu", anche il Decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998 – in attuazione della legge 59 del 15 marzo 1997 (Bassanini) – con gli articoli 140-147 procedeva ad una nuova ridistribuzione di competenze tra Stato e Regioni in materia di FP, abrogando alcuni articoli della legge quadro 845/78, come si è già accennato.

Inoltre, nel 1999 il sistema di FP, in modo particolare le strutture interessate alla formazione iniziale post obbligo scolastico, ha dovuto affrontare i non pochi problemi derivati dall'attuazione della legge 9/99 sull'*innalzamento dell'obbligo scolastico*, perdendo parte dell'utenza tradizionale di tali azioni formative. Positiva è stata, invece, la spinta ad attuare una più stretta collaborazione con la scuola media superiore per attivare percorsi integrati di orientamento e pre-professionalizzanti e per sperimentare l'assolvimento dell'obbligo scolastico nella FP. Tali difficoltà e opportunità si ripresenteranno anche nei prossimi anni. In "Rassegna CNOS" sono state sviluppate ampiamente le relative problematiche.

Il segmento di formazione iniziale, sancito dall'articolo 68 della legge 144/99 con l'istituzione dell'obbligo formativo fino a 18 anni, è una delle più importanti novità legislative riguardanti la FP: ne abbiamo parlato nel contesto del riordino dei cicli. In questo numero di "Rassegna CNOS" (n. 2/2000) sono pubblicati documenti, proposte e studi di approfondimento nell'intento di concorrere a creare opportunità di riflessione circa le modalità di attuazione dei relativi percorsi per nell'anno formativo 2000-2001.

Infine, il Decreto legislativo 300 del 30 luglio 1999, che ristrutturava i Ministeri in attuazione della Bassanini, all'art. 88 stabilisce la nascita dell'*Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale*. "All'agenzia sono trasferiti, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, i compiti esercitati dal ministero del lavoro e previdenza sociale e dal ministero della pubblica istruzione in materia di sistema integrato di istruzione e formazione professionale". L'Agenzia sarà operante con la riforma dei ministeri all'inizio della nuova legislatura; lo Statuto previsto non è ancora stato varato, né si conoscono le relative competenze operative.

Sembra opportuno porre un'osservazione conclusiva circa il ruolo rilevante di ricerca, di supporto, di monitoraggio realizzato dall'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori) in questi anni di trasformazione e di riforma del sistema educativo italiano. Ci auguriamo che tale Istituto, con opportuni adattamenti statutari e organizzativi, possa assicurare al meglio tali servizi per far fronte alle nuove sfide, che il sistema della FP incontra nel realizzare le riforme avviate in questi anni.

Negli ultimi anni novanta rilevanti interventi legislativi hanno posto le basi per la riforma del sistema educativo italiano. L'editoriale del precedente numero della Rivista ha presentato il quadro complessivo che le leggi hanno disegnato per il sistema scolastico e per quello della FP. Ma, per divenire operante, il quadro legislativo generale richiede interventi normativi e strutturali destinati a durare ancora per alcuni anni. Inoltre i cambiamenti esigono un lungo periodo di impegno per divenire realtà nei fatti: non sempre le norme legislative si traducono in realtà operative concrete.

La fine di una convulsa fase legislativa, che ha risentito della contrapposizione tra i diversi schieramenti nel Parlamento, lascia ora il posto a un processo di paziente lavoro mirante ad attuare le linee quadro tracciate dalle leggi.

Questo editoriale mira a monitorare alcuni elementi della riforma che sono stati sperimentati in questi anni, per valutarne l'impatto concreto, le difficoltà incontrate, le prospettive aperte, privilegiando ciò che riguarda la FP.

### **Sperimentazione dell'obbligo di istruzione**

La legge 9/99, che ha innalzato a 15 anni l'obbligo scolastico, ha trovato attuazione immediata nell'anno scolastico 1999/2000. Già da parecchi anni la maggior parte dei quattordicenni italiani, al termine della scuola media inferiore, si iscriveva alla scuola media superiore. L'obbligo ha costretto anche la piccola percentuale di ragazzi che dopo la licenza media sceglieva altre strade, come la FP o il lavoro, ad iscriversi al primo anno dell'attuale scuola media superiore non riformata. La situazione ha creato difficoltà per coloro che già avevano espresso la decisione di iscriversi ad attività di FP; anche i CFP si sono dovuti confrontare con una improvvisa diminuzione di utenza. La regolamentazione ha cercato di mitigare l'impatto permettendo esperienze di interazione e integrazione tra scuole e CFP. Per andare incontro alla situazione maturata per i giovani già iscritti alla FP, in alcune Regioni si sono sperimentati percorsi di assolvimento dell'obbligo all'interno dei CFP in convenzione con scuole medie superiori. In altri casi si sono introdotti nei percorsi scolastici moduli di orientamento e preprofessionalizzanti affidati a organismi di FP. Nel primo numero di "Rassegna CNOS" di quest'anno abbiamo riservato ampio spazio alla descrizione di alcune di queste esperienze. Aggiungiamo ora una valutazione dell'esperienza, tracciando le prospettive che sembrano consolidarsi.

La situazione a livello nazionale non è stata uniforme nelle varie Regioni.

In base all'art. 7 del Regolamento attuativo della legge 9/99 sull'obbligo scolastico, in alcuni contesti si sono attivati, all'interno dei CFP e in convenzione con scuole medie superiori, percorsi per giovani di quattordici anni. Il finanziamento dell'intervento è stato sostenuto dalle Regioni. L'istituzione scolastica ha certificato l'adempimento dell'obbligo scolastico e, contemporaneamente, il CFP ha certificato il raggiungimento degli obiettivi formativi del primo anno di FP iniziale. In casi numericamente più ridotti e anche finanziariamente meno sostenuti da fondi regionali anche nell'anno 2000/2001 l'esperienza viene ripetuta in particolari contesti.

In base all'art. 6 del menzionato Regolamento, in altre situazioni si sono attivati interventi integrativi di tipo orientativo e pre-professionalizzanti all'interno dei percorsi del primo anno di scuola media superiore con lo scopo di orientare i giovani nelle scelte del post-obbligo e di aiutare quanti avevano già espresso scelte relative ai percorsi di FP. Anche in questo caso la convenzione con la scuola media superiore prevedeva le attività integrative all'interno della scuola o all'interno del CFP o fatti da personale dei Centri all'interno della scuola. Normalmente le iniziative sono state suggerite e progettate dai CFP e finanziate dalle Regioni. La prospettiva che tali azioni di orientamento possano continuare è confermata anche dalla prospettiva prevista dalla legge sul riordino dei cicli scolastici, che prevede la crescita di interventi di orientamento nella scuola secondaria.

Nella prospettiva, gli interventi attivati in base all'art. 7 del Regolamento sono destinati a decadere completamente con l'attuazione della riforma dei cicli, confermando le difficoltà di attuazione che sia le autorità scolastiche sia le Regioni hanno posto in essere per il 2000-2001.

L'obbligo formativo fino a 18 anni rende inoltre problematica l'effettuazione di un primo anno di corso di qualifica a partire dai 14 anni, perché il giovane si troverebbe ad aver assolto all'obbligo formativo con il conseguimento della qualifica a soli 16 anni. Inoltre un corso per quattordicenni non potrebbe essere progettato sul modello previsto dall'Accordo Stato Regioni per l'obbligo formativo, che prevede appunto l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

La possibilità di assolvere all'obbligo scolastico nei percorsi di FP, prevista dall'art. 7 del Regolamento, ha carattere transitorio, anche se, in alcuni casi, potrà trovare applicazione fino all'attuazione del riordino dei cicli.

L'orientamento nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico effettuato in collaborazione tra scuole e CFP è previsto anche nelle bozze della commissione per l'attuazione dei cicli e si inserisce egregiamente nel contesto dell'avviata autonomia delle istituzioni scolastiche.

La titolarità della scuola in questi percorsi di orientamento realizzati dai Centri di FP rende centrale il problema del finanziamento dell'attività svolta, perché difficilmente le Regioni continueranno a finanziare attività che sono di competenza della scuola, anche se svolte in interazione con Centri di FP. La situazione attuale vede maggiormente interessati ad azioni di orientamento i CFP e le Regioni rispetto alle scuole anche dal punto di vista finanziario.

## **Sperimentazione dell'obbligo formativo**

Soltanto nel mese di settembre, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del Regolamento è terminato a livello legislativo e normativo l'iter con cui è stato introdotto in Italia l'obbligo formativo fino ai 18 anni o fino al conseguimento di un diploma di scuola secondaria o di una qualifica professionale almeno biennale. Con l'anno scolastico 2000-2001 tale obbligo interessa tutti i giovani che abbiano completato l'obbligo scolastico e che siano nel quindicesimo anno di età. La sperimentazione del percorso interessa in modo particolare la FP regionale sia a tempo pieno sia in alternanza (contratto di apprendistato). Nella scuola, infatti, i normali percorsi servono a completare l'obbligo: fino al riordino dei cicli anche i percorsi in integrazione attuati nella scuola saranno essenzialmente quelli già sperimentati negli Istituti professionali. Con l'attuazione del riordino dei cicli, quando allo schema degli istituti professionali di tre anni di qualifica più due per il diploma verrà sostituito quello del biennio di obbligo scolastico e di un triennio per il diploma, si richiederà un totale rinnovamento dei percorsi di integrazione previsti dall'art. 7 del Regolamento dell'obbligo formativo.

L'attuazione dell'obbligo formativo in questo primo anno merita un particolare interesse e monitoraggio. Il sistema annunciato dalle leggi, sostenuto da riflessioni sulla pari dignità dei percorsi scolastici e della FP, trova difficoltà ad imporsi per la sostanziale inerzia di alcuni Enti pubblici che hanno la titolarità di programmare e gestire e per l'ignoranza generale dell'esistenza di tale opportunità. Né i mezzi di comunicazione di massa né la maggioranza delle istituzioni scolastiche, preoccupate talora più di trattenere gli allievi che di orientarli a percorsi più idonei alle loro capacità, hanno aiutato giovani e famiglie a scoprire i valori delle diverse opportunità offerte.

La creazione di un sistema di nuova FP iniziale rispondente alle esigenze dell'assolvimento dell'obbligo formativo richiede tempi lunghi, progettualità e verifiche continue. Perché possa avvenire è necessaria la riqualificazione dei CFP attraverso un'adeguata formazione dei formatori, in modo particolare per la creazione di specifiche figure professionali.

La Regione Lazio, che ha fatto da capofila nella progettazione e nella sperimentazione dell'obbligo formativo fin dall'anno 1999-2000, ha sentito l'esigenza di interventi formativi rivolti a tutti gli operatori impegnati nei progetti della nuova formazione iniziale. L'intervento formativo, a prescindere dal modo con cui viene realizzato, ha una valenza politica generale: non si può iniziare nulla di veramente innovativo senza prima informare e formare i principali attori del rinnovamento, che sono i formatori.

Anche gli altri attori coinvolti nel processo, cioè adolescenti e famiglie, dovrebbero essere adeguatamente informati e orientati, perché senza informazione e orientamento non vi può essere scelta libera e motivata. Su questo campo troppo poco è stato fatto.

Se quanto previsto dalla legge non vuol restare una pura velleità senza risultati concreti, si richiede maggiore informazione, adeguata formazione

degli attori coinvolti nel processo educativo, capacità delle strutture formative di organizzarsi per rispondere alle esigenze della nuova utenza.

Per fornire supporti alla sperimentazione dell'obbligo formativo nei percorsi della formazione professionale iniziale il CNOS-FAP e il CIOFS/FP hanno messo a punto un progetto sperimentale, le cui linee guida sono già state pubblicate nella rivista "Rassegna CNOS".

Il progetto è messo a disposizione di tutti come uno stimolo e un aiuto ad iniziare i percorsi, a perfezionarli, ad arricchirli anche dei supporti che le professionalità di tanti formatori sanno produrre. L'obbligo fissato dalla legge produce un diritto e un'opportunità per gli adolescenti che solo l'impegno di tutti può rendere reale.

In questo anno la sperimentazione è iniziata in molte Regioni: è prematuro farne una valutazione, ma è significativo che anche in luoghi dove l'attività formativa rivolta agli adolescenti era da anni quasi abbandonata si sperimenti l'assolvimento dell'obbligo formativo nella FP.

## **Sperimentazione dell'apprendistato**

Nessuno oggi nega l'importanza della formazione in alternanza. Purtroppo per troppo tempo l'apprendistato in Italia è stato uno strumento di politica occupazionale e non delle politiche del lavoro e della formazione. Per questo il nuovo modello di apprendistato, con formazione obbligatoria anche fuori dal posto di lavoro, stenta a decollare come offerta per tutti gli apprendisti. Le numerose e diverse sperimentazioni che sono state attuate in questi anni hanno incontrato oggettive difficoltà organizzative all'avvio, ma con il passare del tempo sono aumentate e si sono consolidate. Sono stati programmati con finanziamento del Ministero del lavoro 1.566<sup>1</sup> corsi per 24.541 allievi in sei iniziative sperimentali, ma non tutte le attività sono iniziate. Al 31 dicembre 1999 risultavano avviati 747 corsi per 11.188 apprendisti: le difficoltà maggiori si sono incontrate nelle Regioni del Sud, dove erano avviati soltanto 23 corsi per 172 apprendisti.

Un ulteriore passo verso la costruzione di un sistema di formazione per l'apprendistato è stato compiuto nel 1999/2000 con i piani regionali delle attività formative finanziate con le risorse previste all'art. 68 della legge 144/99 e suddivise tra le Regioni dal DM 302/99. La presenza di fondi ha spinto le regioni ad organizzare un sistema di regole per rendere attuabile la formazione fuori azienda. Con tali fondi sono stati programmati dalle Regioni poco meno di 5.000 corsi per circa 73.000 allievi, con netta prevalenza per le Regioni del Centro Nord. La maggior parte delle attività non sono ancora completamente avviate.

Il successo delle varie sperimentazioni non è misurabile né si possono valutare le sue ricadute formative, che sono gli elementi che possono rendere appetibile la formazione fuori dell'impresa a giovani e imprese. L'esame dei

<sup>1</sup> I dati sono attinti da ISFOL, *Rapporto 1999*, Franco Angeli, Milano, 1999, 362-368.

risultati della sperimentazione nel settore metalmeccanico, la prima ad essere avviata, prendendo a riferimento quanto avvenuto nella Provincia di Torino <sup>2</sup> mette in luce un discreto successo formativo, legato al fatto che l'età degli apprendisti risultava compresa tra i 19 e i 24 anni, che erano per la maggior parte diplomati o qualificati e per questo sufficientemente motivati alla formazione (ISFOL, 2000, 46ss.).

I percorsi dell'apprendistato per gli adolescenti dai 15 ai 18 anni sono validi per assolvere all'obbligo formativo. Se l'obbligo formativo non viene inteso solo come dovere per i giovani, ma come diritto ad entrare nel modo del lavoro con un diploma o una qualifica riconosciuta, anche il percorso dell'apprendistato nel periodo dell'obbligo dovrebbe avere come finalità il conseguimento di una qualifica riconosciuta. Potrebbe essere una strada appetibile per una parte di coloro che non intendono assolvere l'obbligo nei percorsi scolastici, ma le imprese si trovano ad affrontare ulteriori gravami, in quanto è previsto un ulteriore numero di ore di formazione fuori dall'azienda. Il percorso può diventare credibile solo per la contemporanea presenza di una diminuzione di costi contrattuali per l'impresa che assume apprendisti in età di obbligo formativo e di una buona qualificazione della formazione.

In Germania, dove la FP è attuata nei percorsi dell'apprendistato cui è interessata oltre la metà dei giovani tedeschi, i docenti delle scuole professionali che svolgono gli interventi fuori dell'impresa sono formati in specifici corsi universitari e possono godere di una tradizione centenaria. Non si può supporre che basti una buona legge o una norma a far sì che anche in Italia questo tipo di formazione in alternanza decolli, ma occorre una seria politica di formazione dei formatori e di preparazione delle agenzie (CFP, scuole, ...) preposte alla formazione degli apprendisti. La formazione dei tutor aziendali, la formazione specifica per i formatori e i tutor d'aula chiamati a coprire le aree formative da svolgere fuori dall'impresa e la formazione dei datori di lavoro, perché vedano nella formazione un investimento importante sono alla base del successo nella sfida che le intese e la legislazione hanno voluto.

## **L'accreditamento**

L'accreditamento delle strutture che intendono svolgere formazione professionale con finanziamenti pubblici era la strada indicata all'art. 17 della legge 196/97 per dare un quadro normativo che sostituisse quello previsto dalla 845/78 per selezionare i protagonisti del sistema formativo. Il Regolamento attuativo di tale articolo non è giunto alla pubblicazione; un Accordo Stato Regioni ha riavviato il discorso. Alcune Regioni hanno già sperimentato per conto loro procedure di accreditamento delle strutture: "Rassegna

<sup>2</sup> ISFOL, *Formazione per l'apprendistato. Progetto per l'industria meccanica. I primi risultati, gli strumenti attuativi, la normativa vigente*, Franco Angeli, Milano, 2000.

CNOS” ha presentato i criteri e le procedure adottate per l’accreditamento dalle Regioni Emilia Romagna<sup>3</sup> e Piemonte<sup>4</sup>.

La sperimentazione di procedure di accreditamento attivate in questi anni ha fornito opportune indicazioni per stabilire un modello standard nazionale, che permetterebbe la creazione di un sistema di formazione professionale regionale omogeneo a livello nazionale, ma attento alle specificità locali.

Se non vi saranno particolari difficoltà di ordine politico, la bozza predisposta dal gruppo di lavoro nazionale sull’accreditamento delle sedi formative potrebbe presto fissare gli standard minimi nazionali, in base ai quali ogni Regione potrà attivare le proprie procedure di accreditamento delle sedi formative.

L’accreditamento delle strutture, pubbliche e private, seleziona a livello regionale le sedi atte a compiere attività formative. Le sedi operative potranno essere accreditate relativamente ad una o più di tre macrotipologie di azioni formative: obbligo formativo (L. 144/99, art. 68), formazione superiore (formazione post-obbligo formativo, Istruzione Formazione Tecnica Superiore, alta formazione), formazione continua (occupati, persone in CIG e mobilità, disoccupati, apprendisti).

<sup>3</sup> Cfr. “Rassegna CNOS”, anno 14 (1998), n. 2, 15-31.

<sup>4</sup> Cfr. “Rassegna CNOS”, anno 16 (2000), n. 2, 65-72.





Il cambio di secolo e di millennio si coniuga bene con l'intensa attività di innovazione che investe il sistema educativo italiano. Siamo anche al termine di una legislatura che, ed è un caso non comune nell'ultimo periodo del 2000, è durata cinque anni, se pur con più governi di centrosinistra. La continuità ha permesso importanti cambiamenti legislativi, in particolare relativamente all'istruzione, alla FP e al lavoro.

Se la riforma legislativa si può considerare terminata, le normative applicative delle leggi invece sono ancora in divenire, ma soprattutto la concreta realizzazione delle riforme richiede tempi lunghi e impegno costante.

"Rassegna CNOS" ha seguito, in questi anni, con puntualità e interesse l'evolversi legislativo, le normative regolamentari relative e ha cercato di farne comprendere la portata, le opportunità e le distorsioni che leggi e regolamenti possono produrre.

Dallo scorso anno, in un'apposita sezione "Monitoraggio delle Riforme", la rivista cerca non solo di presentare i documenti, ma di segnalare il modo con cui si stanno realizzando concretamente quelle parti della riforma che maggiormente interessano la FP.

L'intenzione della rivista, anche nel corrente anno, continua ad essere in particolare quella di una valutazione critica delle riforme, ma anche la presentazione di quello che sta avvenendo concretamente, nell'intento di presentare buone prassi a quanti cercano proposte operative concrete per affrontare con impegno i mutamenti emergenti.

In quest'editoriale partiremo dall'esame dei classici documenti che ogni anno descrivono i mutamenti che avvengono nel sistema Italia, cioè il "Rapporto ISFOL" e il "Rapporto CENSIS".

### **Il Rapporto ISFOL 2000**

Anche quest'anno il Rapporto ISFOL 2000 traccia il quadro della situazione del Paese dal punto di vista del mercato del lavoro e dello sviluppo del sistema formativo.

Nelle considerazioni generali, che danno l'angolatura per la lettura del Rapporto stesso, si parte dal considerare l'inizio di un secondo tempo della "partita" riforme. Il primo tempo, quello delle riforme legislative che ridisegnano il sistema formativo italiano, è stato completato. Ora occorre mettere in moto il secondo tempo, quello della sua attuazione, perché sono molti gli esempi di grandi riforme rimaste di fatto disattese: dopo venti anni la riforma del sistema formativo italiano, prevista dalla legge quadro 845/78, era rimasta a metà ed è stata superata senza essere completamente applicata. Il percorso da compiere è perciò lungo e impegnativo, tenendo presente an-

che il grande sforzo che la riforma della scuola e dell'università richiede contemporaneamente. La gestione del complesso delle riforme richiederà da parte della pubblica Amministrazione di non limitarsi a verificare il rispetto di regole e procedure (funzione di controllo), ma di favorire l'attuazione di quanto previsto dalle nuove norme (funzione di sostegno e promozione). Perché nasca un sistema nazionale di FP, sarà indispensabile ridefinire le fonti di finanziamento, che in questi ultimi anni si sono spostate per il 70% sul FSE, portando alcune Regioni a tralasciare la formazione iniziale per modelli maggiormente finanziati di formazione continua. L'obbligo formativo impone finanziamenti nazionali e regionali stabili ad organismi con attività formative istituzionalmente strutturate. In tutto questo secondo tempo della partita, il decentramento s'impone come nuovo modulo di gioco. Questo comporta però l'assunzione da parte di tutti di standard e obiettivi comuni all'interno di un processo di raccordo tra centro e periferia. Inoltre occorrerà evitare il rischio che si accresca ulteriormente il divario tra Nord e Sud del Paese, come si può ora rilevare dal divario di offerta formativa. Le nuove regole entrano in gioco pienamente nel 2001: il nuovo già emerge dal vecchio nell'apprendistato, nella formazione continua, nella nuova formazione iniziale, nella IFTS, nell'integrazione tra scuola e FP, nella sperimentazione di nuove certificazioni e nello sviluppo delle deleghe alle Province. Ma continuano a mancare standard nazionali di riferimento, permangono notevoli dislivelli tra le diverse zone del Paese, manca un sistema diffuso di valutazione dei risultati conseguiti, i nuovi servizi per l'impiego sono lontani dal modello prefigurato dalla riforma.

Tutto questo mentre stanno cambiando le dinamiche dell'incontro domanda offerta di lavoro: infatti, il peso della disoccupazione giovanile si sposta verso l'alto. Negli ultimi dieci anni il giovane disoccupato tipo è passato dai 20 ai 25 anni. Un ruolo fondamentale per sostenere il processo di inserimento nel modo del lavoro dovrà essere svolto dai nuovi servizi per l'impiego, che però devono percorrere ancora una strada molto lunga per raggiungere gli obiettivi che la riforma traccia.

Dopo le considerazioni generali, il Rapporto ISFOL si sviluppa, con abbondanza di dati, su tre sezioni: I - Lavoro, professioni, politiche per l'occupazione; II - L'evoluzione del sistema scolastico e formativo; III - Politiche, iniziative e programmi comunitari.

Il 2000 si è caratterizzato per una buona dinamicità sul versante dei provvedimenti per il lavoro.

Nel frattempo, si sta portando gradualmente a compimento l'esperienza dei lavori socialmente utili, mentre è terminata quella delle borse lavoro, con buoni risultati occupazionali: 55.888 borsisti coinvolti e quasi il 37% di giovani occupati a sei mesi della conclusione della borsa.

Buoni anche i risultati dei tirocini di orientamento: tra il '98 e il '99 sono state coinvolte 5.700 imprese mentre circa il 65% dei soggetti ha trovato occupazione.

La costruzione di un'offerta formativa integrata costituisce una delle novità più interessanti dell'anno. Dopo l'introduzione dell'obbligo scolastico e

la riforma dei cicli, si è giunti all'introduzione del regolamento attuativo per l'obbligo formativo, fissato al diciottesimo anno di età. Un passo importante verso la costruzione di un sistema di alternanza tra scuola e lavoro, al quale sovrintendono i nuovi SPI (Servizi per l'impiego). Tra i percorsi offerti ai quindicenni in uscita dal sistema scolastico troviamo il nuovo apprendistato, che entro l'anno 2001 dovrebbe arrivare a coinvolgere oltre 90 mila giovani. Al termine dell'obbligo formativo il giovane può scegliere di seguire un percorso di IFTS. Giunti ormai al secondo anno di sperimentazione, gli IFTS si avviano a diventare un'importante realtà del sistema formativo italiano, facendo assumere al percorso di formazione professionale pari dignità rispetto agli altri percorsi scolastici.

Tutte queste novità dovrebbero contribuire a far crescere la partecipazione al sistema formativo della popolazione italiana, ancora nettamente inferiore agli standard dei Paesi dell'UE. In generale si osserva che cresce il numero di coloro che conseguono un titolo di scuola superiore, mentre per l'università si preferiscono i percorsi di laurea breve a quelli tradizionali. Si inizia ad apprezzare anche un progressivo innalzamento del grado di qualificazione del livello di istruzione delle forze lavoro, pur tenendo presente che nel 1999 la metà di queste ha al massimo la licenza media e che quanti hanno un titolo di istruzione universitaria sono ancora l'11%.

Ciò evidenzia i netti progressi di un Paese in cui le forze lavoro con diploma o laurea sono passati nel corso degli ultimi dieci anni da poco di più di un terzo a circa la metà. Progressi che si misurano anche valutando la spesa complessiva per la FP che nel corso di pochi anni è quasi raddoppiata, passando dai 7.178 miliardi del 1991, ai 12.982 del 1998.

Un impegno del quale si sono fatte carico in particolare modo le Regioni, per le quali si è registrato un forte aumento di spesa. Dal 1995 al 1998, infatti, si è passati dai 2.263 miliardi di spesa effettiva ai 3.630, con un incremento pari a oltre il 60%. Un aumento che si evidenzia anche prendendo in considerazione i dati di spesa per forza di lavoro: 100 mila lire nel '95, 160 nel '98.

Decolla finalmente anche la formazione continua, con l'introduzione dei *voucher* individuali e dei congedi formativi. Rilevanti anche gli Accordi Stato-Regioni in materia di accreditamento delle sedi formative di educazione degli adulti.

In fine, è partita la nuova programmazione del FSE (2000-2006), grazie alla quale il nostro Paese potrà contare sulla disponibilità di risorse sia per attuare l'intero processo di innovazione sopra descritto, sia per accompagnarlo attraverso azioni di sistema destinate a sostenere le amministrazioni centrali e locali in questo compito così impegnativo.

## **Rapporto CENSIS**

Nelle "Considerazioni generali" la nostra società è definita come sistema strutturalmente antico, sanamente alternativo, quindi complessivamente affi-

dabile. Il Rapporto precisa però che nell'integrazione europea siamo portatori di uno specifico primato del policentrismo; abbiamo un'economia reale capace di affrontare la globalizzazione in modo molecolare e di nicchia; il passo indietro dello Stato imprenditore doveva coincidere con lo sviluppo di uno Stato, se non minimo, almeno leggero; si va affermando una pericolosa disaffezione per l'interesse collettivo e per i processi di partecipazione sociopolitica.

Nella sezione dedicata ai "Processi formativi", trattando dell'educazione in una società orizzontale, il Rapporto rileva la necessità di dare risposte concrete a quattro ordini di questioni, ancora sul tappeto: la presenza di forme di analfabetismo funzionale che interessano più del 30% della popolazione adulta ed il 16% di quella giovanile tra i 16 ed i 25 anni; le difficoltà dell'autonomia e dei suoi operatori a ritrovare un'identità sociale, istituzionale e professionale; le difficoltà dell'università nel trasformare la propria vocazione e le proprie strutture organizzative da università d'*élite* ad università di massa; la difficoltà cronica a creare un rapporto diretto stabile tra offerta formativa, servizi per l'impiego e sistema produttivo, capace di generare risultati concreti e fruibili anche grazie ad un massiccio ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione.

Anche questo Rapporto mette in risalto l'opportunità e la difficoltà che l'attuazione dell'obbligo formativo fino ai diciotto anni fa sorgere nella fase attuale, in particolare per quei circa 100.000 giovani che, in media, escono fuori dal sistema scolastico dopo aver adempiuto l'obbligo. Anche il nuovo segmento dell'IFTS, insieme alla riforma dell'università e al miglioramento dei corsi di FP rivolti ai diplomati, mira a dare organicità e maggior aderenza ai fabbisogni, alla fascia dell'offerta post-diploma.

## **Conferenza Nazionale del Lavoro**

Nei giorni 30, 31 gennaio e 1 febbraio di quest'anno, presso il Palazzo dei Congressi a Roma, si è svolta la "Conferenza Nazionale del Lavoro" dal significativo titolo "Il lavoro che sarà", promossa dal Ministero del Lavoro e della PS.

La Conferenza si è strutturata in lavori in aula, in sessioni per temi (cinque), in tavole rotonde.

I grandi mutamenti avvenuti nel modo di lavorare, nelle politiche occupazionali e del lavoro sono stati alla base di questo confronto, voluto anche per mettere in rilievo i successi nelle politiche occupazionali di questo ultimo periodo.

Nella Relazione introduttiva, il sottosegretario Raffaele Morese ha esordito con l'affermazione che "la legislatura attuata dal '96 ad oggi ha riservato al lavoro grandissima attenzione... non è esagerato sostenere che è stata una delle più significative legislature 'pro labour' della storia repubblicana". A partire da questa affermazione esamina i successi e le prospettive del lavoro nei prossimi anni che rendono il 2000 "uno spartiacque rispetto alla dura vicenda degli anni '90".

Il lavoro in prospettiva sarà al plurale, come numero di lavori durante la vita, per cui diventano fondamentali la formazione iniziale e continua, in modo

particolare la FP. Ci saranno lavori nuovi e lavori vecchi, che saranno necessari insieme. Il lavoro sarà nello stesso tempo legato al territorio (locale) e parte di un sistema globalizzato. Dall'equilibrio derivante da una "flessibilità scelta e controllata" deriva la possibilità di un lavoro scelto e flessibile. La flessibilità potrà coniugarsi con la sicurezza, con un sistema di garanzie sociali in un contesto riformato. Il lavoro sarà "europeo", perché, dopo gli anni indirizzati al risanamento finanziario, è diventato la priorità della politica dell'Unione.

Le sessioni specifiche della Conferenza si sono focalizzate su temi importanti della situazione attuale: gli accessi al lavoro, la società dell'informazione e la qualificazione del lavoro, i nuovi servizi per l'impiego, il lavoro e lo sviluppo locale, la cooperazione e il non profit. Le sessioni specifiche hanno occupato una notevole parte della Conferenza e le conclusioni sono state poi presentate in plenaria.

Le tavole rotonde hanno riguardato il futuro del lavoro, con la partecipazione di Bill Gates (Microsoft), François Nguyem Van Thuan (Pontificia Commissione *Justitia et Pax*), Michel Rocard (Commissione lavoro del parlamento europeo), Juan Samariva (OIL), la conduzione di Tiziano Treu e le conclusioni di Cesare Salvi, Ministro del lavoro. La tavola rotonda su "La concertazione e i protagonisti" ha visto la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali e l'intervento di Giuliano Amato, Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ad una valutazione complessiva, la Conferenza è risultata importante per la riflessione su quanto è stato fatto e su quanto si potrà fare in prospettiva; non altrettanto si può dire sotto il profilo dialettico sia perché sono mancati completamente i punti di vista e le proposte dell'opposizione, sia perché sono stati completamente assenti esponenti del centrodestra, anche quelli i cui nomi comparivano nel programma.

## **Opportunità e difficoltà della formazione professionale**

Dal rapido esame di alcuni contenuti del Rapporto ISFOL, del Rapporto CENSIS e delle tematiche trattate nella Conferenza Nazionale sul lavoro si evidenziano opportunità e difficoltà che la FP incontra in questo periodo.

Alcune derivano dal lavorare in un medesimo contesto legislativo nazionale, ma confrontandosi con normative e capacità organizzative regionali molto diverse. Caso emblematico quello della Puglia, dove le attività formative per l'anno 2000-2001 non sono ancora iniziate, anzi non vi è ancora un piano di formazione approvato. Il diritto dei giovani a trovare un'offerta di FP iniziale per assolvere all'obbligo formativo è in questa Regione puramente teorico, perché coloro che scelgono di assolvere all'obbligo nella scuola a settembre sono sicuri che le attività iniziano puntualmente, mentre coloro che vorrebbero scegliere la FP debbono attendere che si risolvano complicati intoppi burocratici. Chiaramente nei primi mesi dell'anno occorrerebbe programmare l'attività che deve iniziare a settembre, perché i giovani devono al termine dell'obbligo scolastico poter scegliere. Il divario Nord - Sud anche nella FP è una grande sfida, la cui soluzione non dipende dai finan-

ziamenti, che attraverso il FSE sono ben più abbondanti al Sud, ma dalla capacità della Pubblica Amministrazione delle singole Regioni.

In questo contesto disomogeneo vanno inseriti due problemi importanti per il sistema formativo: l'accreditamento e il CCNL.

L'accreditamento delle strutture formative sta alla base di un nuovo sistema di FP, come era stato già nel '96 delineato dal cosiddetto "Pacchetto Treu". Gli standard minimi fissati a livello nazionale e approvati dalla Conferenza Stato Regioni dovrebbero delineare un sistema di FP omogeneo a livello nazionale. Ma questo, per divenire realtà, ha bisogno di capacità di innovazione sia a livello di Enti di FP ma soprattutto delle Regioni. Il timore è che un sistema complesso di certificazione possa restare sulla carta e non realizzarsi concretamente in tutta l'Italia, perpetuando differenze che si ripercuotono inevitabilmente sulla qualità della formazione.

Inoltre, un sistema omogeneo di FP regionale è assicurato anche da un CCNL. Come è noto, il CCNL della FP "convenzionata" è scaduto dal dicembre 1997. Nel frattempo, Sindacati ed Enti non hanno potuto avviare il relativo rinnovo nell'attesa di un quadro istituzionale comune di riferimento.

In primavera dello scorso anno, l'Associazione FORMA, che rappresenta la maggior parte degli Enti di FP, si è incontrata con i Sindacati Confederali Scuola con i quali si era stabilito un confronto comune con il Coordinamento delle Regioni al fine di individuare alcuni punti di riferimento per una piattaforma politica che permettesse l'inizio delle trattative. All'incontro, rimandato al 29/11/2000, era presente il solo Assessore alla FP della Calabria coordinatore per la FP delle Regioni, insieme ad alcuni Funzionari di altre Regioni. Successivamente, in data 6 dicembre 2000, Sindacati, Enti e Funzionari del Coordinamento delle Regioni sono giunti alla stesura di un documento comune da sottoporre all'approvazione delle Regioni, dei Sindacati e degli Enti.

Pur in presenza di una Piattaforma di rinnovo contrattuale trasmessa da tempo dalle OO.SS. agli Enti di FP, non si potevano comunque avviare le trattative se non a seguito delle procedure concordate tra Enti e OO.SS. per coinvolgere politicamente il Coordinamento delle Regioni.

A complicare il già difficile percorso delineato, è intervenuto un fatto nuovo derivante dalla presentazione della proposta di regolamento per l'accreditamento, fatta presso UCOFPL il 18/12/2000, nella quale si prevede che nell'accreditamento per le sedi operanti nel segmento dell'obbligo formativo si debba far riferimento al CCNL della FP "convenzionata", escludendo però da tale impegno gli interventi diretti ad apprendisti in età di obbligo formativo. Tale esclusione creava non poche difficoltà nel quadro di riferimento generale elaborato dagli Enti in accordo con le OO.SS. di categoria.

L'Associazione FORMA esplicitava la propria posizione attraverso apposito telegramma alle OO.SS. interessate rilevando l'impossibilità di iniziare la trattativa se non a seguito di un chiarimento della questione posta in sede UCOFPL e alla disponibilità manifestata dal sottosegretario Morese per un proprio contributo di chiarificazione.

Le OO.SS. di categoria, come è noto, hanno dichiarato strumentale la posizione di FORMA e hanno richiesto agli Enti di iniziare il confronto sul-

la Piattaforma presentata e, a sostegno della richiesta avanzata, hanno indetto per gli operatori tutelati dall'attuale CCNL della FP "convenzionata" uno sciopero di quattro ore per la giornata del 5 febbraio 2001.

La situazione non presenta soluzioni facili. Sono evidenti le difficoltà, anche economiche, in cui si trovano gli operatori e gli Enti nei confronti del nuovo assetto del sistema di FP regionale e di riforma di quello dell'istruzione. D'altra parte, i benefici di un rinnovo contrattuale a livello nazionale, da tutti auspicabile, sembrano subordinati sempre più da situazioni diversificate tra Regione e Regione.

In alcune Regioni, per esempio, sono ancora vigenti albi di formatori sulla base dei quali è assicurata dall'Ente pubblico la stabilità del lavoro, mentre in altre Regioni si finanziano le attività a bando, con la conseguenza pratica che "una riduzione di attività precedentemente 'consolidata' dell'operatore proponente, non dovrà comportare alcun onere aggiuntivo da parte dell'Amministrazione Regionale" (Direttiva della Regione Piemonte). Regole rigide eguali per operatori in situazioni così diverse potrebbero mettere a rischio la sopravvivenza di Enti in alcune Regioni, creando anche gravi difficoltà agli stessi operatori coinvolti.

Anche da questi pochi cenni, appare evidente come il CCNL della FP può concorrere a consolidare una stabilità istituzionale di un sistema nazionale omogeneo di FP, ma nel medesimo tempo pone delle gravi difficoltà nelle trattative, perché può essere facile per tutti affermare che il nuovo CCNL dovrebbe essere diverso dal precedente, ma non è facile concretare in un articolato tale auspicata differenza.

## **L'articolo 118 della finanziaria**

Due gravi problemi erano rimasti aperti per il riordino del sistema di FP quale era previsto dall'art. 17 della legge 196/97, in seguito alla non approvazione del Regolamento attuativo: il fondo per la formazione continua e il riordino degli Enti di FP.

I due problemi sono stati affrontati e risolti con l'approvazione dell'articolo 118 della legge finanziaria per il 2001, prevedendo la costituzione di fondi di natura privatistica per la gestione delle risorse per la formazione continua e l'apporto di cento miliardi da destinare alle Regioni per favorire la ristrutturazione degli Enti di FP in vista particolarmente dell'accREDITAMENTO delle relative strutture operative. Con questo intervento, unito al precedente Accordo Stato Regioni per l'accREDITAMENTO, la certificazione dei crediti e la ristrutturazione degli Enti, si può ritenere conclusa la difficile fase normativa legata alla mancata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Regolamento dell'art. 17 della legge 196/97.

La sfida ora consiste nel realizzare quanto stabilito.



A termine di una legislatura che ha cercato di ammodernare il sistema educativo italiano e all'inizio di una nuova fase legislativa, potrebbe dimostrarsi interessante valutare alcuni aspetti delle riforme e, contemporaneamente, le linee di politica formativa e le attività intraprese dalla Federazione CNOS-FAP, prendendo come base di riflessione i suggerimenti che gli esperti dell'OCSE avevano dato all'inizio del percorso delle riforme.

Infatti, su richiesta del Governo italiano, l'OCSE ha effettuato negli ultimi mesi del 1997 un esame della politica scolastica italiana, avvalendosi di un gruppo di esperti provenienti da diversi Paesi (Australia, Stati Uniti, Spagna, Francia e Svizzera), al fine di formulare un parere sulle proposte di riforma.

Le informazioni necessarie sono state acquisite attraverso l'analisi e lo studio della legislazione e dell'organizzazione vigente, oltre che delle proposte di riforma, la verifica sul campo con visite in scuole e centri di formazione, la consultazione di rappresentanti del mondo politico, della realtà imprenditoriale e sindacale, dell'amministrazione scolastica centrale e periferica.

Il giudizio espresso dall'OCSE al termine della missione è contenuto nel Rapporto sulla politica scolastica italiana, presentato a Roma il 7 maggio 1998.

Nel Rapporto sono formulate quattordici sintetiche "Raccomandazioni", di cui qui riproduciamo alcune parti per confrontarle con quanto è stato realizzato nella passata legislatura. Seguiamo l'ordine in cui le raccomandazioni sono proposte, limitandoci a quelle che interessano direttamente o indirettamente la FP (Raccomandazioni 5-9).

### **Alternanza e apprendistato** (*Raccomandazione n. 5*)

Raccomandiamo che le Autorità italiane predispongano una varietà di forme flessibili di formazione nell'ambito della scuola, in cui **si alternino istruzione e lavoro**. Raccomandiamo, inoltre, la creazione di un sistema formale di apprendistato in aggiunta all'attuale "**apprendistato** sul posto di lavoro". Tale sistema dovrebbe offrire una combinazione adeguata di apprendimento di abilità lavorative sia sul posto di lavoro che nell'ambito istituzionale, e offrire anche una componente significativa di istruzione più generale, portando a tre livelli di qualificazione: la qualifica, la maturità professionale, e il diploma tecnico post-secondario. Inoltre, nell'istituire un tale sistema di apprendistato, raccomandiamo la creazione di strutture adeguate per rafforzare i legami tra le scuole, gli imprenditori e le loro associazioni.

La 196/97 (Pacchetto Treu) ha legiferato nel settore, sia per quanto riguarda l'alternanza scuola e lavoro (Tirocini) sia per quanto riguarda l'apprendistato.

Per quanto riguarda gli *stage* e i tirocini, l'art. 4 della legge 30/2000 (Ri-

ordine dei cicli), in riferimento al triennio della scuola secondaria, al comma 6 precisa: “Negli ultimi tre anni, ferme restando le discipline obbligatorie, esercitazioni pratiche, esperienze formative e stage possono essere realizzati in Italia o all'estero anche con brevi periodi di inserimento nelle realtà culturali, produttive, professionali e dei servizi”.

La scuola apre con questo alla possibilità di esperienze di alternanza, pur prevedendole solo possibili e con una formulazione molto prudente (possibilità che non deve toccare lo svolgimento delle discipline obbligatorie). La varietà delle forme di alternanza scuola lavoro potrebbero trovare una loro dimensione territoriale in base ai principi dell'autonomia delle scuole. Il fatto che la legislazione sui tirocini abbia come sorgente una legge riguardante i problemi del lavoro rendono evidente che la spinta innovativa arriva non dalla scuola, ma dal mondo del lavoro e dell'impresa. In questo settore la FP da anni ha attivato periodi di alternanza in tutti i percorsi formativi, anche nella formazione iniziale. Lo stesso Accordo Stato Regioni sull'obbligo formativo prevede nei percorsi di qualifica della formazione iniziale la presenza indispensabile dello *stage*. Tra i documenti preparati nel progetto “Obbligo formativo” del CNOS-FAP e CIOFS/FP uno tende a dare supporti specifici proprio per la buona riuscita dello *stage* formativo, mettendo a frutto la lunga esperienza maturata negli anni passati.

Riguardo all'apprendistato, la risposta italiana alle proposte dell'OCSE è stata minimizzante. La 196/97, infatti, si limita a fissare le ore minime (120) di formazione fuori dall'azienda e a stabilire alcuni contenuti, che saranno poi definiti in appositi decreti. L'unico obiettivo che si può ricavare da tutto questo è il tentativo di fornire un innalzamento della base culturale degli apprendisti. Ma la lettura dell'art. 16 della 196/97 mette in luce che le preoccupazioni sono rivolte più verso politiche occupazionali (facilitazione nell'assumere i giovani). Il fatto poi che il percorso dell'apprendistato sia stato riconosciuto dall'art. 68 della legge 144/99 come uno strumento per assolvere l'obbligo formativo fino ai 18 anni, con l'introduzione regolamentare di ulteriori 120 ore l'anno di formazione, non modifica sostanzialmente l'impostazione. La formazione nell'apprendistato continua a mancare di obiettivi precisi, quegli obiettivi che l'OCSE invece metteva ben in evidenza con tre livelli di qualificazione: la qualifica, la maturità professionale, e il diploma tecnico post-secondario. Non si parla di qualifica per gli apprendisti nemmeno nella formazione obbligatoria fino a 18 anni, perché anche le ulteriori 120 ore portano ad arricchimenti culturali nell'ambito delle conoscenze linguistiche (italiano e inglese), matematiche e informatiche. Le realizzazioni concrete di esperienze di apprendistato in questi anni hanno rilevato difficoltà e dubbi; inoltre non si è provveduto a prevedere istituzioni che si specializzassero per la formazione degli apprendisti e, tanto meno, si sono formati i formatori a intervenire efficacemente con una fascia completamente nuova di allievi. Talora si è avuta l'impressione che fosse più importante, per gli enti pubblici, spendere i finanziamenti previsti e per gli attuatori accaparrarseli che non per seguire degli obiettivi formativi validi.

## **Istruzione superiore non Universitaria** (*Raccomandazione n. 6*)

Raccomandiamo l'istituzione di un sistema di **istruzione superiore non universitaria** quale priorità per dare adito a una gamma più ampia di opzioni terziarie al fine di favorire la transizione alla vita attiva. All'inizio ci si potrebbe basare sull'esperienza del diploma universitario in aree quali l'ingegneria e la gestione, e si potrebbe sfruttare la capacità degli istituti tecnici di sviluppare corsi di livello terziario, anche nel settore industriale. Queste due componenti dovrebbero essere integrate in un sistema di istituti tecnici superiori indipendenti. Raccomandiamo altresì che, nello sviluppare i dispositivi organizzativi e istituzionali, sia dedicata particolare attenzione alla flessibilità dell'offerta, al partenariato con le imprese locali e ai bisogni locali. Inoltre, questi istituti dovrebbero essere promossi in modo che i genitori, gli studenti potenziali e i datori di lavoro diventino consapevoli della loro importanza e della probabilità di maggiori successi sul mercato del lavoro. Il Governo dovrebbe anche controllarne molto accuratamente lo sviluppo per assicurare che mantengano il loro fondamentale ruolo professionalizzante ed evitino una deriva, assumendo le caratteristiche del sistema universitario tradizionale.

L'istituzione degli IFTS dovrebbe essere la risposta adeguata alla Raccomandazione. Soltanto alcune osservazioni per mettere in risalto alcune anomalie, che potrebbero portare al crollo del tentativo italiano di iniziare questo tipo di formazione. In primo luogo la titolarità di questi interventi è stata rivendicata fin dall'inizio dalle scuole superiori. Le prime sperimentazioni hanno avuto come titolari solo le scuole. Molti interventi, perciò, non hanno avuto un taglio professionalizzante; nemmeno hanno adottato la metodologia universitaria, come paventava l'OCSE, ma si sono configurati, come un semplice proseguimento del quinquennio di scuola media superiore. Inoltre non sono previste strutture che possano specializzarsi nella formazione superiore non universitaria, "in un sistema di istituti tecnici superiori indipendenti", come prevedeva l'OCSE.

L'art. 69 della legge 144/99 ha stabilito che, per l'effettuazione degli IFTS, fossero previsti interventi integrati tra università, scuola, FP e imprese. Non nasce quindi un sistema di strutture, con sedi, personale, possibilità di creazione di una cultura nel settore, ma una serie di attività finanziate dietro aggiudicazione di progetti per bando. Lo svolgimento di ogni attività prevede la formazione di una "Associazione temporanea di impresa (ATI)" tra i quattro attori previsti dalla legge. Il più delle volte il mandatario dell'ATI è una scuola. Con questo sistema è assicurato un percorso "integrato", svolto per la maggior parte da scuole medie superiori. La dislocazione territoriale delle attività nel concreto viene a dipendere non dalle necessità del territorio, ma dalla disponibilità di fondi. Buona parte del finanziamento di tali attività viene reperito nel FSE; poiché i fondi per le Regioni dell'obiettivo 1 sono molto maggiori di quelli delle altre Regioni, si troveranno in questi anni un gran numero di corsi nelle Regioni meridionali e molto di meno in quelle del Centro Nord. Inoltre risulta difficile capire come si possa creare un vero sistema di formazione superiore non universitaria attraverso delle ATI. Il giorno in cui diminuiranno i finanziamenti del FSE la formazione supe-

riore non universitaria non troverà più sostegno a livello delle Regioni (titolari di tutta la FP). Inoltre l'interesse delle università a partecipare alla formazione superiore non universitaria sembra destinato a diminuire, in quanto, con la creazione di un primo triennio universitario, tale formazione risulterebbe concorrente a quella universitaria.

Come per l'apprendistato, anche per gli IFTS la strada intrapresa in Italia risponde alle raccomandazioni dell'OCSE, ma attraverso una strutturazione ben diversa da quella suggerita. Le soluzioni concrete adottate dalla legislazione italiana sembrano dettate maggiormente da esigenze di mediazione tra la necessità di sperimentare dei percorsi completamente nuovi e quella di non creare strutture rigide difficili da usare in una fase iniziale. Se però non si creeranno strutture "visibili" sui territori dedicate alla formazione superiore non universitaria, difficilmente questa, dopo la fase sperimentale, potrà consolidarsi, crescere e svilupparsi.

### **Qualità della formazione** (*Raccomandazione n. 7*)

Raccomandiamo l'istituzione di un **sistema nazionale per valutare la qualità della formazione** tecnica e professionale, definire standard nazionali appropriati e controllare i miglioramenti istituzionali sulla base di questi standard. In tale sistema devono essere rappresentate parti sociali a livello locale, regionale e nazionale. La funzione primaria di questo sistema sarà di assicurare la qualità dei programmi di formazione all'interno del sistema scolastico e nel sistema di formazione regionale, in particolare con lo scopo di facilitare gli scambi e i trasferimenti fra i due sistemi, mantenendo la loro integrazione e la flessibilità dei percorsi individuali. Un'altra funzione sarebbe quella di accreditare e di approvare i programmi di formazione creati dalle iniziative locali, dalle associazioni, dalle imprese e dall'industria, in collegamento, per esempio, con lo sviluppo di sistemi di apprendistato.

La raccomandazione sembra in linea con le istanze di qualità, con cui in questi anni si sono confrontate la scuola e la FP. Quanto al cammino fatto per istituire un sistema nazionale di valutazione della qualità della formazione tecnica e professionale con standard nazionali appropriati non sembra si sia proceduto al di là del rilevamento di buone pratiche nella formazione.

### **Decentramento e sistema nazionale di qualifiche** (*Raccomandazione n. 8*)

Nel contesto del decentramento alle regioni e della maggiore integrazione delle varie forme di istruzione professionale e tecnica, raccomandiamo che sia istituito un sistema nazionale di qualifiche, che questo sistema sia controllato dall'organo istituito per valutare l'istruzione professionale e tecnica e che sia associato a livelli significativi di studio conseguiti nella scuola post-obbligatoria. Raccomandiamo, inoltre, che il sistema sia impostato in modo da permettere agli studenti di accedere a ogni livello di qualificazioni attraverso una varietà di percorsi: la scuola, la formazione regionale, l'apprendistato, corsi privati riconosciuti o qualunque combinazione di questi che risulti appropriato.

Quanto a standard nazionali, la difficoltà di una loro fissazione trova ostacoli notevoli a livello culturale e politico. Già la legge 845/78 aveva previsto la standardizzazione delle qualifiche della formazione iniziale, ma senza risultato. LISFOL ha intrapreso un tentativo di standardizzazione a partire dalla suddivisione di un percorso in unità formative capitalizzabili (UFC), incontrando però notevoli difficoltà, poiché tale sistema sembra più adatto per la formazione continua che per un processo di formazione iniziale, cui si riferisce l'OCSE. A livello politico, le Regioni in questi anni si sono mostrate sempre più gelose della loro autonomia anche nel fissare gli standard formativi o nel non fissarli: capita allora di trovare una stessa o simile denominazione di qualifica, per raggiungere la quale in una Regione bastano 800 ore dopo l'assolvimento dell'obbligo scolastico mentre in un'altra ne occorrono 2400. Tali qualifiche risultano evidentemente non confrontabili a livello italiano e assolutamente incomprensibili a livello europeo. La standardizzazione a livello nazionale è prevista dal DL 112 e nell'Accordo Stato Regioni per l'attuazione dell'art. 17 della legge 196/97. L'enfasi di questi anni sulla certificazione di unità formative ha avviato il processo più nel senso della certificazione dei crediti per il passaggio tra sistemi scolastico, universitario e di FP verso gli standard finali di qualifica professionale. Anche in questo modo di procedere risulta evidente la scelta concettuale dell'integrazione dei percorsi formativi piuttosto che la precisazione dei loro obiettivi finali. Già nella terza Raccomandazione l'OCSE richiedeva "di introdurre una certa flessibilità negli itinerari degli allievi per far sì che l'istruzione che essi ricevono possa adattarsi agli interessi ed ai ritmi d'apprendimento di ognuno. Tuttavia, vorremmo sottolineare che un'accumulazione di moduli o di crediti non costituisce una istruzione né una qualifica professionale". Con il sistema delle UFC e dei crediti può sembrare che l'Italia voglia orientarsi invece verso la costituzione di una qualifica professionale quale somma di crediti e di UFC realizzate comunque.

La raccomandazione prevede di impostare un sistema che permetta agli studenti di accedere ad ogni livello di qualificazione attraverso percorsi diversi, perciò un sistema di riconoscimento di crediti formativi, ma dopo aver fissato gli standard finali di qualificazione a livello nazionale. È interessante notare che in Germania, mentre l'istruzione scolastica è di competenza dei singoli *Länder*, il sistema delle qualifiche è fissato a livello federale per rendere possibile la mobilità dei lavoratori su tutto il territorio. In Italia, invece, la definizione di standard nazionali di qualifica trova difficoltà, anche perché tale definizione di standard unitari porterebbe ad avere dei percorsi formativi omogenei su tutto il territorio, impedendo che si formino tanti sistemi di FP quante sono le Regioni, almeno in quei settori della FP che sono più sistematici, come la formazione iniziale, la formazione superiore e l'apprendistato, se si creerà una prospettiva positiva di sviluppo.

## **Garanzie per lo studio e la formazione fino a 18 anni**

*(Raccomandazione n. 9)*

Raccomandiamo che le autorità italiane esaminino in modo più approfondito il loro impegno di offrire una “garanzia” per lo studio e la formazione fino all’età di 18 anni per tutti quelli che lo desiderano e che potrebbero usufruirne. Pensiamo che la realizzazione di tale “garanzia” richiederà misure speciali nella scuola e sul posto di lavoro perché tutti i giovani possano ottenere una qualifica professionale riconosciuta. Raccomandiamo, inoltre, che vengano individuate strutture per il monitoraggio individualizzato, grazie al quale rendere effettivo il diritto allo studio a livello locale. E raccomandiamo anche l’avvio di un’indagine sulle implicazioni di questa “garanzia” dell’istruzione fino ai 18 anni per quanto concerne l’organizzazione e i costi della formazione, il sistema di monitoraggio e i servizi di orientamento, e che venga istituito un sistema di monitoraggio dei giovani che abbandonano la scuola e del loro inserimento nella vita attiva, in modo che la “garanzia” possa essere realizzata efficacemente.

Con l’istituzione dell’obbligo formativo fino ai 18 anni si può affermare che, a livello legislativo, l’Italia ha attuato pienamente la Raccomandazione. La regolamentazione ha trovato anche nei nuovi centri per l’impiego e nei loro compiti l’istituzione di un sistema di monitoraggio dei giovani che abbandonano scuola e formazione. Si richiede che tutti i giovani possano ottenere una qualifica professionale riconosciuta: l’assolvimento dell’obbligo formativo nei percorsi di apprendistato, così come si vengono a configurare, non prevede il raggiungimento di una qualifica riconosciuta. La struttura legislativa e regolamentare può essere considerata positiva, ma le realizzazioni pratiche risultano lente e difficili.

## **Conclusione**

Per concludere si può affermare che, anche se le raccomandazioni dell’OCSE costituiscono un autorevole parere, non sono l’unico metro per valutare quanto avvenuto nel campo della scuola e della FP nella passata legislatura. Tuttavia la loro autorevolezza non può non essere tenuta in conto senza validi motivi.

In questi anni il sistema educativo italiano è stato interessato da grandi leggi quadro di riforma: i giudizi su tali leggi possono anche essere discordanti tra loro. Il quadro legislativo generale può essere migliorato e cambiato, tenendo presente che qualsiasi riforma troverà sempre difficoltà nell’essere accolta e attuata. L’augurio resta che il tema del sistema educativo italiano nel suo complesso resti al centro dell’attenzione politica nella nascente legislatura, perché i giovani italiani possano trovare istituzioni valide che li preparino ad entrare nella vita attiva come uomini, cittadini e lavoratori preparati adeguatamente per affrontare i rapidi e continui cambiamenti della società.

La legislatura appena iniziata ha portato al cambiamento della maggioranza e, perciò, del governo dalla nazione.

Il nuovo Governo, per quanto riguarda le politiche della scuola e della FP, ha annunciato elementi di notevole diversità rispetto a quanto maturato nella precedente legislatura.

L'editoriale tenterà una valutazione di quanto realizzato nella politica dell'educazione nella passata legislatura e una prima riflessione su quanto proposto all'inizio della nuova. Inoltre accennerà all'impegno della Federazione CNOS-FAP nella attuazione delle riforme.

### **Valutazione delle riforme scolastiche e formative attuate nella passata legislatura**

La passata legislatura ha tentato una riforma globale del sistema educativo italiano, toccando scuola, FP e università.

Le difficoltà interne alla maggioranza, l'opposizione tenace della minoranza e la difficoltà insita nelle questioni hanno fatto sì che venissero utilizzati sovente strumenti legislativi diversificati, che non hanno permesso di realizzare un quadro omogeneo di riforme.

Solo alcune delle riforme, infatti, sono state varate tramite apposite leggi, mentre altre, anche importanti, sono state realizzate tramite articoli di leggi di natura diversa e strumenti di natura regolamentare.

In materia di riforma della scuola, le principali realizzazioni dei Governi di centro sinistra hanno riguardato l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il riordino dei cicli e la parità.

L'autonomia, introdotta tramite un articolo in una legge di decentramento amministrativo (Bassanini), ha introdotto una radicale trasformazione nella gestione delle scuole, che ha trovato nella regolamentazione successiva le norme concrete di realizzazione. L'autonomia delle istituzioni scolastiche, pur con i limiti di una legislazione nata in un contesto di decentramento, stabilisce un radicale rinnovamento nelle modalità di gestione delle singole scuole, che richiede un nuovo modo di porsi per tutti i protagonisti del mondo scolastico.

Una legge apposita ha fissato i cardini del riordino dei cicli scolastici, rimandando a una specifica programmazione quinquennale la possibilità di concreta attuazione.

L'inizio della sperimentazione, fissato per il settembre 2001 per i primi due anni della scuola di base, è stato bloccato sia da provvedimenti di tipo amministrativo sia dall'intervento del nuovo Governo, che ne ha spostato

l'attivazione di un anno e si è impegnato anche nella verifica complessiva della strutturazione dei cicli.

La parità ha introdotto in Italia il sistema pubblico integrato di scuole statali e non statali paritarie. Lo scopo della legge è la valorizzazione di tutte le risorse impegnate nel sistema educativo. La mancanza di adeguati finanziamenti alle scuole non statali che entrano nel sistema della parità ha però confermato le difficoltà e lo svantaggio competitivo delle scuole non statali rispetto alle statali.

La legge relativa all'elevamento dell'obbligo scolastico ai 15 anni ha trovato, grazie al principio dell'urgenza, immediata applicazione. È la legge meno significativa dell'intero pacchetto di riforma, che ha affidato l'esigenza di maggiore istruzione e formazione per i giovani italiani semplicemente alla frequenza obbligatoria di un anno di scuola secondaria superiore non ancora riformata. Poiché, nonostante le buone intenzioni, un primo anno di un percorso quinquennale non può rivestire contemporaneamente una finalità orientativa e una di inizio di un percorso specifico, la situazione di quei giovani "costretti a frequentare" un solo anno senza nessun obiettivo specifico non ha creato in loro molta cultura, ma piuttosto disagio e ulteriore fuga dall'istituzione scolastica. Del resto, anche prima dell'obbligo fino ai quindici anni, l'insuccesso scolastico nei primi anni di secondaria superiore è sempre stato notevole: non si è ovviato a tale stato di cose obbligando ad iscriversi anche chi non ne avesse intenzione. Per rendere appetibile la frequenza scolastica era necessaria una diversificazione maggiore di percorsi (ma anche quelli già esistenti della FP dopo la scuola media sono stati esclusi a priori) e una loro riforma.

La riforma del sistema di FP non è partita, come si poteva pensare, da un ripensamento della legge quadro del 1978. Per realizzare la riforma, si è scelto di introdurre le norme sulla formazione nell'apprendistato, sui tirocini e sul riordino del sistema di FP nella legge dettante "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (Legge Treu). Tale legge affidava alla regolamentazione l'attuazione pratica delle norme. Mentre apprendistato e tirocini hanno avuto una loro regolamentazione, il regolamento dell'art. 17 che stabiliva il riordino del sistema della FP, dopo tutto l'iter previsto fino all'approvazione da parte del Governo, non è giunto alla pubblicazione per intervento della Corte dei Conti, che ne ha ravvisato motivi di incostituzionalità. Accordi tra Stato e regioni hanno permesso l'attuazione di parti del contenuto di tale articolo. Anche successive leggi hanno cercato di rideterminare a termine quanto previsto dall'art. 17 della legge 196/97.

Le difficoltà hanno per questo indebolito il quadro nazionale della FP, per cui la situazione è divenuta sempre più dispersiva e diversificata a livello regionale.

Il sistema attuale della FP a livello nazionale resta determinato dalle norme della legge quadro 845/78, anche se alcuni articoli sono stati abrogati da Regolamenti o dal D.lgs. 112, di attuazione della Bassanini, alcuni sono superati da norme e accordi, che non hanno però potuto modificare l'impianto legislativo.

L'introduzione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni (o meglio, come specificato nell'articolo di legge, fino al raggiungimento di una qualifica o del diploma) ha portato il sistema educativo italiano ad un traguardo importante a livello europeo. Inoltre l'istituzione della formazione superiore non universitaria tramite i percorsi IFTS ha inaugurato un segmento inesistente nel panorama educativo italiano. Anche queste innovazioni sono entrate a far parte del patrimonio legislativo italiano, in seguito ad accordi tra le parti sociali, attraverso una legge di riordino dei sistemi previdenziali. Non perdono di importanza per questo, ma la strada percorsa per la loro introduzione suscita la sensazione di interventi non approfonditi a livello istituzionale e, perciò, non sufficientemente percepiti a livello sociale.

Per concludere, riguardo a quanto realizzato per il sistema della FP nella passata legislatura, si possono valutare:

- in positivo
  - la nascita di un percorso di FP iniziale nell'ambito dell'obbligo formativo, capace potenzialmente di far sorgere un canale educativo distinto e integrato con quello scolastico per i giovani dai 15 ai 18 anni;
  - la sperimentazione di un canale di FP superiore non accademica attraverso l'integrazione di scuola, FP, università e imprese;
  - la valorizzazione dei tirocini formativi come percorso integrato di formazione e lavoro;
  - l'introduzione della formazione fuori dell'impresa per i giovani in apprendistato;
- in negativo
  - l'impossibilità per i giovani di scegliere i percorsi di FP nel momento in cui si scelgono percorsi differenziati dopo l'unicità della scuola media a causa dell'obbligo di frequentare fino a 15 anni la scuola;
  - la non omogeneità degli strumenti legislativi usati per riformare il sistema formativo, regolato dalla legge quadro del 1978;
  - la mancanza di obiettivi chiari e concreti da raggiungere al termine dei percorsi formativi dell'apprendistato;
  - la necessità di ATI tra i quattro soggetti interessati per poter attuare gli IFTS; ciò favorisce una continua progettualità, ma impedisce il formarsi di competenze e responsabilità consolidate e la creazione di strutture specifiche accreditate a svolgere attività di FP superiore non accademica.

### **Le indicazioni programmatiche del nuovo governo**

Il Ministero del Lavoro e della P.S., che conserva la responsabilità dell'orientamento e della FP, all'inizio della legislatura non si è espresso sui problemi della FP e sui processi in atto (accreditamento, standard nazionali di qualifica, obbligo formativo, ecc.).

Invece il Ministro dell'Istruzione Università e Ricerca ha tracciato, attraverso dichiarazioni programmatiche, la via che intende percorrere il Governo nella legislatura in campo educativo.

La riforma del sistema educativo resta proposito fermo del nuovo Governo: lo stessa sospensione dell'avvio della riforma dei cicli vuole essere l'avvio di riforme che coinvolgano tutti gli attori principali del processo. Il sistema educativo dovrà essere "moderno, competitivo ed innovativo... democratico, aperto, trasparente". Viene prospettato come sistema "integrato nelle sue componenti statali e non, per un reale passaggio alla scuola di tutta la società civile". L'attuazione di tali obiettivi comporta una ridefinizione del ruolo dello stato centrale, chiamato a divenire responsabile di indirizzo e di governo del sistema, ma ad abbandonare i compiti gestionali.

Il Ministro si sofferma in particolare sul "punto centrale", cioè la "necessità di riavviare il processo di riforma" di cicli, sciogliendo alcuni nodi urgenti, che vengono esplicitati.

Afferma di voler valorizzare, in primo luogo, "la frequenza della Scuola dell'infanzia triennale ... ai fini del soddisfacimento di almeno un anno dell'istruzione secondaria".

L'affermazione sembra, però, in contrasto con lo spirito complessivo della proposta, che afferma che debbono prevalere sui vincoli procedurali quelli di risultato. Infatti, quale scopo potrebbe avere questo possibile credito se non quello di aggirare il vincolo dell'obbligo scolastico fino al 15° anno, come stabilito dalla legge 9/99 e ribadito, pur in un contesto diverso, dalla legge 30/2000? Lo strumento scelto per affermare che, nella prospettiva dell'obbligo formativo fino ai 18 anni, lo stesso concetto di obbligo scolastico è superato sembra piuttosto artificioso e fragile; alcuni giovani, che potrebbero essere i destinatari privilegiati dei percorsi di FP a 14 anni, ne sarebbero esclusi per non aver potuto frequentare la scuola dell'infanzia. La valorizzazione della scuola dell'infanzia non passa attraverso questa via.

Il Ministro si propone inoltre di costituire un nuovo e più ampio sistema di FP, di cui è necessario definire "la fisionomia istituzionale", perché sia "graduale e continuo ... parallelo a quello scolastico ed universitario dai 14 ai 21 anni", studiandone "la natura pedagogica, l'identità curricolare".

La creazione di un percorso di FP parallelo a quello scolastico è già stato avviato dalla legge 144/99, con la creazione dei nuovi percorsi di FP iniziale nell'ambito dell'obbligo formativo e di quella superiore tramite l'istituzione degli IFTS, ma si tratta di un sistema che numericamente tocca pochi giovani.

L'inizio del percorso a 14 anni presuppone che il termine del percorso unitario scolastico sia posto a tale età. La proposta di modifica della legge 30, infatti, prevede il termine della secondaria inferiore al 14° anno (dopo 8 anni di scolarità). Rimane il dubbio sul come sarà superata o reinterpretata la legge 9/99, che in questi ultimi anni ha impedito proprio l'inizio al 14° anno dei percorsi di FP. La scelta di percorsi di FP al termine di un percorso scolastico unitario è comunque una esigenza ineludibile.

Il disegno di creare un sistema di istruzione e FP più ampio e con caratteristiche di continuità per i giovani tra i 14 e 21 anni fa pensare sia necessario conglobare in tale sistema gli attuali Istituti Professionali di Stato e parte di quelli Tecnici. Il percorso ha tre obiettivi di professionalizzazione:

la qualifica, il diploma professionale e il diploma superiore. Viene introdotto, accanto o dopo la qualifica, il “diploma”, usando un termine di chiara derivazione scolastica. Si ha la sensazione che sia fissata una strutturazione adatta per gli Istituti scolastici che rilasciano diplomi e che potrebbero confluire nei percorsi di FP per una formazione di base, che sostituisca quella attuale per geometri, ragionieri, periti tecnici, ecc.. Per il raggiungimento della libera professione in tali settori, infatti, già ora si richiede il proseguimento degli studi nei corsi triennali universitari che, nella proposta attuale, potrebbero essere sostituiti dai percorsi triennali di FP superiore di durata fino al 21° anno di età. Probabilmente in questi tipi di percorsi non sarà utile introdurre una “qualifica” durante il percorso quadriennale che porta al diploma.

Per l'attuale FP (forse anche per gli Istituti professionali), invece, il percorso potrebbe prevedere una prima qualifica dopo tre anni (se si iniziasse al 14°), che permetterebbe di raggiungere l'obiettivo previsto dalla legge sull'obbligo formativo, la possibilità di una specializzazione (come già previsto dall'Accordo Stato Regioni per l'attuazione dell'obbligo formativo) e di percorsi di IFTS paralleli al canale universitario all'interno di CFP o Istituti scolastici. Gli attuali Istituti professionali necessiterebbero una radicale riconversione perché in questi anni si sono sempre più avvicinati a strutture di tipo “liceale”, allontanandosi dal modello professionalizzante che li avevano caratterizzati fino agli anni '80: dall'obiettivo di portare a “qualifiche” triennali direttamente spendibili sul mondo del lavoro, sono passati a quello del diploma quinquennale simile a quelli degli Istituti tecnici.

L'intenzione di creare un sistema di FP paragonabile a quello scolastico per il numero dei frequentanti, comprendente un segmento non universitario di formazione superiore merita senza dubbio attenzione. La partecipazione al sistema di FP di Istituti professionali e tecnici darebbe vita ad un ampio sistema di FP, con forti connotazioni nazionali dovute alla presenza di istituzioni che attualmente sono “scolastiche”.

La legislazione e la gestione del sistema formativo sarà però regionale, come riconfermato dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione. La riforma costituzionale, infatti, stabilisce una legislazione concorrente tra Stato e Regioni per “l'istruzione”, “con esclusione della istruzione e della formazione professionale”, per le quali la competenza rimane soltanto regionale.

Già il D. L. 112 demanda allo Stato centrale la definizione degli standard nazionali di qualifica, senza parlare di curricula, mentre le proposte Moratti si centrano sui curricula.

L'intenzione del Ministro circa la creazione di un nuovo sistema di FP senza mai nominare le Regioni fa sorgere qualche dubbio sulla praticabilità del percorso.

Inoltre, quale futuro sarebbe riservato all'attuale sistema regionale di FP, fatto di poche strutture pubbliche regionali o provinciali e di CFP gestiti da enti del privato sociale?

I rilievi fatti ci portano, però, ad augurare al nuovo Governo che la realizzazione delle riforme intraprese, in modo da fornire strumenti sempre

migliori alle giovani generazioni per una loro piena crescita umana, che faciliti l'inserimento nella vita sociale e nel lavoro.

### **L'impegno della Federazione Nazionale CNOS-FAP**

In un momento di grandi mutamenti del sistema della FP italiana, la Federazione Nazionale CNOS-FAP ha cercato di fornire supporti al fine di aiutare i CFP nella realizzazione concreta di quanto la legislazione e la normazione richiedono.

In primo luogo, d'intesa con il CIOFS/FP, ha proposto un ampio progetto per la FP iniziale dei giovani in obbligo formativo. Tale proposta ha trovato buona accoglienza presso molti CFP e ha interessato anche alcune Regioni ed altri enti. Fornisce, infatti, linee progettuali e supporti operativi conformi ai contenuti dell'Accordo firmato dalla Conferenza Stato Regioni per l'attuazione della legge sull'obbligo formativo.

Nell'anno formativo 2000/2001, con l'inizio della sperimentazione del progetto, la Federazione ne ha monitorato la realizzazione concreta e al termine del primo anno ne ha raccolto e valutato i risultati quantitativi. Il monitoraggio continuerà sulla sperimentazione del secondo anno, raccogliendo anche le buone prassi rilevate. Alla fine della sperimentazione dei due anni di percorso previsti si potrà giungere ad una nuova stesura del progetto, che tenga conto dei risultati conseguiti sul campo.

Inoltre, sempre nell'ambito dell'obbligo formativo, la Sede Nazionale ha prodotto un "Dispositivo di validazione delle figure professionali", a partire da quelle contenute nel progetto CNOS-FAP e CIOFS/FP. L'iniziativa può essere un contributo alla definizione degli standard minimi di competenza previsti dal DM 31 maggio 2001 sulla "Certificazione nel sistema della formazione professionale". Inoltre, con l'aiuto di un gruppo di formatori, ha messo a punto un documento sulla prova professionale di qualifica, con la "Guida alla prova professionale", da poter sperimentare nel giugno 2002 al termine del percorso biennale della formazione iniziale nell'obbligo formativo, facilitando la verifica dell'omogeneità delle competenze raggiunte a livello nazionale.

In vista delle procedure di accreditamento regionale delle sedi operative di FP, la Sede Nazionale del CNOS-FAP ha messo a disposizione delle sedi della Federazione alcuni strumenti, tendenti a salvaguardare i valori propri dell'esperienza della FP salesiana. La ricerca sulla formazione dei formatori alla luce dell'accreditamento delle risorse umane, già illustrata su "Rassegna CNOS", ha permesso di conoscere il punto di partenza per un progetto di fattibilità per l'accreditamento interno delle sedi formative. La "Carta dei valori della formazione del CNOS-FAP" permette di stabilire le basi per tale accreditamento, assicurando la corrispondenza delle attività formative svolte con gli obiettivi comuni della Federazione.

È stato inoltre predisposto un progetto per l'accreditamento delle sedi orientative, che può aiutare i Centri che intendono accreditarsi presso le

Regioni anche per l'orientamento, come previsto dal regolamento nazionale.

La Federazione Nazionale CNOS-FAP, attraverso queste azioni, non solo dà un supporto alle proprie sedi, ma sperimenta concretamente quanto le riforme richiedono, crea supporti per una loro attuazione, ne verifica la fattibilità e ne valida i risultati, mettendo a servizio di tutto il sistema formativo quanto di buono viene realizzato.







Il cambiamento di maggioranza e di governo avvenuta a seguito delle elezioni ha frenato alcuni dei percorsi di attuazione delle riforme, intraprese durante la precedente legislatura.

In particolare il blocco dell'attuazione della legge 30/2000 sul riordino dei cicli scolastici ha aperto la strada a un nuovo progetto di ristrutturazione dell'architettura del sistema educativo italiano.

Senza fermare l'attenzione a tutto il sistema educativo, ma soffermandoci sulla riforma del ciclo secondario, si può rilevare che la legge 30/99 e il DdL approvato dal Governo si ispirano a filosofie nettamente diverse. In particolare è diverso il modo di concepire le relazioni tra il sistema dell'istruzione "liceale" e quello dell'istruzione e FP.

La legge 30/2000 prevede la licealizzazione di tutti gli attuali percorsi scolastici e stabilisce che tutti i giovani percorrano i primi due anni del ciclo secondario dell'istruzione "liceale". Solo dal 15° al 18° anno di età, per assolvere all'obbligo formativo, i giovani possono scegliere anche percorsi di FP, a tempo pieno o in alternanza nell'apprendistato (art. 68 della legge 144/99). Sia nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico ma anche nel triennio successivo la presenza della FP è pensata in funzione di integrazione rispetto ai percorsi scolastici. Su questo tema basti considerare l'art. 7 del Regolamento attuativo della legge sull'obbligo formativo, che prevede la qualifica e il diploma attraverso il percorso scolastico integrato. L'enfasi è posta, perciò, maggiormente sull'integrazione dei percorsi scolastico/formativi che non sull'integrazione dei sistemi scolastici e formativi: il sistema della FP regionale resta marginale, con l'unica finalità di integrare percorsi scolastici con la cultura e la pratica del lavoro.

Il DdL dell'attuale Governo prevede, invece, la creazione di un sistema a doppio canale distinto: quello scolastico "liceale" e quello dell'istruzione e FP. Strutturalmente diversi come approccio pedagogico didattico, anche se non separati grazie alle "passerelle" (integrazione a livello di sistema e non di percorso), mirano all'unico obiettivo della formazione dei giovani ed ad assicurare a tutti i livelli essenziali di conoscenze e competenze necessarie per affrontare la vita e il lavoro. Tutto questo presuppone il passaggio dell'istruzione professionale e di parte di quella tecnica nel sistema della "istruzione e formazione professionale", al contrario della legge 30/2000 che crea i licei "tecnici e tecnologici" nel sistema scolastico, senza esplicite finalità professionalizzanti.

La riforma dell'art. 117 della Costituzione, inoltre, stabilisce per il sistema dell'istruzione una legislazione concorrente tra potere dello Stato e delle Regioni e competenza legislativa delle Regioni per il sistema della istruzione e FP, rimandando a livello nazionale solamente la possibilità di fissare gli

standard minimi da raggiungere per assicurare i livelli essenziali garantiti costituzionalmente a tutti i cittadini. Se per la riforma dei cicli “Berlinguer - De Mauro” la competenza regionale restava limitata all’esistente FP regionale, nel caso del DdL “Moratti” tale competenza risulta ampliata a tutta “Istruzione e formazione professionale”. I problemi giuridici e pratici che si possono intravedere rendono difficile prevedere quale sarà in futuro la strutturazione definitiva e complessiva del sistema educativo italiano. Ai problemi strutturali del ciclo secondario si aggiungono inoltre i mutamenti del sistema universitario, la creazione del sistema di formazione tecnica superiore non universitaria e il consolidamento della istruzione e formazione lungo tutto l’arco della vita.

“Rassegna CNOS” cercherà di intervenire con propri apporti nella discussione in corso; continuerà inoltre a monitorare l’attuazione delle riforme già avviate, in particolare per quanto concerne i percorsi dell’obbligo formativo.

## **I cambiamenti costituzionali che interessano scuola e FP**

La definitiva approvazione attraverso Referendum della legge costituzionale n. 3 di modifica del Titolo 5° della Costituzione ha introdotto novità, che interessano concretamente il sistema educativo italiano.

La legislazione ordinaria nell’ultima legislatura aveva trasferito una serie di competenze dallo Stato agli Enti locali, rovesciando il principio che tutta la legislazione è di competenza statale eccetto quella esplicitamente delegata ai livelli periferici in quello che tutto è di competenza periferica tranne quello che è esplicitamente riservato allo Stato.

Questo trova fondamento costituzionale forte, partendo dal principio di sussidiarietà, in quanto Regioni, Province, Comuni non sono ripartizioni della Repubblica, ma è la Repubblica che “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (art. 114).

Deriva perciò dal dettato costituzionale il diritto/dovere degli Enti territoriali di interessarsi del sistema educativo, quasi a ricordare che l’istruzione di base è nata dal basso, nei Comuni, prima di essere trasformata in “statale”.

Anche il nuovo art. 117 della Costituzione introduce novità che riguardano il sistema educativo italiano. Nel fissare quali sono le “materie di legislazione concorrente” esplicita “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”. In primo luogo si nota che è riconosciuta costituzionalmente, anche se attraverso un inciso, “l’autonomia delle istituzioni scolastiche”. È recepita costituzionalmente la più importante tra le novità introdotte nell’ordinamento scolastico dalla passata legislatura, dopo i tentativi intrapresi nelle precedenti legislature e non giunti a termine. L’affermazione dell’autonomia, che va salvaguardata anche a livello locale, mette in rilievo che né lo Stato, né le Regioni, né altri Enti locali possono essere i “gestori” unici di una scuola. L’autonomia è una caratteristica propria delle istituzioni scolastiche ricono-

sciuta dalla Costituzione, non “concessa” da leggi e regolamenti. Stato e Regioni possono legiferare per quanto riguarda la scuola (competenza concorrente), ma non possono invadere il campo dell’autonomia delle singole istituzioni scolastiche.

La competenza legislativa è solamente regionale per quanto riguarda “istruzione e formazione professionale”: anche in questo caso, almeno per analogia, fatta salva “l’autonomia delle istituzioni di istruzione e formazione professionale”. La competenza unica regionale mette in discussione la possibilità di leggi nazionali, che regolino l’istruzione e FP. Alla legislazione nazionale spetta la determinazione “dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: il diritto alla “formazione” fino al 18° anno è certamente tra di diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale.

## **Il “Rapporto ISFOL 2001”**

Come ogni anno, a novembre è stato presentato il “Rapporto ISFOL 2001”. Il sottotitolo del rapporto è “Federalismo e politiche del lavoro”. Il “Federalismo” nelle politiche del lavoro è frutto di una “certa continuità” legislativa e normativa, nonostante un cambio di Governo e di maggioranza politica. Le difficoltà nel passare da una gestione centralizzata ad una territoriale delle politiche del lavoro non sono mancate e non mancano: la moltiplicazione dei titolari di azioni di governo delle politiche del lavoro necessita di tempi e di strumenti per la sperimentazione e il coordinamento. Le Regioni hanno ampliato lo spazio loro riservato; le Province sono divenute titolari di azioni prima riservate allo Stato. La legislazione “federalista” in questo campo ha trovato conferma nello spirito e nelle norme della riforma costituzionale votata al termine della XIII legislatura e approvata con il Referendum dell’ottobre scorso.

Il sistema della FP regionale, a causa della Legge Costituzionale e dell’insediamento del nuovo Governo, ha iniziato anche una nuova prospettiva di riorganizzazione, in modo particolare riguarda la formazione iniziale nell’obbligo formativo (DdL Moratti).

Nel frattempo il 2001 ha visto l’emanazione degli ultimi provvedimenti attuativi della legge 196/97, che hanno trasformato profondamente il sistema della FP regionale tramite:

- l’istituzione delle Fondazioni per la formazione continua;
- la fissazione degli standard per l’apprendistato in obbligo formativo;
- le norme per l’accreditamento delle sedi formative e orientative;
- la certificazione nel sistema di FP.

La contemporaneità tra percorsi di riforma e di decentramento ha creato difficoltà e aumentato la disomogeneità a livello territoriale. Ci si può fare un’idea di questo rilevando la difficoltà di collaborazione tra Regioni, Province, servizi per l’impiego, scuole e CFP nell’“intercettare” i giovani che

escono dal sistema scolastico per indirizzarli verso le opportunità di percorsi formativi previsti legislativamente.

Nonostante le difficoltà, il “Rapporto” segnala le positività:

- il passaggio a regime dell’apprendistato, con opportunità offerte a un sempre maggior numero di giovani lavoratori;
- il rafforzarsi della formazione tecnica superiore, con numeri di partecipanti in continua crescita;
- lo sviluppo dell’educazione degli adulti nei Centri territoriali per l’educazione permanente;
- la crescita della formazione continua, che rimane però a livelli bassi rispetto alla media europea.

Dal punto di vista finanziario, la spesa per la FP nel 2000 è cresciuta, favorendo la diversificazione dell’utenza e dei servizi formativi offerti. Le difficoltà finanziarie regionali sono riequilibrata sia da interventi statali (cfr. obbligo formativo), sia soprattutto da interventi comunitari, che coprono il 70% della spesa per la FP.

Il “Rapporto” si pone l’interrogativo sul come possa definirsi sistema nazionale una realtà che dipenda quasi totalmente da finanziamenti comunitari: questi dovrebbero essere sussidiari per l’innovazione. La dipendenza da fondi comunitari porta ad equivoci nel sistema di finanziamento delle attività a carattere strutturale e ricorrente, che pure rappresentano una parte significativa del sistema formativo. È quanto sta succedendo per la formazione iniziale per l’obbligo formativo. Le Regioni, per poter accedere al FSE, la mettono a bando, non tenendo conto del carattere istituzione italiano e della necessità di creare un canale accreditato e stabile.

La prospettiva futura di un rafforzamento del sistema regionale di istruzione e FP, come prevista dal nuovo Governo, mette in evidenza questioni di fondo irrisolte: tra di esse la grave sfasatura di un obbligo scolastico, che termina con il primo anno di un nuovo ciclo, pregiudicando un corretto processo di orientamento e di scelta dei percorsi da parte dei giovani. Anche la problematica del rapporto tra i percorsi scolastici professionalizzanti degli istituti professionali di Stato e i percorsi formativi dei Centri di FP regionali rimane irrisolta.

Il sistema scolastico lascia intravedere qualche difficoltà in più: ne fa da spia il tasso di diplomati, che, dopo anni di crescita, rimane stazionario sul 70%, nonostante il lieve aumento dei tassi di partecipazione al complesso della scuola secondaria. Evidentemente al maggior afflusso ai primi anni della secondaria dovuto alla legge 9/99 corrisponde un più alto abbandono negli anni successivi.

Fino a questo punto abbiamo seguito le “Considerazioni generali” introdotte al “Rapporto”. Le tre sezioni su cui si sviluppa riguardano “Lavoro, politiche per l’occupazione e fabbisogni professionali”, “L’evoluzione del sistema scolastico e formativo”, “La strategia europea per l’occupazione, la formazione e la coesione sociale”: queste parti sono arricchite da un gran numero di dati statistici e di tabelle, che supportano le riflessioni e considerazioni.

Tra i dati merita un commento quello riguardante la formazione iniziale (I livello o di base, I e II annualità), rivolta ai giovani in uscita dall'obbligo scolastico. I dati sono relativi al 1999/2000, cioè all'inizio delle problematiche legate all'innalzamento dell'obbligo scolastico, che ha impedito a una classe di età di scegliere i percorsi della FP. Gli iscritti risultavano 107.956 ripartiti su due annualità, perciò circa 54.000 allievi ognuna. Nello stesso anno erano iscritti al primo anno della secondaria superiore 542.556 allievi, di cui 133.210 negli Istituti professionali. Gli iscritti al primo anno della FP regionale sono circa la decima parte di quelli nuovi iscritti nella secondaria, ma oltre un terzo degli nuovi iscritti agli Istituti professionali. La brevità dei percorsi di FP, legata alla legge 485/78 che ne fissava la durata massima in 4 cicli da 600 ore massimo ognuno, fa apparire la FP meno scelta di quanto lo sia realmente. Su 187.000 giovani che scelgono un percorso professionalizzante (Istituto Professionale o FP), quasi il 30% opta per i percorsi della FP regionale, pari a circa 9% di una classe di età.

## **Il “35° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2001” del CENSIS**

Ci limiteremo ad esaminare brevemente il Capitolo Primo della terza parte del “Rapporto”, che prende in esame i “Processi formativi”, soprattutto le tesi interpretative dei fenomeni evidenziati nel sistema educativo italiano.

Il “Rapporto” mette in risalto come, in linea con i processi in atto in Europa, anche in Italia si sono affermati i principi dell'autonomia scolastica, della centralità dello studente, del decentramento di competenze, della formazione come strumento delle politiche attive del lavoro, nella prospettiva di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Ma il passaggio dai principi all'operatività è bloccata dall'eccesso di formalismo, per cui la scansione temporale dei cicli, cioè la pura architettura del sistema, ha trovato maggior interesse che non i contenuti e gli obiettivi. Anche la spinta all'autonomia sembra non trovare più stimoli, trovando più facile realizzare modifiche di struttura (calendari, orari, extracurricolare, ecc.) che incidere nel modo di fare scuola. L'integrazione tra istruzione-formazione-lavoro ha mortificato le specificità e le finalità ben distinte dei sistemi per dare risalto ai tecnicismi dell'integrazione. L'obbligo formativo ha più bisogno di sedimentazione culturale che di meccanismi coercitivi rivolti ai giovani.

Il “Rapporto” mette in risalto la necessità di valorizzare i percorsi professionalizzanti di base del circuito scolastico e formativo, assicurando la manutenzione dei contenuti formativi.

Resta un obiettivo fondamentale non ancora raggiunto la verifica dei risultati dell'insegnamento e la valutazione del funzionamento complessivo del sistema scolastico e formativo.

Il “Rapporto” inoltre mette in evidenza la necessità di ricostruire consenso intorno alle istituzioni formative, che sono i soggetti reali sui quali si basa la valorizzazione del capitale umano, strategico per il cambiamento.

Le tesi interpretative fanno da supporto allo studio della rete dei fenomeni legati a scuola e FP e all'analisi degli indicatori di sistema, che commentano in maniera puntuale i dati afferenti al sistema educativo italiano, anche in paragone a quelli dei Paesi europei o OCSE.

## **Il CCNL della FP**

L'incertezza sul futuro dell'assetto istituzionale della FP regionale ha portato ad uno slittamento nell'iniziare la trattativa per il rinnovo del CCNL, scaduto il 31 dicembre 1997 e pesa sull'andamento della contrattazione. Su alcuni punti si sono raggiunti accordi (orario di lavoro, adeguamento delle retribuzioni e, in particolare, la necessità di una parte di contratto di competenza regionale). Le disomogeneità regionali, il passaggio dall'affidamento diretto delle attività "convenzionate" alle modalità concorsuali dettate dall'uso quasi esclusivo di risorse derivanti dal FSE, le diversificazioni delle azioni formative sviluppate da uno stesso soggetto erogatore hanno creato la necessità di un mutamento di approccio contrattuale. Tutto questo non ha permesso di concludere la trattativa, anche se la durata del contratto sarà breve, essendo prevista la scadenza a giugno del 2003, quando sarà obbligatorio per tutte le istituzioni che sono interessate a lavorare nel campo della FP l'accREDITAMENTO regionale. L'accREDITAMENTO, però, non richiede, se non per le azioni da svolgere nell'ambito dell'obbligo formativo, di adottare il CCNL della FP. Questo fatto crea notevoli problemi nel configurare il nuovo CCNL, perché gli Enti di FP che usano tale contratto continueranno a doversi confrontare nell'ambito della formazione superiore e continua con agenzie che adottano modelli contrattuali meno costosi e più flessibili.

Al blocco dell'attuazione della riforma dei cicli voluta dai governi di centrosinistra della scorsa legislatura ha fatto seguito una nuova proposta di legge, che ha iniziato il suo *iter* parlamentare e anche il tentativo di sperimentare in alcune Regioni dei percorsi nuovi triennali di FP, che prefigurino la costituzione di un sistema regionale di istruzione e FP.

### **Inizio dell'iter parlamentare del DdL Moratti alla Commissione Cultura del Senato**

Il DdL 1306 ("Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e di formazione professionale") ha iniziato il suo *iter* parlamentare nella VII commissione del Senato. Alla conclusione della discussione generale, prima della presentazione degli emendamenti, il Ministro dell'istruzione università e ricerca Letizia Moratti è intervenuta per rispondere agli interrogativi che i Senatori avevano espresso nel corso del dibattito.

Alcune risposte possono chiarire quali sono gli intenti che il Governo vuole perseguire con il DdL delega in discussione: ci soffermiamo sulle risposte riguardanti il tema dell'istruzione e FP.

Evidenziando quanto espresso dal senatore Favaro nella discussione in Commissione, il Ministro afferma che "in Italia la mancanza di una valida alternativa agli studi liceali ha privato troppi giovani di opportunità di formazione che valorizzassero le loro inclinazioni, attitudini e capacità e consentissero loro di mantenere un rapporto positivo, perché utile per il loro avvenire e perché attento ai loro progetti, alla loro intelligenza e alle loro aspettative, con il sistema di formazione. È avvenuto, invece, che i ragazzi, costretti alla frequenza dell'unico canale liceale o di scuole licealizzate... abbiano preferito abbandonare completamente gli studi ed alimentare quella dispersione scolastica, e da qualche anno anche formativa, che rappresenta il vero punto di crisi del sistema italiano e che ne minaccia la credibilità e la legittimità presso i giovani e le loro famiglie. Da questo punto di vista l'obbligo scolastico, se disgiunto da un vero successo educativo è un non senso".

Queste affermazioni sono in sintonia con quanto "Rassegna CNOS" in molti interventi ha sostenuto; anche le ricerche hanno messo in evidenza che le pari opportunità di istruzione e formazione per i giovani non si realizzano offrendo a tutti percorsi scolastici con un unico approccio metodologico, ma allargando il ventaglio delle opportunità.

Afferma sempre il Ministro: "Se si vuole innovare profondamente l'offerta di formazione, si devono comprendere i giovani e le loro scelte, ... bisogna

offrire loro quell'opportunità educativa che è stata loro negata. Non è affatto detto che questo possa avvenire obbligandoli a rimanere più a lungo a scuola, ... Al contrario, ... introducendo flessibilità e differenziazione dei percorsi di istruzione e formazione nei modi, nei tempi e negli sbocchi, si offre agli studenti una reale possibilità di personalizzazione del progetto formativo di ciascuno... Nel provvedimento in discussione, il sistema amplia la gamma dell'offerta formativa consentendo ai giovani di conseguire qualifiche e diplomi professionali che rispondano ai loro bisogni e alle loro aspettative a partire dal quattordicesimo anno di età”.

La risposta del Ministro prende avvio da interventi di Senatori che presentano i percorsi di FP come un puro addestramento, rivolto a preparare lavoratori a bassa qualificazione in funzione di richieste aziendali, senza nessuna preoccupazione culturale. Questi Senatori paventano perciò che un inizio precoce di tali percorsi possa impedire quella formazione culturale, che è un diritto vero di ogni giovane. Il loro punto di vista, inoltre, parte dal concepire come cultura solo quella di matrice letteraria umanistica, ritenuta come unica valida nella tradizione italiana.

Ma il tenere i giovani nelle aule non basta per aumentare la loro cultura: già tra coloro che terminano i percorsi dell'attuale scuola media inferiore si trovano ragazzi culturalmente regrediti, pur rimanendo tra i banchi, anche relativamente a quanto avevano appreso nella scuola elementare.

La possibilità di scegliere tra percorsi mirati diversi a 13 anni tra un “liceo classico” e un “liceo tecnico tecnologico”, come è stabilito dalla legge 30/2000, non aveva creato problemi di “giovane età” o “immaturità” per scegliere. Se invece si tratta della scelta di un percorso di FP, l'incapacità del ragazzo di scegliere diventa manifesta e l'età giovane diviene un motivo grave per impedire le scelte. Qualsiasi scuola va bene e si può scegliere (per definizione prepara culturalmente), mentre scegliere un percorso diverso no (almeno occorre arricchirlo culturalmente, preferibilmente in integrazione con la scuola!). Se la scelta dei percorsi differenziati non può essere fatta nello snodo in cui tutti i ragazzi sono chiamati a scegliere, la FP, con i suoi percorsi, dovrà continuare ad accontentarsi degli espulsi dal sistema scolastico, come avviene già ora in conseguenza del termine dell'obbligo scolastico dopo un anno di secondaria superiore. Da tale percorso scolastico, si è costatato, esce solo chi espulso. Si teme che, con la scelta precoce, si venga a costruire un percorso di FP di serie B rispetto a quello scolastico; con tale paura si finisce per creare un percorso di FP di serie C, chiamato al puro ricupero del disagio sociale e del fallimento scolastico.

Il Ministro afferma che “si lavorerà perché non ci siano offerte statali di serie A e offerte regionali di serie B, alcune di spessore culturale ed educativo e altre no. I saperi di base, che attualmente sono previsti nel percorso dell'obbligo scolastico, verranno previsti e rafforzati anche nei percorsi di istruzione e formazione professionale. Queste gerarchie e queste distinzioni, infatti, vanno superate per approdare ad un sistema educativo della Repubblica che veda concorrere, per la migliore istruzione e formazione possibile dei giovani, Stato e regioni, licei e istituti professionali, ma anche centri di

formazione professionale... in linea con i nuovi standard qualitativi di cui lo Stato si renderà garante”.

“Ogni percorso, al di là della durata, consentirà accessi ad un livello superiore di istruzione e di formazione. Infatti, ..., si lavorerà ... per creare percorsi di formazione professionale superiore, culturalmente e qualitativamente validi...”. Rassicura, inoltre, “che il nuovo quadro istituzionale riconoscerà ai centri il giusto ruolo nell’ambito del sistema educativo di istruzione e di formazione, affinché ci sia la necessaria valorizzazione delle esperienze migliori nei diversi settori della formazione professionale, mirabilmente curati dai medesimi centri.”

*“Inoltre, i ragazzi dovranno sapere che nessuna scelta da loro effettuata nelle diverse fasi di formazione sarà mai irreversibile”.*

Le affermazioni del Ministro mettono in risalto che, negli interventi fatti in Commissione, è ritornato vivo il dubbio sulla qualità dei percorsi di FP, quasi che qualsiasi percorso non scolastico sia privo di spessore culturale e per questo da ritardare il più possibile. Anche i percorsi di formazione superiore, che dovrebbe divenire “culturalmente validi”, lasciano intravedere la difesa dei percorsi universitari, ritenuti i soli validi, mentre gli altri percorsi di formazione superiore non hanno che scarsa visibilità, al di là del loro riconoscimento giuridico.

Due culture si congiungono nel ritenere i percorsi scolastici e universitari come gli unici modelli possibili: la cultura che ha accompagnato l’unità d’Italia, che ha cercato di realizzare il “fare gli italiani” attraverso percorsi scolastici omologati e “statali” (perciò controllabili quanto a contenuti e modelli) e la cultura marxista, che ha da sempre interpretato l’uguaglianza delle opportunità come offerta di un medesimo percorso capace di impedire gli effetti delle differenze sociali per il maggior tempo possibile. Oltre cento anni di scuola omologata sul territorio nazionale non ha impedito la nascita di forti regionalismi e tendenze separatiste; le differenze sociali, invece di diminuire grazie a una scuola media inferiore unificata e ad una superiore completamente licealizzata (i percorsi tecnici e professionali si limitano in troppi casi a trasmettere solo conoscenze), si sono rese ancora più evidenti, specialmente nelle zone deboli d’Italia.

La nuova strutturazione dei percorsi educativi proposta dalla legge non risolve da sola i problemi, ma parte dal principio che la differenziazione delle offerte per dare ad ognuno la possibilità di crescere culturalmente nel modo più congeniale sia più efficace del tentativo di omologazione di tutti i percorsi. E questo non deriva essenzialmente dalle necessità del mercato del lavoro, di cui bisogna tenere conto anche nel progettare percorsi scolastici, ma dalla necessità di permettere a tutti i giovani di poter soddisfare l’obbligo di formarsi fino a 18 anni, trovando percorsi adatti ad ognuno. L’unica via dei percorsi di tipo liceale, per di più selettiva in base a parametri che valorizzano soltanto alcune capacità di una persona, rende vano il diritto/dovere di formarsi. Un percorso, che parta dall’esperienza pratica per giungere alla riflessione e all’apprendimento teorico, risulta incomprensibile all’attuale *élite* culturale italiana, anche se storicamente fa parte della tradizione

italiana la formazione di grandi artisti e geni attraverso l'esperienza concreta delle botteghe.

Parlando dei percorsi in alternanza scuola/FP e lavoro, previsti dopo il 15° anno, il Ministro afferma che *"... il processo di apprendimento deve avvenire anche in un terreno diverso, quello del lavoro, che non è di per sé un'esperienza formativa ..., ma può rappresentare, se opportunamente organizzato nell'ambito di un progetto formativo, una via di emancipazione per molti giovani. Si tratta di una modalità di apprendimento, ampiamente adottata con buoni risultati in altri Paesi e che, come tale, dovrà essere offerta anche a chi frequenta il liceo"*.

Sul significato della cultura del lavoro nel contesto educativo erano sorte polemiche già a riguardo del documento che il Ministro Berlinguer aveva predisposto come base di discussione in vista della prima stesura del disegno di legge, poi approvato come legge 30/99. È il segno della separazione e, talora, contrapposizione tra scuola e lavoro, partendo anche da una concezione "gratuita e per questo elitaria" dell'istruzione e formazione.

Molti giovani, quando si cerca di far loro apprendere qualcosa, pongono come prima domanda: "A che cosa serve?". Su tali giovani le motivazioni astratte e culturali non fanno presa, anche quando sono dotati di intelligenze vivaci, che li potrebbero portare a notevoli successi nella vita e nel lavoro. Anche questi hanno diritto alla formazione fino al 18° anno, ma devono poter trovare approcci alla cultura e metodologie educative diverse da quelle che un liceo deve assicurare. Anche l'esperienza lavorativa può entrare a far parte di un percorso educativo, purché lo si sappia organizzare in modo da valorizzarla al meglio.

## **Percorsi sperimentali di formazione professionale**

Il DdL di delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e di FP tende a valorizzare le diversità dei giovani, dando loro la possibilità di percorsi formativi differenziati a partire dal 14° anno di età.

Risulta perciò importante progettare modelli dei possibili percorsi differenziati rispetto a quelli scolastici e cercare di sperimentarli. Opportunamente monitorati, possono prefigurare i percorsi di "istruzione e formazione professionale" di competenza regionale, che i giovani potranno scegliere al pari dei licei al termine dei percorsi unitari di istruzione. I giovani che li scelgono non solo raggiungono gli obiettivi dell'obbligo scolastico fino al 15° anno e assolvono all'obbligo di formazione fino al 18°, ma hanno in seguito la possibilità di continuare la loro preparazione nei percorsi di FP superiore.

Le affermazioni di principio e le decisioni legislative sono importanti, ma solo la sperimentazione dei percorsi può evidenziare i punti forti e quelli deboli di un percorso formativo.

Negli anni passati il CNOS-FAP e il CIOFS/FP hanno predisposto un progetto per i giovani in obbligo formativo, hanno fornito sussidi per la sua

realizzazione, lo hanno realizzato nei loro CFP e in quelli di altri Enti in diverse regioni, ne hanno monitorato la sperimentazione.

A partire da tale esperienza, l'Associazione FORMA ha deciso di progettare un percorso sperimentale di FP, che prefiguri la situazione che verrebbe a delinearci, per quanto riguarda i percorsi di istruzione e FP, nella prospettiva del DdL del Governo. Per questo ha interessato le Regioni, che sono le responsabili istituzionali di tale percorso: alcune di queste hanno mostrato interesse per la sperimentazione.

Le difficoltà maggiori alla realizzazione di percorsi che iniziano al 14° anno di età dei giovani nascono dalla applicazione della legge 9/99, che impedisce la scelta di percorsi di FP prima dell'assolvimento dell'obbligo scolastico al 15° anno di età. Per superare tale difficoltà, partendo da quanto sancito all'art. 7 del Decreto Ministeriale 9 agosto 1999 n. 323, sono necessari accordi e convenzioni con le scuole superiori. La Regione Lombardia, che per prima si è proposta di sperimentare l'attuazione di tali percorsi, ha firmato un Accordo sia con il MIUR sia con MLPS, per iniziare già da settembre. L'Accordo prevede che, tra nella possibilità di certificare i crediti maturati nei percorsi sperimentali, "una prima iniziativa può riguardare la sperimentazione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale, assicurando nell'arco di tali percorsi l'acquisizione di crediti corrispondenti a quelli previsti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico".

La Provincia autonoma di Trento ha seguito lo stesso esempio, con un suo Accordo. La sua ampia autonomia, riconosciuta anche nella legge 9/99, le aveva già permesso, anche dopo l'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico, di attuare percorsi di FP ad iniziare dal 14° anno.

È opportuno che la sperimentazione possa iniziare anche in altre Regioni, perché si abbia possibilità più ampia di monitoraggio e valutazione in situazioni territoriali diverse.

Le normative sull'obbligo formativo e la realizzazione concreta di percorsi hanno dato inizio ad un sistema regionale di FP iniziale, che ha come obiettivo di portare i giovani a raggiungere una qualifica in due anni, con la possibilità accedere un terzo anno di specializzazione, come previsto dall'Accordo Stato Regioni del 2 marzo 2000; la nuova sperimentazione prefigura una strutturazione ancora più valida di tale sistema.

Al livello nazionale resta il compito di fissare gli standard minimi finali per tali percorsi, perché venga assicurato a tutti i giovani, al di là delle collocazioni regionali, il raggiungimento di obiettivi equivalenti.

Nella sezione "Monitoraggio delle Riforme", "Rassegna CNOS" pubblica sia il testo dell'accordo Regione Lombardia, MIUR e MLPS sia una sintesi delle linee guida del progetto, per estenderne la conoscenza e appoggiarne la diffusione in altre Regioni.

## **Seminario su “Istruzione e formazione professionale alla luce della riforma”**

Il 31 maggio 2002 il Centro Studi Scuola Cattolica (CSSC) e l'Associazione FORMA hanno organizzato, in collaborazione con gli Uffici nazionali della Conferenza Episcopale Italiana (CEI) per “L'educazione, la scuola e l'università” e per i “Problemi sociali e il lavoro” un seminario di riflessione sugli scenari emergenti dalle riforme del sistema educativo italiano e sulle prospettive di sperimentazione dei nuovi percorsi per la FP. Le relazioni e la tavola rotonda hanno cercato di mettere in luce le prospettive che emergono sia dalla riforma costituzionale, sia dalle indicazioni che sono alla base del DdL di riforma della scuola.

Il Prof. G. Garancini ha tracciato il quadro istituzionale nel quale si deve muovere l'istruzione e la FP sulla base del nuovo dispositivo dell'art. 117 della Costituzione; il prof. G. Bocca ha illustrato il valore della cultura del lavoro nei nuovi progetti educativi per l'istruzione e la FP; il dott. D. Nicoli ha infine illustrato il progetto elaborato da “FORMA”, per la costruzione di un percorso di FP, autonomo dai percorsi scolastici, che possa essere offerto ai giovani dai 14 ai 21 anni, con tappe intermedie e titoli, che consentano sia il passaggio al mondo del lavoro sia crediti per il passaggio ai percorsi liceali o universitari.

La tavola rotonda, moderata dal prof. M. Colasanto, ha messo a confronto le opinioni del dott. E. Gandini, presidente di FORMA, dell'on. P. Viespoli, sottosegretario al MLPS, dell'on. V. Aprea, sottosegretario MIUR, del prof. G. Manzini, responsabile scuola della “Margherita”, del prof. C. Dall'Aringa, Presidente dell'ISFOL, e del dott. M. Bassi, vice direttore generale del settore formazione, istruzione e lavoro della Regione Lombardia. Il dibattito si è arricchito del contributo di molti presenti, che hanno approfondito i temi proposti.

La riflessione maturata permetterà agli Uffici CEI di accompagnare le istituzioni scolastiche e formative in questo momento di mutamenti istituzionali con una maggiore conoscenza delle opportunità e delle difficoltà che si presentano.

Concludendo il seminario, il Direttore dell'Ufficio Nazionale CEI per la cultura, la scuola e l'università don B. Stenco ha confermato l'importanza di introdurre un percorso di FP graduale e continuo, parallelo a quello scolastico e universitario dai 14 al 21 anni. Ribadendo la specificità del percorso per il suo approccio metodologico, che parte dagli interessi soprattutto lavorativi degli allievi, ha sottolineato l'importanza dell'avvio della sperimentazione proposta da FORMA, che supera anche le difficoltà di quegli adolescenti che in questi anni, a causa del dispositivo della legge 9/99, sono stati costretti a non scegliere i percorsi di FP, anche quando l'avrebbero voluto come risposta alle proprie inclinazioni.

## L'attenzione delle Regioni per la FP

L'iter di contrattazione per il rinnovo del CCNL della FP ha avuto un battuta piuttosto lunga di arresto, legata alla difficoltà di ricercare una soluzione al problema di assicurare una protezione ai lavoratori del sistema della FP regionale che, a seguito di crisi occupazionali o di ristrutturazioni, rimangono senza lavoro. Nei precedenti CCNL era assicurata, per gli operatori iscritti in un apposito albo regionale, la conservazione del posto di lavoro nel caso di crisi aziendali o esuberi attraverso l'istituto della mobilità. Solo alcune Regioni, però, hanno adottato le procedure previste dal CCNL, mentre altre non hanno gestito la mobilità degli operatori in casi di esubero e crisi. Nelle stesse Regioni in cui è stato attivato, l'albo degli operatori è normalmente ad esaurimento, cioè assicura l'intervento regionale solo per gli assunti entro date stabilite: per gli altri operatori la Regione non interviene. L'articolo dei CCNL, invece, prevede le medesime procedure di mobilità per tutto il personale, senza distinzione di Regioni. Già l'ultimo contratto, a seguito delle difficoltà di applicazione, prevedeva una procedura di superamento dell'istituto mobilità, ma non se ne era fatto nulla.

L'opportunità di estendere anche agli operatori della FP gli ammortizzatori sociali previsti per altre categorie di lavoratori, in base al DdL in discussione in Parlamento, ha spinto le organizzazioni sindacali nazionali e i rappresentanti degli enti di FP a richiedere un incontro con il Coordinamento degli Assessori, con lo scopo di richiedere il loro intervento presso il Governo per rendere possibile l'estensione degli ammortizzatori sociali ai lavoratori della FP.

La delegazione degli Enti di FP è stata ricevuta dal coordinamento degli Assessori regionali della FP e ha loro illustrato le difficoltà che il sistema degli Enti di FP sta incontrando nella sua trasformazione, riorganizzazione e risanamento, con le possibili conseguenze in campo occupazionale, ma anche le nuove opportunità che, a partire dall'istituzione dei percorsi di FP per l'assolvimento dell'obbligo formativo, possono contribuire a riorganizzare e rafforzare il sistema regionale di FP. Le OO.SS. sono state, a loro volta, ricevute dal Coordinamento.

A seguito degli incontri avvenuti, il Coordinatore nazionale degli Assessori di FP Scoppelliti ha inviato una lettera al Ministro del Lavoro e delle P.S. per esprimere il punto di vista delle Regioni sul momento che il sistema formativo sta attraversando e richiedere l'intervento del MLPS. La lettera, a partire dalla necessità di "potenziare e qualificare l'offerta formativa regionale" in vista dell'accreditamento, esprime la necessità di qualificare e riconvertire il personale dipendente dagli Enti gestori. "Ma come a volte avviene nelle fasi di ristrutturazione, si potrebbero verificare anche ricorsi alla mobilità nonché veri e propri esuberi". Per questo "riteniamo necessario che nella legge di modifica sugli ammortizzatori sociali, in discussione in questi giorni in Parlamento, sia esplicitamente prevista l'estensione ai lavoratori di questo settore delle forme di tutela e di sostegno che si andranno a definire per gli altri lavoratori. Ciò costituirà, inoltre, un ulteriore importante tassello a fa-

vore della costruzione di un sistema nazionale di formazione professionale, nel momento in cui ai lavoratori del settore sono riconosciuti gli stessi diritti dei lavoratori degli altri comparti”. La lettera ribadisce l’intenzione degli Assessori alla FP di gestire, nel periodo transitorio, i problemi di mobilità del personale attraverso i fondi del decreto della ristrutturazione delle strutture formative.

Oltre che a facilitare la ripresa delle trattative per il rinnovo del CCNL della FP, l’incontro con il coordinamento degli Assessori e la loro richiesta finale espressa nella lettera al Ministro di un confronto tra “Ministero del Lavoro, Regioni, OO.SS ed Enti gestori per definire nuove regole contrattuali degli Enti che vorranno accreditarsi per l’obbligo formativo” apre la strada alla ripresa di incontri istituzionali, in vista del superamento della debolezza di un sistema di FP, che tende a sfilacciarsi in tanti sistemi diversi quante sono le Regioni italiane.

L’esplicito richiamo all’obbligo formativo, inoltre, mette in luce l’intenzione di attuarlo in tutte le Regioni, creando il fondamento su cui costruire il resto del sistema di FP italiano.

Merita in questo periodo essere attenti a quanto si sta muovendo a livello di Governo e di Parlamento, ma anche a quanto nelle singole Regioni si sta attuando. Certamente la riforma costituzionale e il DDL Moratti aprono nuovi spazi di competenza alle Regioni e chiedono agli Enti che operano nella FP un impegno costante di rinnovamento organizzativo e metodologico.

### **I nuovi traguardi della formazione professionale**

Il dibattito sulle riforme in atto nel sistema scolastico e formativo in questi anni ha trovato in "Rassegna CNOS" la dovuta attenzione: sugli scenari presenti e futuri si sono incentrate le riflessioni di molti editoriali e articoli.

Il CNOS-FAP, insieme ad altri Enti, ha sostenuto e realizzato sperimentazioni concrete per valutare la percorribilità delle proposte emerse nel dibattito culturale e politico.

Il presente editoriale propone alcune riflessioni sintetiche, a partire anche dal modello educativo e culturale che emerge dalla sperimentazione del progetto del CIOFS/FP e del CNOS-FAP per l'obbligo formativo, sui principali aspetti di sistema che le riforme istituzionali stanno delineando e sui modelli organizzativi di cui gli organismi formativi si stanno dotando.

Le riflessioni e le proposte operative sugli scenari suddetti portano ad alcuni convincimenti che trovano esplicitazione in un volume appena pubblicato dal CIOFS/FP e dal CNOS-FAP e che sono qui sintetizzati.<sup>1</sup>

I due Enti, infatti, avvalendosi anche della consulenza stabile di esperti del mondo accademico e del mondo del lavoro, hanno affrontato il cambiamento in atto promovendo iniziative e sperimentazioni soprattutto nell'ambito della Formazione Professionale Iniziale (FPI), nel complesso processo organizzativo delle sedi formative e orientative e nell'ambito della formazione delle risorse umane alla luce dell'accreditamento e della certificazione di qualità, per il rinnovamento del sistema.

La FPI ha acquisito una propria autonomia e identità attraverso la progettazione di percorsi professionalizzanti e, al tempo stesso, le caratteristiche delle politiche attive del lavoro. La FP ha, quindi, una dimensione educativa e personalistica e una funzione di servizio allo sviluppo economico. Così intesa, la FP può essere collocata a giusto titolo come una componente del pacchetto dei diritti di cittadinanza: giacché nessuno stato sociale può oggi promettere credibilmente di garantire a tutti i cittadini l'occupazione, diventa

<sup>1</sup> CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Dall'obbligo al diritto di tutti alla formazione: i nuovi traguardi della formazione professionale*, Tipografia Pio XI, Roma, 2002.

decisivo l'impegno nel fornire e aggiornare le competenze professionali necessarie per trovare, conservare ed eventualmente ritrovare un'occupazione.

In Europa, la FP è riconosciuta come parte legittima e non sussidiaria dell'offerta formativa complessiva (è parte del sistema di *education*), come un canale di pari dignità rispetto a quello scolastico. Tale possibilità viene vista come un ampliamento reale del diritto alla formazione dei cittadini, inteso come diritto al "successo formativo" da perseguire mediante proposte diversificate.

In Italia il riordino del sistema educativo di istruzione e formazione sta prefigurando, anche se in ritardo, a livello istituzionale, percorsi coerenti ed autonomi di FP con caratteristiche di gradualità e continuità, che possono essere realizzati anche attraverso la collaborazione e l'interazione rinnovata con scuola ed università, con il mondo del lavoro, dei servizi per l'impiego e dei servizi sociali, nel rispetto delle diverse identità e finalità. La diversificazione strutturale di tali percorsi deve trovare il suo naturale "inizio" dopo l'istruzione scolastica unitaria, in modo che la scelta – anche se rinnovabile – tra la scuola e la FP avvenga per tutti i giovani allo stesso snodo.

Il percorso di FPI, sancito nell'art. 68 della legge 144/99 e realizzato secondo le indicazioni dell'Accordo stabilito dalla "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" del 2 marzo 2000 per l'assolvimento dell'obbligo formativo fino ai 18 anni, costituisce una scelta istituzionale che prefigura l'avvio della riforma dell'intero sistema formativo.

L'individuazione della qualifica professionale come obiettivo istituzionale, da conseguire per l'assolvimento dell'obbligo formativo attraverso i percorsi di FP e di apprendistato, rafforza l'identità culturale, pedagogica e professionalizzante del sistema istituzionale complessivo della FP di competenza regionale.

L'accreditamento obbligatorio di tutte le sedi operative dei soggetti fruitori di finanziamento pubblico (sia in tema di formazione sia di orientamento), infine, che sarà posto in atto entro il mese di giugno 2003, deve creare le condizioni oggettive perché venga riconosciuta la pari dignità della FP non solo nella macro tipologia iniziale, ma anche in quella superiore, continua e permanente.

In questo contesto di riforma culturale e strutturale, il conseguimento di un diploma di scuola secondaria o di una qualifica professionale riconosciuta per l'assolvimento dell'obbligo formativo non solo crea le condizioni di parità di esercizio del diritto di cittadinanza nella società per tutti i cittadini maggiorenni, ma offre anche le opportunità per la scelta di inserimento nel mondo del lavoro e/o di accesso alla FP superiore o ai percorsi universitari riformati, nella prospettiva di una formazione lungo tutto l'arco della vita.

Le iniziative sperimentali in atto ed il dibattito che ne è conseguito hanno messo in evidenza alcuni temi che si rivelano veri "nodi" problematici, la cui soluzione contribuisce alla definizione del sistema formativo nel suo complesso.

### *La questione dell'integrazione*

La questione è stata posta in maniera decisiva già dalla “riforma Berlinguer”, che proponeva un superamento della pluridecennale incomunicabilità tra il sistema scolastico e il sistema formativo, concepiti come due canali paralleli e mutuamente esclusivi. L’istanza della comunicazione ha generato tuttavia due concetti di integrazione: la tesi della “integrazione di percorsi” e quella della integrazione “dei sistemi”. Solo una integrazione dei “sistemi” permetterà alla scuola e alla FP di attuare ciascuna la propria peculiare missione educativa; si rende urgente pertanto la definizione di un percorso di FP chiaramente distinto ed autonomo da quello scolastico ed universitario, integro, continuo, basato sulla metodologia peculiare che prende avvio dalla pratica del fare – incentrato sugli interessi di molti giovani a misurarsi con il lavoro – per delineare un percorso in grado di formare conoscenze, abilità, capacità e competenze, secondo una didattica per centri di interesse e per competenze, con una valutazione centrata prevalentemente su *performance* sintetiche, nella prospettiva dell’esercizio di un ruolo attivo nella società. Tra le sperimentazioni in corso, si segnalano, in quanto sembrano mirare a questa meta, le recenti intese tra Ministero dell’Istruzione – Ministero del Lavoro e delle P.S. – Regione Lazio, Regione Lombardia, Regione Molise, Regione Piemonte, Regione Puglia, Provincia Autonoma di Trento per realizzare, a partire dai quattordicenni, “percorsi di istruzione e di formazione professionale di diverso livello” articolati su un triennio o un quadriennio per l’accesso anche all’Università, al fine di “valutare” le opportunità di quelle “passerelle” che dovrebbero consentire passaggi riconosciuti tra il sistema dell’istruzione e quello della FP e viceversa. Le sperimentazioni hanno avuto inizio, ancorché con qualche difficoltà, in Lombardia, Veneto, Piemonte e sono in fase di partenza in qualche altra Regione.

### *La personalizzazione dei percorsi formativi*

Uno degli aspetti più qualificanti del rinnovamento della FP di questi anni è stato il passaggio dall’erogazione dei “corsi”, intesi come azione formativa standardizzata, attuata in forma collettiva e uguale per tutti i partecipanti, ad un modello formativo “personalizzato” che consente forme di composizione e ibridazione tra azioni formative diverse ed eventuali crediti maturati altrove.

Una FP rinnovata prevede percorsi formativi, dizione accolta anche dall’Accordo Stato – Regioni del marzo 2000, cioè interventi corsuali diretti e azioni di sistema. Nel percorso, il corso vero e proprio integra preparazione di base ed esperienze operative, nozioni teoriche e applicazioni pratiche; alterna azioni con il gruppo classe ad azioni individualizzate; insegna in maniera attiva, coinvolgendo gli allievi in esperienze concrete, attraverso laboratori, simulazioni, *stage*, visite tecniche, colloqui con esperti; punta a sviluppare negli allievi un insieme di potenzialità intellettive, relazionali, operative, etiche, secondo un disegno di educazione globale della persona. Le azioni di sistema, che hanno maggiore carattere di stabilità, sono a monte

(l'analisi dei fabbisogni locali, il raccordo con le imprese, la progettazione), nei momenti di avvio dell'attività formativa (l'accoglienza, l'orientamento, il bilancio delle condizioni di ingresso del giovane o il bilancio delle competenze), a valle (la valutazione dei risultati, l'accompagnamento al lavoro o successive scelte progettuali).

Un percorso così articolato permette alla FP di possedere un impianto progettuale pienamente formativo e non meramente addestrativo, perché mira ad integrare gli apprendimenti tecnico operativi con le capacità proprie della persona e le conoscenze di base che sono necessarie oggi per acquisire piena cittadinanza nella "società della conoscenza".

### *La questione della "pari dignità" del sistema della Formazione Professionale con il sistema dell'Istruzione*

La questione della pari dignità della FP nei confronti della scuola è correttamente individuata nella misura in cui anche la FP ha come fine il conseguimento di una qualifica professionale al termine del percorso formativo, sia nella modalità a tempo pieno sia in quella in alternanza. Le due modalità indicate rappresentano varianti di un unico percorso avente origine comune. Anche nelle iniziative formative per gli apprendisti in età di obbligo formativo si deve assicurare, pertanto, l'obiettivo del conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta e tenere presente – nella progettazione culturale, pedagogica, didattica – che i destinatari sono minorenni, e perciò portatori di diritti specifici. Occorre quindi operare una netta distinzione dei percorsi di apprendistato nell'età dell'obbligo formativo da quelli rivolti a giovani dopo i 18 anni.

### *Il ruolo degli Enti locali nel "ridisegno" del sistema formativo*

Il nuovo percorso di FP, che mira a conseguire obiettivi professionalizzanti che l'Ente Regione deve assicurare, potrà essere delineato non già semplicemente cambiando la collocazione da un sistema all'altro degli IPS e degli Istituti Industriali e Tecnici, bensì creando – attraverso progetti pilota che prevedano adeguate risorse ed opportunità – le condizioni di una nuova progettazione formativa e didattica e di un diverso assetto organizzativo con riferimento alle reti locali degli organismi. Ciò al fine di configurare un vero sistema di FP diffuso su tutto il territorio, che trova il suo fulcro nella domanda sociale e nella regia dell'Ente locale.

### *Il superamento del dibattito sull'obbligo scolastico per l'affermazione del "diritto alla formazione"*

Sembra da condividere la tesi di quanti sostengono il superamento del principio dell'obbligo scolastico a favore dell'affermazione del diritto / dovere formativo. L'accentuazione scaturisce come risposta propositiva alla nuova realtà policentrica in termini di risorse culturali e di possibilità di istruzione / di formazione. Il diritto formativo si configura come il diritto ad

un percorso professionalizzante “personalizzato” nel quale interagiscono gli apprendimenti conseguiti in varie sedi, scuola, extrascuola e addirittura anche secondo modalità non formali, gli uni e gli altri giudicati ugualmente indispensabili ai fini dell’educazione - formazione. Questa prospettiva rende evidente l’attuale anomalia italiana. Infatti, la ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI, messa in atto dal CIOFS/FP e dal CNOS-FAP, ha messo in evidenza come la gestione del prolungamento dell’istruzione nelle sedi scolastiche fino al 15° anno abbia penalizzato gli adolescenti coinvolti, soprattutto i più svantaggiati ed in difficoltà. Per permettere a tutti di scegliere responsabilmente i successivi indirizzi dell’istruzione superiore o i percorsi della FP/apprendistato al termine della istruzione scolastica di base, è necessario il potenziamento della dimensione orientativa della scuola secondaria di 2° grado, con un maggior coinvolgimento delle famiglie e del mondo del lavoro. In particolare, per gli adolescenti dai 14 ai 15 anni si propone un percorso annuale orientativo e preprofessionalizzante nell’ambito della FP, indirizzato in particolare a coloro che si sono orientati alla FP a tempo pieno o nell’apprendistato, prevedendo anche la possibilità del rientro nei percorsi dell’istruzione secondaria e viceversa.

#### *La questione del sistema della FP: dalla FPI alla formazione lungo tutto l’arco della vita*

Si deve sviluppare, accanto a “percorsi” di FPI, anche “percorsi” di formazione superiore avente i caratteri di autonomia e distinzione rispetto al curriculum universitario. Va garantita altresì in essa una realizzazione sostanziale, e non solo formale, della parità di obiettivi tra la scuola e la FP. Essa deve fornire, infatti, una formazione e una specializzazione professionale medio-alta, a partire dall’analisi dei fabbisogni personali e del territorio di riferimento e nella prospettiva dell’eccellenza formativa. La FP superiore è rivolta, oltre che ai diplomati liceali, a quanti sono in possesso di una qualifica e/o di una specializzazione professionale riconosciuta e sono motivati ad assumere nuovi ruoli nella cosiddetta società della conoscenza, nella prospettiva delle opportunità formative lungo tutto l’arco della vita. In questa articolazione di FP l’intento educativo e la risposta ai fabbisogni del territorio si andranno a modulare diversamente a seconda dei differenti destinatari. Mentre la tensione educativa sarà più esplicita e l’attenzione all’acquisizione delle conoscenze, delle capacità e delle competenze sarà più pronunciata nella FPI, la formazione superiore, continua e permanente per i giovani e gli adulti acquisterà maggiormente il volto di una FP “amica” dei giovani e dei lavoratori e ad essi vicina lungo tutto l’arco della vita attiva.

#### *La questione del soggetto erogatore*

L’attività di FP si è giovata in questi anni, oltre che del gestore pubblico regionale, di numerosi Enti in particolare di emanazione del privato sociale, dando luogo a un pluralismo istituzionale che ne ha permesso il radicamento nei vari territori. È necessario, all’atto di riformare la scuola e la FP, valo-

rizzare tale pluralismo, che, attraverso l'accreditamento, assicura la qualità dell'intervento formativo, riaffermando, allo stesso tempo, il principio che la scuola e la formazione appartengono prioritariamente alla società e non allo Stato. Per le specifiche qualità educative, oltre che di risposta ai fabbisogni del territorio, il soggetto erogatore dovrà essere sempre meno riconducibile ad una impresa virtuale impegnata ad erogare il singolo servizio formativo e sempre più individuato in un organismo che deve possedere, in qualunque filiera voglia operare, requisiti di natura pedagogica ed organizzativa, personale qualificato, strutture dedicate, collegamenti con il territorio ed esperienza consolidata.

### *La questione del finanziamento*

Un sistema si fonda anche su fonti di finanziamento certe e continuative, abbandonando la prassi concorsuale, costituzionalmente incongrua per realizzare percorsi strutturali poliennali, che intendano rispondere al diritto dei giovani di trovare risposte istituzionali alle loro richieste. Un obbligo di legge italiano non può essere attuato che attraverso finanziamenti nazionali (o regionali) certi, che rendano effettivo il diritto di frequenza da parte di tutti i soggetti coinvolti. L'attuale finanziamento di tali percorsi, anche con risorse del FSE, ha senso solo in una fase iniziale e sperimentale. Ciò richiede inoltre la definizione di un piano di copertura dell'intero territorio nazionale, tramite una procedura di accreditamento degli organismi che valorizzi le realtà esistenti e crei le condizioni di una qualificazione dell'offerta formativa complessiva.

### **Il rinnovo del CCNL**

Il contratto collettivo di lavoro della FP, che è stato firmato a Venezia presso la Sede della Giunta Regionale a Palazzo Balbi il 25 ottobre '02, segna un momento importante nel processo di ristrutturazione del sistema di FP italiano, perché mira ad una organizzazione più moderna e flessibile delle attività formative e pone le premesse per valorizzare le potenzialità degli operatori.

Il percorso della contrattazione è stato lungo e faticoso, a causa delle molte incertezze create dai rapidi mutamenti avvenuti in questi anni nel sistema formativo italiano: per questo non è stato possibile contrattare soltanto qualche piccolo adattamento rispetto al precedente CCNL e nemmeno impostarlo in modo completamente nuovo, perché non è ancora definita la strutturazione finale del sistema formativo italiano. La contrattazione ha dovuto sciogliere nodi difficili, come quelli dell'orario dei formatori e della mobilità, e introdurre nuovi istituti contrattuali.

La meta raggiunta è importante, ma non è certamente quella finale di un CCNL che sostituisce quello scaduto dalla fine del 1997 e ha una breve durata (giugno 2003, data di conclusione degli accreditamenti regionali).

## **L'iter parlamentare del DL delega Moratti**

Il DL delega è approvato dopo le ferie estive all'aula del Senato, licenziato con alcune modifiche dalla VII commissione. Segnaliamo in particolare il comma 11 dell'art. 7, che prevede l'abrogazione della legge 9/99: nell'ambito del passaggio dal concetto di obbligo a quello di diritto di istruzione e formazione previsto dall'art. 2 comma 1 lettera c) non poteva restare un innalzamento di obbligo scolastico come previsto da tale legge.

Il DL ha avuto la sua prima approvazione al Senato il 13/11/02 con alcuni emendamenti rispetto al testo licenziato dalla commissione.







L'editoriale si sofferma a tracciare una breve sintesi dei principali interventi legislativi, normativi e progettuali che hanno interessato la FP in questi ultimi anni.

### **Dalla 144/99 alla riforma Moratti**

Descrivere le trasformazioni del sistema di FP di competenza regionale in questo decennio è molto difficile.

I finanziamenti del FSE, soprattutto a partire dalla programmazione 1993-1999 hanno dato alle Regioni la possibilità di ampliare la loro offerta formativa, ma hanno comportato l'ingresso nel sistema formativo di nuovi attori, non previsti dalla legislazione, ferma alla legge 845/78. Questo fatto ha creato una situazione diversa da quella precedente, promuovendo la capacità progettuale degli attori della FP spinti a sperimentare attività innovative. L'estensione generalizzata degli avvisi o bandi pubblici per l'affidamento di ogni singola attività formativa ha creato, però, difficoltà agli Enti di FP dotati di personale e strutture consolidate, impediti di prevedere e programmare gli sviluppi futuri, favorendo le agenzie strutturalmente "leggere".

L'art. 17 della legge 196/97 ha cercato, prendendo atto della situazione che si era creata, di dare una risposta alle nuove esigenze del sistema. Ha fermato l'attenzione in modo speciale sul legame tra FP e mondo del lavoro, in particolare attraverso la formazione continua. Gli attori della FP, a differenza di quanto prevedeva la 845/78, non sono determinati in base alla tipologia d'appartenenza dell'Ente erogatore, ma dal possedere requisiti predeterminati. Le disavventure del Regolamento attuativo, mai giunto alla pubblicazione, hanno lasciato il sistema ulteriormente indebolito sul piano normativo. Il concetto di accreditamento come metodo per stabilire il possesso dei requisiti predeterminati introdotto nella proposta di Regolamento ha trovato una normazione nell'Accordo Stato Regioni e nel DM 166/2001. La struttura accreditata sostituisce l'Ente del privato sociale senza scopo di lucro come attuatore della FP regionale.

I finanziamenti delle attività tramite i fondi del FSE hanno spinto gli Enti che tradizionalmente si erano occupati della FPI ad estendere il loro campo d'attività. I CFP si sono trasformati in centri polifunzionali non solo perché hanno differenziato i servizi offerti agli utenti, ma anche perché hanno operato, secondo le opportunità e le necessità, con differenti utenze per la formazione superiore, continua e delle fasce deboli del mercato del lavoro. Alcuni Enti di FP hanno operato un vero e proprio cambio di utenza, altri una diversificazione nelle tipologie di attività.

La legge 9/99 ha contribuito allo spostamento del baricentro delle attività di molti CFP, che si erano occupati per molti anni essenzialmente di formazione iniziale, sottraendo loro l'utenza tradizionale: i giovani orientati alla FP dopo la licenza media.

L'art. 68 della legge 144/99 introducendo l'"obbligo formativo" fino al 18° anno d'età assolvibile anche nella FP, ha aperto una nuova possibilità per gli Enti di attuare percorsi formativi per i giovani.

Sulla base dell'Accordo Stato Regioni del 2 marzo 2000, anche se non in ogni Regione, è iniziata la sperimentazione di percorsi biennali di FP mirati al conseguimento di una qualifica professionale, per l'assolvimento dell'obbligo formativo. La Regione Lazio è stata la prima a sperimentare tali percorsi. La Federazione CNOS-FAP, insieme con il CIOFS/FP, ha predisposto, nell'anno 2000, un progetto di percorso per la FP per i giovani in obbligo formativo; lo ha arricchito di materiali e di supporti. Il progetto in quanto conforme a quanto fissato nell'Accordo Stato Regioni, ha favorito in molte Regioni la sperimentazione e il consolidarsi dei percorsi di formazione iniziale. Gli utenti dei percorsi sono generalmente giovani prosciolti dall'obbligo scolastico: solo pochi dei giovani iscritti hanno assolto l'obbligo scolastico attraverso l'esito positivo della frequenza del primo anno di scuola secondaria superiore. La maggior parte degli iscritti porta con sé l'esperienza del fallimento scolastico dovuto all'innalzamento dell'obbligo scolastico. La tipologia dei giovani iscritti al percorso progettato ha creato alcune difficoltà iniziali. La sperimentazione nei Centri del CNOS-FAP, del CIOFS/FP e in altri CFP, in particolare della provincia di Milano, è stata monitorata nel suo svolgimento biennale (2000/2001 e 2001/2002). I risultati del monitoraggio saranno presto diffusi. Dopo anni in cui la FP iniziale aveva subito una contrazione e sembrava destinata alla lenta sparizione, la nascita di questo percorso formativo con caratteristiche proprie, con valide sperimentazioni attuate nonostante le difficoltà insite dal tipo di giovani utenti, ha aperto un nuovo orizzonte. Anche se non in tutte le Regioni, nonostante la scarsa informazione su questo canale, la FP iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo si è diffusa e ha avuto successo.

L'approvazione della legge 30/2000 sul riordino dei cicli sanzionava la licealizzazione di tutti i percorsi scolastici e la possibilità di percorsi di FP per giovani dai 15 ai 18 anni. La tendenza, che sembrava emergere, era di preferire i percorsi integrati tra scuola e FP, come risulta in evidenza già dal D.P.R. 12 luglio 2000, n. 257, "Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età". La situazione, in prospettiva, portava a pensare ad un piccolo canale di FP iniziale rivolto a coloro che, dopo un biennio "mirato" (art. 4, comma 3 "Nei primi due anni, fatti salvi la caratterizzazione specifica dell'indirizzo e l'obbligo di un rigoroso svolgimento del relativo curriculum..."), verificata l'incapacità di continuare un percorso scolastico, possono rivolgersi alla FP. La previsione di un piccolo canale di FP, a tempo pieno nei CFP o a tempo parziale nell'apprendistato, prefigurava una limitata sopravvivenza della FP regionale,

nell'attesa che la scuola si attrezzasse a divenire l'unico canale formativo italiano.

La modifica costituzionale, che ha sancito il passaggio dell'istruzione e FP alla competenza esclusiva delle Regioni, non avrebbe modificato il sistema scolastico italiano, perché "l'istruzione professionale" non esisteva più, essendosi trasformata in istruzione liceale.

L'attuazione della riforma non è iniziata, sia per iniziali motivi tecnici, ma specialmente per il cambio di Governo e la conseguente decisione di riporre mano alla riforma. Il nuovo disegno di legge prevedeva un sistema d'istruzione e FP di competenza regionale, distinto da quello liceale, al quale potessero accedere un consistente numero d'allievi.

Il CNOS-FAP, insieme agli Enti dell'Associazione FORMA, ha intrapreso un nuovo cammino progettuale, per sperimentare un percorso triennale di FP in cui si potessero inserire i giovani a partire dai 14 anni. Il "Progetto FORMA" ha trovato interesse in alcune Regioni, che hanno deciso di sperimentare il percorso anticipando la riforma. La sperimentazione di questi percorsi di FP deve tenere in conto il dettato della legge 9/99, che fissa l'obbligo di frequenza di percorsi scolastici fino al compimento del quindicesimo anno. Alcune Regioni hanno cercato, tramite un protocollo d'accordo tra MIUR, MLPS e Regione, di potere avviare egualmente il percorso sperimentale. Nell'attesa dell'abrogazione della legge 9/99 prevista nel DDL "Moratti", i protocolli d'intesa prevedono che: "una prima iniziativa può riguardare la sperimentazione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale, assicurando nell'arco di tali percorsi l'acquisizione di crediti corrispondenti a quelli previsti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico" (Protocollo Regione Lazio, art. 5).

I protocolli firmati sono stati molti, ma la loro attuazione ha incontrato non poche difficoltà.

La sperimentazione è iniziata regolarmente in Lombardia e Veneto fin dal mese di settembre 2002, con qualche mese di ritardo in Piemonte; è previsto l'inizio in Lazio e in Puglia.

Le sperimentazioni prefigurano i percorsi di istruzione e FP previsti dalla riforma legislativa, evidenziando la possibilità concreta di creare un canale che, a partire da un triennio di qualifica, attraverso un anno di diploma porta possibilità di accedere alla FP superiore (percorso continuo dai 14 ai 21 anni, con possibilità di plurime uscite verso il mondo del lavoro e di passaggi verso i licei o l'università).

La Regione **Lombardia** è stata la prima a firmare il protocollo d'intesa e ad iniziare la sperimentazione, che s'ispira alle linee guida del progetto FORMA. A settembre 2002 ha attivato 35 sperimentazioni che interessano 650 allievi, distribuiti nelle diverse Province della Regione. Per dare unitarietà alla sperimentazione il modello gestionale scelto prevede la costituzione di un Raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI) che sia interlocutore unico con la Regione. Al RTI hanno aderito gli Enti di FP che partecipano alla sperimentazione. Il rapporto tra scuole superiori e FP, necessario per

garantire e certificare l'assolvimento dell'obbligo scolastico nel percorso sperimentale, ha incontrato qualche difficoltà. Le convenzioni tra scuole e CFP, però, hanno fissato le responsabilità ed ambiti d'intervento. Una di queste convenzioni, che non aveva tenuto nel giusto conto le responsabilità della scuola nell'assolvimento dell'obbligo scolastico, ha provocato un intervento del TAR. I *media*, soprattutto a seguito alcuni comunicati stampa tendenziosi, hanno lasciato supporre falsamente che tutta la sperimentazione fosse fuori delle norme.

Il percorso formativo sperimentale valorizza l'esperienza concreta, richiede relazioni personali amichevoli, prevede la personalizzazione, è centrato sull'acquisizione di competenze utili e sull'attribuzione di senso agli apprendimenti proposti. Le possibilità di successo sono notevoli quando si opera con adolescenti che presentano uno stile d'apprendimento che privilegia l'intelligenza pratica, esperienziale, intuitiva, per scoperta e narrazione.

La Regione **Veneto**, che da sempre aveva favorito i percorsi con un'integrazione forte nella FP per i giovani in uscita dalla scuola media inferiore, ha potuto iniziare la sperimentazione del percorso triennale con 20 corsi con circa 400 allievi. Il progetto seguito si discosta da quello FORMA in alcuni aspetti. Ha privilegiato la propria progettazione, che ha tenuto in conto l'esperienza maturata attraverso i corsi triennali nel settore grafico e quanto avviene nella vicina Provincia di Trento. Il modello è in ogni modo confrontabile con gli altri, rendendo possibile un monitoraggio nazionale sulle sperimentazioni.

In **Piemonte** il progetto, simile a quello lombardo in quanto ad organizzazione (RTI di Enti interessati), ha trovato maggiore difficoltà alla partenza: delle dieci sperimentazioni previste, solo otto sono effettivamente iniziate. La direttiva regionale riguardante questa sperimentazione richiedeva che ogni CFP, al momento della presentazione del progetto, documentasse di avere un numero sufficiente di aspiranti allievi, con l'assenso firmato dei genitori. Nonostante che allievi e genitori avessero espresso chiaramente la loro scelta, si è trovata molta difficoltà nel giungere alla firma delle convenzioni. Questo fatto ha costretto i giovani a frequentare per qualche tempo la scuola prima di iniziare il percorso di FP; in alcuni casi i giovani hanno dovuto cambiare la scuola cui erano iscritti in funzione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico. Il progetto è stato strutturato con un primo anno centrato sui saperi di base, per poter portare gli allievi all'adempimento dell'obbligo scolastico.

Il pericolo maggiore dei progetti sperimentali è la non confrontabilità, poiché ogni Regione può fare scelte proprie: i tre modelli presentati offrono però percorsi simili. La partecipazione dei docenti della scuola avviene a vari livelli: nella progettazione, nel monitoraggio e nella valutazione senza imporre un modello scolastico di percorso. In queste Regioni sembra superato il modello che giustappone la parte teorica a quella pratica: è un percorso unitario, progettato in rapporto alle esigenze del mercato del lavoro, ma rispondente alle esigenze educative dell'adolescente, scandito con standard professionali e formativi di rilevanza nazionale.

Nel secondo quadrimestre dell'anno è previsto l'avvio di sperimentazioni in almeno tre Regioni: **Liguria, Lazio e Puglia**. I destinatari di questi per-

corsi saranno probabilmente giovani che hanno frequentato una scuola per un quadrimestre e si trovano in situazione di essere spinti a cambiare scelta (in altre parole sono dei *drop out* della secondaria). Ciò non permette, almeno per questo anno, di prefigurare un percorso di FP simile a quello delle altre Regioni. Motivi tecnici hanno impedito di partire prima con la sperimentazione. Alcuni di questi percorsi però, già nella progettazione, non mirano ad anticipare i percorsi di istruzione e FP previsti dalla riforma. Si tratta di percorsi integrati tra scuola superiore e FP, già sperimentati in questi anni per l'assolvimento dell'obbligo scolastico (Veneto) o di quello formativo (Emilia Romagna).

Di fronte al progetto della regione **Lazio** sia il CNOS-FAP sia FORMA Nazionale hanno manifestato la propria contrarietà. Prefigura, infatti, un percorso che contraddice le linee progettuali che hanno portato alla stipula dei protocolli d'intesa. Si tratta di un "Progetto sperimentale integrato per la realizzazione di modelli e percorsi d'innovazione didattica, metodologica, organizzativa che coinvolgano i sistemi dell'Istruzione e della Formazione professionale (DPR 8 marzo 1999, n. 275, art. 11)", come recita il frontespizio delle linee guida. Scopo della sperimentazione è la verifica di modelli in grado, se non di eliminare, quantomeno di ridurre il fenomeno della dispersione scolastica. Il modello prevede l'integrazione dei sistemi di istruzione e di FP regionale, che consenta, nel rispetto delle competenze di ciascun segmento, di verificare il conseguimento dell'obbligo scolastico in percorsi integrati di FP attivati per l'assolvimento dell'obbligo formativo, coprogettati e condivisi tra sistema dell'istruzione e della FP regionale. La sperimentazione è mirata al "coinvolgimento di soggetti ad alto rischio di dispersione e di evasione dall'obbligo sia scolastico che formativo". È, perciò, un percorso per fasce deboli. Non è certamente nello spirito della riforma, che vede nell'istruzione e FP una valida alternativa agli studi liceali. Inoltre risulta solo ipotetica la riduzione della dispersione scolastica se la novità del percorso sta proprio nella presenza della scuola con i suoi metodi in tutto il triennio. Gli allievi si troveranno a frequentare per buona parte del tempo un percorso di tipo scolastico con gli stessi docenti che avevano a scuola, con i medesimi metodi. Lo schema grafico del progetto giustappone in sequenza la formazione nelle competenze di base e quelle di tipo professionale, facendo supporre che le une sono appannaggio della scuola e le altre della FP, ridotta a puro addestramento pratico.

Il progetto, inoltre, non richiedeva un apposito Protocollo d'intesa. Il DPR 12 luglio 2000, n. 257, Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età afferma: "Le istituzioni scolastiche... possono progettare e realizzare percorsi formativi integrati. Tali percorsi, che sono realizzati in convenzione con agenzie di formazione professionale o con altri soggetti idonei, pubblici e privati, devono essere progettati in modo da potenziare le capacità di scelta degli alunni e di consentire i passaggi tra il sistema di istruzione e quello della formazione professionale". Il progetto esaminato non è innovativo rispetto a quanto già fissato nel citato regolamento.

È innovativa solo la fonte di finanziamento, che è la Regione, invece che il MIUR con i fondi stanziati per l'obbligo formativo. Il progetto lascia intravedere i percorsi integrati come il futuro della FP regionale: infatti la convenzione prevista tra scuola e CFP, esplica la propria efficacia per due trienni assorbendo buona parte dei fondi destinati all'obbligo formativo.

La regione Lazio è stata capofila nell'attuazione dei percorsi dell'obbligo formativo previsti dall'Accordo Stato Regioni; ora sembra cambiare completamente la sua visione strategica, abbandonando la valorizzazione dei percorsi di FP. Sembra anzi ricalcare i modelli di tipo integrativi, propri della linea politica del Ministro Berlinguer, che prefigurava l'integrazione come unica vocazione della FP nella formazione iniziale. Per la rivista "Rassegna CNOS", che si è impegnata negli anni passati perché tale linea politica non diventasse vincente, la scelta della Regione Lazio rimane incomprensibile.

Il progetto messo in sperimentazione nel Lazio prevede 34 corsi con oltre 600 allievi.

Anche la sperimentazione nella Regione **Puglia** prevede l'integrazione tra scuola e FP per tutto il triennio: più comprensibile l'atteggiamento degli Enti di FP in questa Regione, che esce da una profonda crisi che non ha permesso agli Enti di operare per anni e che ha avuto conseguenze pesanti sui formatori.

Il percorso parlamentare della legge delega "Moratti" è giunto al termine, con l'approvazione definitiva del Senato il giorno 27 febbraio 2003. La legge, già dal titolo, si basa sui nuovi assetti introdotti dalle modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva delle Regioni per l'istruzione e FP. La legge delega pone le basi giuridiche per la realizzazione di un sistema regionale di istruzione e FP. Nasce una occasione, ma anche una sfida da affrontare con creatività e fiducia.

Affermando il diritto/dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica, la legge ridefinisce i concetti di obbligo scolastico e formativo, che si sono rilevati inefficaci nel raggiungere lo scopo di eliminare la dispersione, l'abbandono e l'insuccesso scolastico. Inoltre prevede il superamento della mancanza di alternative valide a studi di tipo liceale, che ha privato troppi giovani di opportunità formative che valorizzassero precocemente le loro inclinazioni, attitudini e capacità, consentendo loro di realizzarsi come persone e come cittadini, preparandoli ad inserirsi nel modo del lavoro e delle professioni con un adeguato bagaglio di competenze. Il cambiamento culturale che sta alla base del passaggio dal concetto di obbligo d'istruzione a quello di diritto/dovere all'istruzione e formazione, riguarda in primo luogo le istituzioni, chiamate a garantirne l'esercizio, e poi giovani e famiglie, chiamati a percepire l'istruzione e formazione non come imposizione, ma come diritto.

La stessa Moratti, di fronte alla critica insistente di aver anticipato troppo le scelte professionalizzanti, afferma che "l'opportunità di iscriversi al sistema dell'istruzione e formazione professionale al termine del primo ciclo non esclude, anzi, valorizza la necessità di conciliare il percorso professionalizzante con la conquista dei saperi di base e di cittadinanza, così che coloro che

si qualificano in questo percorso possano affrontare anche i più alti livelli della formazione e delle professioni” (intervento alla Camera, 11/02/03). Il quadro legislativo richiede un lavoro intenso al livello di Conferenza Stato Regioni, per garantire tra i due sistemi una “pari dignità”, che permetta “la circolarità tra istruzione e formazione professionale, profili in uscita unitari, l’innalzamento dei livelli qualitativi dell’istruzione e formazione professionale, la garanzia di esiti superiori professionali e accademici, il potenziamento della Formazione Tecnica Superiore ed infine la valorizzazione della formazione lungo tutto l’arco della vita (long life learning)” (ibidem).

La creazione di un percorso unitario di istruzione e FP di competenza regionale rende necessario, inoltre, aprire un dibattito sulla formazione iniziale dei formatori dell’attuale FP regionale, sul loro stato giuridico e, conseguentemente, sul contratto di lavoro e sugli strumenti per l’assunzione. FP regionale e istruzione professionale statale in questi ultimi anni si sono sviluppate in maniera autonoma e diversificata. Il contratto di lavoro della FP regionale, ad esempio, si è sempre più allontanato da un modello scolastico assumendo un’impostazione privatistica e diversificandosi sempre più dal contratto di lavoro della scuola.

## **Venticinque anni d’attività**

La Federazione Nazionale CNOS-FAP è stata costituita il 09/12/77. Ricorda, perciò, in quest’anno i venticinque d’attività.

Nel 1853, centocinquanta anni fa, don Bosco a Valdocco iniziava i primi semplici laboratori per la FP dei suoi giovani. L’impegno dei salesiani, figli di don Bosco, per la formazione degli “artigiani”, com’erano chiamati allora, è continuato fino ad oggi e in tutte le parti del mondo. Nell’ultimo dopo guerra in Italia i salesiani hanno maturato la scelta di gestire la FP tramite un’associazione, che rispondesse sempre più all’esigenza di un maggior inserimento nel civile e nel sociale. Verificata l’adeguatezza del modello attraverso la sperimentazione di forme successive di associazioni (O.S.A.G., C.N.O.S.), anche a seguito del passaggio delle competenze in materia di FP alla Regioni, le strutture salesiane di FP hanno dato vita alla Federazione Nazionale CNOS-FAP.

Il CNOS-FAP oggi si propone di continuare a dare il suo apporto alla crescita del sistema educativo e formativo italiano, per rendere attuale l’impegno di don Bosco per i giovani lavoratori e per quelli che si preparano ad entrare nel mondo del lavoro.



La celebrazione dei 25 anni della costituzione della federazione nazionale CNOS-FAP è avvenuta in coincidenza con la pubblicazione della legge 53/03. Questi due temi meritano un adeguato commento.

### **Il convegno per i 25 anni della Federazione CNOS-FAP**

Questa parte dell'editoriale è dedicata al convegno tenuto nei giorni 3-4 aprile 2003 a Roma, via della Pisana 1111, per celebrare i 25 anni dalla costituzione della Federazione Nazionale CNOS-FAP e riflettere sul futuro della FP in Italia e sull'impegno dei salesiani in questo campo.

La formazione professionale nel carisma e nella missione salesiana ha profonde radici, nate dalla scelta di don Bosco di occuparsi dei giovani del mondo del lavoro e dei lavoratori. La Federazione CNOS-FAP è sorta da tali radici e in questi anni si è sforzata di dare continuità all'impegno di don Bosco per i giovani del mondo del lavoro.

La rivisitazione di 25 anni di storia e di esperienze della Federazione CNOS-FAP non ha avuto soltanto uno scopo celebrativo e di ricordo di quanto fatto in passato. Lo sguardo a quanto realizzato in questi anni ha voluto essere di stimolo per continuare nella missione, valorizzando gli elementi di entusiasmo e di innovatività che hanno permesso, nonostante le difficoltà incontrate, la crescita della Federazione.

Essa fin dal suo nascere ha lavorato per la creazione e la valorizzazione del sottosistema di FP, offrendo ai giovani una formazione integrale (culturale, personale, professionale, morale e religiosa). Il modello organizzativo polifunzionale dei CFP le ha permesso un valido inserimento nel territorio, attraverso risposte concrete alle richieste diversificate degli allievi, la cura del processo di insegnamento-apprendimento e l'offerta di formazione nella dimensione religiosa e pastorale come proposta arricchente di valori il processo formativo.

La Federazione e le sue strutture operative territoriali si sono inserite attivamente nei processi di trasformazione dei modelli educativi maturata in questi anni, per cui ha potuto dare un contributo valido al processo di riforma in atto, in particolare nella progettazione e realizzazione dei percorsi della formazione iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo.

Sono questi i punti su cui si è concentrata la riflessione della prima serata del convegno: la storia come radice di un rinnovato impegno di lavoro e di crescita.

La tavola rotonda della mattina seguente ha permesso un confronto a livello istituzionale sul tema della riforma e del futuro del sistema educativo italiano.

Pur nella difficoltà di cogliere le strade concrete su cui si muoverà il sistema educativo italiano dopo l'approvazione della legge delega Moratti (L. n. 53/03), questa prima riflessione ha permesso di comprendere le difficoltà, ma anche le speranze e le opportunità che si aprono per il lavoro nel campo dell'educazione dei giovani attraverso i percorsi di istruzione e FP.

Il Convegno ha rappresentato un momento interessante di riflessione, di rilettura del passato in vista di un valido impegno per il futuro, di una crescita del senso di appartenenza ad un carisma che è fonte di speranza.

A questo scopo mira la pubblicazione degli "Atti", che hanno un valore di riflessione storica e politica, ma rilevano anche una forte motivazione ideale e carismatica di apertura al futuro.

### **L'approvazione della legge 53/03**

La pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della legge delega Moratti (G.U. n. 77, 2 aprile 2003) ha reso definitivi i nuovi orizzonti del sistema educativo italiano.

Ma l'approvazione di una legge delega suppone l'emanazione di decreti legislativi o di altri strumenti che la rendano operativa.

Purtroppo la legge è stata approvata, come la precedente legge 30/2000, da una sola parte politica. Questo fatto lascia intravedere un difficile percorso parlamentare per l'approvazione dei decreti attuativi, se si riprodurrà anche in tale sede il muro contro muro. Inoltre i decreti dovranno tenere in conto della titolarità legislativa esclusiva delle Regioni, per quanto concerne l'istruzione e FP, e concorrente, per quanto riguarda l'istruzione, stabilita dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

La maggior innovazione introdotta dalla riforma rispetto all'assetto consolidato nella storia italiana e riconfermato dalla legge 30/00 risiede nella decisione di proporre due percorsi educativi distinti e diversificati nel secondo ciclo (dai 14 ai 18/19 anni): "scolastico" (liceale) e di "istruzione e formazione professionale".

Accanto ai percorsi liceali mirati alla formazione culturale e aperti all'università, si collocano i percorsi di istruzione e FP, aperti alla formazione superiore, ma con finalità professionalizzanti e perciò con la possibilità di immediata apertura al mondo del lavoro dopo il conseguimento di una qualifica triennale.

La previsione di un percorso educativo diversificato dopo il termine del ciclo di base comune a tutti i preadolescenti (8 anni di scolarità) risponde alla differenziazione nell'approccio alla cultura che viene a delinarsi a quella età. La differenziazione dei percorsi mira ad un obiettivo formativo comune a tutti i percorsi, l'acquisizione di un adeguato livello culturale di base, che attraverso un sistema di crediti, permetta passaggi tra i due sottosistemi.

A questo punto sorge la domanda sulla possibilità e sulle modalità di realizzazione di questa parte della riforma. Infatti, il passaggio da un modello scolastico gestito a livello nazionale a più modelli, di cui uno certamente a

gestione regionale, crea dei problemi sul versante culturale, politico e sindacale.

Inoltre alcuni temono che la scelta di percorsi differenti fin dal 14° anno di età crei differenze sociali o le cristallizzi. Vi è chi pensa addirittura che i percorsi della FP siano di tipo addestrativo, mirati solo a rispondere alle richieste del mondo imprenditoriale. La conseguenza di questo modo di pensare comporta il tentativo di tenere i giovani nel tradizionale percorso scolastico per il maggior tempo possibile, pensandoli immaturi per una scelta a 14 anni, senza tenere conto della fallimentare esperienza dell'attuazione della legge 9/99.

Dal punto di vista istituzionale, la discussione ha investito particolarmente la collocazione degli attuali istituti tecnici tra sistema dei licei e sistema dell'istruzione e FP. Nella logica della riforma tutti gli istituti tecnici che hanno come obiettivo finale al termine del loro percorso un titolo professionalizzante dovrebbero passare nel sistema regionale, con la conseguenza, per quanti resterebbero nel sistema liceale (licei tecnologici), di perdere la molteplicità degli indirizzi legati ai singoli sbocchi occupazionali. Il pregiudizio circa l'efficienza della gestione regionale e la paura che i migliori istituti tecnici possano perdere la loro qualità hanno spinto alcuni settori del mondo imprenditoriale a proporre licei tecnologici con finalità direttamente professionalizzanti, e perciò con una pluralità di indirizzi, quasi a prevedere un ulteriore percorso intermedio tra quello liceale e quello professionalizzante.

Anche il solo accennare a questi problemi evidenzia che, per quanto riguarda il secondo ciclo, l'attuazione della riforma prevista dalla legge 53/03 richiede ancora molta pazienza riformatrice, riflessione e confronti.

Quasi a voler prefigurare la possibilità dei percorsi formativi di istruzione e FP, già nell'anno 2002-03 sono state avviate sperimentazioni a livello regionale, che hanno permesso di intravedere possibili scenari futuri. Le Regioni che hanno iniziato le sperimentazioni hanno creato il clima adatto per l'ampliamento dell'esperienza dopo l'approvazione della legge 53/03 e la conseguente abrogazione della legge 9/99.

Ad estendere a tutte le Regioni le sperimentazioni ha provveduto "l'accordo quadro per la realizzazione dall'anno scolastico 2003/2004 di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi di cui alla legge 28 marzo 2003, n. 53", raggiunto il 19 giugno tra MIUR, MLPS, Regioni e autonomie locali.

La prima motivazione che ha spinto alla firma dell'accordo è precisata in premessa: poter assicurare "un'offerta formativa in grado di soddisfare le esigenze delle ragazze, dei ragazzi e delle loro famiglie nel rispetto delle aspettative personali". Va valutata positivamente la presa di coscienza che le esigenze fondamentali da rispettare sono quelle di giovani e famiglie e non quelle che nascono da principi ideologici, quale quello di assicurare a tutti le stesse opportunità costringendoli a frequentare gli stessi percorsi scolastici, o giuridici, come previsto dall'obbligo scolastico o formativo.

È poi ricordato che tale offerta formativa "non predetermina l'assetto a regime dei percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professio-

nale”, che sarà stabilito dai “decreti delegati previsti per l’attuazione del diritto-dovere di istruzione e formazione”.

Le sperimentazioni consentono però di verificare la concreta possibilità di far nascere percorsi di istruzione e FP e di cominciare a delinearne alcuni aspetti.

Già un anno prima dell’approvazione della legge delega, gli Enti di FP facenti capo all’associazione FORMA hanno delineato a grandi linee un percorso triennale dai 14 ai 17 anni per la sperimentazione. Anche in questo anno, attraverso un “Dossier per la realizzazione del nuovo percorso dell’istruzione e della formazione professionale” socializzato come contributo a tutte le Regioni, hanno cercato di contribuire alla buona riuscita delle sperimentazioni.

Nel testo dell’accordo, che è stato elaborato attraverso molteplici mediazioni tra le istituzioni interessate, l’ottica per cui si stabiliscono le sperimentazioni passa dal diritto dei giovani a quella “di una efficace e mirata azione di prevenzione, contrasto e recupero degli insuccessi, della dispersione scolastica e formativa, e degli abbandoni”, spostando l’attenzione a quella parte della FP regionale che da tempo si occupa di ragazzi “difficili”, *drop-out*, allievi a rischio di emarginazione sociale più che alla prefigurazione di nuovi percorsi istituzionali.

In base a questi principi “stabiliscono... che tali percorsi sperimentali debbano essere rispondenti alle seguenti caratteristiche comuni:

- avere durata almeno triennale;
- contenere, con equivalente valenza formativa, discipline ed attività attinenti sia alla formazione culturale generale sia alle aree professionali interessate;
- consentire il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale e corrispondente almeno al secondo livello europeo (decisione del Consiglio 85/368/CEE)”.

Sono queste le uniche caratteristiche che debbono essere assicurate a tali percorsi su tutto il territorio nazionale.

La genericità dei contenuti dell’accordo comporterà la progettazione di percorsi diversi da Regione a Regione, difficilmente confrontabili e valutabili a livello nazionale. Potrebbe esserci il pericolo di prefigurare tanti sistemi di istruzione e FP quante sono le Regioni italiane. Questo fatto aggrava diffidenza e opposizione al progetto della differenziazione dei percorsi educativi in tutta quella parte della scuola che non vede di buon occhio il passaggio delle competenze alle Regioni per quanto riguarda l’attuale istruzione professionale e tecnica.

Anche se i contenuti dell’accordo sono su molti punti piuttosto vaghi e consentiranno di sperimentare percorsi molto disomogenei tra loro (alcune Regioni tenderanno ad avere solo percorsi scolastici o integrati tra scuola e FP, con la solita motivazione di dover assicurare a tutti una solida formazione culturale), il risultato raggiunto può essere valutato positivamente dal punto di vista politico.

L'accordo quadro tra Ministeri dell'istruzione e del lavoro, Regioni, Province e Comuni per avviare in via sperimentale su tutto il territorio nazionale una nuova offerta formativa per i ragazzi che escono dalla terza media senza più l'obbligo di continuare nella scuola, può forse rappresentare un metodo per invertire la china presa negli ultimi tempi dai processi di riforma in campo formativo, attraverso la rinuncia alla suggestione dei richiami politici che da mesi, anche in tema di istruzione e di formazione, caratterizzano lo scontro dei due opposti fronti parlamentari e partitici. L'emergenza, determinata da un vuoto legislativo pericoloso che potrebbe danneggiare migliaia di ragazzi, ha fatto superare le logiche di schieramento e le riserve sulla stessa riforma.

La strada imboccata con questo accordo-quadro apre di fatto l'attuazione della riforma e sembra più efficace del muro contro muro che troppe volte finora ha prevalso.

Occorre ora iniziare con serietà un lavoro che possa portare all'approvazione di decreti legislativi che assicurino la spendibilità nazionale dei titoli, la possibilità di passaggio dai percorsi formativi ai percorsi scolastici e viceversa, in modo da rendere possibile orientare le scelte di ragazzi e famiglie, assicurando a tutti il diritto all'istruzione e formazione.

La sperimentazione concorre certamente a delineare e validare il modello formativo, a definire un modello organizzativo, a raccogliere elementi per sostenere le azioni delle amministrazioni regionali. Questo accordo costituisce, dunque, più il positivo inizio di un percorso che un traguardo raggiunto.

A questo momento di costruzione della riforma, "Rassegna CNOS" intende partecipare con il contributo della riflessione politica e pedagogica.

Inoltre, attraverso la proposta di modelli, di esperienze e di sussidi pratici, cercherà di sostenere soprattutto lo sforzo degli operatori della scuola e della FP nel rinnovare il loro impegno per la crescita dei giovani e la loro seria preparazione alla vita adulta e al lavoro.



In questi ultimi anni è stato difficile comprendere le linee direttrici delle riforme che hanno interessato il sistema educativo italiano e soprattutto quello della FP regionale. Questo editoriale presenta alcuni degli sviluppi avvenuti in questi ultimi mesi nell'attuazione della riforma.

### **I “Protocolli d’intesa”**

Nel commentare nell'editoriale del precedente numero di “Rassegna CNOS” (n. 2/2003) l'accordo quadro per l'offerta formativa sperimentale d'istruzione e FP, dopo aver rilevato la validità del risultato dal punto di vista politico come superamento dello scontro frontale tra schieramenti politici, si metteva in risalto la genericità dei contenuti dell'accordo.

Questa genericità ha causato a livello regionale la stipulazione di accordi che danno luogo a percorsi formativi completamente diversi, difficilmente confrontabili a livello nazionale, con il pericolo di prefigurare tanti sistemi d'istruzione e FP quante sono le Regioni italiane. Infatti, i Protocolli d'intesa tra le singole regioni, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e il Ministero del lavoro e delle P.S. hanno sancito la nascita di percorsi non solo differenziati, ma completamente progettati partendo da presupposti contrapposti.

Infatti, i protocolli assicurano solo quanto stabilito nell'accordo quadro, vale a dire la triennialità dei percorsi, la componente culturale degli stessi, l'obiettivo finale da raggiungere (una qualifica regionale) e l'impiego dei fondi previsti per l'obbligo formativo. Per il resto prevedono percorsi completamente diversi da Regione a Regione, raggruppabili essenzialmente in due tipologie: percorsi d'istruzione e FP e percorsi scolastici integrati da moduli di FP. Nel primo caso è prevista un'interazione tra “scuola” (attuale, non ancora riformata) e FP a livello di sistemi; nel secondo l'integrazione avviene a livello di percorsi, che sono svolti nel sistema “scolastico” e in parte in quello della FP, ma la titolarità del percorso è della scuola. Il modello di percorsi integrati a titolarità della FP, previsto in alcune Regioni del Centro-Sud, ha le sue radici nella debolezza della FP in tali Regioni; per questo gli interventi nelle aree culturali e scientifiche sono affidati a docenti della scuola.

Le sperimentazioni che saranno effettuate saranno non confrontabili a livello nazionale, a causa di percorsi completamente disomogenei.

L'esame di alcuni di questi Protocolli mostrerà la diversa concezione dei percorsi. Tutti i Protocolli hanno in comune la struttura, il numero degli articoli (sette) e i loro titoli: Articolo 1, Finalità; Articolo 2, Tipologia dell'offerta formativa sperimentale; Articolo 3, Organizzazione didattica;

Articolo 4, Standard formativi minimi, certificazione e riconoscimento dei crediti; Articolo 5, Risorse; Articolo 6, Accordi territoriali; Articolo 7, Monitoraggio e valutazione.

L'articolo in cui si concentrano le maggiori diversità è il secondo, in cui sono descritte le differenti tipologie di offerta formativa; anche il primo e il terzo servono a comprendere le differenti impostazioni. Esaminiamo questi articoli in alcuni degli accordi.

L'art. 1 d'ogni Protocollo stabilisce come finalità "un'offerta formativa sperimentale d'istruzione e formazione professionale che assicuri ai giovani, in possesso del diploma di licenza media, fermo restando quanto previsto dalla legge 21 dicembre 1978, n. 845, articolo 2, comma 2, l'accesso a percorsi formativi di durata triennale che consentano loro sia di potenziare le capacità di scelta sia di acquisire competenze di base e competenze tecnico professionali anche al fine dei passaggi tra i sistemi formativi" (prot. Abruzzo). Con qualche differenza lessicale, tutti i protocolli hanno in comune questa finalità. Alcune Regioni inseriscono particolari interessanti, quasi ad introdurre quanto è specificato nell'articolo seguente. Per il Friuli Venezia Giulia, la Campania, l'Emilia Romagna l'"offerta sperimentale d'istruzione e formazione professionale" deve essere "integrata", lasciando già prevedere come potranno essere progettati i percorsi formativi.

Alcune Regioni pongono fra le finalità anche quella di "prevenire e contrastare la dispersione scolastica" (Piemonte) o "prevenzione, contrasto e recupero degli insuccessi e della dispersione scolastica" (Marche). L'Umbria specifica che l'offerta è "rivolta alle ragazze e ai ragazzi che, assolto l'obbligo scolastico, abbiano manifestato la volontà di interrompere la prosecuzione del proprio itinerario formativo nel percorso scolastico o intendono proseguirlo in quello della formazione professionale". In questo Protocollo non si parla di "diploma di licenza media" come in tutti gli altri Protocolli, ma di "obbligo scolastico assolto". Non è una differenza da poco. Infatti, se i percorsi d'istruzione e FP presuppongono il conseguimento del diploma di scuola media, chi non possiede tale titolo, non potrà accedervi. Poiché nel futuro certamente vi saranno dei giovani che raggiungeranno il 15° anno di età senza avere raggiunto il diploma di licenza media, il modo di esprimersi dell'Umbria sembra rendere possibile il loro inserimento in tali percorsi. L'Emilia Romagna specifica che i percorsi triennali sono articolati in un primo biennio ed "in un successivo anno che conduce a qualifiche professionali", portando a prevedere un percorso non unitario.

L'articolo secondo, sulla tipologia dell'offerta formativa, determina una maggiore differenziazione tra le scelte regionali. L'esame dei commi, pur con sfumature diverse, presenta due concezioni opposte di percorsi sperimentali. Infatti, la titolarità della sperimentazione, in un primo caso, è affidata alle scuole superiori, con interventi integrativi del sistema formativo regionale e nel secondo al sistema di FP regionale (anche quando i percorsi fossero svolti da istituti scolastici). L'articolo è composto di un numero di commi che varia da Regione a Regione; la sua lunghezza va da poche righe a più pagine. Le Regioni che affidano la sperimentazione alle scuole, infatti, de-

terminano i possibili modi d'integrazione mentre le restanti Regioni si limitano a stabilire che si tratta di un innovato percorso del sistema formativo regionale. Per il primo tipo, il Protocollo dell'Emilia Romagna afferma nel primo comma: "L'offerta formativa sperimentale di cui all'articolo 1 nella Regione Emilia - Romagna si sostanzia nell'attivazione di percorsi formativi integrati fra l'istruzione e la formazione professionale, valorizzando le rispettive specificità e promuovendo al contempo la sinergia fra i differenti approcci didattici e pedagogici". Per il secondo tipo, il Protocollo dell'Abruzzo afferma: "I modelli sperimentali di cui all'articolo 1 che coinvolgono l'istruzione e la formazione professionale nella Regione Abruzzo sono caratterizzati da percorsi triennali di formazione professionale finalizzati al conseguimento di un attestato di qualifica professionale previsto dalla normativa vigente in materia di formazione professionale, valido per l'iscrizione ai centri per l'impiego, nonché all'acquisizione di crediti per l'eventuale rientro nel sistema di istruzione".

La differenza sostanziale sta essenzialmente nella presenza del termine "integrati" accanto a "percorsi formativi". I Protocolli di molte Regioni affermano che vi sono percorsi d'istruzione e FP triennale, senza imporre o negare la possibilità d'integrazione dei percorsi. Il secondo comma dell'art. 2, in questo caso, fissa soltanto l'obiettivo della qualifica. I Protocolli di altre Regioni, di cui l'Emilia Romagna si può ritenere capofila, prevedono la sola modalità di percorsi integrati di titolarità delle istituzioni scolastiche, almeno per i primi anni. Ci fermeremo a dare una valutazione critica di questa impostazione. In questo caso i commi successivi dell'art. 2 non si limitano a fissare degli obiettivi, ma stabiliscono anche come devono essere progettati i percorsi. Il protocollo dell'Emilia Romagna afferma: "Tale offerta, che può essere realizzata in tutti gli ordini e gli indirizzi di studio della scuola secondaria superiore, comprende elementi culturali e professionali ed è prioritariamente, ma non esclusivamente, rivolta agli allievi che al termine del primo ciclo di studi manifestano l'esigenza di ulteriori approfondimenti in ordine alla prosecuzione del proprio itinerario formativo e/o intendono rivolgersi, a decorrere dall'a.s. 2003/2004, alla formazione professionale". La titolarità dei percorsi è riservata alla scuola secondaria superiore. I ragazzi che "intendono rivolgersi, a decorrere dall'a.s. 2003/2004, alla formazione professionale" devono iscriversi ad una scuola media superiore, la quale, in base alla sua autonomia, può sottoscrivere convenzioni con organismi di FP accreditati, per la realizzazione di percorsi integrati. I primi due anni del percorso hanno essenzialmente finalità orientative: solo il terzo anno può avvenire la scelta da parte dell'allievo di entrare in un percorso di FP per il conseguimento di una qualifica regionale. La legge 30/2000 prevedeva l'inizio dei percorsi di FP per il conseguimento di una qualifica dopo il biennio di scuola media superiore, vale a dire dopo nove anni di scolarità obbligatoria, come prevedeva anche la legge 9/99. L'abrogazione delle due leggi per permettere l'inizio dei percorsi d'istruzione e FP dopo il conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado ha portato l'Emilia Romagna, ma anche la Toscana, l'Umbria ed altre Regioni a decidere il prolungamento del soppresso obbli-

go scolastico per almeno dieci anni (ma per alcune Regioni anche per dodici), contro la logica della legge 53/03 che sancisce il diritto dovere all'istruzione e formazione per 12 anni. Se già la legge 9/99 aveva creato gravi difficoltà ai sistemi regionali di FP, in particolare relativamente agli Enti che operano nella formazione iniziale, questo tipo d'approccio ne segna la fine. Gli unici percorsi professionalizzanti potranno essere quelli degli Istituti professionali (o tecnici), che in questi anni hanno perso quasi completamente, almeno nel primo triennio, la loro natura professionalizzante. È da sperare che sappiano accettare il cambiamento e fornire percorsi veramente professionalizzanti. Certamente oggi a farne le spese saranno "le ragazze ed i ragazzi che, assolto l'obbligo scolastico abbiano manifestato la volontà di interrompere la prosecuzione del proprio itinerario formativo nel percorso scolastico o intendano proseguirlo in quello della formazione professionale" (Protocollo Umbria), a cui è sottratta proprio questa opportunità. Inoltre, proprio ai giovani che trovano difficoltà nella scuola è offerto un percorso pedagogico e didattico, nel quale incontreranno metodologie e ambienti educativi completamente diversi, che creeranno in loro ulteriori difficoltà. Infatti, se sono più portati ad una metodologia deduttivo-scolastica si troveranno fuori posto nei moduli di FP; se hanno un approccio all'apprendimento di tipo induttivo, che parte dall'esperienza e dal fare, si troveranno demotivati nel percorso scolastico. Il caso dell'Umbria è il più evidente. Soltanto la scuola secondaria superiore è abilitata ad offrire i percorsi d'istruzione e FP sperimentali ai giovani che intendono interrompere gli studi. Questi, se hanno scelto un Istituto professionale, al termine dei percorsi triennali svolti nella scuola con brevi moduli nel sistema di FP, conseguono il diploma di qualifica statale e l'attestato di qualifica professionale previsto dalla normativa vigente in materia. Non ci si rende proprio conto in base a quale "miracolo" giovani che "abbiano manifestato la volontà di interrompere la prosecuzione del proprio itinerario formativo nel percorso scolastico" (art. 1), attraverso "modalità didattica ordinaria", anche se "arricchita da un'offerta formativa metodologicamente innovativa", possano essere rimotivati fino a raggiungere non solo i traguardi proposti ai motivati (il diploma di qualifica), ma anche l'attestato regionale (stabilito dall'Accordo quadro nazionale). L'affermato "unificante obiettivo di assicurare il successo formativo a tutti i giovani" non si può conseguire imponendo ai giovani il normale percorso, reso appetibile solo perché "integrato".

Anche il terzo articolo dei Protocolli presenta diversità secondo il gruppo di Regioni d'appartenenza. Quelle che hanno stabilito di avvalersi solo di percorsi integrati a titolarità della scuola secondaria superiore si trovano a dovere fare i conti con le norme proprie del sistema scolastico, in altre parole del DPR 275/99 e del DM 234/2000: per questo, in base all'autonomia delle scuole, soltanto il 15% delle ore possono essere svolte al di fuori dei programmi comuni. Questo fatto limita l'intervento del sistema di FP nei percorsi integrati a poche ore, rendendolo ben poco significativo.

Resta difficile da comprendere come i Sottosegretari competenti del Governo, che ha posto come punto irrinunciabile della riforma scolastica

la creazione di un sistema d'istruzione e FP di pari dignità, abbiamo potuto firmare Accordi che prevedono percorsi sperimentali che sembrano riedizioni peggiorate dei percorsi di FP previsti dalla legge 30/2000 (Berlinguer). In questi Protocolli è soppresso il termine "anche" davanti a "integrati", come era previsto nell'articolo 68 della legge 144/99 per i percorsi di assolvimento dell'obbligo formativo. In alcune Regioni vi saranno "solo" percorsi di tipo scolastico fino al 18° anno; in alcuni di questi, se la scuola lo vorrà, potrebbero trovare posto brevi moduli integrativi di FP.

Risultato certo di questo processo sarà la distruzione del già debole sistema della FP iniziale in molte Regioni. Questo processo determinerà anche il fallimento dei percorsi integrati, perché le istituzioni che si sono accreditate e hanno operato con molte difficoltà nel sistema della FP iniziale non potranno sopravvivere con l'unico scopo di fare alcuni moduli formativi per i giovani più demotivati delle scuole secondarie superiori.

La differenziazione che emerge è conseguenza non voluta della riforma costituzionale (che trasferisce la competenza in materia d'istruzione e FP alle Regioni) e della contrapposizione ideologica tra gli schieramenti politici. La prospettiva che possa nascere un sistema d'istruzione e FP come previsto dalla legge 53/03 non è confortante. Solo se i Decreti Delegati conferissero a questo nascente sistema una strutturazione sufficientemente omogenea su tutto il territorio nazionale, a partire dalla formazione iniziale sino alla superiore, si potrà sperare che anche in Italia i giovani possano trovare risposte differenziate alle diversità delle loro capacità e aspirazioni. Questo potrà anche ridurre il fenomeno della dispersione scolastica e formativa, che costituisce uno dei grandi deficit del sistema educativo italiano. In questa prospettiva potrà trovare una sua valorizzazione anche l'apprendistato, strutturato dal DL 10 settembre 2003, n. 276.

## **La sperimentazione dei percorsi triennali**

Nell'ambito del progetto di riforma del sistema d'istruzione e FP diverse realtà regionali e provinciali (Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Veneto, Provincia di Trento) hanno firmato nel 2002 un Protocollo d'intesa con il MIUR per anticipare in via sperimentale i percorsi triennali di FP previsti nella Legge Moratti.

Secondo il monitoraggio svolto dall'ISFOL, il Lazio, la Lombardia, il Veneto ed il Piemonte hanno avviato la sperimentazione nell'anno formativo 2002/03.

I corsi avviati sono stati 34 nel Lazio, 35 in Lombardia, 8 in Piemonte e 20 in Veneto. I giovani interessati sono stati rispettivamente 610, 624, 168 e 432, per un totale di 97 percorsi iniziati. Tutti i percorsi prevedevano integrazioni più o meno vaste con il sistema dell'istruzione secondaria superiore, determinate dalla necessità degli allievi di assolvere l'obbligo scolastico fino al 15° anno. Già in un precedente editoriale si sono esaminati criticamente alcuni di questi progetti nel loro nascere. Non tutti i corsi sono

partiti contemporaneamente (le attività nel Lazio si sono avviate durante il secondo quadrimestre) e hanno avuto caratteristiche diverse sia dal punto di vista della gestione (Lombardia e Piemonte hanno previsto come soggetto attuatore un'ATS di Enti di FP, mentre Lazio e Veneto hanno affidato la titolarità ai singoli Enti).

L'ISFOL a fine giugno ha stilato un primo monitoraggio sui percorsi in attuazione, esaminando i progetti approvati. Le Regioni hanno previsto durate complessive variabili tra le 1000 e le 1200 ore annue (3000 - 3600 nel triennio), con azioni di accoglienza, di orientamento, di personalizzazione e di formazione per le competenze di base, trasversali e professionali. Ogni Regione ha accompagnato e valutato le sperimentazioni attraverso apposite commissioni.

Nella Regione Piemonte l'ATS titolare del progetto sull'andamento della sperimentazione, in particolare sul successo, insuccesso, ritiri e rientri dei frequentanti, evidenzia, tra le cause d'uscita dal percorso di alcuni giovani, proprio la presenza di docenti delle scuole superiori, che li hanno costretti ad affrontare due percorsi metodologicamente diversi, semplicemente giustapposti.

La sperimentazione dei percorsi d'istruzione e FP prima dell'approvazione della legge di riforma ha evidenziato l'intenzione del MIUR, condivisa da alcune Regioni, di rendere visibile la possibilità di creare un sistema regionale di pari dignità, capace di portare a pieno compimento quel processo d'innovazione metodologica e didattica che già i percorsi biennali dell'obbligo formativo avevano avviato. Nell'anno 2003-04 nelle Regioni che hanno iniziato la sperimentazione lo scorso anno i corsi avviati sono più che raddoppiati. Anche altre Regioni hanno avviato la sperimentazione. Ci si augura che il monitoraggio nazionale valuti non solo i progetti, ma l'effettivo loro svolgimento e gli esiti. Frattanto si può ritenere che l'attività sperimentale svolta abbia raggiunto un buon successo, come si rileva anche dai siti internet regionali che la descrivono. Le sperimentazioni hanno, inoltre, favorito interventi di formazione congiunta di formatori e docenti e la creazione di materiali di supporto per l'attuazione d'innovazioni metodologiche e didattiche.

### **La formazione dei docenti prevista dalla legge 53/03**

La formazione dei docenti e dei formatori è fondamentale per il rinnovarsi del sistema educativo italiano. La riforma affida all'università la responsabilità sia della formazione iniziale sia della formazione in servizio del corpo docente del sistema educativo italiano.

In Italia oggi il numero d'insegnanti è il più alto d'Europa, con la presenza di un precariato sovente di notevole durata. Questo fatto mostra, di fronte alla percezione diffusa del minor ruolo sociale dei docenti, che la professione d'insegnante è scelta, per un discreto numero di persone, al solo scopo di trovare un posto di lavoro sicuro.

Anche per questa causa, la legge 53/03 prevede che l'abilitazione all'insegnamento avvenga in un biennio successivo alla laurea di primo livello, a cui si è ammessi a numero chiuso secondo le necessità delle scuole di un territorio. Il problema cambierà sostanzialmente se l'Italia si adegnerà a quanto avviene nella maggior parte delle nazioni europee, nelle quali vi è già ora una notevole difficoltà a trovare buoni insegnanti in molti settori.

L'attribuire in parte preponderante all'università l'impegno di preparare i futuri docenti privilegia una formazione di base scientificamente valida, ma essenzialmente teorica. I docenti e i formatori dei percorsi d'istruzione e FP dovrebbero, invece, essere in grado di partire dalla concretezza dell'esperienza e del lavoro per motivare i giovani e portarli a traguardi culturalmente validi: questo potrebbe richiedere una preparazione specifica. Infatti, se la preparazione degli insegnanti dei due sottosistemi (licei e istruzione e FP) sarà identica, essi tenderanno a divenire in breve tempo l'uno la brutta copia dell'altro. In ambedue, infatti, gli insegnanti, avendo la medesima formazione e un identico approccio culturale, tenderanno a realizzare la formazione con le medesime metodologie, per raggiungere i medesimi obiettivi. Ne è un esempio la riforma degli Istituti professionali realizzata nel 1992, che, al di là delle intenzioni, li ha resi copia di quelli tecnici.

Una formazione specifica sarà possibile solo se l'università saprà collaborare con le migliori esperienze che sono presenti nei territori, in modo da formare non solo astrattamente i nuovi formatori, ma attraverso un confronto vero con la professione cui si preparano. Questo permetterà ai successivi tirocini, cui saranno chiamati i nuovi docenti, di essere veramente proficui.

Inoltre, i formatori chiamati ad operare nel sistema d'istruzione e FP nell'ambito tecnico - pratico potrebbero forse trovare un'adeguata formazione nei percorsi di formazione superiore non universitaria, che dovrebbero essere realizzati con le metodologie proprie della FP. Solo chi ha esercitato una professione sarà in grado di trasmetterla ad altri; una professione si apprende non solo studiandola sui libri, ma esercitandola.

L'attuazione della riforma, però, richiede da subito la formazione in servizio dei docenti e formatori: è urgente cioè attivare la formazione continua degli operatori del sistema educativo. Di fronte a questo impegno sorgono alcune difficoltà.

In primo luogo, l'età media degli attuali docenti è alta, poiché la loro entrata in servizio è avvenuta soprattutto nei passati decenni, facilitata dalla crescita notevole dei giovani da secolarizzare. In questi ultimi anni la capacità del sistema scolastico di assorbire docenti è diminuita notevolmente, con conseguente invecchiamento della categoria. L'investire in formazione per il rinnovamento su persone oltre un certa età incontra difficoltà psicologiche e, anche dal punto di vista economico, può risultare meno opportuno.

In secondo luogo, la legge affida la responsabilità della formazione in servizio all'università, ponendo problemi simili a quelli sopra esposti per la formazione iniziale. In particolare agli istituti scolastici sono posti limiti nella responsabilità che riguarda uno dei punti fondamentali della propria autonoma

mia, cioè la progettazione e attuazione della formazione dei propri operatori.

I decreti attuativi dell'art. 5. (Formazione degli insegnanti) della legge 53/03 sono chiamati a dare indicazioni rassicuranti per il bene della scuola italiana.

### **L'accreditamento regionale**

Il mese di luglio ha segnato il termine ultimo per completare le procedure di accreditamento regionale delle strutture della FP. Pur in presenza di norme nazionali fin troppo dettagliate, le Regioni si sono comportate in modo molto difforme. Si ha la sensazione che, in alcuni casi, l'accreditamento sia stato solo un atto formale, senza nessun controllo dell'effettiva aderenza tra il dichiarato e l'effettivo.

Il sistema d'istruzione e FP previsto dalla legge 53/03 richiede una rivisitazione dei criteri di accreditamento, stabiliti nelle procedure di accreditamento per "l'obbligo formativo". L'accreditamento, nato a seguito della legge 196/97 come insieme di regole per il "mercato" della FP, non si adatta alle finalità prettamente "educative" dei nuovi percorsi d'istruzione e FP. Può essere ritenuto uno strumento valido per stabilire chi può essere finanziato per effettuare attività formative anche nell'ambito della formazione iniziale, se richiederà alle strutture formative provate capacità educative.

### **Omologazione e sussidiarietà**

La nascita di percorsi d'istruzione e FP deve tenere presente le specificità dei percorsi formativi sperimentati in questi anni: essi hanno creato cultura e valori. A parità di obiettivi, vale a dire di qualifiche e titoli, la riforma dovrà valorizzare le peculiarità e le diversità dei percorsi d'istruzione e FP. Alcune Regioni nel modo di organizzare tali percorsi lasciano intravedere un tentativo d'omologazione di tutta la varietà dei progetti esistenti. Potrebbe nascere un nuovo centralismo, non più statale, ma regionale. Questo sarebbe più pernicioso del precedente, in quanto più vicino a chi opera. È importante ricordare che, accanto al principio di sussidiarietà verticale, che chiede allo Stato di non intervenire là dove le soluzioni possono essere trovate ai livelli territoriali più vicini al cittadino, esiste anche una sussidiarietà orizzontale, che chiede alle pubbliche istituzioni di non sostituirsi alla società civile in ciò che questa sa fare e organizzare. Da questo principio prende forza l'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative, che sono le prime responsabili dell'attività che svolgono e hanno in sé capacità di crescita e miglioramento.





Chi, in questi mesi, attraverso i *media*, segue il cammino che sta percorrendo l'attuazione della riforma del sistema educativo italiano delineato dalla legge 53/03 rimane sconcertato dalla contrapposizione frontale continua tra fautori e oppositori della legge.

Leggere come tutto giusto o tutto sbagliato quello che viene portato avanti non è certamente il miglior modo per far crescere il sistema educativo italiano. È questa la metodologia sia della maggioranza, che procede senza coinvolgere più di tanto la società civile, sia dell'opposizione, per cui tutto nella legge è sbagliato, compreso quello che è conseguenza naturale o applicazione di quanto la stessa parte politica aveva stabilito nella precedente legislatura.

Inoltre, sta maturando uno scontro, trasversale alle varie aree politiche e sempre più forte, tra gli apparati centrali, in particolare del MIUR, e quelli periferici, in particolare delle Regioni, che diventano sempre più gelosi delle proprie competenze.

Nonostante tutto questo, si sta realizzando qualche progresso. Il Decreto legislativo previsto per l'attuazione del primo ciclo è stato approvato; dal prossimo anno, dovrebbe iniziare l'attuazione della riforma.

Di altri Decreti legislativi si conoscono delle bozze, più o meno ufficiali, che fanno prevedere un percorso ancora piuttosto lungo e complesso. Non vi è nulla di preciso che riguardi il secondo ciclo, né a proposito di come si strutturerà il sistema dell'istruzione e della FP, né in riferimento alle istituzioni dalle quali sarà costituito. Che le prospettive non siano ancora chiare e che lo scontro in atto sia forte lo si può dedurre anche dal fatto che persino in grafici pubblicizzati dal MIUR per far conoscere la "nuova scuola" si ritrovano errori che possono sembrare voluti, quale l'esistenza di un quinto anno nel sistema d'istruzione e FP prima di passare alla "Istruzione e formazione superiore" o il passaggio a questa solo dal quinto anni dei licei, quando la legge afferma che lo sbocco in tale direzione è dopo il quarto anno.

In mezzo alle tante incertezze, possiamo segnalare due fatti che indicano un progresso sulla strada della riforma: lo stabilizzarsi delle sperimentazioni dei percorsi dell'istruzione e della FP e l'approvazione dell'Accordo per la definizione degli standard formativi minimi.

Nonostante le difficoltà, l'azione delle sedi operative continua con impegno: alcune considerazioni sul lavoro da loro svolto possono rendere evidenti i motivi dell'impegno del CNOS-FAP in questa fase di innovazioni significative, che apre a grandi speranze ma anche a gravi rischi.

## **L'inizio delle sperimentazioni**

Di fronte a una riforma che innova, se non si vogliono dare giudizi immotivati sulle strade intraprese, si deve provare a sperimentarne l'attuazione. Riteniamo che il progetto dei percorsi triennali di FP, voluto da FORMA nazionale e proposto come traccia a tutti gli Enti di FP e alle Regioni, debba essere sperimentato per valutarne l'effettivo impatto e anche per migliorarlo. Nelle Regioni in cui tale progetto ha trovato una buona applicazione, le sperimentazioni in corso potranno testarne la validità.

In altre Regioni, le innovazioni introdotte dalla riforma sono state recepite in parte, o completamente ignorate.

In alcuni casi, si stanno sperimentando percorsi nei quali è richiesta un'integrazione curricolare, per la cultura linguistica e scientifica, da parte della scuola. In altri casi, le sperimentazioni si realizzano soltanto in percorsi di titolarità della scuola, riducendo i CFP a puri erogatori di supporti tecnico pratici, magari a giovani in difficoltà.

In entrambi i casi, ci sembra che non si stia sperimentando nulla di nuovo e, soprattutto, nulla di costruttivo: nel primo caso, riteniamo che l'integrazione curricolare, quando è imposta ai CFP e agli allievi, propone metodologie didattiche difformi all'interno di un medesimo percorso formativo, creando più difficoltà che vantaggi; nel secondo caso, ci sembra che non vi sia innovazione in quanto, grazie all'autonomia, le scuole potevano muoversi in tal senso anche prima della riforma.

## **L'Accordo per la definizione degli standard minimi**

Il 15 gennaio 2004 è stato stipulato, in conferenza Stato Regioni, l'Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard formativi minimi in attuazione dell'Accordo quadro sancito in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003.

Il Documento tecnico, parte integrante dell'Accordo, è composto da una premessa e dal testo sugli standard formativi minimi relativi alle competenze di base.

La premessa prende atto che si tratta di una soluzione a una situazione contingente, in quanto si è in una complessa fase di transizione che richiederebbe un'azione di ampio respiro, capace di tener conto delle attribuzioni di competenze e dei ruoli fissati dal nuovo assetto normativo. L'Accordo trova la sua importanza nel fatto di inserirsi in un percorso di partenariato istituzionale (anche se giunge solo ad una proposta inquadrata in una provvisoria cornice di riferimento sistemico, dentro la quale sono però fissate le competenze di ambito nazionale e regionale).

Il testo presenta gli standard articolati nelle seguenti aree: dei linguaggi, scientifica, tecnologica, storico-socio-economica.

Per ogni area, sono indicati gli standard minimi e una loro declinazione,

che costituisce l'ipotesi sulla quale le Regioni si impegnano a focalizzare la sperimentazione e sulla quale è necessario avviare il monitoraggio a livello nazionale e regionale.

Nel documento, si trova anche una importante affermazione, che meriterebbe una speciale attenzione. Si sostiene che gli “schemi che seguono<sup>1</sup> esprimono gli obiettivi da raggiungere e non il percorso da compiere, in quanto la modulazione dei percorsi va costruita sui centri di interesse dei giovani, legati allo sviluppo della persona, al contesto di riferimento, allo sviluppo delle competenze professionali”. Con questo, si sottolinea la centralità della persona del giovane di fronte al percorso da progettare per raggiungere gli obiettivi (basti ricordare la diversità di impostazione, ad es., del Decreto sull'apprendistato che stabiliva non solo gli obiettivi, ma anche contenuti e tempi delle attività fuori dall'azienda, mettendo questa al centro del discorso).

Riguardo allo schema dell'Accordo, ci soffermiamo su qualche valutazione particolare nel merito di quanto non ci trova in sintonia e che avremmo voluto fosse tenuto in conto nella stesura definitiva del documento.

In primo luogo, la dizione “minimi”, riferita agli standard, non sembra pertinente in chiave educativa; sarebbe più consono parlare di standard “essenziali”.

Anche l'espressione “competenze di base” è ambigua perché ripropone una visione riduttivistica della formazione; le competenze dovrebbero essere definite per ambiti di compiti/problemi che consentono di affrontare, e comprese in un “sistema generale di classificazione delle competenze professionali”, che specifichi i compiti che sfidano la persona.

L'espressione “obiettivi formativi” andrebbe precisata in “obiettivi formativi generali”, per non confonderli con quelli definiti dall'*équipe* dei formatori, che conoscono le effettive risorse degli allievi.

Tra le aree manca totalmente quella dell'educazione alla convivenza civile, che non può essere rappresentata dall'area storico-socio-economica.

Infine, non c'è riferimento alcuno all'insegnamento della religione, questo potrebbe far supporre sia non ancora percepita come reale la pari dignità tra i due sottosistemi del secondo ciclo.

## **L'attività di formazione svolta dalla Federazione CNOS-FAP**

In questo delicato momento di trasformazione del sistema educativo italiano, ci sembrano opportune una riflessione e una valutazione, a partire da dati concreti, sulle tipologie di intervento formativo svolte all'interno della Federazione CNOS-FAP.

Tale riflessione permette di capire le scelte fatte dalle sedi operative della Federazione in questi anni e anche il senso del sostegno fornito dagli interventi di “Rassegna CNOS” per la creazione di un sistema rinnovato, capace di affrontare le sfide della riforma. I dati che saranno esaminati e le

<sup>1</sup> Ci si riferisce all'elenco degli standard e alle loro declinazioni (NdA).

considerazioni che saranno proposte, sono riferiti soltanto alle attività svolte con finanziamento pubblico.

A) L'entità dell'attività formativa svolta dal 1994 ad oggi

Negli ultimi dieci anni, la quantità di formazione erogata dalle sedi operative del Federazione è variata e si è differenziata. Non tutti gli anni sono stati di crescita, ma le diminuzioni e gli aumenti sono avvenuti a causa di scelte politiche o gestionali a livello nazionale e regionale.

Tab. 1 - Entità dell'attività formativa (dal 1994 al 2004)

Anno formativo	Numero attività formative	Numero allievi interessati	Numero ore svolte
1994/95	658	13.444	533.541
1995/96	663	13.696	521.860
1996/97	698	13.672	531.165
1997/98	655	12.531	503.437
1998/99	770	13.428	527.351
1999/00	874	13.854	552.312
2000/01	916	14.373	514.708
2001/02	1.142	18.118	580.928
2002/03	1.484	22.294	653.703
2003/04	1.300	20.561	677.458

I dati riportati nella Tab. 1 permettono di valutare le trasformazioni negli interventi formativi. Infatti il numero delle attività formative, dopo un primo periodo (1994-98) di sostanziale stabilità, aumenta in maniera rilevante negli anni successivi, proprio in corrispondenza del momento critico determinato dalla legge 9/99, che ha determinato la diminuzione delle attività rivolte ai quattordicenni. Si nota infatti un notevole aumento del numero di attività e degli allievi iscritti, ma con una crescita che non è egualmente rapida, segno che le nuove attività sono rivolte a piccoli gruppi di allievi. Le ore di formazione hanno invece un andamento diverso: il loro numero oscilla di anno in anno senza grandi variazioni, per poi iniziare una crescita costante negli ultimi tre anni. Questo significa che le sedi operative si sono impegnate anche tipologie di attività di breve durata, sia in integrazione con le scuole, sia nell'apprendistato, sia rivolte ad occupati e disoccupati. Nell'anno in corso, vi è una certa inversione di tendenza: diminuiscono il numero di attività e di allievi, mentre cresce il numero di ore svolte, segno dell'aumento della durata media delle singole attività. L'indice che meglio misura la quantità di impegno formativo svolte nella Federazione è espresso dalle ore/allievo effettuate ogni anno: a partire dal 1998/99, si osserva una

continua diminuzione fino al 2000/01, passando da 9.620.921 nel 1998/99 a 9.128.280 nel 1999/00 a 8.633.247 nel 2000/01. La diminuzione è sostanzialmente dovuta alla crisi determinata nella formazione iniziale dalla legge 9/99 e non risolta dalle opportunità offerta dall'obbligo formativo voluto dall'art. 68 della legge 144/99. Con l'anno 2001/02, anche questo parametro risulta in lenta crescita: raggiunge 8.904.479 ore/allievo, sale a 10.356.710 nel 2002/03 e a 10.931.038 nel 2003/04. Gli incrementi maggiori sono dovuti ad una stabilizzazione/crescita delle attività per i giovani nell'ambito del diritto dovere di istruzione e formazione; tali attività hanno una durata annuale di 1.000-1.200 ore e sono frequentate da un numero di allievi in aumento.

#### B) Una presenza differenziata nelle Regioni

La quantità di attività svolta<sup>2</sup> nelle singole Regioni italiane è molto differente. In alcune Regioni, la Federazione non è presente (Trentino Alto Adige, Marche, Molise), in altre, pur avendo una presenza strutturale (Basilicata e Calabria), in questi anni non ha svolto attività. In due Regioni (Toscana e Campania) la Federazione ha potuto iniziare l'attività, ma la situazione politico-istituzionale non lascia prospettive di continuità (nell'anno in corso, sono attive solo iniziative partite lo scorso anno e non ne sono state avviate di nuove). È recente, e si sta sviluppando, l'attività nella Valle d'Aosta.

Tab. 2 - Attività della Federazione nelle diverse Regioni (anno 2003/04)

Regione	Numero attività formative	Numero allievi interessati	Numero ore svolte	Numero ore/allievo svolte
Abruzzo	4	669	28.364	457.080
Campania	4	60	3.500	53.000
Emilia Rom.	26	379	18.717	262.075
Friuli VG	278	4.123	22.656	315.634
Lazio	45	834	49.830	925.060
Liguria	32	477	14.134	226.390
Lombardia	131	2.526	59.713	873.570
Piemonte	326	4.877	147.751	2.405.216
Puglia	12	210	11.500	199.200
Sardegna	95	1.463	92.850	1.372.120
Sicilia	96	1.739	89.600	1.638.950
Toscana	1	17	1.000	17.000
Umbria	27	337	26.101	334.277
Valle Aosta	12	193	4.918	68.370
Veneto	174	2.657	106.824	1.783.096
<b>Italia</b>	<b>1.300</b>	<b>20.561</b>	<b>677.458</b>	<b>10.931.038</b>

<sup>2</sup> I dati riportati sono frutto di elaborazione di schede trasmesse dalle sedi operative e possono contenere qualche imprecisione.

La tabella Tab. 2 (che riporta dati relativi all'anno 2003/04) permette di constatare una diversa diffusione delle attività di FP nelle varie Regioni.

Le Regioni del Nord sono quelle in cui si svolge la maggior parte dell'attività della Federazione; in particolare, in Piemonte e Veneto l'attività di formazione, in questi anni, ha visto una buona crescita; al contrario, pur restando significativa, negli anni, l'attività in Lombardia osserva una piccola contrazione; nell'Emilia Romagna, l'attività svolta nei due CFP presenti rimane abbastanza costante; il Centro di Udine, unico nel Friuli V.G., dopo alcuni anni di difficoltà, sembra aprirsi alla crescita (l'alto numero di attività segnala la significativa presenza di attività di breve durata, organizzate a moduli, rivolte agli apprendisti).

L'attività svolta dal CNOS-FAP nelle Regioni dell'Italia centrale è molto inferiore. Solo nel Lazio raggiunge un livello significativo, che si mantiene costante negli anni. In Umbria si sviluppa un costante volume di attività. Il tentativo di iniziare l'attività anche in Toscana sembra destinata a non aver seguito, a causa delle scelte regionali in materia di FP iniziale.

Nel Sud, l'attività è limitata a qualche Regione. L'Abruzzo sembra in una situazione di sostanziale stabilità. In Puglia, l'attività, pur ridotta a poco, è ripresa, dopo anni di grave crisi che aveva interessato tutti gli Enti. In Campania, vanno a conclusione i percorsi biennali iniziati, ma non si intravedono prospettive di nuove attività nel campo della formazione iniziale.

In Sicilia e Sardegna, invece, le sedi operative della Federazione svolgono un'attività consistente. In particolare in Sardegna l'attività, legata specialmente allo sviluppo dei percorsi per l'assolvimento dell'obbligo formativo, ha visto una crescita rilevante in questi ultimi anni: si passa da 13.650 ore di attività e 228 allievi nel 1999/00, a oltre 90.000 ore e 1.400 allievi nel 2003/04.

### C) Tipologie degli interventi formativi

La Federazione CNOS-FAP è attiva nei molteplici campi della FP. In particolare potremmo parlare, seguendo lo schema previsto dal DM 166/01 sull'accREDITAMENTO delle sedi operative, di formazione iniziale, di formazione superiore e di formazione continua, anche se in ognuna di esse è sembrato opportuno operare delle suddivisioni.

Tab. 3 - Tipologie degli interventi formativi (anno 2003/04)

<b>Tipologia *</b>	<b>Attività</b>	<b>Allievi</b>	<b>Ore</b>	<b>Ore allievo</b>
Formazione iniziale	439	7.307	482.960	8.002.390
Specializzazione	34	533	32.720	516.800
Integrazioni con scuole	101	1.535	13.189	192.650
Integrazione con IPSIA (4° e 5° anno)	48	794	12.712	214.256
Interventi per fasce deboli di utenza	24	275	16.868	186.030
Post diploma	69	1.064	47.739	748.125
IFTS	8	190	6.480	171.370
Apprendistato	283	4.208	13.040	181.448
Formazione occupati e disoccupati	250	3.674	36.890	565.744
<b>Totale</b>	<b>1.256</b>	<b>19.580</b>	<b>662.598</b>	<b>10.778.813</b>

\* I totali di questa tabella non corrispondono a quelli della precedente, poiché mancano in questa ultima alcune attività formative non catalogabili nelle suddivisioni riportate.

La tabella (Tab. 3) presenta l'attività svolta nell'anno in corso, distinta in tipologie: le prime cinque si riferiscono alla formazione rivolta ai giovani nella fascia compresa tra i 14 e i 18 anni, l'età del diritto e dovere all'istruzione e formazione; le seguenti due tipologie riguardano la formazione superiore e le ultime due quella continua.

Anche ad un primo sguardo appare evidente che l'attività maggiore è concentrata nei percorsi di formazione iniziale. Circa un terzo delle attività formative e degli allievi, ma oltre il 70% delle ore e quasi il 75% delle ore/allievo si riferiscono a questa categoria, rendendo evidente che la fascia dei giovani costituisce il centro di interesse dei CFP della Federazione. Sono corsi di durata annuale media di 1.100 ore, rivolti a 16/17 giovani per corso. Le sperimentazioni di percorsi triennali di istruzione e FP iniziati in questi ultimi due anni (come attuazione della legge 53/03, dell'Accordo Regioni, MIUR e MLPS e relativi protocolli regionali) riguardano 71 primi anni e 6 secondi anni. I primi e secondi anni dei percorsi progettati per l'assolvimento dell'obbligo formativo a norma del art. 68 della 144/99 costituiscono la maggior parte degli interventi.

La formazione iniziale, nell'anno in corso, ha avuto una crescita notevole in numero di attività, di allievi e di ore. Molto meno numerose appaiono le attività di specializzazione: in questa categoria si sono raccolte le attività rivolte ai giovani qualificati nei corsi biennali, che hanno potuto continuare in percorsi mirati a specializzare la professionalità acquisita nel percorso biennale. Si tratta di corsi annuali di durata variabile (dalle 600 alle 1.200 ore) secondo le Regioni (in media, oltre le 950 ore/corso). Tali attività sono presenti solo in alcune Regioni.

La possibilità di iscrizione dei quattordicenni ai percorsi di FP ha provocato una diminuzione di attività di integrazione di percorsi scolastici con attività di FP, che costituivano una delle possibilità previste dal regolamento attuativo della Legge 9/99 per tale fascia di età. Si tratta di interventi brevi (in media, poco più di 120 ore) di tipo orientativo e pre-professionalizzante, oppure di percorsi professionalizzanti rivolti a giovani di classi superiori di istituti scolastici.

I percorsi di qualifica riservati ai giovani frequentanti gli ultimi due anni degli istituti professionali (durata media di 300 ore per anno) sono stati attivati solo in alcune Regioni: da più di dieci anni costituiscono una forma di interazione tra le scuole e CFP che ha interessato in maniera variabile i CFP della Federazione.

Queste categorie di interventi costituiscono oltre l'80% dell'attività svolta nei CFP della Federazione nell'anno formativo 2003/2004 e perciò anche l'80% dell'attività dei formatori è rivolta alla formazione dei giovani. Ciò è coerente con la tradizione più che centenaria di impegno dei salesiani e delle loro strutture al servizio dei giovani che si preparano ad entrare nel mondo del lavoro. I corsi attivati sono pluriennali, di lunga durata, ad alta valenza educativa, mirati alla formazione del cittadino lavoratore aperto ai valori cristiani: per queste caratteristiche corrispondono al meglio alla *mission* educativa del CNOS-FAP.

Tra le iniziative in favore di fasce deboli sono inserite attività eterogenee, ma che hanno in comune l'obiettivo di offrire un sostegno e un'opportunità formativa a utenze svantaggiate, quali persone con disabilità, carcerati, extracomunitari, ecc. Gli interventi, anche se non numerosi, sono significativi della capacità di risposta alle richieste di alcuni territori in cui non sono presenti organizzazioni specializzate per tali utenze.

Per quanto riguarda la formazione superiore, nei due ambiti specifici dei corsi post diploma e IFTS, l'attività svolta all'interno della Federazione non è rilevante. I corsi rivolti ai giovani diplomati è distribuita nelle varie Regioni, con corsi di alto profilo tecnologico e di discreta durata. Solo in alcuni CFP, sono attivi percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore. A livello nazionale, la formazione superiore raggiunge poco più dell'8% delle ore e del 6% degli allievi.

La formazione continua, nelle due sezioni dei corsi per apprendisti e di corsi rivolti a occupati o a disoccupati adulti, raggiunge un numero notevole di persone attraverso attività di durata molto più breve. Infatti, pur interessando soltanto circa il 7% delle ore di attività, raggiunge il 40% dell'utenza. Questo rende evidente che, normalmente, si tratta di moduli formativi di breve durata. In genere, gli utenti sono giovani di oltre 18 anni (tranne qualche intervento in apprendistato) o anche adulti in cerca di rafforzamento o di riqualificazione della loro professionalità.

Per concludere, l'attività svolta all'interno della Federazione CNOS-FAP trova il suo centro nella formazione iniziale, ma è significativamente presente in tutti i settori in cui si articolano gli interventi di FP, rispondendo con questo alle diversificate richieste dei territori in cui opera.

L'anno scolastico 2003-2004 è giunto al termine. Non sono bastati né l'approvazione parlamentare della legge delega di riforma del sistema educativo né l'emanazione del primo decreto attuativo sul primo ciclo per placare gli animi e passare alla verifica della riforma attraverso la sua messa in opera. Sembra, invece, che l'anno debba terminare tra scioperi e manifestazioni di protesta contro la riforma. La polarizzazione destra - sinistra rende impossibile giungere ad una legge condivisa di riforma del sistema educativo italiano. Inoltre un numero notevole di addetti ai lavori vede con poca simpatia qualsiasi cambiamento rispetto a quanto è stato abituato a fare: quest'atteggiamento è comprensibile, se si tiene conto dell'età media dei lavoratori del mondo della scuola.

Nell'anno scolastico appena terminato l'attuazione sperimentale della riforma si è rafforzata nei percorsi del primo ciclo e in quelli triennali del sottosistema istruzione e FP. Per quanto riguarda il primo ciclo, la sperimentazione si può considerare chiusa; dal prossimo anno, in base al Decreto legislativo già emanato, tutte le scuole primarie (ex elementari) saranno tenute ad attuare i nuovi percorsi.

La sperimentazione dei percorsi triennali d'istruzione e formazione professionale (IeFP) continuerà; infatti, il decreto legislativo riguardante il secondo ciclo non è ancora stato approvato e su di esso permangono opinioni contraddittorie. La stabilizzazione e la crescita delle sperimentazioni dei percorsi triennali possono favorire la progettazione condivisa a livello regionale del percorso del quarto anno di IeFP mirato al conseguimento del diploma professionale, in vista di una sua sperimentazione.

Queste considerazioni rendono opportuna una riflessione su quanto andrà maturando nei prossimi mesi.

### **Il cammino dei decreti delegati**

Il 21 maggio 2004 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare due schemi di decreti legislativi in attuazione della delega conferita al Governo dalla legge n. 53 del 2003. Essi saranno sottoposti al parere della Conferenza unificata, per la prevista intesa, e delle Commissioni parlamentari, in vista dell'emanazione. I tempi della definitiva approvazione sono determinati per legge e si può ritenere che saranno emanati all'inizio del nuovo anno scolastico. Ne esaminiamo brevemente i contenuti, aggiungendo alcune valutazioni di merito.

## Lo schema di decreto sull'alternanza

Il primo schema di decreto ha l'obiettivo di disciplinare "l'alternanza scuola-lavoro come modalità di realizzazione della formazione del secondo ciclo, sia nel sistema dei licei sia nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale". Agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età è assicurata la possibilità di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni attraverso l'alternanza di studio e di lavoro. L'avvicinamento delle realtà scolastiche al mondo del lavoro è stato uno degli obiettivi delle riforme studiate e avviate in questi anni. L'alternanza costituisce uno degli strumenti per avvicinare gli studenti e le scuole al mondo del lavoro. L'intenzione è certamente buona. Il valore dell'alternanza dipenderà in modo significativo dalla progettazione dei percorsi che le istituzioni scolastiche e formative sapranno sviluppare in accordo con le imprese. La responsabilità di tutto il percorso rimane dell'istituzione scolastica o formativa, che opera sulla base di apposite convenzioni con imprese disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di apprendimento in situazione lavorativa. La partecipazione a percorsi in alternanza non è però assicurata a tutti coloro che lo richiedono, ma è limitata dall'entità delle risorse finanziarie disponibili.

Lo schema di decreto stabilisce le finalità dell'alternanza (art. 2), la tipologia di convenzioni tra istituzioni scolastiche e formative e imprese (art. 3), l'organizzazione didattica (art. 4), il sistema tutoriale (art. 5), la valutazione, certificazione e riconoscimento dei crediti (art. 6), i percorsi integrati tra scuola e FP (art. 7), le risorse disponibili (art. 8), la disciplina transitoria (art. 9). Trattandosi dello schema e non del decreto definitivo, sembra più utile soffermarsi su alcune osservazioni che presentare in modo completo il testo.

Poiché la riforma del sistema educativo lascia molto spazio all'autonomia didattica in tutti i percorsi, riesce poco comprensibile la presenza di un intero articolo avente lo scopo di fissare l'organizzazione didattica dei percorsi in alternanza. Certamente è importante affermare che l'esperienza fuori dall'aula è parte integrante e non aggiuntiva al percorso formativo; meno comprensibile, in questo contesto, che possa anche essere realizzata in periodi diversi da quelli fissati dal calendario delle lezioni.

La sensazione derivante da una prima valutazione lascia supporre che il decreto si limiti ad introdurre esperienze di *stage* o tirocini reiterabili per più anni all'interno o magari accanto ai normali percorsi invece di stabilire le modalità che permettono al percorso in alternanza di portare, attraverso una propria metodologia, gli allievi a raggiungere i medesimi obiettivi dei normali percorsi. L'alternanza autentica<sup>1</sup> si dovrebbe invece inserire in un'intesa vasta tra l'organismo scolastico/formativo e l'impresa a partire dalla condivisione del profilo educativo culturale professionale, attraverso la definizione del piano formativo e l'individuazione delle strategie e delle modalità d'apprendimento, fino all'erogazione del servizio e alla verifica degli esiti.

<sup>1</sup> Cfr. Nicoli D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, Roma, Tipografia Pio XI, 2004, 233-286.

L'alternanza non deve limitarsi, come gli *stage* o tirocini, a consentire all'allievo di incontrare il mondo del lavoro e verificare la sua capacità di esprimere un ruolo lavorativo. A questo scopo basterebbe inserire moduli formativi aggiuntivi nel normale percorso, senza richiedere la responsabilità e il coinvolgimento di tutti gli insegnanti. L'introduzione e la sperimentazione di questa nuova metodologia didattica richiede un profondo cambiamento di mentalità sia da parte del personale scolastico sia di tutto quel variegato mondo del lavoro che in questo contesto è stato indicato con il termine impresa (istituzioni pubbliche e private).

### **Lo schema di decreto sul diritto dovere**

Il secondo schema di decreto legislativo approvato dal Governo norma il "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53".

Il Decreto prevede il superamento e la ridefinizione dei concetti di "obbligo scolastico", molto radicato nella cultura italiana (lo schema afferma che è previsto all'articolo 34 della Costituzione) e di "obbligo formativo", introdotto dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, articolo 68. Il citato articolo della "Costituzione italiana", però, afferma che "L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita", ma non afferma che l'obbligo debba essere assolto frequentando la scuola, anche se solo le scuole statali ne assicurano la gratuità. L'equivalenza dei concetti di obbligo di istruzione e di obbligo scolastico si è talmente radicata nel modo comune di pensare che si sono sentite affermazioni di incostituzionalità dello schema, perché abolisce l'obbligo (che invece ridefinisce ed amplia) sostituendolo con il diritto/dovere di istruzione e formazione per dodici anni. Per molti la scuola pubblica (intesa come scuola statale nonostante la presenza di scuole pubbliche paritarie) è l'unica vera agenzia di istruzione, per cui non insistere sull'obbligo di frequentarla diviene equivalente a volere una diminuzione dell'istruzione del popolo italiano. La legge 53/03 e lo schema di decreto legislativo partono dal concetto di diritto all'istruzione e formazione, per cui è capovolto il modo di affrontare il problema: al primo posto vi è il diritto dell'allievo, che crea obblighi per le istituzioni e persone che hanno il dovere di rendere usufruibile tale diritto. Le istituzioni, pubbliche e private, e le persone che si occupano di istruzione e di formazione hanno il dovere per rendere il proprio servizio sempre più di qualità, in modo che il titolare del diritto possa trovare una risposta adeguata. Già alcuni anni fa, un editoriale di "Rassegna CNOS"<sup>2</sup> affermava, parlando di innalzamento dell'obbligo a 16 anni, che "il termine 'obbligo' rimanda ad un'imposizione più che ad un'opportunità. Ciò che ci sembra obbligatorio è che lo Stato italiano crei le migliori condizioni organizzative perché questa opportunità diventi reale ... Le riforme sono da fare al più presto, superando i dibattiti di principio per

<sup>2</sup> Cfr. "Rassegna CNOS", anno 12 (1996) n. 2, 9-10.

affrontare i problemi in concreto... Più specificamente, come indicato nel 'Libro bianco', il criterio base è quello di mettere il giovane al centro del discorso e di ristrutturare, attorno a questo centro, i problemi di rapporto tra formazione all'occupazione e cultura generale, di interconnessione tra scuola e impresa, della parità di diritti in materia di istruzione e formazione e della precedenza da riservare alle categorie più svantaggiate". Se alcune di queste suggestioni sono state recepite nella legge e nello schema di decreto, non ci può che far piacere, anche se i dibattiti di principio, nella realtà politica del Paese, non sono certamente superati.

Lo schema di decreto definisce (art. 1) il concetto di "Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione", pone i principi per la "Realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" (art. 2), descrive come realizzare una "Anagrafe nazionale degli studenti" (art. 3), le "Azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni" (art. 4), la metodologia per il "Riconoscimento dei crediti e certificazione" (art. 5), i "Passaggi tra i percorsi del sistema educativo di istruzione e di formazione" (art. 6), come attuare la "Vigilanza sull'assolvimento del diritto-dovere e sanzioni" (art. 7), la "Gradualità dell'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione" (art. 8), il "Monitoraggio" (art. 9), e la "Norma di copertura finanziaria" (art. 10).

Il punto più controverso deriva dall'equiparazione, nel secondo ciclo, tra i percorsi della FP e quelli della scuola per l'assolvimento al diritto dovere. Il contrasto è ideologico perché non parte dall'analisi della situazione dei preadolescenti. Gli oppositori sono convinti che la bipartizione della scuola nei due percorsi porterà a una separazione culturale e sociale dell'intera gioventù, con una precoce predeterminazione delle esistenze e delle carriere. L'opinione pubblica, però, sembra indifferente rispetto al lato ideologico della contesa. Una recente indagine ha rilevato come la maggioranza dei cittadini intervistati ponga come obiettivo prioritario dell'istruzione secondaria la preparazione dei giovani al mondo del lavoro, affermando che finora la scuola non è riuscita a raggiungere questo obiettivo. Inoltre, con i nove anni di scuola dell'obbligo determinati dalla legge 9/99, per tre ragazzi ogni dieci l'obbligo è rimasto opzionale: si iscrivono sì alla scuola, ma poi restano a casa o per la strada. Quello che occorre è accompagnare con una strategia di persuasione l'allungamento del diritto-dovere fino ai 18 anni. Da un sistema educativo ricco di competenze, di professionalità, di possibilità di scelta di percorsi differenziati e adatti alle diverse propensioni si fuggerà meno.

Entrando nel merito dello schema, il primo articolo riprende i concetti già espressi nella legge, assicurando che in tutti i percorsi, anche in quelli dell'apprendistato, saranno rispettati "i livelli essenziali di prestazione cui tutte le istituzioni formative di cui all'articolo 2 comma 4 sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all'istruzione e ad una formazione di qualità". L'apprendistato è indicato come "sistema": non si comprende che senso abbia il termine, poiché l'apprendistato è un tipo di contratto di lavoro, nel quale è assicurato anche un percorso formativo che porta ai titoli e alle qualifiche dell'IeFP. Sarebbe opportuno usare il termine sistema per indi-

care il complessivo percorso di educazione, riservando il termine di sottosistema all'insieme dei percorsi dei licei e di quelli dell'istruzione e della FP. Il contratto di apprendistato consente di adempiere il diritto dovere all'istruzione e formazione fino al 18° anno perché ha come obiettivo il conseguimento di una qualifica e apparterrà perciò al sottosistema dell'istruzione e della FP.

Lo stesso articolo al comma 4 afferma: "Nelle istituzioni scolastiche statali la fruizione del diritto di cui al comma 3 non è soggetta a tasse di iscrizione e di frequenza". La gratuità costituisce il modo concreto per rendere usufruibile il diritto e non gravoso il dovere. Poiché questo vale solo per le scuole statali, si fa una suddivisione dei giovani non in base al loro diritto-dovere, ma in base al tipo di scelta che fanno. In questo la centralità del giovane e della sua possibilità di scelta è completamente lasciata in ombra. È vero che non è compito di questo decreto risolvere il problema del finanziamento delle scuole paritarie, ma un problema irrisolto crea difficoltà all'insieme della riforma. E nel futuro, sarà gratuita l'iscrizione solo ai licei, che resteranno statali, o anche alle istituzioni e CFP del sottosistema dell'istruzione e della FP, che diverranno regionali? Le Regioni, infatti, sono parte costitutiva della Repubblica, ma non sono lo Stato<sup>3</sup>. Una risposta parziale s'intravede nell'art. 8, comma 1 dove si afferma che "l'iscrizione e la frequenza gratuite di cui all'articolo 1, comma 4, ricomprendono i primi due anni degli istituti secondari superiori e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale realizzati sulla base dell'accordo in sede di Conferenza unificata del 19 giugno 2003". Questo farebbe supporre che anche il sottosistema di competenza regionale dovrà essere gratuito. Sarebbe meglio esprimerlo chiaramente anche nell'articolo 1.

L'analisi dell'art. 3 "Anagrafe nazionale degli studenti" sembra alimentare dubbi sulla creazione di un sottosistema regionale autonomo e diversificato. Tutto il sistema educativo avrà una sola anagrafe nazionale (art. 3, comma 1), che "presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca raccoglie i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria". Poiché anagrafi regionali e provinciali erano previste per l'obbligo formativo, non si comprende quale futuro sia loro riservato e come interagiranno con l'anagrafe nazionale, che avrà come unico riferimento locale l'anagrafe della popolazione (comma 2).

Soltanto quando si parla di vigilanza (art. 7), "il Comune, ove hanno la residenza i giovani che sono soggetti al predetto dovere" è nominato come primo responsabile, cui fanno seguito i responsabili delle istituzioni scolastiche e formative presso le quali i giovani sono iscritti, e i servizi per l'impiego.

Nel suo complesso, inoltre, lo schema di decreto non rende evidente la pari dignità dei due sottosistemi del secondo ciclo. Nell'editoriale del n. 81 di "Professionalità", il prof. Colasanto nota come lo schema di decreto non fa nulla per "rimuovere l'immagine di minorità che la legge in qualche modo

<sup>3</sup> Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, art. 114.

induce quando prefigura percorsi per i licei di cinque anni e di quattro invece ... per l'istruzione e la formazione professionale. Sembra scontato in questo modo che la ricca, nonostante tutto, esperienza degli istituti tecnici sia destinata a confluire nei licei tecnologici, per assicurarsi una continuità con il proprio passato. È proprio questo che si vuole?”.

Inoltre, scorrendo i contenuti dello schema di decreto, si nota come a livello nazionale si tenda a non affrontare le difficoltà sorte nelle sperimentazioni dei percorsi triennali a livello regionale, dovute alla notevole diversità di scelte di politica scolastica.

La possibilità di iniziare i percorsi di istruzione e FP nei CFP dopo il conseguimento del diploma di fine primo ciclo non è assicurata da questo decreto; molte Regioni perciò continueranno ad imporre l'iscrizione ad una delle attuali scuole secondarie superiori, in qualche caso prolungando di fatto "l'obbligo scolastico". Purtroppo questo avviene soprattutto in Regioni in cui è molto alta la fuga dalla scuola, anche già prima del termine del primo ciclo. Il muro dell'ideologia è ben più difficile da abbattere rispetto a quello di Berlino! Nella prospettiva di superare questa difficoltà, il futuro decreto potrebbe aggiungere all'art. 1 comma 3 all'affermazione che il diritto si realizza "nel secondo ciclo che comprende il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e della formazione professionale", l'espressione "tramite percorsi autonomi e differenziati di pari dignità", rendendo più facile prevedere la possibilità di scelta del percorso nei CFP. Lo stesso potrebbe avvenire per il comma 4 dell'art. 2 dove si recita che "l'iscrizione è effettuata presso le istituzioni del sistema dei licei o presso quelle del sistema di istruzione e formazione professionale", in cui si potrebbe precisare "che realizzano percorsi autonomi, differenziati e di pari dignità coerenti con il profilo educativo, culturale e professionale”.

Ogni riforma trova difficoltà nell'essere accettata e può presentare aspetti problematici: quella della scuola, che interessa milioni di famiglie e che pone interrogativi ad oltre un milione di operatori, non potrà essere accettata e condivisa da tutti. Il pericolo che ne scaturisce è che, per scontentare meno persone possibili, si giunga a una riforma che sembri cambiare tutto per poi lasciare sostanzialmente tutto immutato. Questo fatto costituirebbe una grande disgrazia per tutti i giovani che si trovano in una situazione di difficoltà nell'attuale struttura educativa, nata da un modo di concepire la scuola che risponde, soprattutto per il secondo ciclo, ad esigenze troppo datate dal punto di vista sociale e culturale.

## **Una valutazione sulle sperimentazioni**

La sperimentazione dei percorsi triennali nata dall'Accordo in conferenza unificata del 19 giugno 2003, pur non coinvolgendo tutte le Regioni allo stesso modo e con i limiti dovuti a decisioni politiche e a motivi finanziari, permette di prefigurare come potrebbero essere realizzati i percorsi di istruzione e FP.

Non tutte le sperimentazioni in atto sono ugualmente innovative e coerenti con lo spirito della riforma, ma provano che tali percorsi sono ricercati dai giovani, contribuendo alla loro formazione integrale e al loro inserimento o reinserimento nel processo educativo. Essi possono condurre gli allievi ad una crescita sotto il profilo educativo, culturale e sociale attraverso una pedagogia e una metodologia didattica capace di mettere in luce quanto di positivo vi è in ciascuno di loro.

Già la sperimentazione dell'obbligo formativo seguita alla legge 144/99 aveva rilevato la capacità del sistema formativo di far acquisire a giovani, per la maggior parte espulsi dalla scuola secondaria, superiore fiducia in se stessi, riconciliandoli con l'istruzione e la cultura. Il monitoraggio svolto sul *follow-up* degli allievi che hanno seguito i percorsi dell'obbligo formativo nei CFP CNOS-FAP e CIOFS/FP ha rilevato che il 39,2% dei qualificati dopo il percorso biennale ha proseguito nella sua formazione, grazie alla capacità dei tali percorsi di rimotivare alla scuola e allo studio. Questo è avvenuto soprattutto nelle Regioni del Nord, dove i qualificati avrebbero potuto facilmente trovare lavoro.

Nelle Regioni in cui si sono avviati percorsi triennali, che hanno preso come modello quello che FORMA aveva proposto<sup>4</sup> nella prospettiva della riforma Moratti, il numero di allievi che chiedono l'iscrizione è in continuo aumento, mentre le Regioni incontrano difficoltà di ordine finanziario nel dare risposte adeguate. È questo un segno di congruenza delle proposte educative dei progetti triennali con le richieste di giovani e famiglie. Diversa è la sorte delle sperimentazioni nelle Regioni in cui si è offerta solo un'integrazione professionalizzante ai normali curricoli del primo anno dell'attuale scuola secondaria superiore (normalmente istituti professionali o tecnici). Pur non avendo a disposizione dati consolidati, sembra che si sia trovata una certa difficoltà nel reperire allievi e ad attivare questi percorsi sperimentali integrati.

Un rinnovato percorso professionalizzante trova tra giovani e famiglie una forte attrazione. Se poi il percorso triennale non si presentasse come chiuso, ma fosse aperto al proseguimento fino a un diploma di FP superiore, la dignità e l'attrattiva del sottosistema dell'istruzione e della FP sarebbe garantita. Da questo punto di vista è importante progettare il quarto anno di diploma professionale, aperto sia al mondo del lavoro sia ai percorsi di istruzione e FP, in modo da permettere a quanti lo desiderano la prosecuzione del percorso formativo. È necessario, perciò, che le Regioni se ne facciano carico senza pensare che, dopo il triennio sperimentale, la soluzione più semplice sia facilitare il rientro dei qualificati nei percorsi degli istituti tecnici o professionali. Senza negare la possibilità di passerelle, solo l'attivazione del quarto anno del percorso di IeFP permette a chi frequenta il triennio di intravedere un percorso aperto, togliendo la FP dalla situazione residuale. Se, infatti, gli attuali percorsi triennali si presentano senza la prospettiva di

<sup>4</sup> Cfr. FORMA, *Progetto pilota per il sistema di istruzione e formazione professionale: linee guida*, in "Rassegna CNOS", anno 18 (2002), n. 2, 96-122.

una filiera verticale dai 14 al 21 anni, la FP sarà sempre percepita come sistema di serie B, con minore dignità rispetto al sistema liceale.

## **Quali prospettive**

L'attuazione della riforma è legata al decreto di attuazione del secondo ciclo e ai problemi connessi.

La legge prevede la suddivisione del secondo ciclo in due tipologie di percorsi: quelli liceali, quinquennali e indirizzati a dare una cultura di base che porti agli studi universitari, e quelli dell'istruzione e FP, almeno triennali, aperti alle professioni e alla formazione superiore. Esiste la possibilità di passaggio da un sistema all'altro: in particolare dopo i primi quattro anni del percorso liceale si può passare all'istruzione e formazione superiore, e dopo il quarto anno dei percorsi professionalizzanti si può frequentare un anno di tipo liceale per giungere all'esame di Stato e all'università. A questi passaggi previsti dalla legge si possono aggiungere quelli dovuti al riconoscimento di crediti. Delle cosiddette passerelle si fa un gran discutere: talora nella progettazione dei percorsi di IeFP (mai viceversa) sembra più importante creare condizioni per i passaggi che sviluppare logicamente un percorso con finalità ben definite.

Nello strutturare il secondo ciclo, si avranno certamente difficoltà a determinare quali delle istituzioni scolastiche sono destinate a far parte del sottosistema dell'istruzione e FP di competenza regionale. La logica vorrebbe che tutti i percorsi che portano a titoli e qualifiche professionalizzanti entrassero a fare parte di questo sistema. Se per gli istituti professionali non dovrebbero esserci dubbi, per gli istituti tecnici, poiché la riforma prevede l'istituzione di licei tecnologici, sorgono problemi. Una parte del sistema delle imprese sembra volere che gli istituti tecnici restino nel sistema liceale di competenza del MIUR, conservando però la loro capacità professionalizzante. La stessa legge 53/03, affermando che "i licei artistico, economico e tecnologico si articolano in indirizzi per corrispondere ai diversi fabbisogni formativi", lascerebbe intravedere la possibilità che i licei si diversifichino in filiere professionalizzanti, corrispondenti ai principali indirizzi degli attuali istituti tecnici. Una siffatta lettura del testo intenderebbe riferire i "diversi fabbisogni formativi" non tanto agli allievi quanto al modo imprenditoriale presente in un determinato territorio. La professionalità acquisita in tali percorsi sarebbe, perciò, immediatamente spendibile sul mercato del lavoro. Se così fosse, la riforma porterebbe alla costruzione non di due sottosistemi, ma di tre. Il primo, costituito dagli attuali licei, avrebbe come scopo la formazione generale degli allievi e la loro preparazione agli studi universitari; il secondo, costituito essenzialmente dagli attuali istituti tecnici, avrebbe come fine l'istruzione generale e tecnico-professionalizzante degli allievi, che alla fine del percorso potrebbero scegliere un percorso universitario o di formazione superiore oppure l'inserimento lavorativo; il terzo, che continuerebbe ad essere residuale e "abbandonato alle regioni", avrebbe come scopo la pre-

parazione professionale di quanti si trovassero in difficoltà nei percorsi liceali. La proposta della creazione di “poli tecnologici”, fatta da Confindustria a Vicenza il 20 aprile 2004, pone “il futuro dell’istruzione tecnica” in tale prospettiva. In questi poli, inoltre, i licei tecnologici dovrebbero assicurare un’offerta stabile di formazione superiore. In un polo tecnologico dovrebbero trovare posto anche i percorsi triennali e quadriennali di IeFP; è evidente, però, lo sforzo di tenere gli attuali istituti tecnici fuori del sistema d’istruzione e FP regionale.

D’altra parte, l’esclusiva competenza legislativa regionale nel sottosistema dell’istruzione e della FP potrebbe far emergere situazioni molto diverse tra Regione e Regione. Invece di un sistema differenziato, ma unitario, d’istruzione e FP potrebbero nascere sistemi non confrontabili sia per consistenza numerica sia per strutturazione.

È fondamentale, perciò, che il previsto decreto per l’attuazione del secondo ciclo riesca a trovare una formulazione che assicuri riconoscibilità nazionale al sottosistema d’istruzione e FP e ne eviti la marginalizzazione.



In questi anni, l'editoriale di "Rassegna CNOS" ha cercato di monitorare, valutare e sostenere i processi di cambiamento che hanno investito il sistema educativo italiano, e in special modo la FP regionale.

Chi negli ultimi nove anni ha curato in modo particolare questi interventi è giunto al termine del suo impegno e con questo editoriale si congeda dai lettori, nella speranza di aver saputo contribuire positivamente al processo di innovazione sviluppatosi in questi anni.

### **Le prospettive di una riforma in un momento di debolezza del Governo**

Anche in questa legislatura, al primo confronto serio con un test elettorale, il Governo entra in un momento di difficoltà, che non può non interessare anche la riforma del sistema educativo. Inoltre, la crisi finanziaria attuale rende difficile pensare a una riforma da realizzare senza investimenti.

Nell'opposizione, poi, il modo di valutare la riforma del sistema educativo italiano presenta visioni molto diverse. Vi è chi vorrebbe che, in caso di vittoria elettorale, fossero abrogate tutte le leggi di riforma promosse dall'attuale maggioranza, a cominciare da quelle relative alla riforma della scuola, e chi pensa di dovere solo migliorare le riforme. L'attuale opposizione, per quanto riguarda la scuola, dà la sensazione di partire da un dogma, che ritiene incontestabile: l'istruzione, che è la parte ritenuta più importante nel processo educativo, può essere affidata solo alla scuola. Perciò in essa le giovani generazioni debbono essere trattenute il più possibile. Per questo, prima dei sedici anni di età, i percorsi di FP non solo non sarebbero opportuni, ma addirittura dannosi. Il perché di tanta sicurezza sulla necessità che i giovani, per il loro bene, frequentino la scuola almeno per dodici anni è difficile da capire. Infatti, esaminando quanto avvenuto in questi anni, si sa che non basta prolungare l'obbligo scolastico per costringere gli adolescenti ad andare a scuola e tanto meno ad imparare. Basta constatare che esiste ancora un certo numero di adolescenti che non conseguono la licenza media dopo quarant'anni dall'innalzamento dell'obbligo scolastico ai quattordici anni. Anche l'abrogata legge 9/99, innalzando l'obbligo al quindicesimo anno di età, ha aumentato le iscrizioni alla scuola secondaria, ma, per molti di coloro che si sono iscritti soltanto a motivo della legge, la permanenza è stata inutile o anche dannosa. I prosciolti dall'obbligo per il solo motivo di aver compiuto il quindicesimo anno sono stati in numero rilevante, come ha messo in luce l'analisi delle iscrizioni ai percorsi biennali dell'obbligo formativo: chi ha intrapreso tali percorsi dopo avere frequentato un anno di secondaria superiore, nella maggior parte dei casi, non era stato promosso o aveva abban-

donato la frequenza durante tale anno. La necessità di frequentare percorsi scolastici per il primo biennio del secondo ciclo prescinde dalla rilevazione della realtà e parte dalla convinzione indimostrabile che solo un approccio deduttivo alla conoscenza sia autentico. Non importa che l'Europa percorra altre strade. Non interessa che, nel marzo 2001, il Consiglio Europeo abbia posto tra i suoi obiettivi la realizzazione di un sistema di istruzione e formazione organizzato sulla qualità; non si tiene conto che la Dichiarazione di Copenaghen chieda una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e FP: l'unica cosa importante è che i giovani in Italia non possano iscriversi alla FP.

Se la scuola italiana, a confronto di quelle delle nazioni nelle quali esistono consolidati percorsi di FP iniziale (cfr. la Germania), fosse veramente più produttiva in termini di cultura, potremmo non contestare queste prese di posizione. Ma l'indagine empirica presentata nel 2002 dall'OCSE e conosciuta come P.I.S.A., prendendo in esame le competenze dei giovani a quindici anni (perciò prima che i nostri alunni potessero entrare nella FP), pone l'Italia al ventiseiesimo posto. Per quanto riguarda la comprensione della lettura, l'Italia si situa tra il diciannovesimo e il ventiquattresimo posto, secondo le scale utilizzate: il che non è il massimo se si continua ad insistere che per non perdere le radici umanistiche della nostra cultura non ci si deve iscrivere precocemente alla FP!

Se anche frequentando la scuola le conoscenze medie dei nostri ragazzi sono inferiori a quelle dei coetanei della maggior parte dei Paesi industrializzati, non si capisce quale pericolo per la loro formazione culturale successiva debba risiedere nel frequentare la FP!

Non si comprende perché proprio i partiti di sinistra, che dovrebbero essere più sensibili al sociale e attenti ai giovani con maggiori difficoltà, invece di cercare soluzioni innovative per motivarli allo studio siano così attaccati ad una loro scolarizzazione forzata e ostili alla FP come strumento di un'educazione che si fondi sulla cultura del lavoro e prepari al lavoro.

Talora si ha l'impressione che si voglia discutere di FP per evitare il problema fondamentale: quale sarà la sorte dell'istruzione professionale e tecnica?

Negli anni novanta si è assistito alla licealizzazione dei percorsi sia tecnici sia professionali, fino alla legge Berlinguer che li trasformava anche nominalmente in licei tecnici e tecnologici. L'acquisizione di competenze professionali veniva sempre più rimandata e la FP ridotta a supporto integrativo dell'istruzione.

La legge 53/03 introduce come innovazione fondamentale percorsi professionalizzanti di istruzione e di FP, di competenza regionale in base alla riforma costituzionale. Quale sarà il futuro dei percorsi "professionali" attuali? Se divenissero di competenza regionale in quanto professionalizzanti, in che cosa si distinguerebbero dagli attuali percorsi triennali sperimentali della FP? Che senso avrà ancora parlare di percorsi integrati, se tutti avessero gli stessi obiettivi, cioè qualifiche triennali e, dopo un quarto anno, diplomi professionali?

Se tutti i percorsi "regionali" troveranno standard comuni a livello di

competenze di base e anche professionali, le critiche che ora riguardano solo la FP investirebbero tutti questi percorsi.

Sono problemi di grande rilevanza, che non si risolvono ritornando a licealizzare tutti i percorsi, o almeno quelli tecnici. Nemmeno ha senso affermare che fino al sedicesimo anno tutti i percorsi debbono essere di tipo liceale, perché la conseguenza di questa scelta è nota a tutti: la moltiplicazione della dispersione.

Tra l'altro, nei principali Paesi europei, viene messa in discussione la convinzione che fino ai sedici anni di età si debba frequentare esclusivamente la scuola e non la FP. La Spagna è ritornata, con la legge del 2002, ad abbassare l'età della scelta a quattordici anni; in Francia, è messo in discussione il "College unique" fino ai sedici anni, a causa della dispersione che produce; in Inghilterra, il "National Curriculum" prevede forti differenziazioni nei percorsi. L'idea centrale dell'uniformità degli ordini di scuola come garanzia di eguaglianza, che è stata alla base delle riforme degli anni settanta, è da ritenersi superata. Diversità di percorsi non significa disuguaglianza, se si mette al centro della riflessione il raggiungimento di standard di competenze e di obiettivi educativi più che l'unicità dei programmi e dei percorsi.

Anche le più importanti riforme varate nella passata legislatura in materia scolastica non vanno nel senso dell'uniformità, ma della differenziazione e di una nuova progettualità educativa. In questo senso può essere letta l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è divenuta norma costituzionale. Anche la legge 62/2000 sulla scuola paritaria rompe il pregiudizio che identificava il servizio pubblico scolastico con il servizio statale. Questi elementi, uniti alla riforma costituzionale che ha dato alle Regioni la legislazione primaria in materia di istruzione e FP, sono le premesse della riforma Moratti. Una controriforma del sistema scolastico nel secondo ciclo potrebbe solo portare all'istituzione di un biennio unico, non professionalizzante, di competenza dello Stato, per poi avere dopo questo dei percorsi di istruzione e FP di competenza regionale. Le conseguenze sarebbero esattamente contrarie alle aspettative di chi progetta questo tipo di riforma: una sempre maggiore dispersione delle fasce di giovani socialmente più deboli, come ha dimostrato la precedente legge 9/99 e la situazione dei Paesi europei in cui non si ha differenziazione.

In questo contesto non si capisce con quale criterio alcune Regioni abbiano rifiutato percorsi di FP sperimentali, imponendo, in modi piuttosto strani, percorsi integrati che probabilmente assommano i possibili difetti dei percorsi scolastici e quelli della FP. Infatti, nonostante la buona volontà di scuole e Centri, i giovani si trovano di fronte ad approcci educativi e didattici non omogenei che, invece di facilitare il loro apprendimento, incrementano le difficoltà. Agenzie ed Enti di FP, inoltre, vedrebbero ridursi il loro ruolo a quello di addestratori pratici: il percorso educativo sarebbe progettato partendo dalla premessa che solo la scuola dà la cultura, perché questo è il suo compito, mentre la FP fornisce competenze pratiche, perché solo questo saprebbe fare. Espressioni quali "cultura del lavoro", "formazione ai ruoli professionali", "proposta formativa di un Ente" non avrebbero alcun senso:

forse sarebbe opportuno rileggere alcuni articoli della legge 845/78, votata allora da tutti gli schieramenti politici, per capire come questo modo di concepire la FP rappresenti una regressione culturale.

### **Lo schema di decreto legislativo sull'INVALSI**

La serie dei decreti legislativi attuativi della legge 53/03 continua ad arricchirsi. Dopo l'emanazione del decreto sul primo ciclo, il Governo ha approvato tre schemi di decreto, che sono in attesa di approvazione definitiva dopo l'*iter* stabilito. Ci soffermiamo, non avendolo preso in considerazione in precedenti editoriali, sullo "Schema di decreto legislativo concernente la istituzione del Servizio Nazionale di valutazione del sistema di istruzione e di istruzione e formazione nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53" approvato dal Consiglio dei Ministri il 23 marzo 2004.

Alcuni presupposti possono aiutare la comprensione del testo dello schema. Tra questi, emerge la dimensione personalistica e sociale del valore del capitale umano che è valutato. Il partire dal valore della persona permette un'impostazione complessiva della valutazione lungo tutto l'arco della vita, senza fermarsi alla pura misurazione delle dimensioni che mettono in risalto i risvolti economici della formazione.

Inoltre, le disposizioni riconoscono le competenze dei docenti nella valutazione degli studenti e delle scuole nella gestione per la qualità. Il servizio di valutazione esterna, infatti, ha come fine il confronto tra classi e scuole su alcuni risultati degli apprendimenti degli studenti e di rilevare la qualità complessiva dell'offerta formativa. Questo consente di portare le scuole all'autovalutazione e di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, con riferimento anche al sottosistema dell'istruzione e della FP.

La valutazione è affidata all'INVALSI, Ente autonomo di ricerca, soggetto alla vigilanza del MIUR.

Analizziamo alcuni punti particolari dello schema di decreto.

L'art. 1, "Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e di formazione", al primo comma precisa che obiettivo di tale sistema è "valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione e di istruzione e formazione professionale, inquadrando la valutazione nel contesto internazionale". Nello stesso comma, emergono alcune difficoltà legate al sistema della FP: per "la formazione professionale tale valutazione concerne esclusivamente i livelli essenziali di prestazione come definiti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c) e comma 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53 e deve essere effettuata tenuto conto degli altri soggetti istituzionali che già operano a livello nazionale nel settore della valutazione delle politiche nazionali finalizzate allo sviluppo delle risorse umane". Sia le Regioni sia, a livello nazionale, il MLPS si riservano di poter continuare il loro lavoro di monitoraggio e valutazione sui risultati dei percorsi di FP, che si estendono a tutto l'arco della vita lavorativa e non soltanto alla formazione iniziale fina-

lizzata all'ingresso nel mondo del lavoro. Il secondo comma precisa che al raggiungimento degli obiettivi fissati concorrono le istituzioni scolastiche e formative, che, inoltre, "forniscono all'Istituto nazionale di valutazione i dati dallo stesso richiesti".

L'art. 2, per il conseguimento dei fini sopra descritti, riordina il già esistente INVALSI, che ridefinisce come "Istituto Nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e di formazione" (comma 1), "ente di ricerca con personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria" (comma 2), "soggetto alla vigilanza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca" (comma 3). Il MIUR stabilirà con una propria direttiva "relativamente al sistema dell'istruzione" le priorità dell'Istituto di valutazione, mentre le linee guida relative al sistema dell'istruzione e della FP sono definite d'intesa con la Conferenza Unificata (comma 3). Il sommarsi di competenze diverse nella stessa materia, in modo speciale dopo le modifiche costituzionali, rende evidente la difficoltà di creare un efficace sistema nazionale, soprattutto se continueranno a prevalere le contrapposizioni di schieramento politico nel raggiungere i necessari accordi istituzionali.

L'art. 3 descrive i compiti dell'INVALSI: in particolare esso "effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente" (comma 1 lettera a), "predispone, nell'ambito delle prove previste per l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione, per la loro scelta da parte del Ministro, le prove a carattere nazionale," (comma 1, lettera b). Vengono inoltre precisate altre possibili attività che l'Istituto può svolgere.

Il comma 2 precisa: "Gli esiti delle attività svolte ai sensi del comma 1 sono oggetto di apposite relazioni del Ministro" e "possono segnalare indicatori ritenuti utili al miglioramento della qualità complessiva del Sistema". Anche per questo articolo esistono le solite precisazioni quando si tratta di istruzione e FP.

Per il resto, lo schema di decreto legislativo stabilisce la struttura dell'Istituto e i suoi vari organi, la dotazione di personale, il patrimonio e le risorse finanziarie. Il Presidente è proposto dal Ministro dell'Istruzione Università e Ricerca e nominato, su delibera del Consiglio dei Ministri, dal Presidente della Repubblica; i cinque membri del Comitato direttivo sono nominati dal MIUR; tra loro uno è designato dal MLPS e uno dalla Conferenza Stato-Regioni.

La possibilità di usufruire di alcune unità di personale comandato proveniente dalle Amministrazioni pubbliche, in particolare della scuola, potrebbe forse delineare un limite all'autonomia dell'Istituto.

## Il decreto sulla formazione dei docenti

Il Decreto Delegato ex art. 5 della legge 53/03 sulla formazione dei docenti è ancora allo studio e di esso non si hanno che delle ipotesi di stesura. L'articolo 5 della legge fissa alcuni punti riguardanti la formazione iniziale e continua dei docenti. La formazione dei docenti della scuola dell'infanzia, del primo ciclo e del secondo ciclo è di pari dignità e si svolge essenzialmente nelle Università attraverso la frequenza di corsi di laurea specialistica e di corsi accademici di 2° livello preordinati all'acquisizione delle competenze disciplinari, pedagogiche, didattiche, organizzative, relazionali e organizzative.

Nel trattare delle modalità essenziali della formazione iniziale e del profilo dei docenti del sistema dell'istruzione e FP sorgono problemi: i requisiti richiesti ai formatori e docenti concorrono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del sistema, per questo sono di competenza statale. Il Ministro, di intesa con il MLPS e la Conferenza Unificata, determina perciò gli insegnamenti e le aree disciplinari che assicurano la valenza nazionale dei titoli e delle qualifiche.

È pensabile che per operare in alcune aree, ad esempio buona parte di quelle fissate nell'Accordo del 15 gennaio 2004, cioè l'area dei linguaggi, l'area scientifica, tecnologica e storico-socio-economica, sia richiesta a formatori e docenti una formazione iniziale non dissimile da quella richiesta per gli insegnanti dei licei. Però, per un notevole numero di formatori che operano in aree specialistiche tecnico pratiche, un percorso del genere sarebbe improponibile, pena lo snaturamento dei percorsi di istruzione e FP. Anche la formazione degli insegnanti nelle aree "comuni" sarebbe opportuno fosse sviluppata in percorsi universitari appropriati (in Germania la formazione degli insegnanti della *Berufsschule* viene attuata in appositi percorsi universitari), perché il percorso di istruzione e FP risulti omogeneo e non la giustapposizione di un pezzo di istruzione di tipo liceale a un percorso di tipo pratico, quasi di "apprendistato".

La situazione dei docenti presenti oggi nella scuola, e in special modo il grande numero di precari, la diminuzione degli allievi dovuta a cause demografiche impongono di stabilire norme precise per limitare l'accesso alla professione docente. Questo fatto non deve mettere in ombra che al centro della riforma del sistema scolastico non si debbono porre i problemi degli insegnanti, ma gli alunni: in caso contrario, si trascineranno negli anni i problemi, aggravandoli invece di risolverli.

I corsi di laurea specialistici sono affidati alle Università, magari in accordo tra loro e con il concorso di più Facoltà. Saranno i regolamenti di Ateneo a disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di un'apposita struttura come "Centro di servizio per la formazione degli insegnanti", di cui saranno fissati i compiti.

Per l'accesso all'insegnamento è necessario svolgere attività di tirocinio, con assunzione di insegnamento e la supervisione di un *tutor*. Si accede quindi ad un contratto di formazione lavoro, riservato ai laureati e ai diplomati specialisti, abilitati, iscritti in apposito albo regionale.

Per la formazione permanente degli insegnanti verranno creati centri di eccellenza, sempre legati agli Atenei che svolgono la formazione iniziale, in accordo con altri Enti formativi. Sono ignorate tutte le possibilità di formazione che una istituzione scolastica autonoma potrebbe liberamente decidere di utilizzare per la formazione continua.

I principi enucleati dipendono essenzialmente da quanto già fissa l'art. 5 della legge. Si spera che la formazione degli insegnanti e la loro assunzione porti a un miglioramento della scuola italiana e della funzione docente.

## **L'ISFOL**

In questo ultimo periodo è giunto al termine il percorso di trasformazione dell'ISFOL, che, dopo un periodo piuttosto lungo di gestione commissariale dovuta al cambio di Statuto, ha trovato il suo assetto definitivo. La composizione del nuovo Consiglio di Amministrazione dell'Ente rende evidenti i cambiamenti istituzionali maturati in questi anni e, soprattutto, l'importanza assunta dalle Regioni e anche dal MIUR nel complesso dei temi su cui l'ISFOL esprime la sua competenza. Gli scopi istituzionali dell'Ente sono, infatti, le attività di ricerca e studio, sperimentazione, assistenza tecnica in materia di fabbisogni formativi, qualificazioni, struttura delle professioni, professionalità emergenti; programmazione e progettazione formativa, offerta di formazione, rapporti tra sistemi formativi, valutazione; aspetti curricolari, metodologici, didattici e normativi, multimedialità; politiche dell'impiego e specifiche sezioni e fasce del mercato del lavoro.

È stato nominato presidente Sergio Trevisanato, già Commissario Straordinario presso lo stesso Ente dal maggio al giugno scorso e Dirigente nell'ambito della FP in Veneto.

Il periodo di grandi innovazioni che sta attraversando il sistema scolastico e formativo richiede l'apporto di tutti: ci auguriamo che l'ISFOL possa continuare e accrescere la propria capacità di supporto alle trasformazioni che in questi anni particolarmente il sistema della FP iniziale, superiore, continua e permanente sta affrontando.

Infatti, le vicende del "Rapporto ISFOL" in questi ultimi due anni hanno messo in luce una situazione di difficoltà: nonostante fosse stata annunciata, non si è avuta la presentazione del "Rapporto 2002"; del "Rapporto 2003" è stata fatta una presentazione a un gruppo ristretto di esperti e in grave ritardo (essendo stato stampato nel marzo 2004). Auguriamo che a novembre possa essere disponibile il "Rapporto 2004", come importante supporto e stimolo a quanti lavorano nel settore in questi momenti di grandi trasformazioni.

### **Carta qualità della formazione professionale iniziale per i giovani dai 14 ai 18 anni**

L'Area Sistemi Formativi dell'ISFOL ha elaborato, sulla base del confronto con le esperienze di Enti e Associazioni di Enti di FP rappresentativi a livello nazionale, la *"Carta qualità della formazione professionale iniziale per*

*i giovani dai 14 ai 18 anni*". Essa rappresenta un impegno da parte di tutti gli Enti ad assicurare qualità nelle attività formative, delineandone i requisiti e rendendoli trasparenti per i soggetti che sono potenziali utilizzatori della FP iniziale, in particolare giovani e famiglie. La "Carta" si propone di rendere evidente che la FP costituisce una componente essenziale del secondo ciclo del rinnovato sistema educativo italiano. I percorsi della FP iniziale si sviluppano a partire dalla domanda dei giovani e delle famiglie, assicurando il diritto a scelte reversibili in un sistema educativo e formativo aperto e flessibile. Descrive la qualità pedagogica e didattica, che permette di raggiungere i risultati secondo gli standard definiti. Inoltre precisa la qualità organizzativa delle sedi formative: sono comunità educative e luoghi di apprendimento, in cui sono presenti diverse figure professionali ed *équipe* di formatori in grado di orientare e guidare i giovani attraverso un vero processo formativo.

Il breve ed elegante libretto che l'ISFOL ha stampato, presentato e messo a disposizione degli operatori della FP costituisce un importante punto di riferimento sia per gli Enti sia per i destinatari del servizio formativo, ma anche per chi in sede politica deve promuovere una collocazione più visibile del sistema formativo italiano, molte volte poco apprezzato più per non conoscenza che per i limiti che alcune volte può mostrare.

### **La presentazione dei risultati della ricerca Excelsior**

A partire dal 1996, Unioncamere (Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) aggiorna i dati del suo sistema informativo "Excelsior" per l'occupazione e la formazione attraverso un'indagine che consente di leggerne nel tempo trasformazioni e tendenze. Il 22 giugno 2004 sono stati presentati i dati dell'indagine condotta sulle previsioni occupazionali e professionali delle imprese per il 2004. Per quanto riguarda i livelli formativi attesi dalle imprese, l'ultima indagine segnala la riduzione della domanda di lavoratori con qualificazione minima, la contenuta richiesta di qualifiche professionali e di diplomi e la crescita della richiesta di laureati. Questo fatto rappresenta un'inversione di tendenza rispetto ad anni precedenti, in cui la richiesta di lavoratori con qualificazione minima era in crescita. La variazione, però, è ancora troppo piccola per pensare ad un cambio stabile di tendenza. Inoltre, l'indagine "Excelsior" si riferisce alle previsioni occupazionali delle imprese: sarà necessario confrontare i dati con quelli che verranno rilevati al termine del periodo, anche se l'esperienza di anni conferma che le tendenze rilevate nell'indagine sulle previsioni non si discostano in modo sensibile dalle rilevazioni conclusive.

La ricerca mette in evidenza il diffondersi della formazione continua nelle imprese. Inoltre è un fatto significativo che ormai un'impresa su dieci ospita regolarmente *stage* e tirocini formativi, in maniera più marcata nel Centro Nord.

Per quanto riguarda i saldi occupazionali, è prevista una crescita limitata e non omogenea di occupati nelle varie aree e nei vari settori. Inoltre continua ad essere elevata la percentuale di assunzioni che prevedono esperienza lavorativa generica o specifica del settore, di fronte ad una diminuzione di

richiesta di operai specializzati: si ha un aumento solo per conduttori di impianti e macchinari, addetti alle macchine utensili e movimento terra.

Bastino questi accenni per destare l'interesse per i dati che il sistema "Excelsior" mette a disposizione anche di coloro che, attraverso la FP, mirano a rispondere alle attese formative dei giovani in modo che trovino meno difficoltà nel momento di entrare nel mondo del lavoro.



# Indice

## **Anno 1996**

Editoriale n. 1 .....	7
Editoriale n. 2 .....	13
Editoriale n. 3 .....	23

## **Anno 1997**

Editoriale n. 1 .....	33
Editoriale n. 2 .....	43
Editoriale n. 3 .....	53

## **Anno 1998**

Editoriale n. 1 .....	65
Editoriale n. 2 .....	73
Editoriale n. 3 .....	83

## **Anno 1999**

Editoriale n. 1 .....	87
Editoriale n. 2 .....	95
Editoriale n. 3 .....	103

## **Anno 2000**

Editoriale n. 1 .....	113
Editoriale n. 2 .....	121
Editoriale n. 3 .....	129

## **Anno 2001**

Editoriale n. 1 .....	137
Editoriale n. 2 .....	145
Editoriale n. 3 .....	151

## **Anno 2002**

Editoriale n. 1 .....	161
Editoriale n. 2 .....	167
Editoriale n. 3 .....	175

## **Anno 2003**

Editoriale n. 1 .....	185
Editoriale n. 2 .....	193
Editoriale n. 3 .....	199

**Anno 2004**

Editoriale n. 1 .....	209
Editoriale n. 2 .....	217
Editoriale n. 3 .....	227



