

3 EDITORIALE

STUDI

- 13 Dario Nicoli
La qualità della formazione: dalla valutazione alla affidabilità
- 29 Guglielmo Malizia
Scuola F.P. e mondo del Lavoro. Dinamiche e prospettive
- 45 Pierluigi Castagnetti
Agenda 2000: è possibile un'Europa più forte e più ampia ?
- 58 Giorgio Bocca
La Cittadinanza e formazione nell'Unione Europea
- 70 Fabio Belletti e Massimo Marcuccio
Per una riflessione sul sistema formativo integrato
- 95 Vittorio Pieroni
<< Premesso che sono razzista >> (2)

DOCUMENTI

- 105 Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469
"Conferimento alla regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro,
a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59"
pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 1998

VITA CNOS

- 117 Francesco Prestifilippo e formatori del corso
Un'esperienza di orientamento e formazione professionale a favore di disoccupati iscritti
nelle liste di mobilità condotta dal CNOS-FAP di Ragusa

SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- 123 a cura di Guglielmo Malizia

“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 di interventi politici e di governo del sistema educativo e formativo italiano, sia nel sottosistema della scuola che in quello della formazione professionale.

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 nuovo dominio sui processi e sui problemi della società”.

Alla “effervescenza normativa” si può, quindi, asso-

ciare 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 di intervento, anche attraverso "Protocolli d'intesa" e "Patti territoriali", ad anticipare con sperimentazioni quanto viene intravisto come possibile futuro della Formazione Professionale 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 formazione professionale, 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.

Sull'argomento, per gentile concessione della Rivista "Aggiornamenti sociali", viene ospitato in questo numero della "Rassegna CNOS" un interessante contributo dell'eurodeputato PL Castagnetti a commento e valutazione dei vari temi contenuti nell'Agenda 2000, a cui si rimanda.

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 obiettivi 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 Formazione professionale.

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 formazione professionale, viene messo in discussione dalla 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 formazione professionale regionale, che non risulti soltanto la sommatoria di interventi più o meno indirizzati o imposti dall'esterno.

Già nell'editoriale del precedente numero di Rassegna CNOS 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 di 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 della medesima Legge, che riguardano rispettivamente l'apprendistato, il riordino della formazione professionale e i tirocini formativi; nell'editoriale del precedente numero della Rivista 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 formazione professionale 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 di 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 Previdenza Sociale riguardo ai programmi operativi multiregionali.

Convieni, 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 formazione professionale e nel sistema scolastico: gli Enti, le società, gli istituti scolastici per accedere ai finanziamenti pubblici per attività di orientamento e di formazione professionale 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 (formazione professionale iniziale, continua, superiore, per soggetti svantaggiati, orientamento professionale), sulla base di criteri di valutazione stabiliti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, 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 e 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 con-

sultazione, 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 titolati 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 formazione professionale.

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 previdenza sociale 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 F.P. 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 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 previdenza sociale 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, Formazione professionale 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 formazione professionale 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 formazione professionale, 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 decreto legislativo 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 formazione professionale presenti nel territorio.

Per quanto riguarda la decretazione relativa alla Formazione Professionale, 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 d.p.r. 616/1977, anteriore alla Legge Quadro 845/1978.

Riservandoci, come già detto, ulteriori analisi ed approfondimenti, risulta evidente che tale "definizione" di formazione professionale risulta riduttiva e non può essere sostitutiva dei contenuti che fanno riferimento all'articolo 2 della citata Legge Quadro 845/78, nel quale gli interventi di formazione professionale 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 formazione professionale 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, come , invece, sancisce l'art. 9 del decreto del Titolo III sulla Formazione Professionale.

Un secondo elemento da evidenziare riguarda il trasferimento alle Regioni degli "istituti professionali i cui corsi di studio non rientrino 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 formazione professionale, facendo rientrare gli Istituti Professionali di Stato quinquennali nell'ambito dell'istruzione tecnica e aggregando i rimanenti, quelli da identificare, nel sistema regionale di formazione professionale, com'era peraltro previsto dalla Legge Quadro 845/78.

D'altra parte, è solo da ricordare, che nel documento della Conferenza dei Presidenti della 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 "liceizzazione" anche del primo triennio di qualifica con la riduzione drastica della formazione pratica, alla istruzione tecnica, distanziandosi così dalla formazione professionale.

Lo stesso progetto '92 della Direzione Generale dell'istruzione professionale aveva preso atto di tale modificazione, inserendo specifici moduli di formazione professionale 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 formazione professionale alle trasformazioni attuali, ci si può domandare responsabilmente se e in quale misura esista un loro coordinamento in vista di una strutturazione sistematica della formazione professionale 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 formazione professionale, 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 formazione professionale 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 Formazione Professionale si deve prendere atto della disdetta del CCNL, avvenuta congiuntamente il 28 novembre 1997 tra Organizzazioni Sindacali di categoria ed Enti di F.P. 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 Formazione Professionale in trasformazione.

L'impegno delle parti per avviare un confronto necessario sul riordino della F.P. 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.

In questo numero

L'EDITORIALE presenta l'evoluzione normativa che sia l'Europa sia l'Italia sta elaborando. Non si tratta di leggi o decreti definitivi, ma di una linea di tendenza; gli operatori della Formazione professionale sono chiamati a valutare, con attenzione e interesse, i nuovi scenari che sono tratteggiati.

Nella sezione Studi

Il Prof. Dario NICOLI dell'Università Cattolica, in un articolo dal titolo "La qualità della formazione: dalla valutazione all'affidabilità" approfondisce e riprende il tema della qualità totale, nel contesto anche delle attuali tendenze alla certificazione e all'accreditamento. Presenta tre linee di pensiero sull'argomento, vedendo la qualità come valutazione, come standardizzazione o come affidabilità del sistema, presentando limiti e pregi delle scelte. Presenta quindi i diversi modelli di certificazione della qualità presenti nell'ambito formativo. L'intervento è fondamentale per dare un supporto teorico ai notevoli sforzi, che in tanti centri si stanno facendo per giungere ad una certificazione della qualità.

Il Prof. Guglielmo MALIZIA dell'UPS presenta le dinamiche e le prospettive dei rapporti tra istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro, in vi-

sta delle possibilità occupazionali dei giovani. Prospetta la creazione di un sistema di formazione permanente, nella linea delle proposte legislative del Governo.

L'on. Pierluigi CASTAGNETTI, deputato al Parlamento Europeo, presenta sinteticamente i temi dell'Agenda 2000, in cui sono riassunti e valutati in modo sintetico gli obiettivi proposti, i criteri di adesione dei nuovi membri e le conseguenze finanziarie che l'allargamento dell'Unione Europea provocherà. Si ringrazia la Rivista "Aggiornamenti Sociali", che ha concesso di poter utilizzare l'articolo, uscito nel n° 11 del '97.

Il Prof. Giorgio BOCCA, ricercatore dell'Università Cattolica, approfondisce il tema della cittadinanza e formazione in Europa, come riflessione sul lento nascere di un sistema "europeo" d'istruzione e formazione. Il tema sembra importante per la formazione continua dei formatori. La riflessione infatti è nata come parte introduttiva di un corso estivo per formatori di cultura generale.

Massimo MARCUCCIO e Fabio BELLETTI dell'AECA di Bologna con un intervento dal titolo "Per una riflessione sul sistema formativo integrato", partendo dalle esperienze fatte nel contesto emiliano di ingrazione tra scuola e formazione professionale in corsi post-diploma, approfondiscono il concetto di integrazione tra i due sistemi.

Del Dr. Vittorio PIERONI viene pubblicata la seconda parte della ricerca sul razzismo: le conclusioni. In esse l'educatore e il formatore trovano specifici suggerimenti per un'educazione interculturale, che porti i giovani a superare ogni forma di razzismo, partendo dall'analisi delle situazioni giovanili, che sono emerse dalla ricerca.

Nella sezione Documenti

Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469

"Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 1998.

Nella Sezione Vita CNOS

Il Dr. Francesco PRESTIFILIPPO, direttore del CFP CNOS/FAP di Ragusa in collaborazione con i formatori presenta l'esperienza maturata nella realizzazione di un progetto di preformazione e orientamento di lavoratori in mobilità. L'azione formativa, che ha dato lusinghieri risultati, era inserita tra i "Progetti operativi multiregionali" a titolarità della Federazione Nazionale CNOS/FAP.

Le segnalazioni bibliografiche a cura di Guglielmo Malizia concludono il numero.

DARIO
NICOLI

La qualità della formazione: dalla valutazione alla affidabilità

1. La strategia della qualità totale

Anche nel mondo della formazione professionale si sta imponendo la tematica della certificazione di qualità. I più la vivono come un male inevitabile, cui occorre sottoporsi per via delle normative europee e dei vari organismi pubblici che finanziano le attività.

Pochi la considerano quale essa è, ovvero l'occasione per raggiungere un traguardo di valore strategico per lo stesso organismo formativo.

È questa la prospettiva che si intende dare al presente articolo: la certificazione non deve essere ridotta ad una pura formalità per poter ottenere un documento da esibire ai finanziatori ed ai clienti, ma una scelta strategica che interessa totalmente l'organizzazione nella sua totalità.

La strategia della qualità totale si iscrive nelle metodiche del tipo programmazione-controllo che consentono ad un attore sociale di affrontare una realtà complessa realizzando in essa un cambiamento desiderato.

Ma la sua peculiarità sta nel fatto che non si tratta unicamente di un nuovo approccio alla gestione orga-

nizzativa, bensì di una vera e propria "filosofia" riferita alle relazioni che intercorrono tra gli attori della scena economica, primi fra tutti il cliente ed il fornitore.

Questa strategia nella versione di TQM (Total Quality Management) si è imposta a livello industriale (prodotti) ma poco a poco ha coinvolto anche i servizi, fattore sempre più importante in una logica di mercato aperto e fortemente dinamico.

Nel linguaggio delle norme della classe ISO, si intende per *qualità* "l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare le esigenze espresse o implicite [del cliente]" (ISO 8402).

Il *sistema qualità* è "un sistema efficace per integrare gli sforzi per lo sviluppo, il mantenimento ed il miglioramento della qualità, dei vari gruppi in un'organizzazione, in modo che produzione ed assistenza garantiscano la piena soddisfazione del cliente al minimo costo" (Feigenbaum).

L'assicurazione della qualità si realizza attraverso norme e linee guida in grado di garantire la costante e puntuale applicazione di procedure atte a migliorare continuamente la qualità e la soddisfazione dei clienti dell'organizzazione oltre che delle altre componenti coinvolte (dipendenti, proprietari, subfornitori, società).

Ma l'applicazione di tali sistemi — pensati in un primo tempo per le imprese industriali — alla realtà dei servizi formativi provoca non pochi problemi derivanti dalla peculiarità della formazione stessa.

Infatti, per poter delineare ciò che rappresenta la qualità della formazione, è necessario porsi preliminarmente le seguenti questioni:

- come individuare i clienti della FP?
- in che modo delineare i risultati della formazione?
- come definire la responsabilità dell'organismo erogatore in relazione a tali risultati?
- come elaborare la qualità del servizio di formazione sotto l'aspetto organizzativo ma senza dimenticare quello pedagogico?
- in quale modo ampliare il significato di formazione o di pratiche formative specie nell'ambito dell'impresa (ovvero non intesa solo come *stage* o aggiornamento)?
- come specificare la natura e le pratiche della valutazione dell'azione formativa e definirne il rapporto con l'assicurazione-qualità?

Si tratta di questioni importanti, che hanno interessato il mondo della formazione negli ultimi anni, fortemente impegnato in uno sforzo rilevante di trasformazione; in tal senso, la tematica della qualità ha coinvolto tutti gli ambiti del sistema, ovvero l'organizzazione, le pratiche della formazione (ed in particolare la valutazione) ed infine la collocazione degli organismi erogativi all'interno del "mercato formativo".

A proposito di quest'ultimo, occorre dire che si tratta di un mercato particolare, nel quale si nota la compresenza di diversi modelli d'azione, il più rilevante dei quali sembra essere il modello istituzionale o di "concorrenza

amministrata”, mentre il modello concorrenziale pare — specie nel nostro Paese — in genere minoritario.

Come si può intuire, la natura ambivalente del mercato formativo influenza decisamente la questione della qualità della formazione ed il tema della certificazione.

Inoltre va tenuto conto della particolare collocazione del sistema formativo-professionale in quanto “sistema di confine” che incrocia più organismi ed attori. Di conseguenza, si fa complesso il quadro delle sfide connesse alla qualità. Esso è definibile schematicamente nel modo seguente:

1. <i>Organismo di formazione</i>	<ul style="list-style-type: none">• Accedere ai mercati concorrenziali riducendo i costi e qualificando i prodotti/servizi• Creare un servizio affidabile ovvero rispondente alle esigenze dei clienti in modo da acquisirne la fiducia• Padroneggiare la qualità e migliorarla continuamente• Trarre un vantaggio commerciale da tutti questi sforzi
2. <i>Clienti individuali</i>	<ul style="list-style-type: none">• Valorizzare il proprio potenziale ed accrescere il proprio bagaglio di competenze• Aumentare il proprio valore sul mercato del lavoro e delle professioni• Finalizzare in modo pertinente ed efficace-efficiente i propri sforzi all’attività formativa
3. <i>Impresa cliente</i>	<ul style="list-style-type: none">• Far evolvere ed accrescere le competenze del personale in rapporto ai bisogni dell’organizzazione• Spendere il budget per la formazione in modo pertinente ed efficace
4. <i>Comunità locali</i>	<ul style="list-style-type: none">• Finalizzare la formazione allo sviluppo locale:• valorizzando le risorse• promuovendo occupazione• creando iniziativa economica• incrementando la socialità
5. <i>Stato</i>	<ul style="list-style-type: none">• Finalizzare la spesa formativa ad obiettivi di pubblica utilità

Questa complessità di attori e di attese rappresenta uno degli elementi peculiari del sistema formativo-professionale in riferimento alla qualità.

2. Unione Europea e qualità

Uno stimolo rilevante in tema di qualità viene dalla Unione europea. Per comprenderlo occorre fare riferimento ai tre obiettivi generali della sua politica:

- abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione di beni, persone, servizi e capitali
- contributo a un'istruzione e ad una formazione di qualità
- valorizzazione delle culture degli Stati membri.

Tutto ciò nel contesto del principio di sussidiarietà, che prevede una cooperazione ed un adattamento volontari tra gli Stati membri.

In particolare, il nuovo capitolo 3 nel Titolo VIII del Trattato definisce l'importante funzione della Commissione in tema di sviluppo di un'istruzione di qualità, evitando di passare per un'armonizzazione delle disposizioni giuridiche e legislative degli Stati membri (di cui si conferma la responsabilità riguardo ai contenuti dell'insegnamento ed all'organizzazione dei propri sistemi di istruzione e formazione).

Ad esempio, la recente *"Proposta di raccomandazione relativa alla cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore"* propone uno stretto legame tra:

- a) valutazione e garanzia della qualità
- b) libera circolazione e mercato unico
- c) trasparenza e reciproco riconoscimento dei titoli.

L'approccio della qualità e della sua certificazione risulta molto coerente con tali obiettivi generali.

Esso, attraverso il rinvio a norme tecniche e consensuali, permette di superare la logica dirigistica degli apparati pubblici in una prospettiva di delegificazione, valorizzando di contro il consenso delle parti in gioco, la loro capacità (ed il loro interesse) a definire autovincoli tenendo conto delle esigenze sia dei clienti sia dei produttori.

La normativa tecnica è strumento continuamente aggiornabile e supera la necessità di seguire pesanti iter burocratici come invece avviene per norme di legge. La normativa — a differenza della legge — è quindi più accettabile e maggiormente applicata; essa è consensuale poiché volontaria e prescinde da un potere coercitivo. Ciò rappresenta un elemento di forza: le norme infatti debbono essere sufficientemente buone per poter essere accettate e quindi rispettate.

Esiste una notevole differenza di sistemi nazionali di istruzione e di formazione; di conseguenza, vi sono di fatto strade molto diverse in tema di qualità della formazione e quindi di perseguimento della certificazione. In generale, si può dire che là dove il sistema di "regolazione" della formazione è particolarmente preciso e orientato alla qualità, il processo di certificazione rappresenta più o meno come un elemento aggiuntivo che conferma uno stato di cose preesistente; là invece dove il sistema di formazione è scarsamente regolato oppure presenta spazi di non qualità, allora il processo di certificazione risulta impegnativo poiché pone in gioco una serie di regole orientate alla filosofia del "sistema aperto" di formazione.

3. Tre scuole di pensiero circa la qualità nella formazione professionale

In linea generale, si possono individuare in tema di qualità in rapporto alla formazione tre diverse scuole di pensiero:

- 1) qualità come valutazione
- 2) qualità come standardizzazione
- 3) qualità come affidabilità del sistema.

3.1. *Qualità come valutazione*

La qualità come **valutazione** appartiene ad un approccio di origine pedagogica che poi si è esteso a tutti gli altri fattori del processo formativo, sia diretti che indiretti, arricchendosi di strumenti e metodiche anche fortemente diversi da quelli di natura pedagogica.

La logica della valutazione dell'azione formativa consiste in una serie di esami o ispezioni che vengono svolti in particolari momenti e con metodi adeguati rispetto al "ciclo di vita" del processo-prodotto formativo. In tal senso si possono avere tre livelli di valutazione:

- ex ante (svolta prima della realizzazione del servizio formativo)
- in itinere (corrisponde al monitoraggio, ma in alcuni casi anche all'ispezione)
- ex post (al termine dell'attività formativa).

Ma vi è anche una valutazione di sistema che punta a rilevare la coerenza tra gli obiettivi iscritti nei piani di sviluppo (dell'ente pubblico, ma anche dell'impresa) e interventi realmente svolti, ma che inoltre considera anche criteri di efficienza e di effetto (capacità delle azioni realizzate di sviluppare un circuito moltiplicatore nel contesto di riferimento).

Il punto forte della logica della valutazione è la sua capacità di classificare le varie componenti del processo/prodotto formativo e di misurarle: essa consente infatti di indagare su attività formative che appartengono ad organismi di diversa natura. Nella realtà italiana, la prospettiva valutativa (che fa parte dell'approccio progettuale) ha permesso di dare inizio al superamento delle rigide barriere tra comparti e segmenti del sistema di formazione, anche se non pochi sono stati i problemi che essa ha comportato.

Infatti, si sono registrate le seguenti difficoltà:

- **appesantimento burocratico**: la valutazione spesso si è trasformata in una "doppia burocrazia" che si è sovrapposta a quella tradizionale di tipo ispettivo-amministrativo, con forti costi dovuti alla raccolta dei dati, alla produzione dei criteri, alla misurazione ed all'attribuzione di giudizi;
- **costi eccessivi**: è la conseguenza dell'appesantimento burocratico, tanto che in alcuni casi si è sospesa la valutazione poiché presentava costi quasi pari all'azione formativa su cui essa si intendeva applicare;
- **casualità**: la logica valutativa ha dato vita ad una sorta di indifferenza circa i soggetti che erogano formazione e la loro dimensione culturale e in-

tenzionale, elementi che dalla gran parte degli esperti vengono considerati invece decisivi nel successo del servizio formativo.

Per questi motivi (ed altri, tra cui la incapacità della valutazione a condizionare ed indirizzare effettivamente il sistema verso obiettivi di cambiamento), la logica valutativa si è evoluta affrontando la tematica della standardizzazione.

3.2. *Qualità come standardizzazione*

La qualità come **standardizzazione** si impone come strumento dinamico del sistema formativo e punta alla definizione di requisiti minimi di accettabilità delle varie componenti della formazione:

- l'organizzazione erogatrice
- i progetti
- i risultati.

Ciò consente di definire le condizioni organizzative, strumentali e di performance dei prodotti-servizi formativi che consentano al sistema di porsi delle mete e di poterle perseguire e quindi verificare. In una parola: di qualificarsi.

La qualificazione del sistema di formazione professionale è infatti un processo assolutamente necessario perché esso si doti di un insieme veramente sistematico di azioni, ed inoltre sia diffusivo, stabile, controllato e capace di effetto moltiplicativo.

La valutazione può ridursi ad un'attività puramente formale se non si definiscono effettivi standard formativi che consentano di comparare qualifiche, contenuti formativi più rilevanti e modelli organizzativi (durata, attori, ambienti, tecnologie, etc.). Ciò consente successivamente di introdurre un sistema di certificazione ai vari livelli del sistema di formazione:

- delle organizzazioni formative;
- dei progetti;
- degli esiti (apprendimenti);
- dell'impatto (valore aggiunto in termini socio-economici).

Ma, se pure la logica della standardizzazione fornisce elementi importanti per la trasformazione del sistema formativo in un sistema aperto, essa comporta anche alcune problematiche:

- *omologazione*: lo sforzo di portare tutti gli elementi del sistema ad un livello minimo definito dallo standard produce un effetto omologante che fa smarrire gli elementi di eccellenza e di qualità ma pure le identità e le culture formative dei vari attori in gioco
- *appiattimento*: come conseguenza a quanto detto sopra, le organizzazioni in un regime di standardizzazione tenderanno a produrre performance medie, conformi agli standard, evitando di produrre qualità ed eccellenza che in tale logica non vengono premiate
- *frammentazione*: essa è collegabile al difetto di casualità sopra accennato (connesso al fatto che spesso gli standard prioritari sono quelli riferiti al-

la singola azione formativa), e produce una graduale dissipazione dei legami che si instaurano tra organismi erogativi, organismi finanziari e territori di riferimento.

Le disposizioni del tipo **accreditamento** appartengono inizialmente a tale logica, anche se ultimamente cercano di aprirsi alla prospettiva successiva, quella dell'affidabilità del sistema erogativo.

3.3. *Qualità come affidabilità*

La logica dell'**affidabilità** è totalmente differente da quelle precedenti. Con essa si intende la "confidenza" che una data organizzazione evidenzia nell'assicurare che il proprio processo/prodotto sia continuamente reso coerente con le aspettative dei clienti/utenti.

Ciò esprime uno sforzo continuo di:

- coinvolgimento del personale nell'impegno della qualità totale
- rilevazione delle necessità dei clienti/utenti e degli organismi di riferimento
- adeguamento dell'organizzazione a tali necessità
- ricerca delle non conformità e di una loro positiva risoluzione
- creazione delle condizioni di un miglioramento continuo.

L'affidabilità si riferisce:

- a) ad un prodotto/servizio
- b) ad un'organizzazione.

La prospettiva dell'affidabilità nasce da due esigenze fondamentali:

- assicurare la **rispondenza** del prodotto a specifiche tecniche definite
- garantire la **sicurezza** da parte dell'utilizzatore.

Tale approccio, che trae origine dal mondo industriale, si è via via imposto — pur se con non pochi problemi — anche nel mondo dei servizi. Le problematiche sono dovute al fatto che, per carenza di conoscenze e di metodologie procedurali, si è ritenuto di ovviare al ritardo accumulato tentando di mutuare concetti e tecniche del settore industriale. Il servizio non è tangibile, ma risulta da una serie di processi che vengono "confezionati" di volta in volta.

Di conseguenza, l'erogazione del servizio si avvicina più al concetto di "quality assurance" piuttosto che a quello di qualità del prodotto. Inoltre la qualità del servizio inizia a monte, ovvero al momento della sua definizione, dove si individuano le prestazioni qualificanti. Tale spiegazione deve essere esaustiva e deve figurare al momento dell'offerta come descrizione del prodotto.

La logica della qualità come affidabilità è effettivamente un modo nuovo di intendere l'intero sforzo dell'organizzazione erogatrice e dei suoi componenti. Essa supera pertanto i difetti di omologazione ed appiattimento individuati nel caso della standardizzazione, ma apre a nuove problematiche:

- **strumentalità**: molti di fronte al diffondersi delle forme di certificazione della qualità mirano unicamente all'acquisizione del documento piuttosto

che a realizzare gli interventi che rendano effettivo il sistema qualità nella propria organizzazione;

- *costi/dimensioni*: indubbiamente la gran parte delle organizzazioni di piccole e medie dimensioni si trovano in difficoltà nel dare vita ad un disegno culturale ed organizzativo così impegnativo (vedi ad esempio la normativa ISO 9000);
- *disposizione culturale*: conseguentemente, risulta critica la presenza di una reale disposizione culturale (della direzione, del personale, ma anche dei vari attori in gioco) a tale modello, intesa sia come insieme di valori e di intenzioni che spingono a svolgere il servizio formativo sia come "disposizione a comportamenti di qualità".

Abbiamo riassunto le tre scuole di pensiero circa la qualità nella formazione professionale nella seguente tabella comparativa:

	TIPO DI APPROCCIO	ENFASI	PROBLEMATICHE
1	VALUTAZIONE	classificazione / misurazione	<ul style="list-style-type: none"> • appesantimento burocratico • costi eccessivi • casualità
2	STANDARDIZZAZIONE	standard (requisiti minimi)	<ul style="list-style-type: none"> • omologazione • appiattimento • frammentazione
3	AFFIDABILITÀ	normativa consensuale	<ul style="list-style-type: none"> • strumentalità • costi/dimensioni • disposizione culturale

Ora affrontiamo i diversi modelli di certificazione presenti.

4. Modelli di certificazione della qualità presenti nell'ambito formativo

I modelli di certificazione diffusi nel sistema di formazione (ma questa classificazione vale anche più in generale) sono i seguenti :

- 1) norme ISO 9000
- 2) modello EFQM
- 3) associazioni di qualità.

4.1. Le norme ISO 9000

Le norme ISO 9000 tendono a fornire dei documenti di riferimento che attestano l'effettuazione di pratiche a carattere tecnico e commerciale volte a conferire a determinati prodotti/servizi la capacità di soddisfare nel miglior modo possibile le esigenze di impiego per le quali sono concepite.

Infatti, l'acquisizione della fiducia da parte dei clienti risulta dalla realizzazione da parte dell'organismo erogatore di attività preliminari e sistemat-

che tendenti ad assicurare la qualità dei prodotti-servizi forniti. L'assicurazione qualità impone all'organismo di formazione:

- a) di scrivere ciò che fa
- b) di fare ciò che ha scritto
- c) di provare ciò che ha fatto.

Tali norme hanno un impatto estremamente rilevante sul mercato della formazione, nel senso che tendono:

- a creare il mercato nel senso della sua apertura favorendo l'informazione e le condizioni del dialogo e dell'interazione tra fornitori e clienti;
- ad introdurre criteri di selezione basati sulla presenza di certificazioni di assicurazione-qualità.

La famiglia di norme UNI EN ISO 9000, pubblicate in una prima versione nel 1987 ed in una seconda nel 1994, è utilizzata ai fini della certificazione, ovvero di riconoscimento, da parte di un organismo neutrale (o "terzo"), della conformità delle disposizioni attuate da parte dell'organismo rispetto alle esigenze espresse dalle norme.

Le norme contrattuali per l'utilizzo ai fini esterni sono:

- ISO 9001** *Modello per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza*
- ISO 9002** *Modello per l'assicurazione della qualità nella fabbricazione, installazione ed assistenza*
- ISO 9003** *Modelli per l'assicurazione della qualità nelle prove, controlli e collaudi finali.*

Le motivazioni che spingono gli organismi di formazione a certificarsi sono le seguenti:

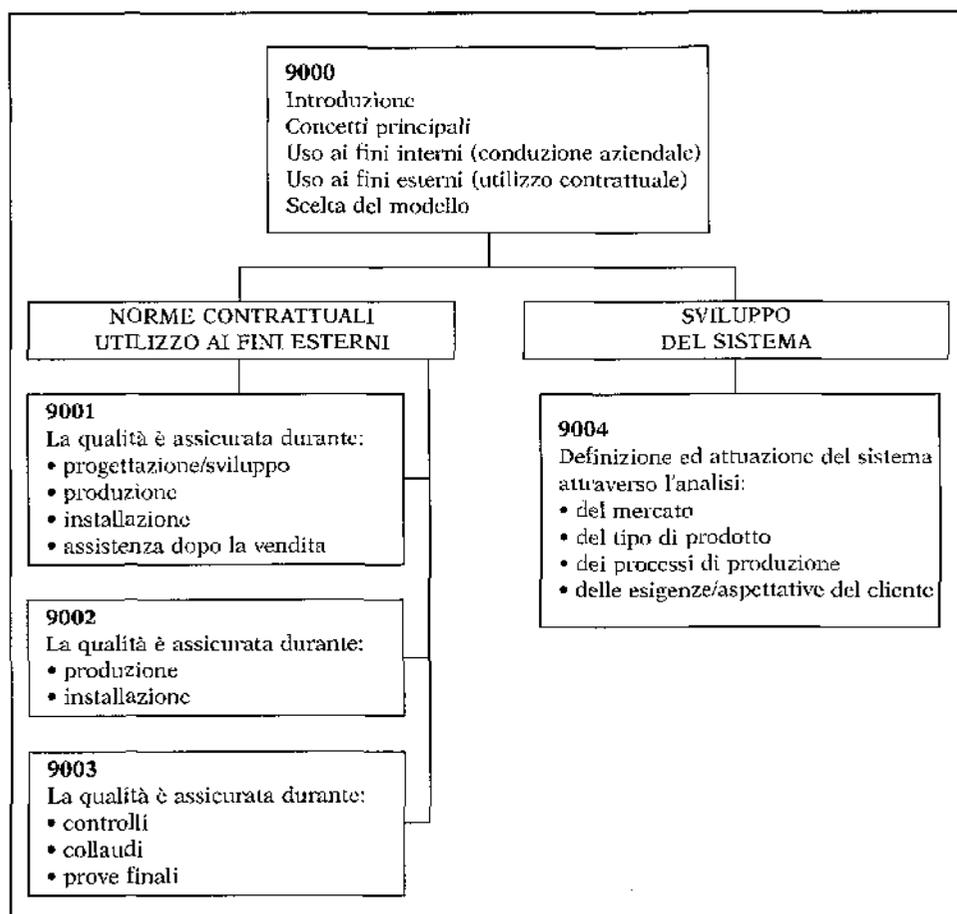
- *commerciale*: di fronte ad un'offerta multipla, il possesso della certificazione rappresenta un valore aggiunto importante;
- *strutturale*: la possibilità di essere oggetto di interventi numerosi e diversificati e la disponibilità di strumenti di diffusione delle metodiche di assicurazione della qualità permettono di chiarire i ruoli di ciascuno, gli ambiti di intervento, le finalità del proprio lavoro;
- *di impresa*: una migliore organizzazione consente di diminuire i costi di intervento e di conseguenza di aumentare la propria competitività: inoltre la formalizzazione del saper-fare e delle regole rende possibile di conservarne traccia nel tempo; infine l'assicurazione qualità conduce ad una maggiore responsabilizzazione e coinvolgimento del personale.

Ma la logica di chi ottiene la certificazione può essere duplice:

- ottenimento di un documento al solo scopo di sviluppare un vantaggio competitivo sul mercato di riferimento
- punto culminante di un processo di miglioramento significativo dell'organizzazione.

È questa l'ambivalenza delle norme ISO 9000, che emerge anche dalle ricerche del settore.

Si riporta un grafico generale delle norme indicate:



L'applicazione della norma ISO 9001 alle attività di formazione — secondo le prassi tipiche delle imprese di produzione — è risultata da un lato eccessivamente pesante e dall'altro poco centrata sulla peculiarità dell'azione formativa.

Da qui la necessità di linee-guida specifiche.

Per tale motivo, diverse realtà nazionali hanno in corso l'elaborazione di guide di lettura della norma ISO 9001 applicata agli organismi di formazione.

Inoltre, sono in corso di elaborazione le future norme ISO 10015 che rappresenteranno una guida a disposizione delle imprese clienti di formazione per mettere in opera i consigli e le esigenze relativi alla formazione delle norme della famiglia ISO 9000.

4.2. Il modello EFQM

Si tratta del modello di gestione della qualità proposto dalla fondazione europea per la gestione della qualità (*European Foundation for Quality Management*), denominato modello E.F.Q.M., molto noto per essere utilizzato nell'assegnazione del premio europeo della qualità.

Esso consente la valutazione (*assessment*) del livello di eccellenza nella gestione della qualità ed è anche utilizzato da molte aziende europee nel processo di autovalutazione.

Il modello non propone un metodo «chiuso» bensì un meta-metodo ovvero descrive come dovrebbe essere il metodo da utilizzare.

La scelta del modello è stata motivata dalle seguenti ragioni:

- È un modello conosciuto e diffuso che riassume molte esperienze sull'eccellenza organizzativa
- È basato sulla filosofia della qualità totale che pone la persona al centro dell'organizzazione
- Costituisce un riferimento unico all'interno di tutto il sistema in questione
- Consente di avviare un processo di apprendimento di un linguaggio comune, quello della qualità
- Permette di innestare un processo di continuo e graduale miglioramento.

Il modello è strutturato in 9 elementi, ognuno dei quali ha un peso nella determinazione del punteggio finale.

Gli elementi di valutazione sono suddivisi in due classi:

1) **FATTORI**: si riferiscono al "come" l'Ente usa le risorse e i processi a sua disposizione per la gestione secondo i principi della qualità totale;

2) **RISULTATI**: si riferiscono al "cosa" l'Ente ha prodotto ovvero all'effettivo risultato ottenuto dalla gestione.

Utilizzando una metafora, possiamo definire i nove elementi del modello come dei termometri e la loro applicazione come la misurazione dello stato di salute dell'organizzazione.

È interessante notare la distribuzione dei pesi attribuita nel modello, che evidenzia in termini quantitativi gli aspetti ritenuti particolarmente importanti per la qualità.

A tale scopo, la *soddisfazione dei clienti* è considerato il risultato più importante a fronte dei processi che hanno il maggior peso tra i fattori.

Il piano di implementazione del modello all'interno dell'Ente di formazione passa infatti attraverso le seguenti fasi principali:

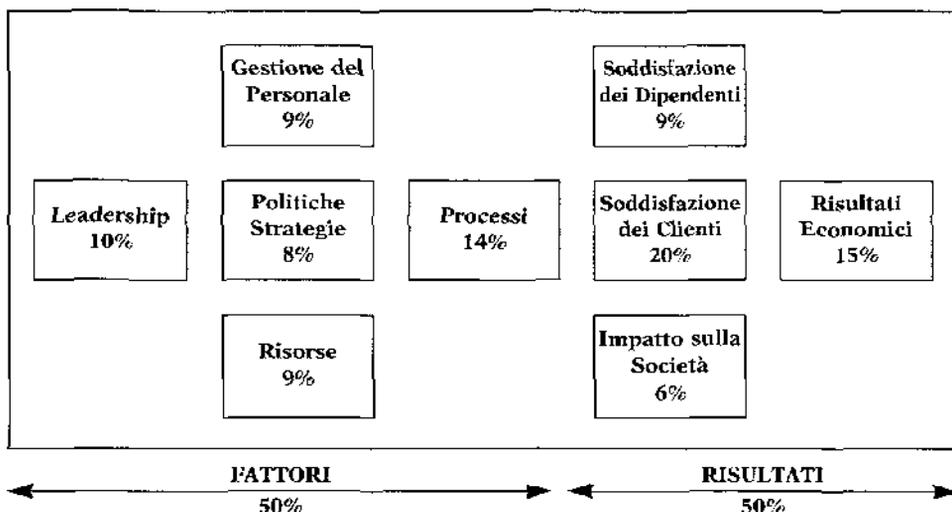
1. Attuazione di progetti di adeguamento organizzativo in alcuni poli del sistema, ispirati alle indicazioni del modello E.F.Q.M.;

2. Personalizzazione del modello alle peculiarità culturali e valoriali dell'Ente, in quanto organizzazione di servizi formativi;

3. Sperimentazione del modello attraverso la conduzione di processi di autovalutazione;

4. Revisione del modello e approntamento di una guida operativa per l'autovalutazione da utilizzare all'interno del sistema;
5. Uso diffuso del modello per la gestione della qualità all'interno del CSF.

IL MODELLO E.F.Q.M.



Allo scopo di chiarire ulteriormente i contenuti, riassumiamo brevemente le finalità dei vari fattori e risultati:

Il risultato *soddisfazione dei dipendenti (clienti interni)*, la cui finalità consiste nel valutare ciò che i dipendenti provano per il loro Ente, è indubbiamente innovativo: infatti, per la prima volta esso viene formalmente considerato come elemento importante ai fini dell'eccellenza qualitativa.

Il risultato *soddisfazione del cliente* ha lo scopo di valutare come i clienti esterni percepiscono l'azienda e la qualità del suo servizio. Ciò spinge l'Ente di formazione a "proiettarsi verso l'esterno" per ascoltare la voce del cliente nonché ad interrogarsi sui livelli di qualità fornita.

Un risultato particolarmente significativo per la FP è *l'impatto sulla società* che valuta la percezione della collettività nei confronti dell'organizzazione di formazione. Si tratta di un termometro per rilevare il risvolto sociale delle azioni e degli esiti prodotti dalla formazione.

L'elemento *risultati economici* ha un peso quasi equivalente alla soddisfazione dei clienti; la spiegazione è da ricercare nel principio della qualità totale secondo il quale la qualità non costa ovvero fare qualità comporta un aumento del valore e non una dissipazione di risorse.

L'elemento più innovativo è il fattore *leadership*, che si può tradurre come la capacità di guida all'interno di un'organizzazione. È un elemento particolarmente critico nella FP, ragione per cui esso va adeguatamente affrontato.

Il fattore *processi* si riferisce a tutti quegli aspetti organizzativi i cui risultati incidono sulla qualità prodotta. Essi comprendono sia i processi operativi (progettazione, produzione, controllo della qualità, orientamento, assistenza, etc.) sia i processi gestionali (marketing, controllo dei progetti, comunicazione, controllo di gestione, etc.).

Il fattore *gestione del personale* ha lo scopo di valutare il modo in cui l'azienda utilizza il potenziale umano nell'ottica di un continuo miglioramento delle proprie attività; esso costituisce perciò un termometro sulla capacità del CSF di gestire il personale.

Il fattore *risorse* ha lo scopo di valutare come vengono utilizzate le risorse per conseguire la qualità. La sua importanza deriva dall'orientamento dell'azienda a valutare l'efficacia, piuttosto che l'efficienza nell'uso delle risorse materiali e tecnologiche.

Il fattore *politiche* ha lo scopo di valutare come la direzione tiene conto dei principi della qualità totale nella definizione, realizzazione e revisione delle politiche e delle strategie aziendali. Tali politiche indicano la strada maestra da seguire per realizzare la missione dell'azienda.

4.3. Le associazioni di qualità

Interessante è la logica delle associazioni di qualità (regionali, aziendali, altre) ovvero di fornitori di formazione.

Tali associazioni legano l'adesione dei propri membri a criteri basati sulla qualità; essi operano secondo la logica degli standard minimi da assicurare per poter essere accettati dall'associazione stessa.

Alcune di queste associazioni di qualità contrassegnano l'adesione con un'etichetta che funge da segnale al mercato che il fornitore di formazione è membro di un organismo di qualità.

Si possono individuare (ad esempio nel caso tedesco) 3 tipi differenti di associazioni di qualità:

- a) quelle che cercano di innalzare il livello di qualità dei mercati regionali;
- b) quelle che comprendono associazioni industriali o/o imprese a queste affiliate al fine di innalzare il livello di qualità della formazione dei loro dipendenti e principalmente del personale direttivo;
- c) altre che associano sulla base di criteri specifici da esse definite.

Per meglio spiegare la via associativa alla certificazione di qualità si può fare riferimento al caso italiano dell'ASFOR, Associazione per la Formazione alla Direzione Aziendale, nata nel 1971 con l'obiettivo di sviluppare la cultura di gestione in Italia, di qualificare l'offerta di formazione manageriale adattandola continuamente alla dinamica della domanda. Essa conta oltre 50 soci tra Scuole, Centri, Istituti, Enti e Società.

È socio fondatore, con le altre maggiori associazioni europee, di EQUAL (European Quality Label).

Essa prevede la seguente "Tabella di confronto dei requisiti minimi e obbligatori per l'accreditamento ASFOR":

	MASTER IN GENERAL MANAGEMENT	MASTER SPECIALIZZATO caratteristiche diverse o aggiuntive rispetto al Master in General Management
Obiettivo	Fornire conoscenza organica e sistematica della gestione aziendale	Approfondimento di una funzione aziendale, un settore di attività o un'area tematica specifica
Selezione dei candidati		
Requisiti candidati	90% laureati 10% diploma di scuola media superiore; età minima 27 anni; esperienza di lavoro con responsabilità di tipo direttivo e/o coordinamento di risorse di almeno 4 anni.	80% laureati 20% diploma di scuola media superiore; età minima 27 anni; esperienza di lavoro con responsabilità di tipo direttivo e/o coordinamento di risorse di almeno 4 anni
Procedura di ammissione	Almeno tre dei seguenti elementi: • curriculum studi e professionale • colloqui • prove scritte • test psico-attitudinali	
Attività didattica		
Durata minima	complessiva: 1500 h di cui in aula: 1000 h giornaliera: 6 h di 60' complessiva 1500 h	di cui in aula: 1000 h giornaliera: 6 h di 60' Impegno didattico in aula per le tematiche di General Management: almeno 35% (350 h) del totale ore in aula. Area specialistica: 40% dell'attività complessiva Attività complementari obbligatorie: <= 10% ore in aula
Piano di studio	Almeno 8 tra le seguenti 12 aree tematiche: • strategia e politica aziendale • contabilità, bilancio e amministrazione • controllo di gestione • economia industriale e dei servizi • finanza • gestione risorse umane e relazioni industriali • marketing e vendite • metodi quantitativi • organizzazione e comportamento organizzativo • problemi giuridici dell'impresa • produzione, logistica, ricerca e sviluppo • sistemi informativi Impegno minimo per area: 50 h	Almeno 7 tra le seguenti 12 aree tematiche: • strategia e politica aziendale • contabilità, bilancio e amministrazione • controllo di gestione • economia industriale e dei servizi • finanza • gestione risorse umane e relazioni industriali • marketing e vendite • metodi quantitativi • organizzazione e comportamento organizzativo • problemi giuridici dell'impresa • produzione, logistica, ricerca e sviluppo • sistemi informativi Impegno minimo per area: 35 h
Progetti sul campo	• Durata: almeno 10 settimane • Caratteristiche: sviluppo di un progetto applicato	
Corpo docente	• Composizione: docenti con responsabilità didattica; Comitato Scientifico; esperti senza responsabilità didattica con impegno minimo non inferiore ai 10 gg. • Esperienza: almeno 3 anni di attività didattica e/o formativa; e/o almeno 5 anni di esperienza professionale nell'area. • Numero totale: 10 di cui almeno 5 con impegno didattico non inferiore alle 50 ore. • Rotazione annuale: 30%	• Composizione: docenti con responsabilità didattica; Comitato Scientifico; esperti senza responsabilità didattica con impegno minimo non inferiore ai 10 gg. • Esperienza: almeno 3 anni di attività didattica e/o formativa; e/o almeno 5 anni di esperienza professionale nell'area di specializzazione. • Numero totale: 15 di cui almeno 5 con impegno didattico non inferiore alle 40 ore. • Rotazione annuale: 30%
Direzione Didattica	• Membri: non più di 5 tra Comitato Scientifico, Direzione e Coordinamento Master • Impegno: almeno 100 gg/anno	
Altro	• preferibilmente attorno a 50 partecipanti in aula • metodologie: di tipo attivo • supporti: personale (tutors, assistenti, etc.); attrezzature (biblioteca, PC, etc.)	

Valutazione del rendimento
Individuato ad inizio programma Verificato durante lo svolgimento Formalizzato alla fine
Procedure di placement
Collocamento sul mercato di almeno il 75% dei diplomati - media delle ultime 3 edizioni - entro 6 mesi dal termine del corso.
Finanziamento del programma
Indicazione delle principali fonti di copertura finanziaria inclusi fondi e contributi per la realizzazione dei programmi e borse di studio.

Nel caso tedesco, dove tali associazioni sono piuttosto numerose, esse favoriscono la diffusione di formazione di qualità specie nelle realtà regionali.

Spesso la certificazione associativa è connessa alla certificazione ISO 9000, integrata pertanto da elementi peculiari alla formazione che tali norme non prevedono.

Anche le associazioni di qualità definiscono standard minimi di qualità che aiutano gli associati ad ottenere una posizione di evidenza nel mercato della formazione.

Esse inoltre lasciano uno spazio sufficiente per i fornitori al fine di delineare modelli di servizio specifici, più adatti alle proprie peculiari necessità. Ancora, esse offrono una piattaforma per lo scambio di esperienze. Infine, tali associazioni possono diventare agenzie in grado di aiutare i piccoli fornitori a sopravvivere in un mercato molto sofisticato.

È questo il motivo per cui tale modello di certificazione favorisce le organizzazioni medio-piccole (che diversamente vengono soffocate da organismi più grandi e meglio rispondenti alle normative della classe ISO 9000).

Stranamente, tale forma di associazione di qualità non è diffusa in Italia, dove invece sussistono tutte le condizioni che potrebbero consentirne il successo.

Bibliografia

- AFNOR 1997, *La qualité en formation professionnelle - qualité et efficacité des organisations*, Paris.
- ANDREINI, P. (cur.) 1997, *Certificare la qualità. Le norme ISO 9000 verso la qualità totale*, Hoepli, Milano.
- CARDUCCI P. 1995, *La valutazione degli investimenti d'informazione*, SSGGR, L'Aquila.
- CERMET, 1995, *Guida alla interpretazione della norma UNI EN ISO 9001-95 applicata agli Enti di formazione*, Bologna.
- CICCARELLI L. (a cura di), 1993, *La qualità nella formazione*, SIPI, Roma.
- COLLARD R., 1991, *La Qualità Totale*, Angeli, Milano.
- Cortellazzi S. - Nicoli D. - Vergani A., 1994, *La formazione professionale. Problemi e prospettive*, La Scuola, Brescia.
- COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 1996, *L'assurance qualité de la formation en entreprise. Études de cas en Europe*, Bruxelles.
- , 1997, *Proposta di raccomandazione relativa alla cooperazione europea in materia di garanzia della qualità nell'istruzione superiore*, Bruxelles.

- Commissione per la riforma della legge quadro in materia di formazione professionale, 1997, *Orientamenti per l'attuazione dell'articolo 17 della legge 196/97*, "Norme in materia di promozione dell'occupazione".
- CROZIER M., 1988, *Stato modesto, stato moderno*, Edizioni Lavoro, Roma.
- CROZIER M. - FRIENBERG E., 1978, *Attore sociale e sistema*, Etas, Milano.
- DE LEONARDIS O. - MALRI D. - ROTELLI F., 1994, *L'impresa sociale*, ANABASI, Milano.
- DINTEC, 1997, *Normazione, certificazione, qualità. Le regole, le strutture*, Roma.
- FROMAN, B., 1996, *Il manuale della qualità - strumento strategico per il cammino verso la qualità*, Franco Angeli, Milano.
- GAGLIARDI, P., 1991, *Le imprese come culture*, ISEDI, Milano.
- GALGANO, A., 1992, *I sette strumenti della qualità totale*, Il Sole - 24 Ore, Milano.
- GRAMMA, 1987, *La qualità nei servizi*, Isedi, Milano.
- ISFOL, 1990, *Valutare l'investimento formazione*, Angeli, Milano.
- ISVOR-FIAT, 1996, *Sistema qualità e certificazione per gli enti di formazione - esperienze europee a confronto*.
- LASH L.M., 1992, *Customer service: misurare e valutare la qualità*, Etas, Milano.
- LIPARI D., 1995, *Progettazione e valutazione nei processi formativi*, Edizioni Lavoro, Roma.
- LIKERT, R., 1982, *Nuovi modelli di direzione aziendale*, Angeli, Milano.
- MAGGI B., 1991, *La formazione: concezioni a confronto*, Etas, Milano.
- MERLI, G., 1991, *Total Quality Management*, ISEDI Petrini Editore, Torino.
- MINTZBERG, H., 1985, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna.
- NEGRO, G., 1995, *Qualità totale a scuola*, Il Sole - 24 Ore, Milano.
- NICOLI D., 1997, *La strategia organizzativa per una formazione professionale rinnovata*, in "Professionalità" n. 40, pp. IV-X.
- PUGLIESE S., 1997, *Dal Centro di formazione professionale (Cfp) ai Centri di servizi formativi (CSF)*, in "Professionalità" n. 40, pp. XI-XXIII.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 1997, *Direttive attuative per la formazione professionale e per l'orientamento - triennio 97-99*.
- UNI, 1994, *UNI EN ISO 9001 - Sistemi qualità. Modello per l'assicurazione della qualità nella progettazione, sviluppo, fabbricazione, installazione ed assistenza*.
- , 1994b, *UNI EN 29004 - parte 2ª - Elementi di gestione per la qualità e del sistema qualità. Guida per i servizi*.
- VAGLIANI, P., 1996, *Approcci ed esperienze per la qualità negli enti di formazione*, in "Professionalità", n. 34/96, pp. 9-14.
- VAIRETTI U., 1993, *La qualità della formazione professionale: una funzione specifica e un servizio efficace*, Professionalità, 15.
- VENTURI, P., 1996, *Guida alla preparazione del manuale della qualità*, Il Sole 24 Ore, Milano.
- VERGANI A., 1992, *Qualità dei servizi e qualità della formazione*, Skill, 5.
- , 1997, *La valutazione ex-ante dei progetti formativi*, in "Professionalità", n. 37, pp. 11-22.

GUGLIELMO
MALIZIA

Scuola, FP e mondo del lavoro

Dinamiche e prospettive

Ho articolato il mio intervento in *cinque parti*. La prima si riferisce ai rapporti tra istruzione ed economia in generale, la seconda tratta più specificamente delle relazioni fra scuola e mondo del lavoro, la terza approfondisce il rapporto tra i giovani e professione, la quarta cerca di delineare alcune prospettive per l'occupazione e la quinta per il sistema formativo, anche in relazione all'articolato del governo sui cicli.

1. ISTRUZIONE ED ECONOMIA

Il punto di partenza è costituito dalla *teoria del capitale umano* che è nata tra la fine degli anni '50 e l'inizio del '60 nel quadro del funzionalismo e come risposta agli interrogativi emersi da più parti circa l'efficienza delle massicce spese effettuate in quel periodo per finanziare l'espansione enorme del sistema scolastico (Ribolzi, 1993; Karabel e Halsey, 1977; Barbagli, 1978; Benadusi, 1984). La tesi fondamentale che viene sostenuta è che l'istruzione non rappresenta soltanto un bene di consumo, ma va considerata anche come un investimento produttivo sia per il singolo in quanto estende le sue opportunità professionali, sia per la società poiché prepara la forza lavoro necessaria per l'espansione economica.

La teoria del capitale umano è stata largamente utilizzata nei *paesi sviluppati* per giustificare la democratizzazione dei sistemi formativi. Infatti, l'allargamento dell'accesso alla scuola, elevando il livello delle competenze dei lavoratori, avrebbe contribuito allo sviluppo del sistema produttivo e la riduzione della selezione poteva far argine a due sprechi: dei talenti, in quanto molti giovani di origine sociale modesta, brillanti, ma privi del retroterra culturale tipico di una famiglia dei ceti medi, rimanevano bloccati da esami prematuri e severi ed erano impediti di dare alla crescita del paese l'apporto delle loro capacità; delle risorse, poiché le ripetenze facevano spendere il doppio per percorrere un anno di scuola e con gli abbandoni l'investimento era totalmente perso. L'applicazione è stata ampia anche nei paesi in *via di sviluppo* durante tutti gli anni '60. Particolare successo ha registrato la spiegazione del sottosviluppo. La rapida ripresa dei paesi sviluppati dopo la seconda guerra mondiale, nonostante le gravi perdite di capitali fisici, sarebbe dovuta alla presenza di una forte riserva di capitale umano: di conseguenza, il sottosviluppo sarebbe da attribuirsi al fatto che le popolazioni del terzo mondo, pur avendo le materie prime, mancherebbero delle competenze necessarie per utilizzare tecniche di produzione più avanzate.

Alla fine degli anni '60 la crisi economica ha messo in discussione la relazione positiva che la teoria del capitale umano ipotizzava tra istruzione ed economia: il sistema scolastico era cresciuto in maniera imponente, ma nel mondo produttivo si registravano segni sempre più preoccupanti di disoccupazione intellettuale e di stagnazione. A ciò si aggiungeva la contestazione del '68 che rifiutava ogni asservimento della scuola alle esigenze del capitalismo, sia nel senso della subordinazione alla struttura professionale sia nel senso della riproduzione della struttura sociale esistente. La critica più convincente si appunta a mio parere sul fatto che la teoria del capitale umano trascura le ragioni strutturali della povertà siano esse la situazione di classe o lo scambio diseguale, cioè l'attuale ingiusto ordine economico internazionale. Nonostante ciò, non credo che si possa negare che esista un vantaggio individuale e sociale a investire nell'istruzione, anche se è difficile stabilire in anticipo e con esattezza la misura degli effetti positivi o il tempo in cui si faranno sentire (se a breve, a medio o a lungo termine).

In seguito sono state elaborate altre teorie, ma nessuna ha ottenuto un consenso generale (Ribolzi, 1993; Karabel e Halsey, 1977; Barbagli, 1978; Benadusi, 1984). Vi è chi sostiene che tra istruzione ed economia esiste un rapporto positivo, come dice la teoria del capitale umano, anche se indiretto e non più diretto. Secondo Bowles e Gintis la scuola sarebbe apprezzata dal mondo produttivo capitalista non tanto per le conoscenze e le competenze che fornisce, quanto perché forma i *tratti della personalità* che consentono un inserimento docile nelle gerarchie industriali e nelle burocrazie. Infatti, le qualità del carattere che assicurano il successo nell'istruzione sarebbero le stesse che identificano il buon lavoratore; tale assunto, però, ha trovato nella ricerca empirica solo modesti riscontri (1978). Oltre alla teoria dei tratti della personalità, ipotizza un rapporto positivo indiretto anche quella

dell'istruzione come cultura di ceto di Collins (1980). Il titolo di istruzione posseduto non vale come attestazione delle abilità tecniche acquisite quanto dei valori interiorizzati. Infatti, la dirigenza di una organizzazione sceglierebbe i dirigenti dal proprio ceto e i dipendenti dai ceti subordinati che, però, hanno interiorizzato una cultura di rispetto nei confronti del ceto dominante. Anche in questo caso si tratta di affermazioni che mancano di un sostegno univoco e convincente sul piano empirico; inoltre, lo stesso Collins ammette che la scolarizzazione elementare di massa sarebbe un prerequisito necessario per il decollo industriale di un paese.

Altri studiosi (Passeron, 1982) hanno elaborato la *teoria dell'inflazione dei titoli di studio* secondo la quale tra istruzione ed economia non sussisterebbe alcun rapporto. L'aumento del livello dei titoli richiesti per l'assunzione ai vari posti di lavoro non potrebbe essere attribuito al ritmo incalzante del progresso scientifico e tecnologico, ma dipenderebbe da un eccesso di manodopera istruita per cui lo stesso titolo di studio non assicurerebbe più l'accesso alla medesima occupazione del passato ma a una di livello più basso, avendo perso di valore, essendosi cioè inflazionato. Un qualche riscontro in questo senso verrebbe dagli Stati Uniti dove durante il secolo XX soltanto il 15% dell'innalzamento del livello di istruzione della forza lavoro potrebbe farsi risalire a cambiamenti nella struttura professionale. In contrario sembra accertato che l'istruzione di base di massa precede lo sviluppo industriale; inoltre, l'esperienza di lavoro non pare sufficiente per far acquisire saperi e competenze a quel livello di sofisticazione che questi hanno ormai toccato.

La tesi del *parcheggio* si situa all'estremo opposto rispetto alla teoria del capitale umano e parla di un rapporto negativo (Barbagli et alii, 1973). Nei periodi di disoccupazione si registrerebbe una crescita degli iscritti al sistema formativo: per evitare gli effetti negativi della mancanza di lavoro si entrerebbe nella scuola come in un parcheggio in attesa di uscirne al momento propizio. Al contrario nelle fasi di piena occupazione gli effettivi del sistema formativo rimarrebbero stabili o diminuirebbero. Di fatto però il rapporto negativo non è sempre vero: negli Stati Uniti l'espansione dell'istruzione superiore dopo la seconda guerra mondiale è avvenuta in un periodo di piena occupazione.

A sua volta la teoria della *soglia educativa* ipotizza rapporti differenziati secondo il livello scolastico (Karabel e Halsey, 1977). La soglia sarebbe costituita dal titolo dell'obbligo che ha scarso valore nel mercato del lavoro; sarebbe invece la formazione post-obbligatoria a determinare la variazione dei redditi man mano che cresce di livello. Pertanto, la teoria del capitale umano offrirebbe indicazioni valide per i gradi superiori del sistema scolastico mentre le altre teorie servirebbero per quelli inferiori. Rimane tuttavia l'obiezione di Collins che la scuola elementare di massa precede il decollo industriale.

Le indicazioni che vengono dalla *letteratura più recente* circa l'incidenza dell'educazione sullo sviluppo economico attestano un superamento delle posizioni più negative del passato e il raggiungimento di una prima sintesi

(Saha e Fägerlind, 1994). Tuttavia, la relazione è tutt'altro che semplice e diretta: in altre parole non esistono automatismi per cui si possa affermare che qualsiasi investimento nel settore formativo conduca necessariamente ai risultati voluti e, pertanto, non sono da escludere casi di eccessiva fiducia nelle strategie educative o di una scelta di modalità sbagliate di intervento formativo. Al tempo stesso va dichiarato con forza che non è pensabile per un paese realizzare una politica per lo sviluppo senza il sostegno di una popolazione adeguatamente formata, in particolare se si tiene conto dell'attuale fase di esplosione delle conoscenze e di espansione della tecnologia. Pertanto, si può dire che l'educazione è il fattore principale dello sviluppo a condizione che la sua traduzione in un progetto concreto corrisponda alle esigenze proprie di ciascun paese.

2. RAPPORTI TRA SCUOLA, FP E MONDO DEL LAVORO

Tali rapporti si giocano anzitutto a livello di *socializzazione lavorativa*, cioè del processo attraverso il quale la persona acquisisce la propria identità professionale (Ribolzi, 1988). Nella situazione attuale si qualifica per due caratteristiche principali: è un processo continuo che comporta cambiamenti e sviluppi per cui non si può parlare di una identità sostanzialmente raggiunta nella fase iniziale della vita e non più modificabile; inoltre, nella società post-industriale, percorsa da rapide trasformazioni, un altro aspetto fondamentale va identificato nella disponibilità al cambio.

Prima degli anni '70 era opinione comune che la famiglia e la scuola esercitavano una incidenza notevole sulla formazione dell'identità professionale che, tra l'altro, avveniva sostanzialmente nella prima infanzia. Ora le posizioni sono più articolate. Anzitutto, il ruolo maggiore sarebbe svolto dal primo lavoro e dalle agenzie di socializzazioni emergenti come i mass media. *La scuola e la famiglia hanno ridotto la loro incidenza*, anche se questa non è scomparsa; la ragione della perdita di influenza andrebbe ricercata nella incapacità delle due agenzie di anticipare concretamente i futuri ruoli lavorativi a causa della separazione tra il luogo di abitazione della famiglia e quello del lavoro e a motivo del carattere astratto delle informazioni che la scuola fornisce circa le occupazioni.

La socializzazione lavorativa implica la formazione di un'immagine globale del mondo del lavoro e di un insieme di aspettative riguardanti il proprio lavoro personale; a sua volta il sistema produttivo coltiva determinate attese nei confronti di coloro che intendono inserirsi al proprio interno. *L'aspettativa più diffusa tra i giovani* nei confronti della scuola è che un grado elevato di istruzione garantisca un lavoro non manuale qualificato. Come si sa, tale attesa si scontra con la realtà dura della disoccupazione intellettuale; nonostante ciò, la scuola rimane una condizione necessaria per l'accesso a posizioni elevate, anche se non sufficiente.

Quanto alle *attese del sistema produttivo*, va anzitutto segnalato un cam-

biamento di fondo che si è verificato negli anni '80: si è infatti passati da una sfiducia generalizzata nei confronti della scuola alla convinzione di un rapporto positivo tra il potenziamento della qualità dell'insegnamento, dei programmi e dell'apprendimento e lo sviluppo economico e sociale (Confindustria e Assolombarda, 1992). Nel mondo imprenditoriale si è creata una convergenza sull'assunto che nei prossimi decenni si assisterà a una esplosione delle conoscenze e a una grande diffusione del sapere scientifico: pertanto, la formazione di risorse umane soprattutto di eccellenza è destinata a diventare un nodo essenziale delle politiche di sviluppo delle società post-industriali. Un'altra tendenza che si riscontra consiste nell'importanza crescente che viene data alla socializzazione ai valori, alla formazione culturale di base, rispetto alla preparazione tecnica. Va poi sottolineato che è venuta meno la stabilità delle esigenze formative delle imprese per cui è difficile determinare la domanda del mercato del lavoro.

Pertanto, quale è il ruolo che si prospetta per la scuola nella *transizione alla vita attiva*? Certamente essa ha perduto la posizione centrale e monopolistica che aveva avuto in passato e la sua azione va inserita in un quadro di educazione permanente. La sua funzione tenderà a concentrarsi sempre di più nella formazione generale, mentre condividerà in misura sempre maggiore con altre agenzie la responsabilità di trasmettere competenze tecniche.

Quanto alla *FP*, prendo le mosse dallo stesso documento del governo sui cicli. "Occorre peraltro superare la concezione finora dominante [...] che la formazione professionale sia una scelta riservata agli espulsi dal sistema scolastico, ai disadattati, a coloro che trovano difficile inserimento nel mondo del lavoro [...]. Questa immagine unilaterale e assai riduttiva della formazione professionale era già da più di un secolo in contrasto con la creazione di istituti di formazione professionale a livello secondario e terziario ed è ora in netto contrasto con la realtà stessa delle politiche della formazione dell'Unione Europea e di tutti i suoi stati membri [...]" (Ministero della Pubblica Istruzione, 1997, pp.19-20).

In ogni caso, del sistema formativo la *FP* è parte legittima e non sussidiaria, in quanto essa costituisce una variabile determinante della crescita socio-economica. La *FP* è il sottosistema formativo che per esempio, nel nostro paese, si qualifica per la più grande concretezza in quanto opera nello snodo tra domanda e offerta di lavoro; in particolare essa interviene nella fase di raccordo fra tre gruppi di sistemi: produttivo e scolastico; lavorativo e formativo; della stratificazione sociale e della promozione degli strati più deboli della società. Inoltre, presenta un grado notevole di flessibilità e di apertura verso il contesto esterno, anche se non sempre nella misura voluta. Secondo poi i diagrammi di flusso disegnati dal Rapporto Censis del 1994 il 18% circa di una leva si iscrive alla *FP* in diversi momenti del percorso formativo e a vari livelli (Censis, 1994). Inoltre, come si vedrà più ampiamente in seguito, su 518.534 posti di lavoro previsti per il prossimo biennio dalle imprese il 16.7% richiederanno una qualifica professionale (Censis, 1997).

"Il sottosistema della formazione professionale regionale, attraverso svi-

luppi successivi, si è strutturato per rispondere ad una pluralità di esigenze formative che potenzialmente coprono tutte le transizioni che le persone si trovano a vivere lungo l'arco della vita: dalla formazione per il lavoro alla transizione studio-lavoro, dal lavoro al lavoro, mediante percorsi di formazione; post diploma e post laurea, per soggetti disoccupati; per occupati; per soggetti a rischio di marginalità sociale e culturale" (Formazione Professionale regionale, documento Berlinguer, accordo per il lavoro, 1997, pp.109-110). In altre parole, la FP costituisce la *seconda gamba* del sistema formativo insieme con il sottosistema di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione.

3. GIOVANI E SITUAZIONE OCCUPAZIONALE

Le trasformazioni che si sono prodotte nella domanda e nella produzione dei beni hanno comportato *cambiamenti profondi* anche nei mercati del lavoro dei vari paesi secondo la loro posizione nella nuova economia mondiale (Butera, 1989; Carnoy et alii, 1993). Un numero crescente di lavori si situa nei comparti della tecnologia avanzata o in quelli dell'industria e dei servizi tradizionali che sono stati ristrutturati proprio al fine di potersi avvalere delle nuove tecnologie. E' un ambito in cui la ricerca e lo sviluppo sono decisivi e che richiede nei ruoli più importanti personale capace di innovazione. In aumento sono anche quelle occupazioni che domandano flessibilità, cioè l'abilità di prendere decisioni non routinarie; inoltre, in questo settore il bisogno di aggiornamento può essere continuo perché i lavori risultano in costante mutamento.

Un altro trend consiste nella possibilità che nel corso dell'attività professionale si debba *cambiare più volte occupazione* a causa dell'aumento della competitività e della necessità di continue ristrutturazioni delle imprese. In aggiunta, si diffonde il part-time e i contratti di prestazione d'opera per cui in generale le occupazioni sono molto meno garantite che nel passato. Generalmente è in crescita la presenza nel mercato del lavoro delle donne che svolgono molte delle nuove professioni nei settori dei servizi e della tecnologia avanzata (Tueros, 1994).

Il problema più grave è costituito generalmente dalla *disoccupazione*. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, questa è cresciuta dal 10,2% del 1993, al 12% del 1995, al 12,2% del gennaio del 1996 fino al 12,4% del gennaio del 1997; in valori assoluti il numero degli occupati è rimasto sostanzialmente invariato tra gli ultimi due anni (da 19.833.000 e 19.824.000), mentre quello dei disoccupati è salito da 2.756.000 a 2.809.000 (Mastragostino, 1997, Censis, 1997). Tali dati potrebbero essere fuorvianti se non viene ricordato che il tasso è il 21,8% al Meridione in paragone al 10,6% al Centro e al 7,1% al Nord e che raggiunge tra i giovani il 34% (55,9% nel Sud).

Eppure il lavoro è visto o vissuto da questi ultimi come un elemento che ha una sua *rilevanza* significativa all'interno del proprio progetto di vita, ben-

ché minore della famiglia, del ragazzo/a e degli amici, ed appare fortemente intrecciato con il valore del riconoscimento di sé e del proprio ruolo (Buzzi, Cavalli e de Lillo, 1997; Donati e Colozzi, 1997). Infatti, l'esigenza globale propria del giovane di sentirsi apprezzato e ritenuto responsabile nelle proprie scelte diviene tanto più vitale quanto più tende a concretizzarsi in una richiesta di riconoscimento professionale. L'inserimento nell'occupazione si ricollega pertanto a questo bisogno fondamentale di valorizzazione delle proprie potenzialità propositive e costruttive. Tale concezione positiva del lavoro è accompagnata però da una visione realistica delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro e dalla necessità di acquisire un'adeguata preparazione culturale e professionale.

Al tempo stesso, si sa che nel mondo giovanile è in atto una revisione della *cultura del lavoro*. Questa appare sempre più caratterizzata: dalla perdita di centralità dell'etica del lavoro; da una maggiore attenzione agli affetti, ai rapporti con le persone, agli interessi individuali, rispetto al lavoro, come elementi su cui fondarsi per dare un senso alla vita.

Secondo il quarto rapporto IARD, tra i giovani occupati crescono nel periodo 1992-96 i molto *soddisfatti* del lavoro svolto (Buzzi, Cavalli e de Lillo, 1997). Il dato viene spiegato ipotizzando che, tenuto conto della difficile situazione occupazionali, essi si considerino dei privilegiati. Anche gli insoddisfatti crescono e probabilmente tale polarizzazione va spiegata solo da motivi contingenti relativi alla condizione del mercato del lavoro.

Le problematiche che i giovani incontrano nel trovare un lavoro si giustificano anche per i seri limiti riscontrabili nelle politiche dirette a facilitare l'entrata per la prima volta nel mondo del produttivo. Sempre il quarto rapporto IARD ha evidenziato che le *strategie per reperire un'occupazione* consistono principalmente nelle conoscenze personali: nel 30.7% dei casi l'aiuto viene dai familiari e nel 30.6% da amici e conoscenti. Neppure un quinto ha conseguito il lavoro muovendosi da solo, mentre i canali pubblici sembrano essere del tutto inutili.

La stessa indagine mette in risalto che dal 1992 è diminuita la tendenza tra i giovani lavoratori alla *riduzione dell'orario di lavoro* a costo di una corrispondente diminuzione dello stipendio - dal 59% degli intervistati al 17%. Probabilmente nel periodo si deve essere abbassata la gratificazione per la retribuzione ottenuta anche per effetto delle difficoltà in cui si è imbattuta l'economia del nostro paese durante questi anni.

Un dato interessante è costituito dalla *crescita della domanda di formazione-lavoro tra i giovani* (Censis, 1997). Il 10.3% dei maschi alla visita di leva afferma di studiare e lavorare allo stesso tempo e la metà circa degli iscritti al diploma universitario svolge contemporaneamente qualche attività lavorativa. La distribuzione non è uniforme su tutto il territorio nazionale, ma cresce al Sud (14.9%) rispetto al Centro (8.4%) e al Nord (6.9%), correlandosi con la situazione occupazionale; al contrario, il fenomeno non sembra dipendere dalla condizione economica della famiglia, almeno in maniera esclusiva. In proposito va tenuta presente la crisi in cui si trovano gli stru-

menti normativi disponibili, l'apprendistato e i contratti di formazione-lavoro, il primo in costante decremento dal 1990 e i secondi in diminuzione fino al 1993, anche se registrano una ripresa successiva che, però, è molto al di sotto dell'espansione del decennio precedente. Entrambe le strategie sono state utilizzate come strumento di facilitazione dell'inserimento nel mondo del lavoro, mentre hanno perso del tutto o quasi la componente formativa.

4. PROSPETTIVE SULL'OCCUPAZIONE

Tali prospettive, soprattutto nel lungo termine, dipendono dalla direzione che la nostra società prenderà nel futuro. Sulla base degli studi più recenti in materia si possono prevedere *quattro scenari* (Raivola, 1994; Bengtsson, 1993; Isfol, 1996). Il primo è quello dello *sviluppo senza occupazione*: il sistema produttivo si espande, ma non è capace di assicurare il pieno impiego. Tale previsione si fonda sull'apparente paradosso sperimentato negli ultimi anni in molti paesi occidentali che hanno attraversato una fase anche lunga di sviluppo economico accompagnata da alti tassi di disoccupazione.

Un secondo scenario viene identificato con la *società del tempo libero*. In questo caso tutti hanno un'occupazione che, però, assorbe una parte minoritaria del proprio tempo in quanto i lavori relativamente poco numerosi vengono equamente distribuiti fra tutti gli interessati, riducendo di molto le ore di lavoro.

Un terzo scenario può essere definito come la *società del volontariato*. Il concetto di lavoro non va ristretto agli impieghi pagati, ma si estende a tutte le attività sociali, economiche o mentali che producono valore aggiunto. Nel mondo il da fare non manca, molto al di là delle occupazioni retribuite.

Un ultimo scenario ipotizza il ritorno al *pieno impiego* come effetto del recupero di vitalità del mercato. Le nuove tecnologie in un primo momento possono mettere in crisi l'occupazione, particolarmente la meno qualificata, ma nel lungo periodo dovrebbero cambiare il modo con cui operano le nostre economie e, possedendo un potenziale considerevole per l'aumento della produttività, accrescere lo sviluppo e l'occupazione. L'incidenza relativamente modesta che finora esse hanno esercitato si spiegherebbe con l'incapacità dei nostri sistemi produttivi di far seguire alla loro introduzione le necessarie innovazioni nei luoghi di lavoro e di potenziare gli investimenti nello sviluppo delle risorse umane. Secondo questa scuola di pensiero il vero ostacolo alla crescita anche dell'occupazione andrebbe ricercato nello sviluppo insufficiente del capitale umano a livello micro e macro e, più a monte, nelle carenze del sistema formativo. Il quarto scenario sembra non solo il più plausibile, ma anche il più umano; esso, tra l'altro, ha ricevuto il sostegno dell'OECD, l'Organizzazione internazionale per la cooperazione e lo sviluppo economico che raggruppa i 24 paesi più industrializzati dell'Occidente (Bengtsson, 1993).

A giudizio del rapporto su istruzione e formazione della Commissione

Europea, la ricaduta principale sulla formazione delle tendenze evidenziate in campo occupazionale consiste in una domanda indirizzata al sistema formativo di *sviluppare l'attitudine al lavoro e all'attività* (Cresson e Flynn, 1996). A questo scopo sarà necessario fornire ai giovani una combinazione equilibrata di conoscenze di base, di competenze tecniche e di atteggiamenti sociali e ciò può avvenire sia nella scuola, sia nella FP, sia nelle imprese.

Tav. 1 - Assunzioni previste nelle imprese italiane per livello istruzione - anni 1997-1998 (in VA e %)

LIVELLO DI ISTRUZIONE							
	Assunzioni previste	Laurea	Diploma	Qualifica	Licenza Media	Non istruzione	Totale
Industria	281.807	5,8		19,5	38,3	11,2	100,0
Servizi	236.927	10,0	38,6	13,4	21,4	16,7	100,0
Classi dimensionali:							
1-9 dipendenti	211.748	2,8	29,4	18,1	44,5	5,2	100,0
10-49 «	106.176	6,6	28,0	18,0	38,9	8,5	100,0
50-199 «	81.459	11,2	32,5	15,2	12,2	28,9	100,0
200 oltre «	119.151	15,0	37,0	14,0	10,9	23,1	100,0
Livelli inquadram.: dirigenti	3.938	87,4	12,6	0,0	0,0	0,0	100,0
quadri/imp.	163.191	22,4	69,6	8,0	0,0	0,0	100,0
operai	351.405	0,0	13,8	20,9	45,1	20,2	100,0
Nord-Ovest	166.773	10,7	33,8	16,6	24,7	14,3	100,0
Nord-Est	150.360	5,9	30,7	19,8	26,8	16,8	100,0
Centro	91.863	9,2	31,3	13,7	32,1	13,7	100,0
Sud e Isole	109.538	4,4	28,5	15,1	43,3	8,6	100,0
Totale generale	518.534	7,7	31,3	16,7	30,6	13,7	100,0

Fonte: Censis

I risultati di una recente indagine condotta nel nostro paese su 89.776 imprese sembrerebbe in un certo senso dar ragione all'ultimo degli scenari elencati sopra, anche se in negativo (Censis, 1997). La *domanda di formazione delle aziende* per i posti di lavoro da loro ipotizzati nel prossimo biennio implica solo nel 40% dei casi un livello di istruzione secondario o superiore: più specificamente il 7,7% richiede una laurea e il 31,3% un diploma di secondaria superiore (cfr. Tav.1). Al contrario, il 30,6% si contenta della licenza media e il 13,7% non attribuisce nessuna rilevanza al titolo di studio. La domanda di personale qualificato è più elevata nei servizi, nelle imprese con più dipendenti e al nord-ovest. In sostanza, l'opinione sostenuta sul piano teorico dal mondo imprenditoriale circa la necessità di innalzare gli standard

di formazione della forza lavoro non trova riscontro nel loro comportamento pratico: la domanda di forza lavoro qualificata si pone a livelli più bassi della offerta, mettendo in risalto la configurazione ancora elementare dei profili maggiormente richiesti dalle aziende.

Una indicazione confortante viene dal dato sulle *qualifiche professionali* che sono richieste nel 16.7% delle assunzioni previste, dimostrando come si è detto sopra la rilevanza che conserva la FP (cfr. Tav. 1). Passando ai particolari, va tenuto presente che le più ambite sono quelle ad indirizzo tecnico-industriale che ammontano ad oltre il 40% del totale, mentre scarsa considerazione viene mostrata per i settori tecnico-artistici (3.2%), amministrativo-aziendali (1.7%) e turistico-alberghieri (2.7%). Requisiti ulteriori sono nel 55% dei casi una precedente esperienza di lavoro, nella metà quasi successivi interventi formativi in azienda, in un terzo circa il possesso di una competenza trasversale come le lingue straniere e in più di un quarto quello della informatica.

5. VERSO UN SISTEMA DI FORMAZIONE PERMANENTE: A CONFRONTO CON L'ARTICOLATO DEL GOVERNO

A mio parere, la concretizzazione in Italia del quarto scenario comporta la realizzazione di un sistema di *formazione permanente* che dovrebbe prevedere la seguenti misure:

1) **realizzazione di un sistema formativo integrato** nel senso che l'istruzione va ridisegnata in modo unitario, recependo la pluralità dei canali e delle agenzie formative esistenti, non come anomalie, ma come una "risorsa". L'integrazione va realizzata tra i sottosistemi statale, non statale, della FP e dell'Università.

Come si sa, lo "scuolacentrismo" degli anni '50 e '60 è stato sostituito a partire dalla decade '70 dal "*poli-centrismo*". Infatti, lo sviluppo integrale dell'uomo richiede il coinvolgimento lungo l'intero arco della vita, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative (famiglia, mass media, imprese, associazioni, chiese...) in una posizione di pari dignità formativa, anche se ciascuna di esse interverrà in tempi e forme diverse secondo la propria natura, la propria metodologia e i propri mezzi. Inoltre, accanto allo Stato, tutti i gruppi, le associazioni, i sindacati, le comunità locali e i corpi intermedi devono assumere e realizzare la responsabilità educativa che compete a ciascuno di loro.

Alle ragioni enunciate sopra va aggiunto che la società odierna si caratterizza per la *complessità* sempre più spinta di strutture, procedure, contenuti. Tale complessità comporta il venire meno di ogni pretesa monopolistica di qualsiasi istituzione. In altre parole, non è possibile soddisfare l'attuale molteplicità di bisogni con risposte uniformi o strutture unitarie, ma l'offerta va diversificata il più possibile attraverso un intervento a rete. La società

complessa è anche una società a-centrica: in altre parole si qualifica per la mancanza di un unico centro e per la sua sostituzione con una pluralità di centri. Il fenomeno si riflette sul piano micro in quanto la persona stenta a trovare un quadro di riferimento unitario, organico, coerente e ordinato nel quale situare la propria vita. Siccome il fornire tale quadro di riferimento è compito primario dell'educazione, bisognerà che il policentrismo formativo sia accompagnato dalla realizzazione di un *vero sistema*.

L'articolo del governo *assume* decisamente questo orientamento. Infatti, all'art. 1 afferma che "il sistema di istruzione e di formazione si articola in: a) scuola dell'infanzia, istruzione primaria e secondaria; b) formazione professionale; c) formazione superiore non universitaria; d) istruzione superiore universitaria; e) formazione continua". L'unico *problema* è che tale sistema non si presenta integrale perché la scuola non statale non viene menzionata come uno dei suoi sottosistemi;

2) sull'esempio di altri paesi della Comunità Europea, **innalzamento della durata dell'istruzione obbligatoria** a complessivi dodici anni di cui dieci a tempo pieno e due anche a tempo parziale in alternanza formazione-lavoro, se si vuole veramente assicurare ai giovani quell'ampia formazione di base idonea a promuovere la crescita personale, l'orientamento, la prosecuzione degli studi, l'inserimento nell'attività lavorativa e la partecipazione responsabile alla vita democratica. Infatti, i giovani che subito dopo il completamento dell'obbligo vogliono inserirsi nel mondo del lavoro vanno aiutati nella ricerca di un'occupazione attraverso i contratti di apprendistato e sostenuti nell'esercizio del mestiere da un completamento a tempo parziale della formazione culturale e professionale. L'introduzione dell'obbligo a tempo parziale dovrebbe sia essere focalizzato sulla FP sia costituire la premessa alla statuizione del diritto-dovere per tutti della qualifica per poter lavorare.

Mi sembra che l'articolato vada *in questa direzione*. Bisogna tuttavia dire che la strategia di assicurare a tutti coloro che escono dopo 10 anni un contratto di apprendistato non viene indicata esplicitamente nel documento, mentre la scelta dell'obbligo a tempo parziale lo richiederebbe opportunamente;

3) **riconoscimento del ruolo paritario della FP**. Del sistema formativo integrato la FP è parte legittima, non sussidiaria. E' opportuno pertanto che la FP diventi un canale percorribile di pari dignità anche per soddisfare l'obbligo di istruzione perché essa offre un approccio più concreto e sperimentale ad una porzione consistente di alunni al fine di acquisire gli standard culturali fissati per l'istruzione dell'obbligo. Tale possibilità non va vista come un "compromesso", ma come un ampliamento reale del "diritto alla formazione", nel senso di un avvicinamento a quella "equivalenza dei risultati" — piuttosto che dei programmi, dei contenuti o delle strutture — oggi internazionalmente affermata come principio cardine dei sistemi educativi. La pari dignità della FP candida inoltre questo segmento a ottenere un sostegno

adeguato non solo per i corsi di I livello ma anche per quelli di II, per i corsi di formazione-lavoro, per quelli post-qualifica e post-diploma e per la formazione continua, in modo che l'offerta di FP non sia rivolta più prevalentemente a un'utenza giovane, ma si apra a diverse fasce di destinatari dai giovani agli adulti in differenti situazioni di studio e di lavoro.

Il riconoscimento della FP *nell'elevazione dell'obbligo* da parte dell'articolato del governo è apprezzabile soltanto nel senso che il documento non la esclude; *non è invece accettabile* per la modalità scelta in quanto non prevede la FP come canale percorribile di pari dignità. In altre parole la proposta governativa confina la FP in una condizione ancillare, subordinata, accidentale e condizionata, per cui viene ridotta a una semplice appendice di laboratorio della scuola. Al contrario, la FP, pur con le opportune garanzie sul piano culturale, che tuttavia non la devono snaturare, va mantenuta nell'obbligo in una condizione di eguaglianza con la scuola.

È pienamente valido nell'articolato il riconoscimento della FP *come sottosistema* formativo alla pari con la scuola. Inoltre, si accetta che la frequentazione positiva di segmenti della FP comporta l'acquisizione di crediti che potranno essere fatti valere per l'ingresso nell'istruzione. La formazione superiore non universitaria sembra poi affidata prioritariamente alla FP dato che essa non è immaginata in continuità con la scuola secondaria, anche se questa potrà partecipare alla attivazione di tale sottosistema.

Rimangono tuttavia *non chiarite* alcune questioni importanti. L'introduzione dell'obbligo a tempo parziale avrebbe dovuto essere focalizzato sulla FP, mentre se è vero che essa partecipa, il suo intervento potrebbe essere messo sotto tutela della istruzione professionale attraverso l'integrazione. Inoltre, l'articolato non cita più aree che erano state attribuite alla FP nel documento del gennaio e dal Ministro nella audizione parlamentare del 20.6.96, quali: l'apprendistato e i contratti f/l; l'alternanza formazione e lavoro; l'arricchimento, l'integrazione e la specializzazione nel corso dei trienni della SSS; l'orientamento e il recupero delle situazioni difficili. Sarebbe grave se la FP ne fosse esclusa. Anche la formazione continua risulta invasa dalla scuola;

4) varo della riforma della secondaria superiore che assicuri l'ampliamento e il rafforzamento della formazione culturale entro ambiti di studio orientati verso un ampio ventaglio di sbocchi professionali. Più in particolare, si tratta di eliminare la marcata gerarchizzazione fra i vari tipi di SSS, di razionalizzare il numero degli indirizzi oggi esistenti, di portare la durata a 4 anni in linea con la media dell'Unione Europea quanto all'età di completamento della SSS, di dare adeguato spessore alla componente culturale generale e alla professionalità di base, di introdurre nei piani di studio un'area comune e una pluralità di indirizzi, di inserire nei piani di studio discipline richieste dallo sviluppo culturale e sociale, di prevedere metodologie rispettose della centralità degli alunni e della dignità degli studi, di porre alla base di tutto la logica dell'autonomia e del progetto.

A questo punto intendo prendere posizione sulla *rottura* che il documento di lavoro del governo introduce sul piano strutturale rispetto alle linee tradizionali di tendenza entro le quali si è mossa la riforma del nostro sistema formativo. A mio parere tale cambiamento di direzione crea più problemi di quelli che vuole risolvere.

Ricordo anzitutto che in Europa, a partire dagli anni '80, la priorità nelle riforme viene data alle *innovazioni qualitative* sulle strutturali. I cambi nelle strutture si possono attuare senza problemi quando si è proceduto a un rinnovamento qualitativo, mentre i primi da soli difficilmente riescono ad elevare la qualità. Più specificamente, dato che i risultati formativi sembrano entro certi limiti relativamente indipendenti dagli aspetti strutturali, l'attenzione viene concentrata prevalentemente sugli obiettivi, i contenuti e i metodi.

La riforma strutturale proposta riguarda per una parte consistente *livelli che sono stati innovati da poco* — le elementari — o che sono bisognosi solo di ritocchi perché il cambiamento, pur apportato da molto tempo, è generalmente considerato ancora valido — la scuola media unica. Inoltre, essa cozza con una impostazione su cui da anni si insiste da parte di tutti i progetti di riforma e che è entrata ormai nella mentalità degli insegnanti (il modulo 5+3+2+3): a questo punto si corre il rischio di una resistenza passiva da parte dei docenti e dei sindacati che potrebbe mettere in forse i risultati del mutamento voluto. Per non parlare poi dello spreco di energie che si sono profuse nella Commissione Brocca e le cui proposte verrebbero messe da parte per ricominciare completamente da capo.

Più che cambiare tutto il quadro strutturale, il documento dovrebbe concentrarsi sui *veri problemi* quali la elevazione dell'obbligo, la riforma della secondaria superiore, la creazione di un autentico e serio canale di FP, lo sviluppo e la sistemazione dei corsi post-secondari, la realizzazione di un vero sistema di formazione continua, l'elevazione della qualità dell'insegnamento e dell'organizzazione scolastica. Ciò non significa che il testo del governo non contenga *proposte interessanti*: soltanto che queste possono essere valorizzate anche nell'attuale quadro strutturale. Mi riferisco in particolare: alla eliminazione di barriere troppo rigide fra i diversi ordini e gradi di istruzione; alla messa a regime dei risultati della commissione parlamentare di verifica della riforma delle elementari; alla introduzione nella scuola media di opzioni già a partire dal secondo anno per eliminare l'attuale uniformità di offerta e più in generale all'adeguamento dei suoi programmi; all'allineamento della età terminale della SSS ai 18 anni come nel resto d'Europa;

5) introdurre i corsi post-secondari per fornire la formazione professionale a livello di specializzazione spinta. Pertanto, le caratteristiche di un sistema post-secondario potrebbero essere le seguenti: formazione di tecnici specialistici di livello medio-alto; gestione da parte di una rete di soggetti istituzionali interessati (le Regioni, gli enti di formazione e il Ministero del Lavoro; il Ministero della PI e le istituzioni scolastiche; il MURST; le impre-

se e i sindacati) con il coordinamento assicurato dalle Regioni nel quadro di accordi di programma; stretto rapporto con l'evoluzione della domanda; definizione di una cornice consistente in una legge-quadro nazionale e in una programmazione nazionale per la formazione continua; predisposizione di una struttura e di un'organizzazione flessibili; promozione dell'integrazione delle risorse sia finanziarie, sia di docenti; istituzione di un organismo, dotato di competenze tecniche e di autorità scientifica, per l'assistenza tecnica, la validazione e il controllo dei corsi.

Da questo punto di vista non si può non *consentire* con l'introduzione da parte dell'articolato del governo dei corsi post-secondari per fornire la formazione professionale a livello di specializzazione spinta dato che questa non viene più offerta dalla secondaria superiore che, invece, impartirà la professionalità di base: tale spostamento si giustifica tra l'altro con l'esplosione delle conoscenze e della tecnologia;

6) potenziamento dell'orientamento scolastico-professionale sia come dimensione essenziale dei processi di insegnamento-apprendimento sia come offerta di servizi efficaci. Tale attività va attuata dando anzitutto priorità alla valenza formativa che significa scelta della centralità del giovane e finalizzazione all'autorientamento. Si tratta, in altri termini, di elaborare un percorso di maturazione in cui i vari aspetti della personalità dell'individuo — interessi, attitudini, valori, capacità, competenze ed esigenze del mondo produttivo — si chiariscono piano piano al giovane e lo aiutano a delineare un iter in sintonia con le finalità che egli intende liberamente perseguire. Inoltre si dovranno al tempo stesso perseguire finalità di studio/pianificazione in funzione delle "reali" opportunità formativo-occupazionali offerte dal mercato del lavoro locale;

7) realizzazione di un sistema di formazione continua o di alternanza formazione/lavoro che dovrebbe comprendere percorsi di riqualificazione, riconversione e mobilità. Essa va immaginata in stretta connessione con gli altri percorsi in particolare con la FP a cui va riconosciuto uno spazio adeguato. Inoltre, presuppone una contrattazione tra le parti sociali, richiede la presenza di incentivazioni ed esige la definizione della qualità dell'offerta. In proposito ricordo che la legge Bassanini n.59/97 prevede che le istituzioni scolastiche possano realizzare percorsi formativi per gli adulti e partecipare a programmi di raccordo con il mondo del lavoro in collaborazione con le Regioni; inoltre, gli accordi tra governo e parti sociali si spingono fino a delineare la predisposizione di percorsi strutturati di formazione continua, trasferendo gradualmente ed integralmente a questa prospettiva strategica il contributo dello 0.30% già a carico delle aziende (Ransenigo, 1997).

Mi sembra che il documento del governo *vada nel senso* sia di rafforzare l'orientamento sia di realizzare la formazione continua.

In conclusione, bisogna superare lo scollamento tra scuola, FP, Università e sistema delle imprese e avviare una collaborazione e una integrazione

feconda tra i diversi sottosistemi per dare ai giovani quella cultura professionale che dovrebbe consentire loro di entrare da protagonisti anche nel mondo del lavoro del terzo millennio.

BIBLIOGRAFIA

- BARGAGLI M. et alii, *Scuola e mercato del lavoro*, Bologna, Il Mulino, 1973.
- BARGAGLI M. (Ed.), *Istruzione legittimazione e conflitto*, Bologna, Il Mulino, 1978.
- BENADUSI L., *Scuola, riproduzione e mutamento*, Firenze, La Nuova Italia, 1984.
- BENGTSSON J., *The Interaction between Education and the Economy*, CELED/CSCCE (93) 9, Strasbourg, Council of Europe, 17 November 1993.
- BESOZZI E., *Elementi di sociologia dell'educazione*, Roma, NIS, 1993.
- BOWLES S. - H. GINTIS, *L'istruzione nel capitalismo maturo*, Bologna, Zanichelli, 1979.
- BUTERA F., *Dalle occupazioni industriali alle nuove professioni*, Milano, Angeli, 1989.
- BUZZI C. - A. CAVALLI - A. DE LILLO (Edd.), *Giovani verso il duemila. Quarto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- CAFFELLO F.S. - M. DEI - M. ROSSI (Edd.), *L'immobilità sociale*, Bologna, Il Mulino, 1982.
- CARNOY M. et alii, *Reflections on the New World Economy in the Information Age*, University Park Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1993.
- CAVALLI A. - A. DE LILLO (Edd.), *Giovani anni '90. Terzo rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- CENSIS, *28° rapporto sulla situazione sociale del paese. 1994*, Milano, ANGELI, 1994.
- CENSIS, *31° rapporto sulla situazione sociale del paese. 1997*, Milano, ANGELI, 1997.
- COBALTI A., *Sociologia dell'educazione*, Milano, Angeli, 1988.
- COLLINS R., *Sociologia*, Bologna, Zanichelli, 1980.
- CONFINDUSTRIA E ASSOLOMBARDA, *Emergenza formazione*, Roma, SIPI, 1992.
- CRESSON E. - P. FLYNN, *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, Bruxelles, Commissione Europea, 1996.
- DELORS J. et alii, *L'éducation. Un trésor est caché dedans*, Paris, Editions Unesco/Editions Odile Jacob, 1996.
- DONATI P. - I. COLOZZI (Edd.), *Giovani e generazioni*, Bologna, Il Mulino, 1997.
- FEMMINIS S., *La condizione giovanile in Italia nel Rapporto IARD 1996*, in "Aggiornamenti Sociali", 48 (1997), n. 3, pp. 245-256.
- Formazione Professionale regionale, documento Berlinguer, accordo per il lavoro*. Documento CONFAP approvato dal Consiglio di Presidenza Roma, 6 marzo 1997, in "RESSEGNA CNOS", 13 (1997), n.2, pp.109-113.
- GALGAND A., *La qualità totale*, Milano, Edizioni Il Sole-24 ore, 1992.
- ISFOL, *Rapporto ISFOL 1995*, Milano, Angeli, 1995.
- ISFOL, *Rapporto ISFOL 1996*, Milano, Angeli, 1996.
- ISFOL, *Rapporto ISFOL 1997*, Milano, Angeli, 1997.
- KARABEL J. - A.H. HALSEY (Edd.), *Power and Ideology in Education*, New York, Oxford University Press, 1977.
- MALIZIA G., *Riordino dei cicli e sistema formativo integrato*, in "Rassegna CNOS", 13 (1997), n. 2, pp. 33-45.
- MASTAGOSTINO B., *Disoccupazione, crescita senza freni*, in "Avvenire", (Giovedì 27 marzo 1997), p. 9.
- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, *Riordino dei cicli scolastici (documento di lavoro)*, Roma, gennaio 1997.
- PASSERON J.-C., *L'inflazione dei titoli scolastici sul mercato del lavoro e il mercato dei beni simbolici*, in: CAFFELLO F.S. - M. DEI - M. ROSSI (Edd.), *L'immobilità sociale*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 297-327.

- RAIVOLA R., *Education for Work in Post-Industrial Society*, The 16th CESE Conference, Copenhagen, June 26-30, 1994.
- RAKSENIGO P., *Il sistema di formazione professionale regionale dagli accordi tra Governo e Parti Sociali al documento Berlinguer*, in "Rassegna CNOS", 13 (1997), n. 2, pp. 15-32.
- RIBOLZI L., *Processi formativi e struttura sociale*, Brescia, La Scuola, 2 ed, 1988.
- RIBOLZI L., *Sociologia e processi formativi*, Brescia, La Scuola, 1993.
- SAHA L.J. - I. FÄGERLIND, *Education and Development*, in T. HUSEN - T.N. POSTLETHWAITE (Edd.), *The International Encyclopedia of Education*, Oxford, Pergamon Press, 2 ed., 19494, pp. 1648-1655.
- TUFROS M., *Education and Informal Labor Markets*, in T. HUSEN - T.N. POSTLETHWAITE (Edd.), *The International Encyclopedia of Education*, Oxford, Pergamon Press, 2 ed, 1994, 1676-1681.
- VANISCOTTE F., *L'Europa dell'educazione*, Brescia, La Scuola, 1994.

PIERLUIGI
CASTAGNETTI
deputato al Parlamento Europeo
Capo della delegazione italiana
del PPE (Partito Popolare Europeo)

Agenda 2000: è possibile un'Europa più forte e più ampia?*

1. Introduzione

L'interrogativo che figura nel titolo di questo articolo è tratto da *Agenda 2000*, cioè dalla **comunicazione che la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo** il 16 luglio scorso¹. In senso proprio, *Agenda 2000* è il documento che raccoglie in un insieme organico le risposte alle richieste del Consiglio europeo di Madrid del dicembre 1995 **sulle politiche comunitarie da rivedere** o da proseguire e sulla effettiva **ammissibilità dei Paesi che si sono candidati** a entrare nell'Unione.

Benché il documento illustrato da Jacques Santer, presidente della Commissione europea, si esprima in termini di auspicio e non in forma di interrogativi, il **traguardo di un'Europa più forte e più ampia** appare, ad un esame realistico, **tutt'altro che scontato**. Le ragioni del prudente realismo manifestato da molti commentatori sono però riconducibili non tanto al contenuto di *Agenda 2000*, quanto ai riflessi che su tale piano di lavoro possono avere le **incerte conclusio-**

* Per gentile concessione di "Aggiornamenti Sociali" n. 11/1997.

¹ COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Agenda 2000*, 3 voll., Bruxelles 1997.

ni della Conferenza intergovernativa di Amsterdam² e, più in generale, la situazione politica dei Paesi dell'UE (Unione Europea). Non si può negare che in quest'ultimo anno si è attenuato l'entusiasmo europeista, e ciò è legato al fatto che, dopo l'Europa degli ideali e dei vantaggi economici, i cittadini europei hanno conosciuto i "costi" dell'integrazione. Meno giustificabile è invece la seconda e prioritaria ragione del rallentamento del processo d'integrazione, la quale ha un'origine politica, cioè il rifiuto degli Stati membri di cedere parte della loro sovranità.

Ma non è questo il tema del nostro intervento. Vorremmo invece illustrare i caratteri di fondo di quella che, se seguita rigorosamente, potrebbe essere una via per riequilibrare quella sorta di eurorallentamento di cui si diceva. *Agenda 2000*, infatti, pur non essendo un documento di radicale impulso politico a un vero processo d'integrazione, presenta due tratti sicuramente positivi: **non nasconde certe difficoltà, soprattutto di carattere finanziario**, che l'UE avrà di fronte nei prossimi anni, e **ha il coraggio di indicare quali Paesi sono quasi pronti per entrare** fra cinque-sei anni nell'Unione e **quali sono più distanti** da questo obiettivo. Questo programma della Commissione europea non ha natura decisionale, che è propria degli organi politici dell'UE³, ma ha certamente **un forte valore di orientamento delle decisioni che andranno prese nel prossimo quinquennio**, come ha ribadito anche Jacques Santer, che, presentandolo al Parlamento europeo, ha affermato: "il contesto interno ed esterno dell'Unione è in rapida trasformazione: l'Europa deve adeguarsi, evolversi, riformarsi. L'ampliamento rappresenta un disegno storico per l'Europa, ma anche un'opportunità che le viene offerta: per la sua sicurezza, per la sua economia, per la sua cultura, per il posto che le compete nel mondo".

Prendendo spunto da questa affermazione di Santer vorremmo fare un'ultima considerazione introduttiva. È verissimo che una **UE più forte** è un disegno storico e allo stesso tempo un'opportunità; ma è doveroso precisare che un'opportunità comporta sempre, accanto all'eventualità o probabilità di

² Il Consiglio europeo di Amsterdam (16-17 giugno 1997), che ha concluso la Conferenza intergovernativa sulla revisione del Trattato di Maastricht, ha affrontato solo marginalmente il problema, che avrebbe dovuto esserne l'oggetto principale, della riforma istituzionale dell'UE nel senso di una unione politica federale implicante da parte degli Stati membri una cessione di sovranità. Ha prevalso invece il tema dell'unione monetaria. Il Trattato di Amsterdam, messo a punto in giugno, è stato firmato dai 15 ministri degli Esteri degli Stati membri il 2 ottobre. Dovrà ora essere ratificato dai vari parlamenti nazionali.

³ La Commissione europea, dal 5 gennaio 1995, è composta da 20 membri, avendo alcuni Paesi (Italia, Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna) due commissari. Prossimamente, i componenti dovrebbero diventare 15, uno per ogni Paese membro dell'Unione. La *Commissione europea* è l'organo custode del rispetto dei trattati europei e l'elemento trainante dell'Unione; non ha però poteri decisionali veri e propri, i quali spettano al *Consiglio europeo* (che riunisce, di regola due volte all'anno, i capi di Governo e i ministri degli Esteri dei Paesi membri) e il *Consiglio dei ministri dell'Unione Europea* (formato da quei ministri dei Paesi membri competenti per le materie di volta in volta all'ordine del giorno): sono questi due organi che definiscono gli indirizzi politici di fondo e che adottano le principali decisioni relative alla politica comunitaria.

maggiori vantaggi, anche la certezza di **qualche sacrificio** che sia precondizione di quei vantaggi. In una recente stagione l'Italia ha conosciuto un alto livello di adesione al progetto europeo; oggi si comprende che l'integrazione europea presenta pure degli oneri (a cominciare dal riequilibrio delle nostre finanze), e anche un'attenuazione, o meglio una trasformazione, del concetto classico di sovranità nazionale. Siamo convinti che, per ragioni ideali⁴, ma anche per motivi di opportunità economica, il progetto di unificazione politica dell'Europa continui ad avere un valore altamente positivo. Non è un processo indolore, ma nella storia di questo secolo non esistono processi di crescita che siano stati indolori, nel senso democratico del termine, cioè senza sacrifici democraticamente e pacificamente sottoscritti da un popolo.

È bene tenere presente che, **se si arrestasse il processo di costruzione** del più grande soggetto politico democratico del mondo, si avrebbero **conseguenze negative** sul piano della difesa dei diritti umani, della promozione della pace o almeno di una limitazione delle situazioni di belligeranza, ma anche sul piano del benessere e della tenuta dei nostri livelli di competitività. Il nuovo scenario chiamato mondializzazione, infatti, pur essendo una tendenza nel complesso positiva, sta già introducendo pressioni e tensioni considerevoli nello spazio tradizionale delle imprese europee. Le economie di un soggetto sovranazionale dai profili unitari possono reggere ai nuovi competitori, e possono anche consolidarsi; mentre, in un'Europa sfilacciata, si creerebbero varchi considerevoli, che si cercherebbe di chiudere con politiche neoprotezionistiche, invece che col mantenimento di un primato nella qualità della produzione. Tale primato, a sua volta, è possibile solo con un continuo aggiornamento dei nostri sistemi produttivi e con forti investimenti nella ricerca e nella tecnologia, tutte premesse che hanno un margine di sviluppo molto maggiori nell'ambito dell'UE.

2. Gli obiettivi proposti da Agenda 2000

Agenda 2000 si apre con una valutazione degli obiettivi raggiunti in questo decennio, alla luce di un bilancio che appare positivo: viene rilevato come, dal 1986 a oggi, si siano avuti due ampliamenti (Spagna e Portogallo nel 1986, Austria, Finlandia e Svezia nel 1995), due riforme dei Trattati (Maastricht e Amsterdam), e l'avvio dell'Unione economica e monetaria (UEM). Inoltre, nell'esaurirsi definitivo della "guerra fredda" e nella transizione dell'Europa ex-comunista a un quadro di regimi democratici, la Comunità e poi l'UE hanno svolto un ruolo molto rilevante.

⁴ Su questo versante, proprio "Aggiornamenti Sociali" ha offerto di recente alcuni preziosi contributi: EDITORIALE, *L'Europa non è solo moneta unica*, n. 4 (aprile) 1997 pp. 269-272 rubr. 801; R. PAPINI - A. PAVAN, *L'Europa nel mondo: sfide per il pensiero social-cristiano*, n. 5 (maggio) 1997, pp. 413-426 rubr. 801; G. CAMPANINI, *La cultura cattolica del Novecento e l'idea di Europa*, n. 6 (giugno) 1997, pp. 493-508 rubr. 801.

Ora però, se non si vuole arretrare, si deve crescere. E crescere significa soprattutto raggiungere la modalità di funzionamento di un ente "sovranazionale", anzitutto attraverso **l'estensione generalizzata del voto a maggioranza qualificata invece del voto all'unanimità**: le entità che devono arrendersi al potere di veto di un Paese membro, attivabile quasi su ogni argomento, non sono vere entità sovranazionali ma semplici organizzazioni internazionali, cioè entità che non danno vita a un vero soggetto superiore alle singole nazioni che si raccordano tra loro. Quello del voto a maggioranza qualificata è proprio uno dei terreni di scontro su cui si è registrato un insuccesso al vertice di Amsterdam. La Commissione raccomanda inoltre di procedere, prima del 2000, alla riponderazione dei voti in seno al Consiglio europeo.

Dal momento che lo sblocco complessivo di certe resistenze non può che avvenire in sede politica, la Commissione chiede la **convocazione, appena possibile dopo il 2000, di una nuova Conferenza intergovernativa**, per adeguare l'Unione a un allargamento sostanziale e per raggiungere una coesione profonda: ma anche per attuare tale svolta, lo strumento primario sarebbe l'introduzione del voto a maggioranza qualificata, necessario per superare le resistenze nazionali e particolaristiche.

Fra gli obiettivi dell'UE vengono indicate anche una **maggiore coesione a livello culturale e sociale** fra le varie aree dell'Europa, l'attenzione all'evoluzione demografica e ai problemi quotidiani dei cittadini, la ristrutturazione dei mercati e delle imprese, l'innovazione tecnologica. Alcuni di questi obiettivi vengono strettamente collegati al tema emergente di questi anni: la **creazione di posti di lavoro**. La disoccupazione infatti costituisce l'emergenza più drammatica che i Paesi europei stanno vivendo, e una disoccupazione così diffusa e spesso di lunga durata è un fatto che mina, soprattutto nei giovani, lo stesso senso di appartenenza a una comunità civile, che viene ad essere percepita come una realtà estranea.

A livello delle **"relazioni interne"** all'Unione, vengono fatte tre affermazioni di fondo:

a) la **competitività delle imprese** europee nel mercato mondiale dipende, oltre che dai vantaggi che nasceranno da un vero mercato unico e dall'Unione monetaria, dal loro dinamismo e dalle capacità e conoscenze dei cittadini europei;

b) la **coesione economica e sociale** deve rimanere una priorità politica, tanto più necessaria nel momento in cui si va verso l'integrazione di Paesi con un livello di sviluppo economico molto diverso da quello dei Quindici;

c) la riforma della **politica agraria** del 1992 viene giudicata un grande successo, ma si deve ora puntare ad avvicinarla ai prezzi del mercato mondiale, coniugando l'attuale politica con aiuti diretti al reddito.

Fra le **"relazioni esterne"**, oltre al riferimento ai soggetti e alle condizioni dell'ampliamento, che vedremo più oltre, si afferma la indifferibilità di una **politica estera** davvero operativa: va giocato un ruolo comunitario più incisivo nella difesa della democrazia, dei valori della persona e dei diritti

dell'uomo. Inoltre, cosa non scontata in un clima di opinione pubblica spesso fredda se non sospettosa verso la **cooperazione internazionale**, si ribadisce l'importanza di quest'ultima, sottolineando come l'UE sia la massima protagonista mondiale nella cooperazione allo sviluppo.

Il documento affronta poi la **questione più delicata**, quella delle **compatibilità finanziarie** e della **contrazione praticamente certa delle aree di spesa**. Se si considera la tendenza di tutti i Paesi membri a ridurre il proprio bilancio per rispettare i criteri di convergenza, la parallela indisponibilità di tali Paesi ad aumentare il proprio stanziamento comunitario, nonché il prossimo ingresso di Paesi che porteranno minori contributi e un ulteriore assorbimento di risorse comunitarie (essendo Paesi meno ricchi dei Quindici), l'obiettivo di "salvare" un livello apprezzabile di risorse per i **Fondi strutturali** e la **PAC (Politica agricola comune)** appariva, alla vigilia della pubblicazione di *Agenda 2000*, proibitivo. La Commissione fa una proposta abbastanza coraggiosa: da un lato aumenta, per il periodo 2000-2006, la dotazione complessiva per i Fondi strutturali e di coesione a 275 miliardi di ECU, di cui 45 riservati all'ampliamento⁵, dall'altro riesce a contenere l'inevitabile riduzione delle risorse per i Fondi e per la PAC a patto però che vengano attuate alcune condizioni.

Prima di esaminare tali condizioni può essere utile ricordare sinteticamente a cosa servono e come si compongono i Fondi strutturali. Essi tendono a promuovere un miglior equilibrio economico e sociale fra i Paesi dell'Unione, e ad attenuare i divari fra le regioni dei Paesi membri: agiscono attraverso le azioni di sviluppo realizzate dagli Stati membri, i quali naturalmente concorrono con propri fondi al finanziamento di quei progetti. I Fondi strutturali sono il FESR (o FEDER: Fondo europeo di sviluppo regionale), il FSE (Fondo sociale europeo), il FEOGA (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) e lo SFOP (Strumento finanziario di orientamento della pesca). I Fondi strutturali sono stati programmati per un periodo di sei anni, dal 1994 al 1999: da poco è stato concluso il negoziato coi vari Paesi per il secondo triennio (1997-99); la rinnovazione dei Fondi strutturali è ormai un problema molto ravvicinato. Ai Fondi di coesione, invece, accenneremo tra poco.

Con riferimento ai **Fondi strutturali**, le **condizioni per l'aumento della dotazione complessiva** sono:

a) la **riduzione del numero degli Obiettivi a tre, dai sei attuali** (sette se si considera lo sdoppiamento dell'Obiettivo 5 in 5a e 5b): l'Obiettivo 1 (*Interventi per zone in ritardo di sviluppo*) viene ridotto, il 2 (*Interventi per zone già sviluppate ma colpite dal declino industriale*) viene ridisegnato, il 3 (*Lotta alla disoccupazione di lunga durata e inserimento socioeconomico dei gruppi emarginati*) e il 4 (*Lotta alla disoccupazione connessa ai mutamenti industria-*

⁵ Queste cifre riferite ai Fondi strutturali e al Fondo di coesione sono a prezzi '97. Da notare che nel periodo 1993-99 le stesse destinazioni di spesa sempre a prezzi '97 erano state pari a circa 200 miliardi di ECU.

li e all'adattamento tecnologico) vengono assemblati nel "nuovo" Obiettivo 3 (*Sviluppo delle risorse umane*) mentre per gli Obiettivi 5a (*Adeguamento strutturale dell'agricoltura e della pesca*) e 5b (*Interventi per zone rurali vulnerabili*) non viene delineata una soluzione netta, anche se l'assorbimento del FEOGA-orientamento nel FEOGA-garanzia, e la previsione di un regime di "liquidazione" transitorio per le aree degli attuali Obiettivi 2 e 5b, che non vi rientreranno più in futuro, sembrano indicarne la tacita scomparsa (quantomeno del 5b); infine, l'Obiettivo 6 (*Programmi per regioni a bassissima densità di popolazione*) viene eliminato, anche se le zone finora ammesse ad esso (Svezia e Finlandia) avranno un regime particolare;

b) la **riduzione delle aree attualmente ammesse alla ripartizione dei fondi riservati ad alcuni Obiettivi**, per poter includere progressivamente i Paesi di futura adesione, i cui territori ricadono quasi interamente nelle aree in ritardo di sviluppo;

c) la **semplificazione massima delle procedure di accesso a un fondo comunitario**, in parallelo però con l'indicazione (politica) della riduzione del numero di programmi ai quali una singola area regionale potrà partecipare, con l'obiettivo tendenziale di avere un solo programma pluriennale a cui una regione può concorrere.

Nel dettaglio, la condizione indicata sotto a) implica un triplice impegno:

1) si dovrà applicare in modo rigido il criterio di ammissibilità all'Obiettivo 1, per cui dopo il 1999 le regioni europee attualmente ammesse il cui PIL (Prodotto interno lordo) supererà il 75% della media comunitaria "usciranno" progressivamente dalle zone Obiettivo 1⁶;

2) l'Obiettivo 2 verrà ridisegnato in una direzione che, per quanto sembri di allargamento (l'ammissibilità viene estesa a tutte le regioni che debbano affrontare gravi problemi di ristrutturazione economica e sociale), è in realtà di restringimento, sia perché la filosofia dell'ammissibilità sarà più selettiva di quella precedente, sia perché sul nuovo Obiettivo 2 ricadranno probabilmente anche le aree già coperte dal 5b, sia, soprattutto, perché le aree "uscite" dall'Obiettivo 1, essendo rimaste nella maggior parte dei casi aree in difficoltà, saranno coperte dai fondi dell'Obiettivo 2⁷;

⁶ Per l'Italia, ciò comporterà la probabile uscita dall'Obiettivo 1 di Puglia, Sardegna, Molise, Abruzzo e (forse) Basilicata.

⁷ In Italia questi fondi dovranno essere ripartiti non più fra un insieme di regioni che conta circa 36 milioni di abitanti, ma (con l'aggiunta delle popolazioni di Puglia, Sardegna, Molise e Abruzzo) all'interno di un bacino che riguarda 44 milioni di italiani. Le regioni del Centro-Nord, in particolare, perderanno risorse anche per la presenza di una serie di priorità a favore delle regioni meno ricche. L'Emilia-Romagna (che è tra le prime cinque regioni europee più ricche), ad esempio, ha avuto dall'UE e tramite i fondi statali che si sono "mossi" come cofinanziamento, circa 2.000 miliardi di lire nei sei anni dell'attuale fase dei Fondi strutturati (1994-99), vale a dire 330 miliardi all'anno. Ebbene, è molto difficile che finanziamenti di tale entità si ripetano, e su questo devono riflettere gli amministratori, soprattutto quelli delle zone agricole e delle comunità montane.

3) un'importanza particolare è attribuita dalla Commissione allo sviluppo delle risorse umane e alla modernizzazione dei sistemi d'istruzione, di formazione e di collocamento. Tale finalità è perseguita sia all'interno degli Obiettivi 1 e 2, sia, per le regioni che non rientrano nei primi due Obiettivi, nel "nuovo" Obiettivo 3. Le strategie per creare occupazione si muoveranno lungo quattro direttrici: l'accompagnamento dei mutamenti economici e sociali, la formazione e la specializzazione permanenti, una politica attiva contro la disoccupazione, un'azione di contrasto all'emarginazione sociale. Il Fondo di riferimento dell'Obiettivo 3 resterà il Fondo sociale europeo.

Il **Fondo di coesione** dovrebbe, secondo la Commissione, restare nella sua **formulazione attuale**, sia per quanto riguarda l'oggetto principale dei suoi finanziamenti (reti di trasporto e progetti di carattere ambientale), sia per il suo carattere nazionale e non regionale, potendo attingere ad esso gli Stati membri il cui PNL (Prodotto nazionale lordo) sia inferiore al 90% di quello della media UE e che abbiano aderito alla terza fase dell'UEM. Tali Paesi però dovranno rispettare le disposizioni del Patto di stabilità e di crescita. Riguardo ai criteri per definire il PNL, è prevista una loro revisione nel 2003. La dotazione annuale del Fondo di coesione, all'inizio del periodo 2000-2006, sarà di circa 3 miliardi di ECU, pari a **circa 6.000 miliardi di lire**.

Sia ai **Fondi strutturali** sia al **Fondo di coesione dovranno poter accedere i nuovi Stati membri**. A questi la Commissione intende riservare, nella parte del periodo 2000-2006 successiva a una loro accettazione nell'Unione, 38 miliardi di ECU. È chiaro però che sono altrettanto importanti le forme di sostegno per poter entrare nell'Unione, e per garantire in seguito condizioni di efficacia alle politiche strutturali dei futuri Stati membri: per questo sono previsti gli **aiuti di pre-adesione**, con 7 miliardi di ECU riservati sulla dotazione dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione (sempre nel periodo 2000-2006). Che l'Unione intenda sostenere nei fatti l'ampliamento lo conferma la percentuale sul totale delle risorse dei Fondi strutturali, che alla fine di questo ciclo sarà stata investita nei trasferimenti strutturali per tale obiettivo: il 30% circa. Quella delineata però è la proposta della Commissione, e fra questa e l'Unione vera e propria c'è di mezzo una impegnativa questione di volontà politica. Sono resistenze che il presidente Santer ha dovuto fronteggiare fin dalla presentazione di *Agenda 2000* e la sua risposta è stata che quelli qui sopra richiamati sono i costi di un'Europa più grande e più sicura, più democratica e più pacifica.

È da ricordare, inoltre, che vi sarà una riduzione dei PIC (Programmi d'iniziativa comunitaria), nel senso che dalle attuali 13 iniziative si dovrebbe passare a tre ambiti: la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, lo sviluppo rurale, e le risorse umane. La dotazione per queste iniziative sarà pari al 5% del totale dei Fondi strutturali, a fronte del 9% del periodo in corso; non è detto però che ciò si traduca in una riduzione, perché quel 9% era riferito a 13 iniziative ed era calcolato su una dotazione complessiva inferiore a quella prevista per il periodo 2000-2006.

Un ultimo piano, che comporterà esso pure dei sacrifici, è costituito dalla configurazione che subirà la **politica agricola** comunitaria. La **riforma del '92** viene definita "un grande successo"⁸, ma **va estesa e approfondita**, cercando di passare dal sostegno dei prezzi ai pagamenti diretti, e fissando alcuni obiettivi, quali l'aumento della competitività sui mercati, le garanzie per la sicurezza e la qualità delle derrate, le azioni per i livelli di vita e di reddito della popolazione agricola, l'integrazione degli obiettivi ambientali nella PAC, la promozione di un'agricoltura sostenibile, la creazione di fonti di occupazione e di reddito alternative per gli agricoltori e le loro famiglie, la semplificazione della legislazione dell'Unione.

3. Criteri per l'adesione di nuovi Paesi all'Unione Europea

Se è vero che l'allargamento dell'Unione vale una serie di sacrifici, è anche vero che non può ridursi a una superficiale "operazione porte aperte" a tutti gli Stati che si sono candidati. Una politica di rigore in questi cinque-sei anni di pre-adesione, infatti, è nell'interesse dei Quindici (un'Unione squilibrata e non coesa sarebbe un'Unione debole), ma è anche nell'interesse dei futuri Stati membri: senza condizioni e scadenze chiare nessuna democrazia riesce a fare uno sforzo rilevante di adeguamento a un più impegnativo livello di parametri.

È quindi un merito del documento dire chi può prepararsi ad entrare e chi invece non è ancora pronto, e dire agli ammessi al futuro negoziato di adesione che nessuno di loro ha davanti una strada agevole. La Commissione ha avuto un coraggio inconsueto in sedi, come quelle comunitarie, in cui domina la "costituzione non scritta" della mediazione ad ogni costo, che produce spesso le non-scelte, o le scelte al ribasso (come insegna il vertice di Amsterdam). La Commissione non si è fatta paralizzare dal gioco di *lobbying* messo in atto da questo o quel Paese membro a favore di questo o quel Paese candidato, e, pur non costituendo essa l'organo politico dell'Unione, si è mossa come un organo politico nel senso migliore del termine. Ha usato, cioè, il potere che le era stato conferito dal Consiglio europeo di un'altra stagione politica, quello di Copenaghen del giugno '93, che aveva indicato i **tre principali criteri** perché un Paese potesse ottenere l'adesione:

a) il raggiungimento di una **stabilità istituzionale** tale da garantire il rispetto della democrazia, dei diritti dell'uomo, e la tutela delle minoranze di ogni tipo;

b) l'aver costruito un'**economia di mercato "vitale"**, cioè funzionante, capace di sostenere le pressioni competitive e di mercato interne all'Unione, e tale da non introdurre fardelli di arretratezza che frenino la proiezione esterna dell'economia dei Paesi UE;

⁸ *Agenda 2000*, I volume p. 10.

c) P'aver dato **dimostrazione di poter assumere gli obblighi connessi alla partecipazione all'Unione**, cioè gli obiettivi dell'Unione a livello politico e monetario, e la capacità reale di recepire il cosiddetto "*acquis communautaire*": quest'ultima condizione è da intendersi secondo la Commissione come adattamento delle leggi nazionali al quadro normativo comunitario, ma anche come capacità di gestire a livello amministrativo questa enorme svolta, con notevoli riforme a livello di pubblica amministrazione, di sistema fiscale, di ordine giudiziario e di politiche di settore".

Alla luce di quei tre criteri, i **Paesi che hanno passato il primo esame** sono Estonia, Polonia, Ungheria, Slovenia, Repubblica Ceca e Cipro. Sono rimasti **esclusi** Bulgaria, Romania, Slovacchia, Lettonia, Lituania e Turchia. Tutto il secondo volume di *Agenda 2000* è dedicato a "*La sfida dell'allargamento*" e consiste in un ampio studio sulle conseguenze che l'ingresso di nuovi Paesi avrà in tutti i settori e le politiche pubbliche. Il terzo volume è invece una raccolta di "pagelle" dei Paesi che avevano avanzato la candidatura, per stilare le quali la Commissione prende in esame non solo i dati di dinamismo economico e di innovazione tecnologica, ma anche quelli relativi alla maturità democratica e al rispetto dei diritti umani; i rilievi più severi, a proposito di quest'ultimo aspetto, sono quelli riservati alla Slovacchia, alla Bulgaria e alla Romania (per la quale si parla, tra l'altro, di insoddisfacente tutela dei diritti dell'infanzia).

Un'esclusione particolarmente bruciante è quella della Turchia che aveva avanzato la domanda fin dal 1987 e che si è vista "soffiare" l'ammissione da Cipro, o meglio da quella parte dell'isola cipriota retta dal solo governo riconosciuto a livello internazionale, quello della parte greco-cipriota (insediato nella parte meridionale dell'isola). A tale proposito anche la volontà di non inasprire troppo il confronto è fra le ragioni che hanno spinto la Commissione a decidere che il negoziato con Cipro inizi sei mesi dopo la conclusione della Conferenza intergovernativa.

Una decisione più generale riguarda la **non sincronicità dei negoziati dei vari Paesi**, nel senso che essi **devono procedere separatamente**, e non è detto si concludano in uno stesso momento. Un "arrivo in gruppo", per usare una metafora ciclistica, si sarebbe tramutato in una politica di adesioni già in qualche modo garantite, facendo perdere quella pregnanza che l'Unione deve non solo conservare, ma rafforzare. L'ingresso in un progetto comune così impegnativo richiede una prova, quella di una lunga "corsa in solitudine", che rivela la tenacia e la forza di un corridore. Inoltre, la prospettiva decennale di una coesione con i sei Paesi ammessi al negoziato non deve far dimenticare che è in atto un altro processo di coesione, più ravvicinato e ancor più importante, e cioè l'integrazione economico-monetaria. Certo l'UEM non è un fine in sé ma uno strumento; non va dimenticato però che questa

* Si tenga presente che sono circa 1.400 le direttive e i regolamenti comunitari che devono essere recepiti dai Paesi candidati.

forma di integrazione è l'asse forte per arrivare a una vera "comunità" europea, poiché il successo dell'integrazione economico-monetaria spingerà verso l'adozione di altre politiche (diverse da quelle puramente monetarie) di armonizzazione progressiva, da cui deriveranno grandi vantaggi per i Paesi e i cittadini europei.

Questo non è un discorso di "egoismo" politico, e l'esclusione di sei dei dodici Paesi candidati non è il segno di una volontà politica tesa a tenerli fuori dal "Club dei ricchi". Proprio in *Agenda 2000* si riconferma il **programma Phare** di aiuto alla ristrutturazione economica e sociale dei Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO) e si annuncia un insieme di aiuti e investimenti importanti, che il presidente Santer ha definito un nuovo Piano Marshall per i PECO. Ma la cooperazione e la solidarietà si manifestano anche, nel caso dei sistemi in fase di crescita, con la proposta di una *partnership* rigorosa: solo così si può arrivare a un rapporto alla pari, fondato su uno sviluppo maturo e non assistenziale, sulla creazione di un mercato e di posti di lavoro stabili e non fittizi.

4. Implicazioni finanziarie dell'allargamento dell'Unione Europea

Il quadro finanziario di riferimento è la base per una concreta attuabilità del piano di *Agenda 2000*. La Commissione europea propone di **mantenere per il periodo 2000-2006 il massimale delle risorse proprie all'1,27% del PNL dei Paesi dell'Unione**. Considerando che essa prevede un ritmo di crescita nei Paesi membri, sempre nel periodo 2000-2006, pari mediamente al 2,5%, e del 4% nei Paesi che dovrebbero centrare l'obiettivo dell'adesione, ne consegue che vi dovrebbe essere un aumento degli stanziamenti comunitari; la Commissione arriva a calcolare che, pur restando immutato quell'1,27%, si avrebbero circa 20 miliardi supplementari (in ECU ai prezzi '97) che, nel caso di una crescita inferiore al previsto, servirebbe per eventuali aggiustamenti¹⁰.

Per quanto riguarda più specificamente le **azioni strutturali**, si propone il mantenimento di una **dotazione finanziaria uguale a quella del 1999**, cioè pari allo 0,46% del PNL dell'Unione. Ciò si tradurrebbe nel fatto che i 275 miliardi di ECU (pari a circa 100.000 miliardi di lire) previsti in sei anni sarebbero così ripartiti: 210 miliardi circa per gli interventi dei Fondi strutturali negli attuali Paesi membri; 20 miliardi per il Fondo di coesione; 45 miliardi in aiuti ai futuri Paesi membri, con 38 miliardi a livello di azioni strutturali e 7 in aiuti di pre-adesione, miranti soprattutto a

¹⁰ Riteniamo però che l'ipotesi della Commissione sia da verificare: mentre appare realistica una crescita annua media tra i possibili futuri Stati UE attorno al 4%, potrebbe rivelarsi troppo ottimistica la previsione di un analogo incremento del 2,5% per i Quindici. Essendo questa l'ipotesi macroeconomica su cui si regge buona parte della tenuta finanziaria di *Agenda 2000*, la stessa attuabilità di questo piano potrebbe venire messa in discussione.

migliorare le infrastrutture nel campo dei trasporti e in quello della tecnologia ambientale.

La Commissione conta inoltre di realizzare risparmi a livello di gestione, con la riduzione dei propri compiti e la semplificazione dei programmi, e ciò dovrebbe almeno compensare le spese legate all'ingresso fra qualche anno di altri Paesi. Il quadro non pessimistico tracciato dalla Commissione si regge, oltre che sulla ipotesi della crescita del PNL anche su un **giudizio sostanzialmente positivo sul sistema di finanziamento utilizzato in questi anni**. La Commissione ne propone quindi la conferma, riservandosi la possibilità di esaminare nel 1998 una nuova risorsa propria. Le alternative, quali un sistema di finanziamento interamente basato su contributi nazionali proporzionali al PNL degli Stati membri, o un sistema basato su risorse fiscali autonome, sono giudicate dalla Commissione difficilmente praticabili, poiché la procedura di modifica appare molto macchinosa, richiedendo l'unanimità e la successiva ratifica dei parlamenti nazionali. Inoltre, una modifica di questi settori sarebbe pregiudicata dalla mancanza di una volontà politica disponibile ad aumentare i trasferimenti all'Unione dai singoli Stati membri.

5. Considerazioni conclusive.

Volendo dare un giudizio complessivo, si può dire anzitutto che in *Agenda 2000* c'è la **consapevolezza di un aspetto cruciale**: la Commissione invita a tenere presente che le **risorse per le singole aree regionali (e in certi casi, per gli Stati) caleranno**. Mentre in un'Europa a ventisei Stati l'aumento della popolazione e quello della superficie sarebbero grosso modo rapportabili a quelli avutisi negli allargamenti precedenti, il PIL per abitante dei Paesi dell'Unione calerebbe notevolmente: esso, che si è ridotto del 3%, del 6% e infine di un altro 3% nei precedenti allargamenti dell'Unione, si ridurrebbe di un ulteriore 16%; in altri termini, se si pone convenzionalmente a 100 il PIL per abitante che si registrava nell'Europa a sei, si può calcolare che, se si arrivasse a un'Europa a ventisei, tale rapporto scenderebbe a 75¹¹.

Un altro punto su cui la Commissione ha il merito di aver richiamato l'attenzione è il **forte aumento della popolazione delle zone ammissibili all'Obiettivo 1**, che si avrebbe se i criteri di accesso a questo restassero immutati. Già il passaggio da un'Europa a dodici a una a quindici ha portato la popolazione dell'UE residente in aree ammissibili all'Obiettivo 1 dai 69 milioni e 700 mila abitanti del 1989 ai 94 milioni del 1995; con un'Europa a ventisei si arriverebbe a 199 milioni 800 mila¹².

Le cifre che si riferiscono al recente passato sono una conferma del grande ruolo svolto dall'Unione per la diffusione dello sviluppo e del benessere, e

¹¹ Cfr. *Agenda 2000*, II volume p. 23.

¹² Cfr. *Ibid.*, pp. 26 s.

dovrebbero essere tenute presenti da coloro che ripetono che l'Europa non è stata un "affare"; è anche vero, però, che le proiezioni per il futuro rivelano **l'impraticabilità di una politica che continui un sostegno allo sviluppo così ampio**. Per questo si devono programmare sin d'ora **riduzioni mirate**: si pensi che, con la contrazione che si avrà degli Obiettivi 1 e 2, nel 2006 la popolazione delle aree "coperte" da questi sarà il 35-40% della popolazione dell'UE, mentre attualmente essa è intorno al 51%¹³. Eppure, la Commissione non rinuncia a sottolineare i vantaggi di un'Europa di 475 milioni di abitanti uniti da un patto di collaborazione e da una cultura democratica, e addirittura ammonisce sui rischi gravi che un impiego delle risorse comunitarie solo in direzione dell'allargamento avrebbe sulla politica ambientale del pianeta, sulla ricerca scientifica, sulla cooperazione allo sviluppo e quindi sulla pace in vaste aree del mondo¹⁴. A un primo invito ad uscire dal guscio con l'allargamento (forse) a ventuno Paesi, ne segue dunque un secondo, mirante a non dimenticare il respiro mondialistico e umanitario del ruolo dell'Unione.

Già questi grandi obiettivi giustificano pienamente l'impegno di continuare nel progetto della costruzione dell'Europa. La Commissione indica anche i **vantaggi di natura economica** che tale progetto comporta, realizzabili però a patto che si rafforzi una politica di concertazione. Il banco di prova classico è quello della disoccupazione (che può essere ridotta fortemente nella misura in cui si attivano politiche strutturali comuni fra i vari Paesi dell'UE), per non dire dei grandi differenziali in materia di costo del denaro e di transazioni finanziarie che si potranno ridurre con la moneta unica, e dei margini di progresso ancora inesplorati che deriverebbero da una politica comune nella ricerca e negli investimenti ad altissima tecnologia. A tale proposito, la Commissione indica la via di uno **snellimento del ruolo gestionale degli Stati sorretto però da un'idea più forte, cioè più esigente, della politica**. Gli Stati membri e le regioni non devono chiudere gli occhi davanti alle mutazioni del mercato, ma, pur astenendosi da forme di intervento troppo massicce in esso, devono orientarlo secondo finalità di concertazione e di programmazione, non abdicando alle proprie responsabilità (questa abdicazione, fra l'altro, ci sembra il limite di certe politiche esasperatamente liberiste).

Concludendo, riteniamo che nei prossimi mesi dovremo iniziare a ragionare sui singoli aspetti di *Agenda 2000* a cominciare dalle modalità necessarie per non ridurre drasticamente la politica agricola, e per "salvare", in una formula diversa, il "vecchio" Obiettivo 5b. Ma dovremo fare anche qualcosa di più, in termini di analisi e di atteggiamento psicologico. Sia i governi sia i cittadini europei dovranno passare **da una UE vista come "salvadanaio" a una UE come "timone" dei grandi processi in corso** (e timone nel mare

¹³ Cfr. *Agenda 2000*, I volume p. 18.

¹⁴ Cfr. ad esempio *Agenda 2000*, II volume p. 65.

aperto della mondializzazione), e dovremo guardare l'UE non solo come "gendarme" a volte sgradito della legislazione nazionale, ma come una realtà che si avvia verso un quadro legislativo autonomo: a questo secondo livello, cioè, dovremo passare dalla fase della recezione dell'"*acquis communautaire*" al **sistema comunitario vero e proprio**. Questi sono due fra i costi di quel "pensare in grande" che molti invocano, ma pochi affrontano nella loro asperità.

A livello di scenari di sviluppo e di impatto sui cittadini, infine, queste asperità, che anche i grandi disegni non possono evitare, si traducono in una consapevolezza che vorremmo esprimere nei termini della nostra tradizione culturale, la quale fa riferimento soprattutto all'idea di **bene comune**. Non crediamo che questo concetto sia, nell'attuale contesto culturale secolarizzato, uno strumento inutilizzabile, come certa pubblicistica da diversi anni va ripetendo. Crediamo però che esista, nello scenario della secolarizzazione, la necessità di quella che definiremmo l'etica delle risorse, che non può essere trascurata in un'ottica di etica degli obiettivi. In altri termini, un agire pubblico incentrato sugli obiettivi moralmente condivisibili che si perseguono, non può non affrontare i nodi concreti e i vincoli finanziari che quegli obiettivi, nobilissimi, implicano. In tal senso crediamo che l'**armonizzazione fra etica delle risorse ed etica degli obiettivi**, insieme a una **cultura della comprensione** fra le persone di un popolo, fra le regioni di una nazione, fra gli Stati di un'Unione, e fra questi e gli altri popoli del mondo, costituiscano i nuovi nomi secolarizzati del bene comune. O almeno, ne costituiscono alcune espressioni molto importanti. La *Agenda 2000* ci ha dato una dimostrazione di ciò su un piano assolutamente laico, ma proprio per questo meritevole di considerazione da parte di tutte le correnti culturali: ci ha detto che il futuro lo si costruisce con lo slancio degli obiettivi, ma anche con la compatibilità delle risorse, e con una cultura della concertazione che è la versione politica della cultura della comprensione.

GIORGIO
BOCCA

La Cittadinanza e formazione nell'Unione Europea

a. Premessa

Entrato in vigore nel 1993, il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea ha visto la sua revisione, con il trattato di Amsterdam firmato nel 1997.

Il Trattato stesso prevedeva una necessaria valutazione dell'andamento dei processi applicativi, mentre il vertice di Corfù dei Capi di Governo e di Stato europei dava mandato alla Commissione di preparare un documento di sintesi, utile come primo approccio alla Conferenza intergovernativa (marzo 1996) che doveva disegnare le prospettive per l'Unione nel primo decennio del 2000¹.

Due i nodi fondamentali attorno ai quali si è rielaborato il Trattato:

- il rapido mutamento del contesto interno dell'Unione;
- la maturazione del senso di cittadinanza europea.

Quanto al primo, è da rilevare come la rapida evoluzione dell'unificazione e l'apertura comunitaria nei

¹ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Conferenza intergovernativa 1996. Relazione della Commissione per il Gruppo di riflessione*, Ufficio della pubblicazione ufficiali delle Comunità Europee, Lussemburgo, 1995.

confronti di altri partner europei sia anche il frutto della difficile condizione in cui si è venuta a trovare la Germania all'indomani della caduta del muro di Berlino. In realtà la Repubblica federale tedesca è stata sin dagli anni '50 al centro di tutta l'azione di unificazione europea¹, dovuta all'esigenza di disinnescare le possibili fonti di ulteriori conflitti franco-tedeschi con il porre sotto controllo internazionale le industrie carbo-siderurgiche considerate strategiche (costituzione della C.E.C.A.), quindi con la successiva istituzione di un mercato unico che legasse fra di loro le differenti economie nazionali. Ora, l'apertura ad est, verso l'ex DDR, costituisce una nuova sfida, che tanti dubbi e perplessità suscita fra gli alleati (francesi ed inglesi) e fra gli ex nemici (russi e polacchi). È in questo frangente che Kohl ha giocato la duplice carta dell'unificazione tedesca contemporaneamente al consolidamento ed allargamento delle frontiere dell'Unione europea.

Uno dei risultati ottenuti fu appunto il Trattato di Maastricht (1992).

Ciò che costituiva novità cospicua era però la sanzione della *cittadinanza dell'unione* (art. 8 e 8 a,b,c,d, e del Trattato dell'Unione) che veniva automaticamente acquisita assieme alla cittadinanza di uno degli Stati membri. Voluta come atto politico, tale cittadinanza, oltre a sancire il diritto alla mobilità all'interno degli Stati membri, il diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali e del Parlamento europeo nello Stato di residenza e quello di tutela all'interno di Paesi terzi da parte delle Autorità consolari dei paesi comunitari, costituiva per il Parlamento Europeo la base del potere politico della Comunità. Su di essa si fondava per ciascun cittadino anche il diritto di petizione al Parlamento europeo e la possibilità di ricorso al Mediatore.

Ma Maastricht era anche ben altro, con l'accordo attorno alla politica estera e di sicurezza comune e la cooperazione in materia di giustizia ed affari interni si impostavano due ulteriori ambiti di azione, estranei però ai poteri della Commissione in quanto gestiti direttamente dal Consiglio, mentre si rafforzavano i poteri della Commissione in materia di istruzione e formazione.

Gli obiettivi della Conferenza del '96

Quali dunque gli obiettivi della futura Conferenza intergovernativa, poi confluiti nel trattato di Amsterdam?

La Commissione ne individuava di tre ordini:

a) il miglioramento dei meccanismi decisionali, cercando, laddove possibile, di superare la regola dell'unanimità a vantaggio della maggioranza semplice e, soprattutto, semplificando gli attuali farraginosi meccanismi di co-decisione e di concertazione fra Consiglio Commissione e Parlamento europeo;

¹ Cfr. G. Bocca, *Istruzione, formazione e cultura. Una politica della Comunità Europea per l'educazione*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.

b) il coraggioso approfondimento del tema dei ritmi differenziati di integrazione. Già Schengen ha dimostrato la relativa impreparazione di alcuni Stati;

c) il superamento della prassi delle deroghe permanenti, per cui taluni Paesi firmatari del trattato di Maastricht hanno poi ottenuto deroghe dalla applicazione di talune sue parti (emblematico il caso del Regno Unito che addirittura si è rifiutato di firmare la parte riguardante le politiche sociali, o della Danimarca che non intende pervenire alla moneta unica).

Se l'istituzione della cittadinanza europea costituisce una grande conquista, tuttavia l'Unione stenta a trarne operativamente le conseguenze. È rimasto ancora lettera morta il previsto godimento dei diritti di elettorato attivo e passivo per le elezioni europee e comunali da parte di ogni cittadino europeo in qualunque paese residente; né il corrispondente diritto di soggiorno e residenza libera in qualsiasi Stato membro ha trovato sino ad ora il sostegno di un assieme di misure locali di accompagnamento che potessero renderlo effettivamente fruibile per tutti.

b. Il lento 'farsi' sistema delle politiche di istruzione e formazione della Comunità Europea

Ogni Paese resta totalmente sovrano in materia di politica scolastica nazionale e ogni sistema conserva i suoi tratti specifici, in questi termini il Commissario Vasso Papandreu sintetizza quella che possiamo delineare come l'immagine 'pubblica' della politica comunitaria dell'istruzione e formazione dopo Maastricht³.

Una politica che si è venuta progressivamente articolando nel tempo attraverso alcuni passaggi fondamentali, che possiamo così cercare di riassumere.

I. Ai sensi dei trattati istitutivi, la CECA, l'EURATOM e la CEE presentano differenti possibilità di attuazione di proprie politiche di formazione. Mentre le prime due comunità presentano specifiche progettualità, legate ai rispettivi settori operativi, accompagnate dalla potestà di realizzare direttamente talune azioni formative, la CEE si vede riconosciuta una generica funzione in merito alla *formazione ed al perfezionamento professionale*, potendo altresì agire attraverso il Fondo sociale europeo al fine di promuovere l'*occupazione e la mobilità geografica e professionale*⁴, mentre le sono del tutto estranee competenze e potestà in merito all'istruzione generale.

II. Tale situazione permarrà sino agli anni '60, quando una prima delineaazione di orientamenti ed obiettivi di azione viene proposta dal Consiglio

³ *Le Monde de l'Education*, n. 189/1992, p. 48.

⁴ *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, in *COMUNITÀ EUROPEE, Trattati che istituiscono le Comunità Europee*, Lussemburgo, 1978, artt. 117, 123, 125, 128.

dei Ministri CEE con la formulazione dei 10 *principi generali per l'impostazione di una politica comune di formazione professionale* (aprile 1963)⁵. Vi si delineano sia i principi fondamentali (diritto per tutti alla formazione, rafforzamento dell'insegnamento generale nella formazione professionale, orientamento...) che specifiche linee operative (scambio di informazioni, azioni comuni ed azioni specifiche a livello comunitario...). Documento che resta di fatto inattuato sino ai primi anni '70, quando una rinnovata volontà politica si esprimerà con la costituzione di uno stabile Consiglio dei Ministri dell'educazione (e non più solo della formazione professionale) e con la maturazione di nuovi e più articolati *Orientamenti generali* per la formazione professionale (1971)⁶.

Una ricognizione sulla possibile attuazione di una politica generale di formazione ed istruzione sarà offerta dall'apposito studio commissionato dalla Commissione CEE ad H. Jeanne (1973)⁷ cui farà seguito l'insediamento del primo Commissario alla Ricerca, scienza ed educazione, R. Dahrendorf (1973). È in questo frangente che possiamo cogliere il primo organico tentativo di ricollegare fra di loro istruzione, formazione, ricerca e sviluppo, dando vita ad una ipotesi politica che sappia far fronte alla complessità di problemi emergenti, attraverso risposte organiche e processuali, destinata col tempo a debordare dagli angusti limiti imposti dai Trattati originari; mentre viene superato il timore di un tentativo di armonizzazione dall'alto dei sistemi locali all'interno di un sistema scolastico europeo, per lasciare il passo ad interventi comunitari volti a far emergere dall'interno dei processi di riforma in atto localmente le esigenze della comune integrazione europea (strumenti saranno la creazione di reti di informazione, lo scambio di progetti; lo stimolo al realizzarsi di visite reciproche da parte dei responsabili dell'istruzione e della formazione...)⁸.

III. Le due Risoluzioni sulla *cooperazione nel settore dell'istruzione* (1974) e sulla *preparazione dei giovani alla vita attiva e di lavoro* (1976) produrranno quindi i primi atti formali volti a concretizzare nei fatti tale volontà politica⁹. Ne deriveranno alcuni punti fermi, quali la cooperazione nell'ambito dell'istruzione intesa come un aspetto della progressiva armonizzazione delle politiche

⁵ COMMUNAUTÉ ECONOMIQUE EUROPÉENNE, *Décision du Conseil du 2 avril 1963 portant établissement des principes généraux pour la mise en oeuvre d'une politique commune de formation professionnelle* (63/266CEE), in J.O. du 20.4.63, pp. 1338-1341.

⁶ CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Orientamenti generali per l'elaborazione di un programma di attività a livello comunitario in materia di formazione professionale*, in G.U. n. C81 del 12.8.1971, pp. 5 e sgg.

⁷ *Per una politica comunitaria dell'educazione*, in *Bollettino delle C.C.F.E.*, supplemento 10/73.

⁸ *Ricerca, scienza e educazione. Informazione scientifico-tecnica. Programma di lavoro del Sig. Ralf Dahrendorf, membro della Commissione*, Bruxelles, 23.5.1973.

⁹ In COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Textes relatifs à la politique européenne de l'éducation 1974-1983*, Luxembourg, 1984.

economiche e sociali; l'urgenza di avviare una reciproca informazione sull'istruzione e la formazione anche attraverso scambi di studenti e docenti.

IV. Un'ulteriore evoluzione è databile con la metà degli anni '80. Per la formazione professionale, nel 1983 la commissione propone per la prima volta le linee di una organica politica comunitaria per gli anni '80¹⁰; dopo il Consiglio europeo di Fontainebleu (1984) matura l'esigenza di attribuire alla Commissione competenze più specifiche anche per l'istruzione, mentre la Corte di Giustizia fornisce le basi giuridiche ad una rilettura anche dell'istruzione generale all'interno dell'idea di formazione professionale (1985), in quanto comunque utile per trovare un impiego¹¹.

Nel processo di elaborazione dell'Atto Unico (1987) l'istruzione e la formazione divengono sempre più aspetti strategici utili sia al completamento del mercato interno, sia al fine di corrispondere all'esigenza di una decisa azione sociale volta a dare attuazione all'Europa dei cittadini ed alla libertà di circolazione delle persone e delle idee all'interno dei confini comunitari, non tardando altresì ad aprirsi anche ai nuovi bisogni emergenti dai paesi del centro ed est Europa. Verranno così poste in essere precise linee di azione in direzione di una osmosi fra imprese, istruzione e formazione superiore; piuttosto che dell'attuazione dell'uguaglianza di opportunità fra ragazzi e ragazze; fra giovani ed adulti all'interno di una logica di educazione permanente e di formazione ricorrente.

Nel 1989, infine, anche la politica per l'istruzione otterrà una sua precisa definizione nella Comunicazione sulle prospettive a medio termine per l'istruzione all'interno della comunità¹², il cui oggetto sarà appunto l'emanazione di indicazioni utili a porre in condizione le istituzioni comunitarie di valutare i progressi realizzati, oltre che di identificare le nuove priorità in relazione al 1992. Nel mentre, la riforma dei fondi strutturali (1988) offrirà alla Commissione la possibilità di operare direttamente con le Regioni attraverso il finanziamento a programmi locali del tutto svincolati dai sistemi formativi nazionali.

Un ruolo analogo, se non superiore, deve venire altresì riconosciuto alle Direttive sul riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore (1988) e secondaria (1992), sulla formazione professionale (1989, 1992)¹³, oltre che alla Decisione del Consiglio sulla corrispondenza delle qualifiche di formazione professionale (1985). Esse di fatto inducono una oggettiva situazione di con-

¹⁰ COMMISSION DES C.E.E., *Projet de Resolution du Conseil concernant les politiques de formation professionnelle dans les Communautés Européennes pour les années 1980*, COM (82) 637 final, Bruxelles 21.10.1982.

¹¹ L. MISSON, *L'affare Gravier*, in *Formazione Professionale, Dossier Formazione degli adulti*, n. 19/1985, pp. 1-9.

¹² COMMISSIONE DELLE C.E.E., *Comunicazione al Consiglio su istruzione e formazione nella Comunità europea. Orientamenti a medio termine: 1989-1992*, COM (89) 236 def., Bruxelles 2.6.1989.

¹³ In merito si veda ISFOL, *I progetti per le riforme*, Angeli, Milano, 1993.

fronto fra i sistemi di formazione degli Stati membri, indirizzandoli altresì verso una maggiore interazione fra di loro in sede di riforme; senza dimenticare un ulteriore aspetto di stimolo, se non di pressione 'psicologica', in direzione della ricerca di maggiori corrispondenze a livello curricolare, di durata dei cicli di studio, di prove finali, di tirocini ecc.¹⁴.

Dal canto suo, la Commissione CEE comincerà a muoversi all'interno di una logica di *dimensione europea comune dell'istruzione*¹⁵, di *spazio europeo dell'istruzione*¹⁶, cercando di portare a sintesi una complessiva *dimensione europea nell'educazione*. Essa sembra così voler perseguire i propri progetti assecondando i principi della 'complementarietà' delle azioni comunitarie rispetto a quelle nazionali, della loro finalizzazione prevalentemente 'transnazionale', e puntando sulla valorizzazione della 'sussidiarietà' dell'azione dell'Unione rispetto ai Governi.

V. Nella sua lucidità progettuale, però, la Commissione sembra pagare lo scotto di una non ancora realizzata integrazione armonica dei quattro livelli operativi in cui si articola la propria azione in ambito 'educativo': la formazione professionale, l'istruzione secondaria e superiore, la ricerca sviluppo, la cultura. Soprattutto quest'ultimo aspetto solo nel corso degli ultimi anni ha iniziato un lento affrancamento da una concezione meramente elitaria (cultura come assieme di beni di cultura da salvaguardare) per procedere verso il riconoscimento della multiculturalità presente nel tessuto sociale comunitario. "L'integrazione europea oramai in atto è (...) problema essenzialmente culturale (...) In altri termini, l'impossibilità (...) del darsi di una cultura comune che possa dirsi effettivamente europea è, in definitiva, legata alla persistente assenza di una struttura omogenea dell'educazione nel vecchio continente", è M. Laeng a riportare il problema alla sua essenzialità. L'assenza di una comune cultura dell'essere europei costituisce impedimento ad una ulteriore evoluzione comune dei sistemi formativi; mentre, viceversa, la difficoltà a portare a 'sistema' a livello europeo i singoli sistemi formativi costituisce indubbio ostacolo al formarsi della comune cultura¹⁷.

VI. Maastricht, attribuendo quindi alla Comunità il potere di interessarsi alla globalità delle politiche di istruzione al fine di ricercarvi livelli di eccel-

¹⁴ Cfr. M.A. ECKSTEIN, H.J. NOAH, *Educación, titulaciones y mercado de trabajo en la Comunidad Europea: un programa para la investigación*, in *Revista de Educación*, Madrid, n. 202/1993, pp. 91-106.

¹⁵ COMMISSIONE DELLE C.C.E.E., *Comunicazione sulla Cooperazione europea tra istruzione superiore e industria: formazione avanzata per una maggiore competitività*, COM (92) 457 def., Bruxelles 9.12.1992, p. 31, punto 1.1.3.

¹⁶ COMMISSIONE DELLE C.C.E.E., *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma d'azione comunitaria 'SOCRATES'*, COM (93) 708 def., Bruxelles 3.2.1994, p. 11, punto 27.

¹⁷ Nota redazionale, in M. LAENG (a cura di), *Scuole d'Europa. Sistemi a confronto*, ANICIA, Roma, 1989, p. 15.

lenza, incentivando la collaborazione fra gli Stati ed attuando il sostegno e l'integrazione della loro azione, si pone al contempo come un punto di arrivo e di partenza al fine di stimolare il prodursi di un'ulteriore azione politica da parte della comunità, sì da contemperare la dimensione culturale (europea e locale) con l'esigenza di dare vita ad un'area formativa europea di elevato livello qualitativo.

Le linee direttrici della politica educativa comunitaria

Se torniamo ora all'affermazione iniziale, possiamo ipotizzarvi una risposta articolata.

Se sembra da escludersi l'esistenza di una politica comunitaria per l'educazione sino alla seconda metà degli anni '70, questa si è progressivamente venuta ad articolare in termini progettuali oltre che di progressiva assunzione di potestà di indirizzo e di stimolo indiretto al realizzarsi di profonde innovazioni dall'interno dei sistemi formativi locali. In altre parole, si è dato vita ad una rete di progetti e di partners, di scambi di idee e di persone, di collaborazioni fra Istituzioni che pone in relazione fra di loro singole realtà formative, lasciando al libero gioco del dibattito ed alla capacità in sede locale di attuare una mediazione fra sperimentazioni ed innovazioni proposte e dimensioni culturali ed organizzative locali in cui l'istruzione e la formazione si attuano.

E che non si tratti di un puro dibattito teorico è dimostrato proprio dalla sempre maggiore rilevanza che vi assume l'idea di *spazio culturale europeo*, laddove questo sembrerebbe connotarsi di scelte culturali, organizzative ed ideologiche non neutre rispetto ai singoli sistemi locali. Il cardine è qui rappresentato dalla prefigurazione di un unico sistema di istruzione e formazione (che coordini fra di loro settore secondario superiore e di terzo livello con le iniziative non formali di formazione), dotato di flessibilità strutturale, in grado di permettere percorsi formativi diversificati nello spazio e nel tempo e, soprattutto, ricollocabile all'interno di un più globale sistema di formazione continua per tutti, giovani e adulti. In termini curricolari, vi si prevede una minore distinzione fra istruzione generale e formazione professionale, mirando ad integrare nei curricoli generali, comuni a tutti gli studenti, anche aspetti tipici delle nuove culture emergenti (tecnologia, lingue veicolari, matematiche moderne, informatica, oltre ad esperienze di lavoro in impresa).

L'istituzione formativa dovrebbe sempre più aprirsi alla comunità locale, riservando al mondo economico imprenditoriale l'onere di accollarsi in parte responsabilità educative (in alternanza con la scuola, ed in concorso con essa nella definizione dei curricoli 'scolastici' e nella gestione degli istituti), mentre alle componenti 'interne' alla 'scuola' verrebbero affiancate le forze sociali nella partecipazione alla definizione dei curricoli e nella gestione delle istituzioni.

A medio-lungo termine, si opera poi per la realizzazione di un terzo livello di istruzione e formazione rappresentato da sistemi interattivi a distanza,

quale modalità di formazione continua e ricorrente per i lavoratori estensibile, con bassi costi economici, anche alla istruzione e formazione capillare di altre classi di età¹⁸.

c. Il *Libro bianco* Cresson e l'orizzonte di azione dell'Unione europea per l'istruzione e la formazione

Il *Libro bianco* Cresson viene dunque a costituire, a quattro anni dalla stipula del Trattato di Maastricht, il primo documento di organica e complessiva progettualità di politica dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione. Tali non lo sono stati, infatti, né i Programmi Socrates e Leonardo che proseguono, integrandosi con le nuove disposizioni del Trattato, lungo le linee d'azione precedenti, né le iniziative congiuntuali varate in relazione ai temi forti della disoccupazione e dell'inserimento professionale dei giovani (quali Horizon, Now, Youth Start...).

Dunque, ci troviamo di fronte ad un documento che potrebbe, nel bene come nel male, segnare l'azione comunitaria per i prossimi anni, e che, per ciò stesso, ci impone un tentativo di inquadramento ed analisi che condurremo, seppure per sommi capi, su differenti piani.

Il delinarsi di un 'orizzonte' di riferimento

Il *Libro bianco* sembra collocarsi ancora all'interno di una impostazione pragmatica, addirittura accentuandovi una visione funzionalistica dei processi di formazione ed istruzione. È lo stesso documento, infatti, a denunciare la filiazione diretta dal *Libro bianco* *Crescita, competitività, occupazione*, voluto da J. Delors (1994)¹⁹, ripreso dai Consigli europei di Essen (1994) e Cannes (1995) come orizzonte teorico per la delineazione del nuovo modello di crescita comunitaria.

Attorno a questo testo chiave sono poi stati pubblicati ulteriori studi di approfondimento su settori strategici interessanti l'istruzione e la formazione.

Alludiamo al *Libro verde sull'innovazione*²⁰ (1995) in cui, fra gli obiettivi fondamentali da perseguire si declinano tre ambiti elettivi per la formazione:

1. la facilitazione dell'accettazione sociale dell'innovazione (pista d'azione n° 5);
2. lo sviluppo della formazione iniziale e continua (formazione perma-

¹⁸ COMMISSIONE DELLE C.C.EE., *L'istruzione e la formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali: prime riflessioni*, COM (94) 528 def., Bruxelles 23.11.1994.

¹⁹ *Libro bianco sulla crescita, la competitività e l'impiego. Le sfide e le piste per entrare nel XXI secolo*, Commissione europea, Lussemburgo, 1994.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sull'innovazione*, COM (95) 688 final, in *Bollettino dell'Unione europea*, supplemento 5/95.

nente nelle imprese; accreditamento delle competenze acquisite nel lavoro; legami stretti fra sistema educativo ed imprese) (pista d'azione n° 3)²¹;

3. la facilitazione della mobilità degli studenti (pista d'azione n° 4).

Anche nella Comunicazione *Verso la società dell'informazione*²² viene ripresa l'indicazione in merito alla delineazione di progetti strategici da realizzarsi in ciascuno dei livelli interdipendenti che vengono a costituire le 'reti di telecomunicazione'; le reti di supporto alla trasmissione delle informazioni, i servizi generici e le applicazioni telematiche "che stimolino e incentivino la transizione verso una società dell'informazione basata sulla conoscenza", mediante "applicazioni che rispondono alle esigenze di interesse collettivo e aiutano a modificare la cultura in senso lato di tutti i cittadini, familiarizzandoli con l'ambiente e con gli strumenti messi a disposizione dalla società dell'informazione"²³.

Già nel corso dell'anno successivo a Maastricht, la Commissione aveva prodotto una prima riflessione sulla *Dimensione europea dell'istruzione*, individuando il proprio specifico nel "promuovere una cittadinanza europea basata su valori comuni di solidarietà, democrazia, parità di opportunità e reciproco rispetto; migliorare la qualità dell'istruzione; facilitare l'inserimento sociale e professionale dei giovani"²⁴; cui faceva seguito, l'anno successivo, la proposta di alcune *prime riflessioni* politiche generali²⁵.

Cominciavano così a prendere forma orientamenti tesi a coniugare istruzione e formazione iniziale con la diffusione della formazione continua per i lavoratori e l'evoluzione delle modalità di formazione a distanza. "L'emergere della società dell'informazione è un ulteriore fonte di trasformazioni molto profonde (...) delle modalità stesse della formazione. Il fondamento di tale rivoluzione (...) sta nella transizione (...) da un periodo in cui singolo do-

²¹ Soprattutto attorno a questa 'pista d'azione' si delineano i due livelli di lavoro. Quello nazionale, volto a "far emergere attraverso la scuola lo spirito di impresa e d'innovazione nei giovani", "promuovere, in termini generali, lo sviluppo aperto delle discipline, con l'introduzione di moduli di formazione sulla gestione dell'innovazione e la comunicazione nei programmi di insegnamento scientifico e tecnico"; "utilizzare le possibilità offerte dall'insegnamento a distanza e dalle tecnologie dell'informazione per stimolare e soddisfare la domanda di formazione". A livello comunitario, attraverso "la creazione di una rete europea di nuovi media pedagogici", "la messa in atto di una modalità europea di accreditamento delle competenze tecniche e professionali (...) di un osservatorio europeo delle pratiche innovatrici di formazione professionale"; "il riconoscimento mutuo dei moduli di formazione privilegiando gli accordi fra scuole di insegnamento generale e professionale"; "la creazione di formazioni in alternanza per l'insegnamento superiore" (*Libro verde sull'innovazione*, cit., p. 55).

²² COMMISSIONE DELLE CC.EE., *Verso la società dell'informazione. Comunicazione (...) su una Metodologia per la realizzazione delle applicazioni della società dell'informazione*, COM (95) 224 def., Bruxelles, 31.5.1995.

²³ *Ivi*, p. 17.

²⁴ COMMISSIONE DELLE CC.EE., *Libro verde sulla dimensione europea dell'istruzione*, COM (93) 457 def., Bruxelles, 29.9.1993, p. 6.

²⁵ COMMISSIONE DELLE CC.EE., *L'istruzione e la formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali: prime riflessioni*, COM (94) 528 def., Bruxelles, 23.11.1994.

veva recarsi verso le fonti di elargizione e diffusione della conoscenza (...), ad un'organizzazione sociale in cui l'informazione verrà diffusa in misura massiccia verso gli individui. Il problema principale non è più l'accesso all'informazione, ma il suo uso a fini educativi. (...) In uno scenario siffatto, il dominio delle reti e del contenuto dei prodotti diffusi dalle reti di trasmissione dell'informazione a fini educativi o con conseguenze in materia educativa diviene un problema politico fondamentale"²⁶.

Il Libro bianco Cresson

"Mondializzazione degli scambi, società dell'informazione, progresso scientifico e tecnico... Ogni giorno possiamo renderci conto dei cambiamenti prodotti da questi fenomeni. In seno all'impresa essi conducono a nuove forme di lavoro. A scuola esigono nuove forme di sapere. Nella vita di tutti i giorni modificano le abitudini. Queste mutazioni non sono una semplice parentesi, ma preannunciano la società di domani. Per l'Europa e per tutti noi ciò che conta è assumere il controllo di tali trasformazioni, per evitare di subirle. Non avendo saputo prevederle i nostri paesi conoscono un livello drammatico di disoccupazione ed esclusione sociale"²⁷.

È una prospettiva globale e sistematica, imposta dalla dominanza di taluni scenari tecnologici, al cui interno la Commissione non mira a proporre un modello educativo europeo, quanto piuttosto ad operare, sulla base del principio di 'sussidiarietà', per ricollegare le competenze dei singoli Stati. Il suo compito sarà di aggiungervi "un innegabile plusvalore"²⁸ derivante dal trattamento comunitario di talune questioni nodali, quali la mobilità degli studenti; l'avvicinamento della scuola all'impresa; il sostegno allo sviluppo di una industria europea del software educativo e multimediale; lo sviluppo di "un insegnamento adattato che si valga delle nuove tecnologie dell'informazione" soprattutto ai fini di offrire "una seconda possibilità educativa ai giovani che non hanno avuto successo nel sistema scolastico classico"²⁹. Prospettiva che vede la luce, non a caso, all'interno dell'anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita in quanto nuovo punto di osservazione da cui concepire l'istruzione e la formazione ("vettori (che) permettano un rinnovo permanente delle possibilità occupazionali e agevoleranno il controllo del cambiamento tecnologico")³⁰.

²⁶ *Ivi*, pp. 7-8, *passim*.

²⁷ Dalla *Premessa di E. Cresson e P. Flynn al Libro bianco su istruzione e formazione. Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, Commissione Europea, DC XXII e DG V, Lussemburgo, 1995, p. 2.

²⁸ *Ivi*, p. 3.

²⁹ *Ivi*.

³⁰ COMMISSIONE DELLE C.C.B.E., *Proposta di decisione (...) che istituisce un anno europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita (1996)*, COM (94) 264 def., Bruxelles, 7.9.1994, p. 3.

d. Oltre il *Libro bianco* Cresson

Dal successivo dibattito sembra emergere una sostanziale condivisione delle linee proposte dalla Cresson. In particolare il *Consiglio* (maggio 1996) ha sottolineato la centralità del ruolo del personale educativo nei processi di realizzazione di sistemi di istruzione di qualità; mentre il *Comitato economico e sociale* (luglio 1996) ha ribadito l'urgenza di uno sforzo sociale comune e sistematico coordinato dalla Comunità al fine di realizzare la società conoscitiva europea. Meglio articolato l'intervento del *Parlamento europeo* attraverso il rapporto Waddington³¹. Da una parte, il Parlamento si è quindi felicitato perché il libro bianco ha messo in luce talune questioni fondamentali, come la necessità di acquisire una base culturale generale per tutti, la sottolineatura dell'importanza dello studio delle lingue straniere, l'obiettivo di avvicinare scuole ed istituti di formazione e imprese, l'importanza data ai programmi di apprendimento, l'idea di un servizio volontario europeo e la necessità di accrescere gli investimenti negli ambiti dell'istruzione e della formazione; ciò pur non potendo non sottolineare l'attuale insufficiente finanziamento dell'intero ciclo formativo cui si aggiunge la critica ad un approccio che finisce per concentrarsi quasi esclusivamente sui giovani; mentre si dovrebbe estendere il dibattito sì da includervi lo studio lungo tutta la vita, al contempo ampliandolo ai bambini, ai lavoratori adulti, alle donne, alle persone vittime dell'esclusione sociale o emarginate, al ruolo delle imprese.

In dettaglio, secondo il Parlamento il Libro bianco non sottolinea sufficientemente il ruolo dell'educazione e della formazione nella preparazione dei giovani a svolgere nella società un ruolo egualitario, democratico e professionale, non essendo certo sufficiente per rilanciare il ruolo dell'istruzione e della formazione il limitarsi a ricercare più stretti legami con le aziende. Si tratta di potenziare l'orientamento, sviluppare la collaborazione fra insegnamento generale e professionale, trovare un equilibrio ottimale fra conoscenze teoriche e competenze pratiche in tutte le aree disciplinari, incoraggiare i giovani a perseguire tutte le possibilità offerte dalla cittadinanza attiva, dalle esperienze professionali, dal volontariato e dall'imprenditorialità, evitando accuratamente di dar vita a cicli formativi privati di qualsiasi prospettiva futura in quanto chiusi alla formazione permanente. Cruciale risulta anche la capacità delle scuole e centri di formazione di collaborare con le parti sociali al fine di sviluppare nuove metodologie e modalità di inserimento nella vita attiva e produrre forme di riconoscimento delle competenze acquisite.

³¹ S.A. WADDINGTON, *Rapporto sul Libro bianco della Commissione sull'educazione e la formazione "Insegnare e apprendere - Verso la società cognitiva"*, Lussemburgo 1997. Una sintesi è riportata anche su IN CERFFOR, 2/1997, pp. 5-6.

Un bilancio della Commissione CEE

Dall'insieme degli interventi la Commissione coglie l'emergere di due posizioni in parte divergenti, in quanto "l'istruzione, la formazione e l'occupazione trovano unanime riconoscimento, in particolare presso i rappresentanti dei datori di lavoro, mentre i rappresentanti del mondo educativo ammoniscono contro un adeguamento troppo rigido dei sistemi di istruzione e formazione alle strutture attuali dell'occupazione"³². Complementare alla sottolineatura del Parlamento europeo, circa il risalto da dare alla dimensione sociale, affettiva, morale e spirituale nella formazione dei giovani, il parere del Consiglio sull'importanza della dimensione culturale ed educativa. Molti organismi hanno sostenuto la necessità di una decisa azione a favore delle pari opportunità per tutti i membri della società richiamando l'attenzione attorno ad un dialogo sociale che dovrebbe coinvolgere tutte le parti anche attraverso 'partenariati' in ambito educativo e formativo. Scontata la convergenza attorno al concetto di educazione permanente, appare "pressoché unanime il richiamo alle competenze degli stati membri in merito al contenuto ed all'organizzazione del sistema di istruzione e della formazione professionale" individuando le linee guida della loro evoluzione, senza lasciarla al caso o peggio a forme di evoluzione meccanica. Spetta quindi "al settore pubblico piuttosto che agli individui garantire l'accesso universale all'istruzione" anche attraverso un deciso ricorso alla "pedagogia, quale fattore di mediazione fra individuo e conoscenza" e valorizzando il ruolo dei genitori, delle famiglie e dell'ambiente immediatamente circostante oltre che degli insegnanti e formatori³³.

La relazione della Commissione si conclude con una rapida panoramica delle principali sperimentazioni già poste in atto rispetto alle indicazioni del Libro bianco:

- l'accreditamento delle competenze e lo studio del principio della 'tessera personale delle competenze';
- il riavvicinamento tra la scuola e l'impresa e lo sviluppo dell'apprendistato;
- la lotta all'esclusione mediante l'istruzione e la formazione;
- la padronanza di tre lingue comunitarie e l'attribuzione di un 'marchio europeo di qualità' alle iniziative innovative sull'apprendimento delle lingue;
- lo sviluppo di un trattamento paritario fra investimenti materiali e investimenti nella formazione.

³² COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Bilancio del seguito dato al Libro bianco 'Insegnare ed apprendere: verso la società conoscitiva'*, COM (97) 256 def., Bruxelles, 1997, p. 3.

³³ *Ivi*, p. 4.

FABIO
BELLETTI*
MASSIMO
MARCUCCIO**

Per una riflessione sul sistema formativo integrato

1. Premessa

“Un cane, abituato a ingollarsi delle uova, vide una conchiglia; convinto che fosse un uovo, spalancò la bocca e con un violento sforzo riuscì a mandarla giù. Quando poi sentì il peso e i dolori di stomaco: “Ben mi sta — disse — perché m’ero messo in testa che tutte le cose rotonde fossero uova”. Così Esopo. Il commentatore aggiunge: “Questa favola ci insegna che chi affronta un’impresa senza riflettere può impensatamente trovarsi impigliato fra strani fastidi”¹.

Lo “spirito” della favola di Esopo rispecchia quello che anima il presente articolo. Alcuni Centri di Formazione Professionali associati all’AECA sono da due anni al centro di una sperimentazione per la costruzione di un sistema formativo integrato ed in questi giorni sono in attesa dell’approvazione dei progetti che costituiranno di fatto il terzo anno dell’esperienza di inte-

* DOTT. FABIO BELLETTI - Responsabile Area tecnico-didattica - AECA Bologna.

** DOTT. MASSIMO MARCUCCIO - Settore Ricerca e Sviluppo del C.F.P. “S. Cuore” - Lugo (Ravenna).

¹ ESOPPO, *Favole*, BUR, Milano 1994¹, pp. 209.

grazione scuola-formazione professionale-mondo del lavoro. Tuttavia, già da giugno dell'anno scorso, l'AECA ha sentito la necessità di avviare al proprio interno l'approfondimento della riflessione "concettuale" e "valoriale" circa il tema del "sistema formativo integrato" perché consapevole della novità dell'argomento e della sua profonda rilevanza per il futuro di tutta la formazione professionale.

Una doverosa precisazione deve essere fatta in questa premessa: le considerazioni che presentiamo hanno tutti i limiti del pensiero *in fieri*. Il nostro è un lavoro ancora in corso e che vuole crescere anche attraverso il contributo delle osservazioni che altri vorranno fare a proposito della nostra ricerca. Per questo motivo auspichiamo che l'intervento presentato in queste pagine avvii un vivace dibattito intorno alle tematiche del sistema formativo integrato.

La struttura dell'articolo sarà così articolata: nella prima parte sarà presentato l'ambito legislativo ed operativo all'interno del quale ha preso avvio la riflessione; nella seconda parte, invece, sarà proposta una definizione di "integrazione" ed un "modello generale" del sistema formativo integrato.

2. Il contesto della riflessione

2.1 *Il Protocollo d'intesa del 24 marzo 1995 fra Ministero della Pubblica Istruzione e la Regione Emilia-Romagna*

Nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, il Ministero della Pubblica Istruzione e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel 1994 siglarono un'intesa generale² con la finalità di fornire urgentemente risposte adeguate, flessibili e integrate a giovani e adulti, che comportassero uno sviluppo significativo in termini professionali e culturali delle loro condizioni. Tra gli obiettivi e le azioni specifiche da attivare rientrava come prioritaria anche quella di formulare programmi, anche d'intesa con le parti sociali ed economiche, per la sperimentazione di modelli integrati di formazione post-diploma.

A seguito del suddetto accordo, il 24 marzo 1995 il Ministero della Pubblica Istruzione e la Regione Emilia-Romagna firmarono un Protocollo d'Intesa, con validità triennale, per "**favorire l'integrazione dei sistemi formativi**"³ affinché le "modalità di concreta attuazione del **diritto alla formazio-**

² Intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni stipulata in data 16 febbraio 1994.

³ Va sottolineato il fatto che sebbene il documento ponga tra i suoi obiettivi una "formazione dei giovani complessivamente più rispondente alle esigenze del mercato del lavoro e idonea ad accelerare e favorire il loro utile inserimento professionale" (A.1), e preveda l'"utilizzo integrato di azioni formative e di misure di sostegno da realizzare anche attraverso moduli di alternanza studio-lavoro volte ad incentivare ed agevolare l'inserimento ed il reinscrimento lavo-

ne dei giovani e degli adulti" comprendessero "non solo l'istruzione generale ma anche la formazione professionale".

L'**integrazione dei sistemi formativi** rappresentava però solo un aspetto dell'ampia portata dell'*orizzonte integrativo* cui faceva riferimento il protocollo. In esso, infatti, a fianco di una "**integrazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie**" a cui il Comitato paritetico di coordinamento dovrà provvedere definendo modalità e strumenti operativi (D), si evidenziava l'**"integrazione delle attività di orientamento** scolastico e professionale" (A.4) che, insieme agli interventi integrativi precedenti, avrebbe dovuto inserirsi all'interno di una "**rete integrata di servizi sul territorio**, con l'obiettivo di una maggiore produttività dei sistemi di istruzione e di formazione professionale".

All'interno di un contesto di **sperimentazione** istituzionale e pedagogico-didattica più volte sottolineato (A.2, B.1 e 5), il Protocollo individuava quale strumento tecnico per attuare l'integrazione il "**riconoscimento reciproco di crediti formativi**, maturati anche in esperienze lavorative" che permetterà i "rientri nel sistema scolastico" per la "ripresa", il "completamento" e la "prosecuzione" di cicli di istruzione", i "passaggi al sistema della formazione professionale regionale" (A.2) e il raccordo dei "curricoli scolastici alle specifiche esigenze territoriali (Cfr. B.5).

Al protocollo d'intesa Regione Emilia Romagna e Ministero della Pubblica Istruzione hanno fatto seguire la stipulazione di protocolli d'intesa con le singole Direzioni Generali del Ministero⁴ al fine di concretizzare, in un quadro di piena disponibilità e collaborazione, tutte le azioni possibili per avvicinare i giovani al sistema produttivo e quindi all'impiego lavorativo e dall'altro produrre primi elementi di un possibile modello di integrazione trasferibile al sistema formativo nel suo complesso.

Nel 1995/96 la sperimentazione di corsi post-diploma integrati, una delle azioni previste dai protocolli, prende avvio con la *scuola secondaria superiore non statale*. L'attività utilizza finanziamenti del FSE e rientra nel Programma operativo per la Regione Emilia Romagna, Obiettivo 3, 1994-99, approvato dalla Commissione Europea nel dicembre 1994.

La sperimentazione coinvolge 11 Istituti scolastici (di cui 7 aderenti alla FIDAE) e 10 Centri di formazione professionale (di cui 6 associati AECA) per

rativo sia con il recupero di conoscenze e di competenze di base sia con la formazione post-diploma" (B.4.), tra i firmatari della convenzione non compariva un rappresentante né istituzionale né sociale del mondo del lavoro. Tuttavia nel documento sono espliciti i richiami ad una stretta "integrazione" con la realtà lavorativa laddove si afferma l'importanza del "contributo delle Parti sociali ed economiche" nel perseguimento degli obiettivi (A.) e l'attuazione degli accordi con "modalità di partecipazione, bilaterale o multilaterale, delle rappresentanze dei lavoratori, delle imprese e degli altri soggetti portatori di interessi sociali" (C).

⁴ Intese sottoscritte dalla RER con le Direzioni del Ministero P.I. Direzione Istruzione Scuola Non Statale, Istruzione Tecnica e Istruzione Classica, recepite con deliberazione G.R. n. 1877 del 23 maggio 1995, e intesa con l'Ispettorato per l'Istruzione Artistica, recepita con deliberazione G. R. n. 971 del 14 maggio 1996.

la realizzazione di 11 progetti di qualificazione post-diploma che hanno coinvolto 141 diplomati.

Gli interventi formativi hanno previsto una durata di 900 ore per 10 corsi e 750 ore per un solo corso, comprensive di 240 ore di stage, tra cui uno transnazionale. Il progetto sperimentale è stato inoltre accompagnato da 6 azioni di assistenza tecnica, di cui due progettati e organizzati dall'AECA Emilia-Romagna di Bologna, che hanno riguardato i Presidi e Direttori degli istituti scolastici e dei Centri di formazione, i coordinatori dei progetti sperimentali, i docenti incaricati dei moduli trasversali comuni a tutte le sperimentazioni, la valutazione finale della sperimentazione, il rapporto con i partner transnazionali, il sostegno in itinere al "team" integrato di operatori, al fine di contribuire alla gestione e al controllo unitario dell'intero progetto⁵.

2.2 *Il documento* La formazione post-diploma e l'integrazione scuola-formazione professionale. Linee strategiche e indicazioni operative per la nuova fase di sperimentazione

I risultati complessivamente positivi dell'esperienza hanno reso possibile un secondo anno di sperimentazione che è ufficialmente iniziato con l'approvazione della delibera della giunta Regionale 416 del 25 marzo 1997 di cui è parte integrante il documento *La formazione post-diploma e l'integrazione scuola-formazione professionale. Linee strategiche e indicazioni operative per la nuova fase di sperimentazione*.

Il documento, alla luce dell'evoluzione del dibattito politico-istituzionale e degli orientamenti dei diversi soggetti (in modo particolare l'accordo tra Governo e Parti Sociali del settembre 1996 ["Accordo per il lavoro"]) e della valutazione delle esperienze finora realizzate, si propone di ridefinire le linee strategiche della sperimentazione, nella prospettiva del superamento di qualsiasi logica meramente "addestrativa".

La ridefinizione vera e propria è preceduta da una *Premessa* che si articola sostanzialmente in tre punti: **1.** identificazione dell'identità specifica dei sistemi/percorsi formativi coinvolti nella sperimentazione sull'integrazione così come proposta dall'Accordo per il lavoro; **2.** individuazione dei vantaggi che scaturiscono dalla sperimentazione; **3.** riaffermazione della finalità della sperimentazione.

Il primo punto è quello inerente l'**identità specifica dei sistemi/percorsi formativi** coinvolti nella sperimentazione sull'integrazione nella "prospettiva dell'Accordo per il lavoro": il post-obbligo scolastico, il post-obbligo non

⁴ Gli altri soggetti responsabili delle attività di sostegno sono stati la Società "Studio Meta & Associati" di Bologna, SINFORM di Bologna e il Gruppo Class di Milano.

⁵ L'analisi dettagliata della valutazione della sperimentazione è contenuta nel documento della Regione Emilia-Romagna — Assessorato al lavoro, formazione, università e immigrazione — Servizio Università e Integrazione dei Sistemi formativi dal titolo *Rapporto sulla sperimentazione regionale post-diploma integrata con la scuola superiore non statale. 1995-96* a cura di Maria Grazia Rosa.

scolastico e l'istruzione post-secondaria. Secondo il documento la "finalità della scuola" nel segmento del **post-obbligo (scolastico)** sarà essenzialmente quella di "fornire una formazione culturale idonea al proseguimento degli studi a livello universitario e/o al conseguimento di un diploma pre-professionalizzante". La formazione "culturale" sarà comunque integrata da "brevi e specifici moduli aggiuntivi di F.P., dalla generalizzazione degli stage, dall'adozione di nuovi modelli organizzativi e didattici" che "bilanceranno la vocazione "culturale" del post-obbligo scolastico con una "più forte integrazione" con la dimensione lavorativo-professionale della quale già si dovrebbe fare "autonomamente" carico la scuola. Il **post-obbligo non scolastico**, invece, sarà caratterizzato da "una finalizzazione specifica al lavoro attraverso un forte legame con la realtà produttiva, economica e professionale" e costituirà così "un sistema flessibile di opportunità a completamento dell'offerta formativa" (e comprenderà quindi formazione in alternanza e formazione a tempo pieno) all'interno di un sistema "intercomunicabile" di certificazione e di riconoscimento dei crediti. Ciò richiederà tra l'altro «un ripensamento delle finalità e della collocazione della istruzione professionale». L'**istruzione post-secondaria**, infine, dovrà avere un profilo di «alta professionalità tecnica» supportata da una "forte valenza culturale". In questa prospettiva il rapporto tra post-obbligo scolastico e post-diploma si configura, come un rapporto di "non continuità".

I **vantaggi dell'integrazione** vengono individuati alla luce delle precedenti affermazioni. Il documento, implicitamente, si chiede: come è possibile raggiungere nell'istruzione post-secondaria l'"alta professionalità tecnica" e la connessa "forte valenza culturale"? La risposta è la seguente: garantendo un'utenza di *qualità in uscita dal ciclo post-obbligo*. A questo punto il problema che si pone è il seguente: come è possibile raggiungere la qualità della formazione degli studenti in uscita dal post-obbligo (scolastico e non)? Il documento individua questa soluzione: la scuola deve incorporare "prima" alcune funzioni-chiave che oggi sono in qualche modo «vicariate» dal post-diploma, affinché questo non si veda "oggettivamente" impossibilitato a perseguire gli obiettivi "alti" sul piano culturale e professionale.

Dall'obiettivo nevralgico individuato scaturiscono i reciproci vantaggi di un rapporto di solida collaborazione come quello promosso dalla sperimentazione dell'integrazione in base al protocollo di intesa Ministero-Regioni: - la **scuola**, infatti, potrà sviluppare o consolidare il proprio know-how metodologico, contenutistico e gestionale; migliorare la qualità delle proprie prestazioni nella prospettiva del post-obbligo; realizzare maggiori e migliori sinergie con il sistema di formazione professionale (e gli altri soggetti) nella prospettiva del post-diploma; - la **formazione professionale regionale**, potrà migliorare la qualità in ingresso degli allievi del post-diploma; razionalizzare e finalizzare maggiormente la propria proposta formativa in funzione della dimensione tecnico-professionalizzante; entrare in relazione con nuove risorse di competenza sul piano disciplinare e contenutistico; moltiplicare il sistema delle relazioni con gli utenti potenziali; - **entrambi i sistemi**, poi,

“guadagnano” dall’integrazione la possibilità concreta di definire congiuntamente un sistema di standard formativi reciprocamente “leggibili”.

Ciò costituisce la premessa indispensabile per l’adozione di un **sistema di certificazione e di reciproco riconoscimento dei crediti**, premessa indispensabile per raggiungere l’effettiva **praticabilità dei “passaggi”** tra un sistema e l’altro e tra questi e il sistema-lavoro⁷, che in questo documento viene presentata come la *finalità della sperimentazione dell’integrazione*.

La ridefinizione delle linee strategiche. Sulla base di questi punti di riferimento la Regione Emilia Romagna (RER) ritiene opportuno apportare “alcune modifiche” alle proprie linee strategiche in materia di post-diploma in gestione integrata per garantire una “integrazione “efficace”.

I percorsi integrati si dovranno caratterizzare per: 1) il riconoscimento della titolarità degli interventi al sistema di formazione professionale, «autonomamente» oppure «in collaborazione» con altri soggetti (scuola e Università). In tal senso la F.P. è il «contraente principale» del post-diploma in Emilia Romagna; 2) una responsabilità comune e una definizione congiunta dei fabbisogni formativi, della qualifica di riferimento, della progettazione e programmazione del corso⁸; 3) una responsabilità comune rispetto alla valutazione dei risultati del corso e alla certificazione delle competenze fornite, con la costituzione di un sistema di valutazione unico e concordato; 4) una gestione/crogazione della formazione che veda una precisa responsabilità di ciascun partner per la parte affidatagli⁹; 5) una esplicita indicazione nel progetto dell’attribuzione delle responsabilità nella realizzazione dei moduli, delle funzioni e dei compiti dei coordinatori, dei tempi a disposizione per svolgere l’attività di coordinamento, dei compiti del Comitato di progetto e delle modalità di valutazione e certificazioni finali; 6) l’intervento di un coor-

⁷ È inevitabile sottolineare come in questo documento permanga una “sovrapposizione” circa le finalità della sperimentazione. Le considerazioni appena fatte lo dimostrano: in primo luogo si parla di integrazione per garantire la finalità della formazione post-diploma, poi si parla di sistema di standard formativi reciprocamente “leggibili” premessa indispensabile per l’adozione di un sistema di certificazione e di reciproco riconoscimento dei crediti, a loro volta premessa indispensabile per l’effettiva praticabilità dei “passaggi” tra un sistema e l’altro e tra questi e il sistema-lavoro. Insomma, quale dovrebbe essere il punto di riferimento principale che guida la sperimentazione dell’integrazione? Riteniamo che molta dell’incertezza che ha accompagnato la sperimentazione stessa sia fortemente imputabile a queste oscillazioni circa la finalità, o meglio circa la gerarchia degli obiettivi per il raggiungimento di una unica finalità. Ma su questo tema avremo occasione di ritornare in un prossimo intervento.

⁸ Il documento della RER suggerisce quale meccanismo operativo un Comitato tecnico di progetto, che veda anche la partecipazione delle imprese ed eventualmente la partecipazione di enti di ricerca.

⁹ A questo proposito la RER propone che, sulla base di una articolazione modulare del corso, “scuola e formazione professionale assumano la gestione di segmenti diversi del percorso in relazione alla propria identità, ossia alle proprie specifiche competenze e peculiarità”. Il raccordo e l’integrazione tra i moduli verranno realizzati sia attraverso la progettazione congiunta, sia attraverso dispositivi gestionali (coordinamento e tutorship d’aula, e/o momenti di monitoraggio e coordinamento dei docenti).

dinatore per ogni struttura coinvolta responsabile della gestione dei moduli affidati alla propria struttura e del raccordo con il coordinatore della struttura partner; 7) una convenzione tra struttura scolastica ed ente di formazione professionale quale dispositivo fondamentale per un'efficace integrazione; 8) azioni di sostegno alla integrazione, condizione essenziale per il buon esito delle stesse, adeguatamente sviluppate in funzione della nuova fase di interventi¹⁰.

La valutazione. Alla luce di queste caratteristiche, dalla valutazione della precedente sperimentazione, emergono "in modo forte" alcuni **elementi assolutamente necessari per una buona qualità dei percorsi integrati**. Per quanto attiene il **processo di realizzazione** dei corsi: - progettazione congiunta del percorso (dalla definizione del fabbisogno formativo alla programmazione) attraverso la formalizzazione di Comitati di progetto nei quali siano presenti e individuati i tre partner: scuola, Ente di formazione, impresa; - forte azione di coordinamento del processo di erogazione della formazione con una chiara identificazione delle figure dei coordinatori e delle loro modalità di intervento nel corso; - attenzione alla **integrazione** dei contributi in fase realizzativa, attraverso dispositivi ben identificati (team di progetto e/o figure di tutor d'aula); - ampio ricorso a risorse esterne, in particolare esperti ed operatori provenienti dal mondo aziendale (in funzione di docenti o di testimoni), da utilizzare in tutto il percorso; - rapporto equilibrato tra contributi teorici di base ed aspetti applicativi a più diretta valenza professionale; - attenzione particolare ai contenuti e alla trasmissione degli stessi in una logica fortemente formativa; sistema unico di valutazione e certificazione finale; - predisposizione di adeguate condizioni relative alla organizzazione del lavoro degli operatori (articolazione dell'orario; assegnazione dei compiti, ecc.). Per quanto riguarda le **azioni di sostegno**: = assistenza tecnica ed eventuale formazione in ingresso per i coordinatori; = monitoraggio e assistenza tecnica alla realizzazione dei percorsi¹¹.

2.3 Il rapporto finale della Regione Emilia-Romagna sulla sperimentazione regionale post-diploma integrata con la scuola superiore

Le iniziative corsuali del secondo anno di sperimentazione dei corsi post-diploma integrati con *la Scuola Secondaria Superiore Non Statale* hanno preso a riferimento gli stessi soggetti che avevano realizzato l'esperienza nell'an-

¹⁰ Le azioni di sostegno consisteranno in: un'attività di assistenza tecnica "in itinere" ai coordinatori; un'attività di monitoraggio dei singoli percorsi con funzione di supporto ai teams di progetto; un'azione di assistenza tecnica alla definizione dei fabbisogni, alla progettazione e alla predisposizione delle modalità di valutazione, da attivare su richiesta delle singole esperienze corsuali.

¹¹ Il documento fa riferimento anche ad una fase finale di valutazione e diffusione dei risultati dell'esperienza allo scopo sia di implementare ulteriormente il processo di integrazione e innovazione a livello regionale, sia di contribuire al dibattito nazionale sulla applicazione dell'"Accordo per il Lavoro" e sulle prospettive di riforma dei sistemi di istruzione e formazione professionale.

no 1995/96, al fine di rafforzare gli elementi caratterizzanti della sperimentazione stessa. I corsi realizzati nel 96/97 sono stati 9 a fronte degli 11 attivati nel 95/96, a causa del ritardo nell'approvazione dei progetti e della conseguente dispersione degli iscritti. Dei 9 Istituti scolastici coinvolti 6 sono aderenti alla FIDAE ed hanno tutti collaborato con un corrispondente numero di Centri di formazione professionale associati AECA.

La sperimentazione è stata accompagnata da tre azioni di sostegno: - una azione di formazione rivolta agli operatori dei corsi realizzata da Gruppo Clas di Milano; - una azione di formazione rivolta ai coordinatori dei corsi realizzata da SINFORM di Bologna; - una azione di valutazione finale dell'esperienza affidata a Studio Meta & Ass. di Bologna.

I risultati complessivi della sperimentazione che emergono dal Rapporto di sintesi elaborato dalla Regione Emilia-Romagna sui Progetti di qualificazione post-diploma integrati con la scuola secondaria superiore non statale¹² sono stati positivi. Per quanto riguarda l'attività rivolta agli operatori, il Gruppo Clas riconosce che "il percorso sperimentato nell'attività di sostegno ha manifestato notevoli potenzialità e può essere 'modellizzato' e diffuso anche in ambiti diversi da quello specifico dei post-diploma. I partecipanti all'attività di sostegno, ad esempio, sono oggi portatori di un patrimonio di conoscenze e competenze piuttosto unico sul territorio e potrebbero costituire un nucleo di diffusione del 'modello', valorizzando e sviluppando in tal modo le competenze acquisite"¹³. La Società Studio Meta & Ass. conclude la relazione finale della valutazione ad essa affidata sostenendo che: "l'esperienza ha indubbiamente sviluppato nei soggetti attuatori notevoli potenzialità e rilevanti competenze, che possono costituire elementi significativi per la realizzazione e lo sviluppo di sistemi formativi integrati, strettamente legati al contesto socio-economico territoriale di riferimento. Le energie messe in campo dagli operatori nella realizzazione del processo di integrazione hanno potuto beneficiare dei vantaggi derivanti dalla esperienza precedente e, conseguentemente, si sono potute incanalare verso la ricerca e la costruzione di modalità di lavoro che, comportando anche l'assunzione di responsabilità collegiali, si potessero definire realmente compartecipate. Ciò ha permesso una crescita professionale complessiva dei soggetti coinvolti, un notevole avanzamento nel livello di integrazione e una positiva ricaduta delle esperienze maturate, all'interno dei sistemi. La realizzazione del secondo anno di sperimentazione ha seguito quindi un percorso più efficace ed incisivo, dal quale sono emersi elementi che possono essere ritenuti indispensabili e qualificanti per qualsiasi processo di integrazione formativa. Da questo punto di vista la finalità principale che ci si proponeva con questa sperimentazione è stata raggiunta"¹⁴.

¹² Il Rapporto, curato da Maria Grazia Rosa, è stato presentato pubblicamente nel novembre del 1997.

¹³ *Ibidem*, p. 6.

¹⁴ *Ibidem*, p. 14.

Tuttavia permane ancora da migliorare e sviluppare in coerenza e in sintonia con il recente quadro di riforme che, a livello nazionale e locale, si sta delineando: "il coinvolgimento del mondo delle imprese nella progettazione e nella realizzazione dei percorsi formativi, in quanto, se opportunamente indirizzato e «tradotto» in chiave formativa, può rappresentare un canale privilegiato per un efficace inserimento dei giovani nel mondo del lavoro"¹⁵.

2.4 Il Protocollo d'intesa del 13 giugno 1997

Ad attività corsuali in fase di conclusione, il 13 giugno 1997, Pier Antonio Rivola, Assessore al Lavoro, Formazione, Università e Immigrazione della Regione Emilia-Romagna firma un Protocollo d'intesa con il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, le Province e la Confederazione delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna per "la **sperimentazione** di un **sistema di governo** a livello regionale e locale per il coordinamento delle politiche per l'istruzione e la formazione, nonché di un **nuovo sistema integrato** di istruzione scolastica, postsecondaria, di formazione professionale al lavoro e sul lavoro fondato sull'autonomia degli istituti scolastici e su uno stretto rapporto con il territorio ed il lavoro". L'intesa, di carattere sperimentale, ha validità triennale e potrà essere rinnovato (art. 6). La sua attuazione sarà adeguatamente flessibile ed il contenuto potrà essere modificato, con il consenso dei firmatari, "in ogni momento" (art. 6).

Il Protocollo d'intesa, oltre all'Accordo sul Lavoro del settembre 1996, nella cui prospettiva era stato redatto il documento su *La formazione post-diploma e l'integrazione scuola-formazione professionale. Linee strategiche e indicazioni operative per la nuova fase di sperimentazione*, recepisce le indicazioni che provengono da altri provvedimenti legislativi apparsi tutti nei primi mesi del 1997.

In primo luogo la Legge n. 59 del 15 marzo 1997 (la "Bassanini 1") in cui, all'articolo 21, si afferma che l'autonomia organizzativa e didattica degli istituti singoli o consorziati può essere esercitata attraverso l'**"ampliamento dell'offerta formativa"** (comma 10) che si può concretizzare in "**percorsi formativi per gli adulti**", "iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica" (orientamento) e "utilizzo delle strutture e delle tecnologie". Inoltre, ai fini di un "raccordo con il mondo del lavoro" l'ampliamento dell'offerta formativa si configura come "partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari" e "**percorsi integrati tra diversi sistemi formativi** nell'ambito di accordi tra le regioni e l'amministrazione scolastica".

In secondo luogo la Legge 24 giugno 1997, n. 196, il cosiddetto "pacchetto Treu", ove all'articolo 17 "Riordino della formazione professionale", comma 1, si definiscono i principi e i criteri generali per "assicurare ai lavorato-

¹⁵ *Ibidem*.

ri adeguate opportunità di formazione ed elevazione professionale anche attraverso **l'integrazione** del sistema di formazione professionale con il sistema scolastico e con il mondo del lavoro".

In terzo luogo il *Disegno di Legge sul Riordino dei Cicli* ove all'art. 11 "Diritto alla formazione" si afferma che "tale diritto si realizza attraverso la progressiva espansione dell'offerta di **formazione professionale** e dell'**integrazione** tra questa e l'istruzione".

Inserito in questo quadro di riferimento legislativo, il Protocollo si propone quale primo obiettivo quello di sperimentare un "modello" di **governo per il coordinamento delle politiche per l'istruzione e la formazione**, ossia per l'integrazione "politica" del sistema formativo integrato. Gli organismi preposti all'attuazione dell'accordo con "compiti di programmazione e indirizzo", sono il **Comitato Regionale di Coordinamento per l'Istruzione e la Formazione** e la **Conferenza Permanente per l'Istruzione e la Formazione**.

Il **Comitato** è composto dal Presidente della Regione o da un suo delegato, che lo presiede¹⁶, dal Ministro della Pubblica Istruzione o da un suo delegato, dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale o da un suo delegato, dai Presidenti delle Province o da loro delegati, da quattro rappresentanti delle altre Amministrazioni Locali designati dalla Confederazione delle Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna, alla cui nomina provvede il Presidente della Regione.

Il Comitato programma l'uso delle risorse e gli interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi ed alla realizzazione delle azioni previste dall'intesa. Dal punto di vista organizzativo il Comitato si avvale oltre che delle strutture e del personale messo a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna, delle strutture tecniche messe a disposizione dagli altri firmatari del presente protocollo, secondo le modalità definite dal medesimo Comitato.

Il Comitato ha i seguenti compiti: a) sovrintende alla corretta applicazione del protocollo esaminando i problemi e prospettandone le soluzioni; b) propone la programmazione delle risorse che le diverse istituzioni hanno reso disponibili per l'attuazione del presente protocollo; c) coordina l'attuazione dell'ottimale dimensionamento della rete scolastica verificando la coerenza e la compatibilità complessiva al livello regionale delle scelte effettuate a livello provinciale e locale; d) assicura l'omogeneità e l'efficacia degli interventi previsti dalle singole convenzioni; e) individua le modalità di diffusione delle informazioni; f) promuove il monitoraggio delle azioni previste dal protocollo; g) favorisce l'utilizzazione degli strumenti previsti dalla L. 23.12.1996 n. 662 art. 2 comma 203.

Ordinariamente il Comitato viene convocato dal suo Presidente che può anche indire riunioni congiunte tra il Comitato stesso e la Conferenza. Il Co-

¹⁶ Fermo restando l'assetto generale per l'attuazione del protocollo e il governo delle azioni conseguenti, su proposta della Conferenza, il Ministero della Pubblica Istruzione, d'intesa con la Regione, può assumere la presidenza del Comitato.

mitato si riunisce di norma almeno ogni tre mesi. Alla sua convocazione provvede in luogo del Presidente il Ministro della Pubblica Istruzione o il suo delegato qualora il Comitato non venga convocato per due volte consecutive e su richiesta di un quinto dei componenti la Conferenza. In questa ipotesi la convocazione è sempre congiunta con la Conferenza.

La **Conferenza Permanente per le Politiche dell'Istruzione, della Formazione e del Lavoro** è composta dal Presidente del Comitato, dal Sovrintendente Scolastico Regionale, dai Provveditori agli Studi, da un rappresentante per ciascuna delle università dell'Emilia-Romagna, designato dal Rettore, da 10 rappresentanti delle associazioni datoriali e sindacali designati dalle rispettive associazioni, da due rappresentanti delle scuole non statali, da 6 rappresentanti degli enti di formazione più rappresentativi.

Spettano alla Conferenza compiti di proposta, monitoraggio e verifica in ordine agli indirizzi ed alla programmazione degli interventi previsti dal presente protocollo. Il Presidente della Conferenza è designato dal Presidente della Regione d'intesa con il Ministro della Pubblica Istruzione, tra i componenti della Conferenza stessa. Alla nomina provvede il Presidente della Regione.

Il Comitato e la Conferenza operano di concerto e si avvalgono di un **Gruppo tecnico** nominato dal Comitato d'intesa con la Conferenza e composto da esperti in materia di scuola, formazione professionale, mercato del lavoro, metodologie della valutazione, i cui principali compiti sono: a) predisporre su richiesta analisi, valutazioni e pareri; b) fornire assistenza tecnica e consulenza alle strutture scolastiche e formative per la predisposizione delle convenzioni e per l'attuazione degli interventi.

Al fine di assicurare un più efficace raccordo tra i due organismi, i Provveditori agli Studi della regione partecipano alle sedute del Comitato Regionale. Le Province si impegnano a garantire la partecipazione dei Comuni e delle Comunità montane nella realizzazione degli obiettivi e delle azioni previste dal presente protocollo.

A premessa della trattazione del secondo obiettivo del protocollo, **l'integrazione tra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro**, il documento riconosce un "ruolo fondamentale alla cultura del lavoro" sia nell'ambito del Sistema dell'Istruzione che della Formazione Professionale, attribuendo, in tal senso, al lavoro una "funzione formativa" (A.5)¹⁷. Aggiunge che l'istruzione e la formazione dovrebbero essere connesse più strettamente con l'insieme degli strumenti di politica del lavoro. Tuttavia il rapporto tra interventi formativi e analisi dei fabbisogni di professionalità non deve "esasperare il riferimento" ad essi per evitare di incorrere in un approccio "ec-

¹⁷ Questo concetto è importante ma è necessario che il contesto delle politiche proprio dell'Accordo del lavoro non permetta a chi legge il protocollo di interpretare questa rilevanza fondamentale del lavoro come una rilevanza predominante. Sarebbe necessario precisare che accanto alla valenza formativa del lavoro permane la valenza formativa della cultura in genere assieme alla cultura professionale.

cessivamente economicistico e deterministico" e consentire in tal modo il rispetto di un principio importante presente nel protocollo, ossia quello di "formare gli individui non solo come lavoratori ma anche come cittadini" (A.7).

Per quanto riguarda le modalità di attuazione dell'integrazione tra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro, il protocollo prevede la **"collaborazione preferibilmente dal basso"** attraverso la stipulazione di "convenzioni" per la realizzazione di **"progetti temporanei e verificabili"**. Questa modalità potrà essere percorsa anche dagli organismi territoriali della scuola e dagli Istituti scolastici e non solo dai CFP in sintonia con il nuovo assetto dell'autonomia scolastica. Inoltre i singoli soggetti coinvolti nelle attività integrate dovranno individuare e attivare "forme e strumenti integrati" che favoriscano da un lato lo sviluppo dell'"autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo delle istituzioni scolastiche". Nello stesso tempo queste forme e strumenti devono "rendere più efficaci i rapporti di integrazione tra il sistema scolastico e quello della formazione professionale" (B.2). La **"collaborazione integrata"** tra istruzione e formazione professionale, in particolare, dovrà avvenire a "vari livelli", anche tra le diverse "amministrazioni" nel "rispetto" però delle "competenze dei diversi soggetti coinvolti".

Gli ambiti di integrazione che il protocollo individua sono: - i **"momenti formativi"** all'interno dell'istituto dell'**apprendistato**, così come ribadita dal pacchetto Treu in ottemperanza dell'Accordo del lavoro (A.5); - gli interventi di orientamento che rivestono una funzione di "nodo centrale" tra le "politiche della formazione" e le "politiche attive del lavoro" a supporto della persona nelle situazioni di transizione fra formazione e lavoro" (A.16) previsti anche nella forma di moduli di "formazione professionale di carattere orientativo" da inserire nell'ultimo anno dell'attuale scuola media e nei primi due anni delle superiori allo scopo di "anticipare" la riforma dei cicli scolastici; - i **"moduli professionalizzanti"** da inserire nel triennio della superiore con particolare riguardo a moduli di "competenze" e di "linguaggi trasversali"; - i tirocini formativi che possono essere forniti sia dalla struttura "scolastica e non" e che devono prevedere il "coinvolgimento diretto dell'azienda"; - la formazione professionale superiore che dovrà essere "distinta" da quello universitario e in "discontinuità" rispetto alla scuola secondaria. Tuttavia essa dovrà essere nello stesso tempo "collegato" sia con la scuola sia con l'Università, sia con il mondo del lavoro/professioni "anche" attraverso la "costituzione di forme associate"; la formazione continua e permanente.

Un elemento *estremamente innovativo* compare a proposito del **sistema di certificazione dei percorsi e dei crediti formativi** che dovrà essere costruito a partire da alcuni standard a livello nazionale e sulle Unità formative capitalizzabili. Questi standard e queste Ufc dovranno essere "condivisi" sia dal Sistema dell'Istruzione che dalla FP in collaborazione con le imprese e il mondo del lavoro anche se attualmente il protocollo afferma che questo sistema di certificazione non verrà riconosciuto "formalmente" dal mercato del lavoro.

Uno spazio particolare viene dedicato al tema dei **"percorsi di certifica-**

zione della qualità" (A.10) che deve condurre ad un "sistema generalizzato di accreditamento delle agenzie formative non scolastiche" e delle istituzioni scolastiche che si "candidano a collaborare nel sistema integrato". Entrambe dovranno sottostare agli "stessi standard di accreditamento". A tal fine dovranno essere messi a punto degli indicatori di qualità e quantità per elaborare un "sistema di accreditamento delle strutture" riconosciuto sia dal Sistema scolastico che dalla Formazione Professionale. Questi criteri dovranno essere omogenei a livello nazionale e concordati con le regioni (B.3).

Il **monitoraggio** delle iniziative, che dovrà essere concordato con il "sistema nazionale" degli indicatori qualitativi e quantitativi (A.3), verrà affidato ad un **valutatore "indipendente"**, che sarà scelto su base concorsuale e ottemperando al soddisfacimento dei criteri definiti dal Comitato.

2.5 La Deliberazione del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna del 18 dicembre 1997, n. 815

La successiva tappa di questo cammino è rappresentata dalla Deliberazione del Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna del 18 dicembre 1997, n. 815 che ratifica la deliberazione della Giunta n. 2354 del 10 dicembre 1997 "Disposizioni per la presentazione di progetti formativi integrati nell'ultimo triennio della scuola secondaria superiore e nel post-diploma. Approvazione di nove azioni innovative rientranti nel programma operativo multiregionale 94003013 13 del Ministero della Pubblica Istruzione".

L'avviso di presentazione dei progetti, con scadenza il 27 febbraio 1998, si richiama esplicitamente alle finalità del Protocollo del 13 giugno 1997 e si prefigge il raggiungimento di obiettivi e l'attivazione di interventi che comportano la sperimentazione: **1) di percorsi formativi integrati da inserire nel triennio della scuola superiore**, con particolare riguardo alla sperimentazione di moduli di competenze e di linguaggi trasversali; **2) di un autonomo sistema di formazione professionale superiore**, distinto da quello universitario e in discontinuità rispetto alla scuola secondaria, ma nel contempo collegato sia con la scuola sia con l'università, nonché alle esigenze dei mercati locali ed all'evoluzione delle esigenze professionali e delle dinamiche aziendali, da realizzarsi anche attraverso la costituzione di forme associative, a livello regionale e subregionale tra università, scuole, centri di formazione, imprese, enti bilaterali, ordini professionali e istituzioni locali, a seconda delle convergenze e delle necessità emergenti nei singoli territori; **3) di un sistema di certificazione dei percorsi e dei crediti formativi** basato su standard formativi omogenei a livello nazionale e su unità capitalizzabili condiviso sia dalla scuola sia dalla formazione professionale e da realizzarsi con il coinvolgimento del sistema delle imprese e del mondo del lavoro. Tale sperimentazione, pur non comportando nell'immediato un riconoscimento formale da parte del mercato del lavoro, può essere propedeutico al raggiungimento di tale obiettivo, rappresentando la chiave di volta dell'integrazione fra i sistemi.

Il progetto sperimentale ha l'intento di prefigurare un **sistema articolato e condiviso di integrazione** che permetta: **1)** ai giovani della scuola secondaria superiore passaggi all'interno del sistema scolastico e/o l'ingresso nel sistema della formazione professionale, attraverso l'acquisizione di competenze di base e trasversali e il riconoscimento dei crediti formativi maturati; **2)** ai giovani diplomati l'acquisizione di competenze tecnico/professionali superiori, pertinenti con fabbisogni del lavoro, spendibili all'interno di un sistema integrato di certificazione e che possano favorire ed accelerare un loro idoneo inserimento occupazionale¹⁸.

3. Il concetto di integrazione

In tutti i documenti presentati in sintesi nei paragrafi precedenti non è possibile individuare una definizione precisa del concetto di integrazione anche se molti degli elementi che possono rientrarvi sono presenti. Per le ragioni esposte in premessa, quindi, il nostro lavoro entra ora nella fase di una delimitazione del significato del concetto di integrazione per poi passare alla proposta di un "modello generale" del sistema formativo integrato che intende essere solamente un primo momento di un dibattito su questo tema.

3.1 *In che senso parliamo di integrazione? Per una definizione del concetto di integrazione*

Gli estensori¹⁹ del "Progetto per l'integrazione tra Scuola Superiore e Sistema di Formazione Professionale dell'Emilia Romagna", curato da AECA, ENFAP, IAL e ISCOMER in collaborazione di IDEA CONSULTING S.A.S., sostengono che "trovare una definizione universalmente accettata del termine *integrazione* non [sia] impresa di poco conto anche se certamente non costituisce il problema principale che dobbiamo affrontare, ma aiuta ad evitare facili confusioni con attività esistenti o comunque con problemi affini"²⁰.

Noi condividiamo questa affermazione. Tuttavia riteniamo opportuno fare questa precisazione: l'obiettivo che ci poniamo in questa parte del nostro lavoro non è quello di individuare una "definizione universalmente accettata" del concetto di integrazione tale da poter raccogliere il consenso di tutti gli studiosi od operatori del settore educativo-formativo, quanto piuttosto il delimitare l'ambito di indagine o di discussione così come richiede una riflessione che voglia rispettare i canoni della "scientificità" affinché non si ve-

¹⁸ Per un'analisi più completa dell'avviso di presentazione rimandiamo ad un nostro prossimo articolo.

¹⁹ Augusto Giorgioni, Guglielmo Malizia, Angelo Mosconi, Leo Antonio Di Stefano, Lino Lauri e Sergio Nigro.

²⁰ *Progetto per l'integrazione tra Scuola Superiore e Sistema di Formazione Professionale dell'Emilia Romagna - Bozza di lavoro, ottobre 1996, p. 30.*

rifichino quelle "facili confusioni" a cui i redattori del "Progetti" fanno riferimento. Il termine "integrazione", infatti, viene utilizzato, in ambito educativo e formativo, con una valenza polisemantica che fa riferimento sia a contesti sia a finalità diverse. C'è chi lo utilizza per indicare la necessità di un collegamento tra scuola e formazione professionale, chi per promuovere la parità tra scuola statale e scuola non statale, chi per sviluppare uno stretto legame con il mondo del lavoro, chi per descrivere l'inserimento di portatori di handicap all'interno di una classe. Perciò appare evidente la necessità di una definizione concettuale che peraltro gli stessi estensori del "progetto" propongono: "L'integrazione può essere definita come quella attività pensata, gestita e valutata in maniera congiunta tra scuola e C.F.P. che abbia per finalità l'offrire, non solo in maniera aggiuntiva, un pacchetto di professionalizzazione strettamente attinente a quanto quel tipo di scuola già offre in termini di istruzione e che si svolge in maniera continuativa e strettamente correlata con i programmi scolastici, divenendo, in effetti, una parte essenziale di essi. Il tutto senza assumere il carattere di rigidità insita nei programmi scolastici, bensì mantenendo una grande flessibilità legata alla necessità di variare nel tempo e nell'ambito stesso dell'attività integrata in corso le tipologie professionalizzanti in relazione a quanto il mercato del lavoro potenzialmente richiede"²¹.

Anche nel *Documento CNEL. Formazione: la strategia del Patto per il lavoro e la sua declinazione operativa*²² si affronta questo argomento. Il principio di "integrazione" — vi si legge — "richiama parole-chiave come coordinamento, cooperazione, interconnessione in rete, 'passerelle', riconoscimento; da perseguire ai vari livelli del rapporto tra le azioni formative e altri servizi, tra filiere formative diverse e, soprattutto, tra mondo della formazione e mondo del lavoro". Lo stesso documento presenta una "classificazione" del fenomeno integrativo: esso parla infatti di "integrazione 'orizzontale' (tra filiere e sistemi diversi)", di "integrazione 'intersistema'", di "integrazione 'verticale' (tra livelli diversi della stessa filiera o dello stesso sistema, o anche di sistemi diversi)", di "integrazione 'tra azioni e servizi diversi'"²³.

Raffaella Semeraro, sempre a proposito del concetto di integrazione, sottolinea soprattutto la "possibilità di percepire, ipotizzare e sperimentare connessioni sempre più profonde tra eventi, organismi, conoscenze, comportamenti, strutture, istituzioni, culture, ecc., tali da rendere possibili livelli di descrizione più complessi e, conseguentemente, azioni più adeguate"²⁴. Per queste ragioni, l'integrazione, più che un obiettivo raggiunto in modo stabile, è un "processo" tramite cui "vengono ad essere rilevati ed affermati gli ele-

²¹ *Ibidem*.

²² *Professionalità* 39, mag./giu. 97, pp. 11.

²³ *Ibidem*, p. 13-14.

²⁴ "Il sistema formativo integrato: brevi considerazioni introduttive" in VITTORIO TELMON (a cura di), *Saperi, metodi, istituzioni nel sistema formativo integrato. Autonomia e relazioni in Italia e in Europa*, Liguori Editori, Napoli, 1995, p. 13.

menti di compatibilità tra eventi, conoscenze, sistemi, pur senza escludere la presenza di incompatibilità”²⁵.

Il Rapporto ISFOL 1997, infine, sostiene che “nell’accezione più condivisa” il **concetto di integrazione** “non riguarda esclusivamente il sistema di istruzione e di formazione professionale, bensì una pluralità di attori e soggetti coinvolti a vario titolo nelle politiche formative e del lavoro”²⁶. Aggiunge inoltre che il **concetto di integrazione** si fonda “sulla convinzione della necessità di saperi e competenze professionali organizzati in un insieme più organico, su una visione delle conoscenze/competenze non dicotomica, su una epistemologia in cui capacità di astrazione e abilità operative possono e devono coesistere”²⁷. Ciò permetterà un’“integrazione culturale ed organizzativa”, una “interazione strutturata” tra segmenti o aree del sistema formativo concepito come “un insieme organico e flessibile di proposte formative”²⁸.

Tutte queste definizioni sono condivisibili. Ma il problema a cui noi tentiamo di offrire una soluzione è quello dell’individuazione di una definizione “essenziale” del concetto di integrazione, ossia di una definizione che possa individuare l’aspetto peculiare della realtà in esame.

Per assolvere questo compito parliamo da un’analisi dei principali significati che la lingua italiana riconduce al termine “integrazione”. Nel *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, alla voce “integrazione”²⁹, sono riportate ben 15 definizioni:

1. “L’integrare, il rendere intero, completo, perfetto ciò che è insufficiente o incompleto o parziale; aggiunta supplementare che ha lo scopo di colmare una mancanza; completamento, compimento”.

2. “Reciproco completamento di due o più elementi, fusione in un tutto unico (anche con riferimento a persone, a sentimenti, ecc.)”.

3. “Inserimento completo in un determinato contesto sociale, politico, culturale, subordinato, per lo più, all’accettazione del sistema socio-economico imposto dalla classe dominante”.

4. In filologia, “Completamento di un passo lacunoso. - Anche: la parola o le parole che costituiscono il completamento stesso”.

5. In statistica, “procedimento mediante il quale si colmano le lacune, talora inevitabili, presentate da alcune serie di dati statistici”.

6. In ambito filosofico, “nella filosofia di A. Rosmini, procedimento conoscitivo che, muovendo da un dato noto, di cui si ha esperienza diretta, induce l’esistenza di un altro dato ignoto e non ancora percepito in base al rapporto di dipendenza esistente fra il secondo e il primo. [...] Nel pensiero di H.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Rapporto Isfol 1997. Formazione e occupazione in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano 1997, p. 325.

²⁷ *Ibidem*, p. 326.

²⁸ *Ibidem*, p. 327.

²⁹ SALVATORE BATTAGLIA, *Grande Dizionario della Lingua Italiana*, vol. VIII, UTET, Torino, 1973, pp. 178-179.

Spencer, caratteristica fondamentale dell'evoluzione cosmica, in quanto passaggio da uno stato indifferenziato, amorfo e indistinto, a uno stato differenziato, formato e unificato; determinazione specificazione".

7. In psicologia, "precisazione, specificazione di un determinato dato psichico da parte di altri dati psichici nuovi". In particolare nella psicologia di R. Ardigò "arricchimento che un dato della sensazione riceve da nuovi procedimenti psichici (come il completamento, l'inquadramento, la restituzione, il ragionamento)". - Grado di unità o di organizzazione della personalità".

8. In sociologia, "grado di organizzazione di un gruppo sociale".

9. Nel linguaggio economico ed amministrativo, "processo di riconduzione a una stessa unità organizzativa delle varie operazioni che portano successivamente dalla materia prima alla fabbricazione del prodotto finito".

10. In economia, "formazione di un mercato unico. - Anche: coordinamento, concentrazione, fusione di imprese".

11. In politica, "rapporto di collaborazione internazionale sempre più stretta e concreta fra vari Stati sul piano economico, militare e, soprattutto, politico, tale da condurre gradualmente alla formazione di un organismo federativo supernazionale". Con valore eufemistico "annessione". Integrazione razziale: "fusione fra gruppi etnici e razziali differenti; inserimento in una comunità di una minoranza razzialmente diversa".

12. Nel linguaggio giuridico il termine compare in diverse espressioni: - *integrazione del contraddittorio o del processo*: "chiamata in causa, a cura di una delle parti e in esecuzione di un ordine del giudice, di altra o altre persone nei cui confronti è indispensabile che venga pronunciata la sentenza"; - *integrazione del contratto*: "istituto di diritto civile, in forza del quale gli effetti di un determinato contratto derivanti dalle sue specifiche clausole sono integrati (cioè completati e, se del caso, modificati) dagli effetti stabiliti dalle norme giuridiche generali disciplinanti i contratti in genere e, in particolare, la categoria di contratti alla quale appartiene quello in questione. - Anche: il fenomeno giuridico che si produce, nei confronti di un determinato contratto, in virtù di tale istituto; il risultato di tale fenomeno"; - *integrazione dei guadagni degli operai dell'industria*: "istituto di diritto del lavoro, consistente in un'assicurazione sociale (...) diretta a garantire i lavoratori dell'industria dal rischio della riduzione dell'orario di lavoro al di sotto di un certo numero minimo di ore settimanali o dalla sospensione temporanea dal lavoro, e comportante il diritto di avere per un determinato periodo di tempo una somma, detta integrazione salariale (o, semplicemente, integrazione) pari a una determinata percentuale della retribuzione globale che sarebbe loro spettata per le ore di lavoro non prestato".

13. In biologia, "grado di unità o solidarietà fra le varie parti di un organismo; grado nel quale tali parti sono dipendenti l'una dall'altra". In fisiologia " coordinazione, attuata da parte dei centri nervosi, delle attività di più organi. - Somma di successivi influssi nervosi sensoriali o motori, tali da provocare una sensazione continua o un movimento regolare, sebbene l'eccitazione abbia carattere discontinuo. - Anche: l'insieme delle scariche nervose

che provengono contemporaneamente da punti diversi di un membrana cellulare”.

14. In matematica, “operazione consistente nel calcolare l’integrale di una funzione. Anche: risoluzione di un’equazione o di un sistema di equazioni differenziali”.

15. In elettronica, l’espressione integrazione del segnale-video significa “metodo di utilizzazione della ridondanza di segnali che si ripetono per migliorare il rapporto segnale d’uscita-disturbo, mediante l’esecuzione della somma dei segnali-video successivi”.

Sintetizzandone gli aspetti fondamentali, possiamo raggruppare i vari significati del termine integrazione intorno a tre nuclei fondamentali.

A. Completamento

a. **Rendere intero, completo, perfetto, univoco** (Fig. 1). Questo aspetto ha come caratteristica un unico elemento, un unico ente fondamentale in relazione ad un “modello di perfezione”, un modello di unità e uno o più elementi secondari che contribuiscono a renderlo completo e che non necessariamente migliorano se stessi.

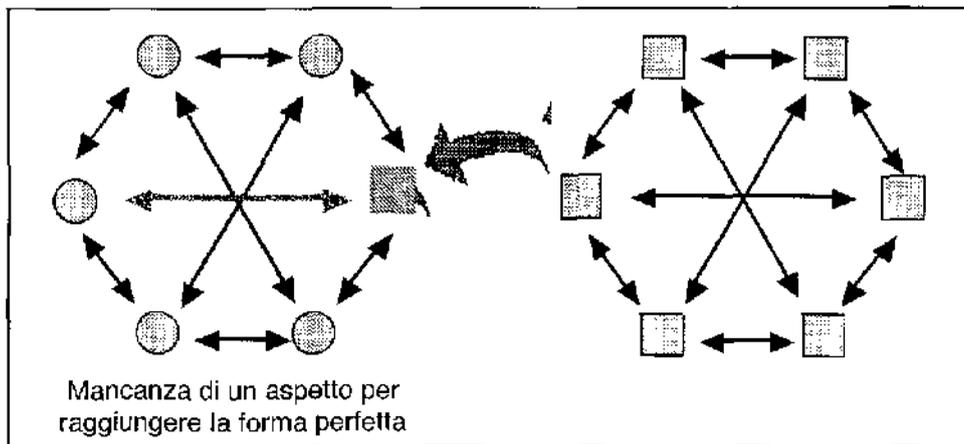


Fig. 1. Integrazione/completamento

b. **Reciproco completamento di due o più elementi** (Fig. 2). Anche in questo caso vi è un riferimento ad un modello di perfezione. Questa accezione ha però, a differenza della prima, come prospettiva la reciprocità. Il che vuol dire che tutti gli elementi sono “imperfetti” e che il raggiungimento della perfezione avviene per tutti reciprocamente. In questo caso, infatti, si usa grammaticalmente il “riflessivo” integrar-si.

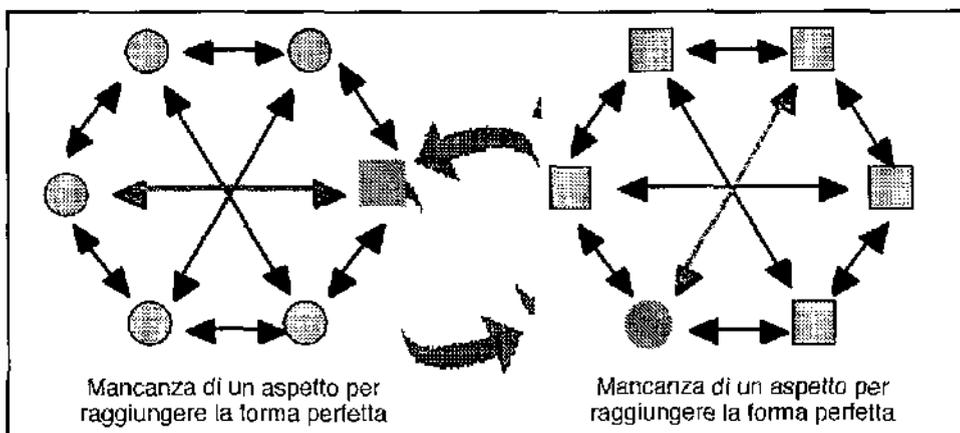


Fig. 2. Integrazione/completamento

B. Inserimento

Inserimento completo, in un determinato contesto (sociale, politico, culturale) (Fig. 3). Nel caso di un inserimento o ingresso di un elemento nuovo in un sistema precedentemente costituito si può parlare di inserimento di una parte in un tutto. Per esprimere questa valenza del termine vengono utilizzati vari sinonimi quali: **assimilare, incorporare, assorbire**³⁰.

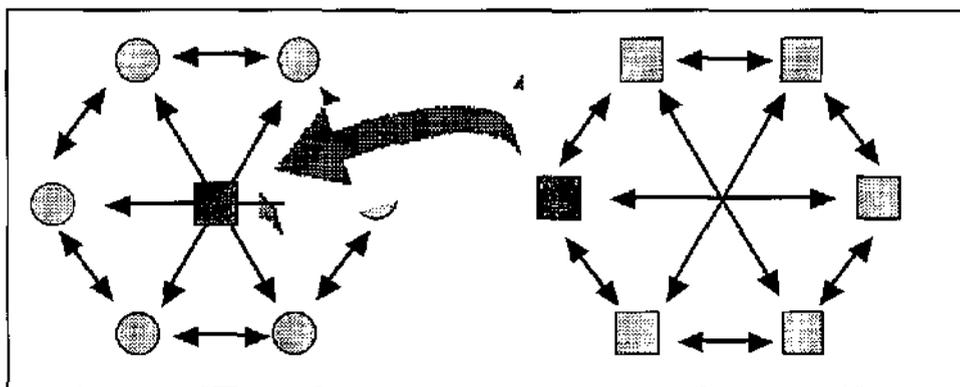


Fig. 3. Integrazione/completamento

³⁰ "In psicologia, si parla di integrazione anche per indicare l'avvenuto processo di assimilazione e di incorporazione dei nuovi elementi nella struttura psichica già posseduta dall'individuo. In un'accezione sociologica (spesso ma non necessariamente con sfumature di senso spregiativo), il termine viene usato per indicare l'avvenuto adattamento (passivo?) al sistema sociale e socioculturale". PIERO BERTOLINI, *Dizionario di pedagogia e scienze dell'educazione*, Zanichelli, Bologna 1996, pp. 276-277.

L'inserimento può avvenire in modo tale che l'elemento nuovo assuma, nel corso del processo, le caratteristiche più salienti degli elementi facenti parte del sistema. Tale inserimento è spesso subordinato all'accettazione del sistema, delle regole strutturali in cui avviene l'inserimento. Per sottolineare questa sfumatura sul "modo" in cui avviene l'inserimento, si utilizzano espressioni quali: **adeguarsi, adattarsi** (Fig. 4).

L'"integrazione-inserimento" così concepita implica quasi una scomparsa dell'elemento inserito. Rimane la visione "centralistica" di un sistema "forte" e quella di un elemento "debole" che si deve "integrare-adattare". Questo significato del termine si riferisce di solito ad un individuo e/o ad un gruppo o collettività più ampia nel quale l'individuo aspira od è forzato ad entrare. L'accezione viene attenuata nel caso della reciprocità dell'integrazione, qualora si parli cioè di "adattamento reciproco di elementi eterogenei". In questo caso l'adattamento va di pari passo con l'accettazione della diversità. L'esempio di questa accezione del concetto può desumersi dall'utilizzo del termine "integrazione" a proposito dei portatori di handicap, degli immigrati, ecc. Piero Bertolini sintetizza così questo aspetto: "Oggi il termine (integrazione) ha una notevole diffusione in ambito educativo, indicando il superamento di tutti quegli interventi nei confronti degli handicappati che tendono o ad un loro semplice inserimento nelle strutture scolastiche o lavorative, o ad una loro assimilazione che non comporta alcuna modificazione da parte degli ambienti di accoglienza. Il concetto o la prospettiva dell'integrazione, invece, esige una serie di adattamenti reciproci del soggetto handicappato ma anche della scuola e dell'ambiente lavorativo implicati"³¹. Così intesa, l'integrazione è dunque l'opposto della **marginalità**.

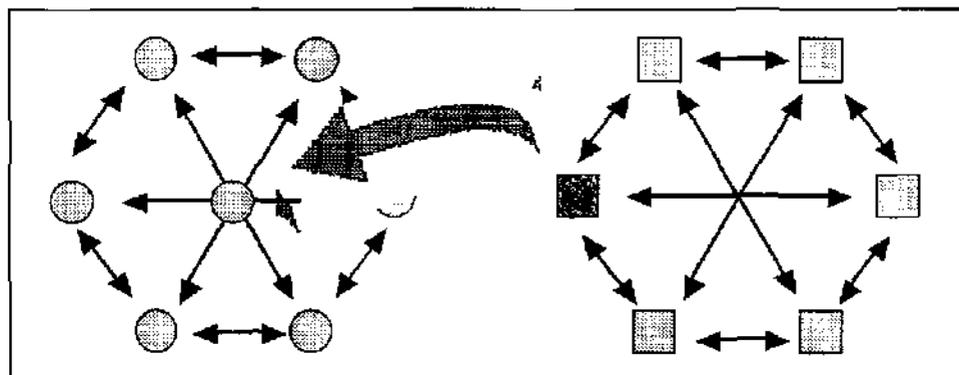


Fig. 4. Integrazione/completamento

³¹ PIERO BERTOLINI, *Dizionario di pedagogia e scienze dell'educazione*. Zanichelli, Bologna 1996, p. 277.

C. Unità/Organizzazione

L'integrazione può essere intesa infine come **unione/unificazione, collegamento organico, interazione** fra più elementi (Fig. 5). Questo significato di integrazione ha come sfondo una **dimensione sistemica** ove gli elementi sono collocati sostanzialmente sullo stesso piano, di dimensioni affini, in posizione di potere reciproco, se non uguali, almeno comparabili.

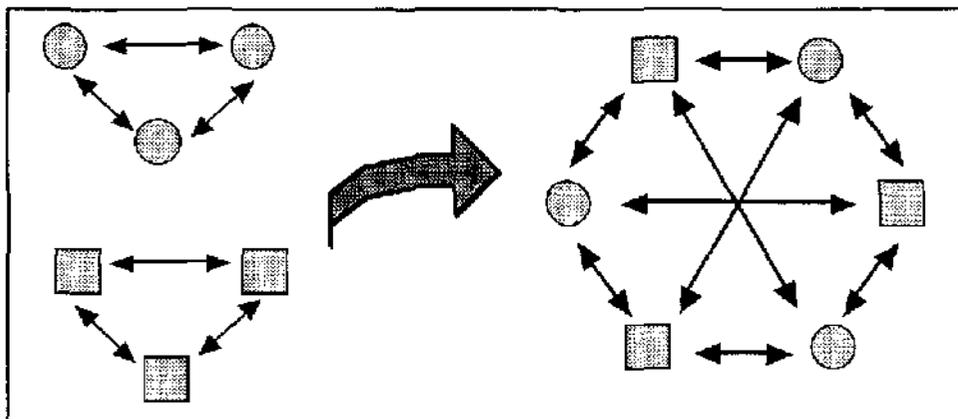


Fig. 5. Integrazione/completamento

L'integrazione, in questa prospettiva, può essere vista come un **processo** o come una **condizione**. La **conduzione ad una unità** (*processo integrativo*) implica la necessità di un "**principio unificatore**" che offra unità alle attività degli elementi precedentemente isolati. Tale "principio" non necessariamente deve essere "esterno" agli elementi stessi. Potrebbe essere un elemento auto-creato dagli elementi in questione che si vogliono unire o essere addirittura uno degli elementi stessi. Esiste sempre, però, un elemento "fattore" che gestisce il passaggio all'unità e la mantiene. Il **livello di organizzazione** (*condizione integrata*), invece, indica lo stato variabile di un sistema caratterizzato dalla tendenza e disponibilità costanti da parte della maggioranza degli elementi che lo compongono a **coordinare regolarmente ed efficacemente le proprie funzioni con quelle degli altri a diversi livelli della struttura del sistema**.

Il termine integrazione, però, viene utilizzato generalmente per significare un processo più vasto e più complesso della semplice riconduzione ad una unità. Una organizzazione può essere unitaria ed avere ciononostante "un basso livello di integrazione"³². Infatti, **può esistere unità senza integrazio-**

³² AA. VV., *Dizionario di politica*, TEA, Milano 1990, voce Integrazione, p. 523.

ne, ossia senza scambi reciproci o completamento, come nel caso del semplice **coordinamento**.

Oltre all'immagine di **unità**, quindi, il concetto di integrazione, nell'accezione che stiamo proponendo, racchiude anche l'immagine di **interazione comunicativa** tra gli elementi ricondotti ad unità. Il che equipara il concetto di unità sistemica a quello di "**rete modulare**"³³. Ciò significa che esistono molti "livelli" del processo di conduzione all'unità (organizzazione, coordinamento, integrazione); di questi l'integrazione costituisce lo stadio ultimo.

Tuttavia, anche nello stadio di integrazione/unità/organizzazione sussistono vari gradi. Lo stato di integrazione, infatti, non è necessariamente il medesimo a tutti i livelli ed in tutti i settori di un sistema complesso benché la compresenza di gradi alti e di gradi bassi di integrazione ai diversi livelli di uno stesso sistema sia di per sé indice d'una integrazione complessiva relativamente scarsa.

Il **livello di integrazione**, a proposito dei sistemi sociali, si può misurare in riferimento a: il **numero delle aree** in cui i vari elementi del sistema interagiscono abitualmente, l'intensità delle interazioni, l'essere il sistema il centro di riferimento e di identificazione dominante per gli elementi del sistema stesso, il controllo delle decisioni concernenti la distribuzione delle risorse, il controllare gli strumenti coercitivi e l'imposizione dell'osservanza delle norme e delle procedure del sistema.

Il **livello di integrazione** dipenderà anche dai **particolari settori** che si prendono in considerazione. Si potrà così avere una **integrazione politica**, che riguarda le dinamiche di controllo del potere all'interno del sistema; una **integrazione culturale**, che concerne il processo di creazione di un'identità comune a tutti gli elementi affinché si sentano parte dello stesso; una **integrazione strutturale**, concerne il superamento del divario tra elementi "nevralgici" del sistema ed elementi "periferici" e la difficoltà di comunicazioni; una **integrazione giuridica**; una **integrazione economica**.

3.2 *La proposta di un modello ideale per guidare la costruzione del sistema formativo integrato*

Il concetto di **integrazione-unità-organizzazione**, così come sopra definito, è quello che racchiude gli elementi fondamentali contenuti nell'espressione "sistema integrato". Anzi, quest'ultima espressione non sembra altro che una esplicitazione della prima. **È in questa accezione che noi intendiamo il concetto di integrazione**. Nello sviluppo del discorso, quindi, cer-

³³ Una **rete modulare** è definibile come "un sistema dinamico organizzato i cui elementi, o organi, sono rappresentati da moduli". I **moduli** sono elementi cui possono essere associati interazioni di tipo input/output; essi formano una "**rete**" in quanto "sono tra loro collegati da relazioni organizzative che deliniscono il senso delle interazioni input/output tra i moduli che compongono la struttura del sistema" (PIETRO MELLA, *Dai sistemi al pensiero sistemico. Per capire i sistemi e pensare con i sistemi*, Franco Angeli, Milano, 1997, p. 90).

cheremo di formulare un "modello generale" di "sistema formativo integrato" avvalendoci degli elementi propri del concetto di sistema e del concetto di integrazione. Prima di procedere, tuttavia, vogliamo precisare che qui il termine modello è accolto in due accezioni: 1) come una **costruzione mentale rappresentativa della realtà** con valenza, quindi, conoscitiva, descrittiva ed esplicativa della complessità dei fenomeni che vogliamo spiegare; 2) come **ideale** pratico ossia come parametro per l'attuazione e la verifica di un processo futuro.

Rispetto ai **legami strutturali** e alle **relazioni organizzative**, si può parlare di **sistema** solo nel caso in cui esso sia composto da elementi che, pur avendo una funzione autonoma relativamente libera e flessibile (**differenza**), agiscono come un solo elemento (**unità**)³⁴, in quanto coordinati e comandati da un principio unificatore. Volendo rappresentare tale concetto graficamente possiamo collocare la realtà organizzata (organizzazione) nel settore delimitato dall'unità e dalla differenza (Fig. 6):

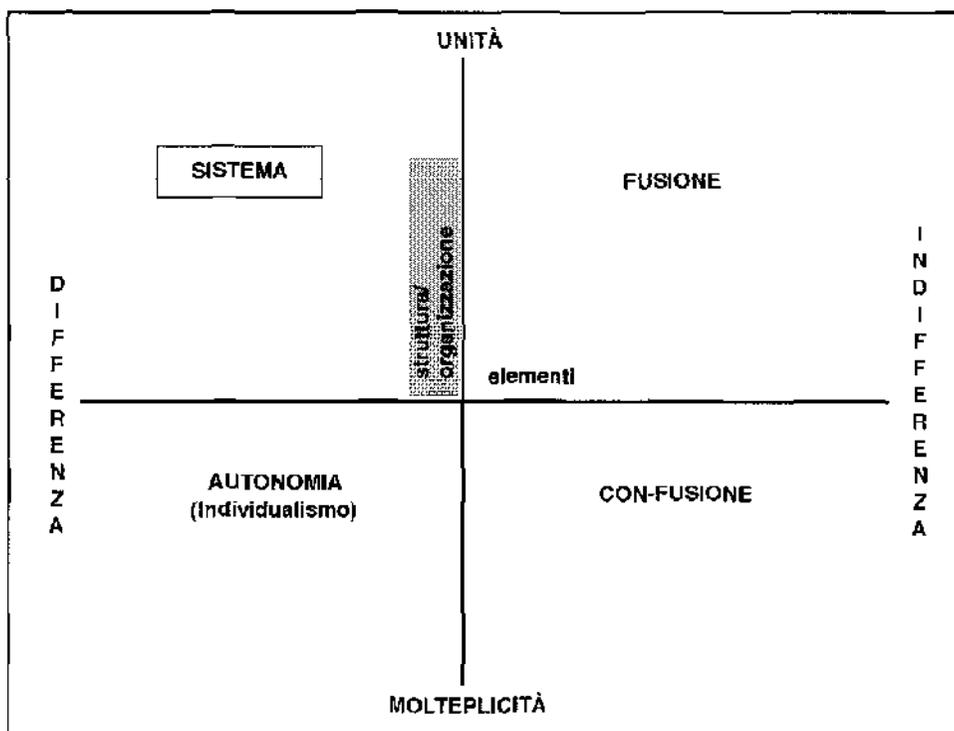


Fig. 6. Le "coordinate sistemiche" del sistema integrato

³⁴ Perché parliamo di unità? Questo implica la domanda sul perché integrare, a cui risponderemo prossimamente. Possiamo qui anticipare che l'unità a cui si riconducono gli elementi è motivata dall'unità della persona, mentre la molteplicità fa riferimento ai vari riduzionismi antropologici.

Il **sistema** di elementi dotato di struttura ed organizzazione, individuato nel settore delimitato dalle coordinate dell'**unità** e della **differenza** non costituisce **ancora integrazione in senso pieno**. Essa infatti si gioca, a nostro avviso, attorno ad ulteriori due linee concettuali: **interazione/comunicazione** e **significato** (autonomia) / **diritto** (eteronomia) (Fig. 7).

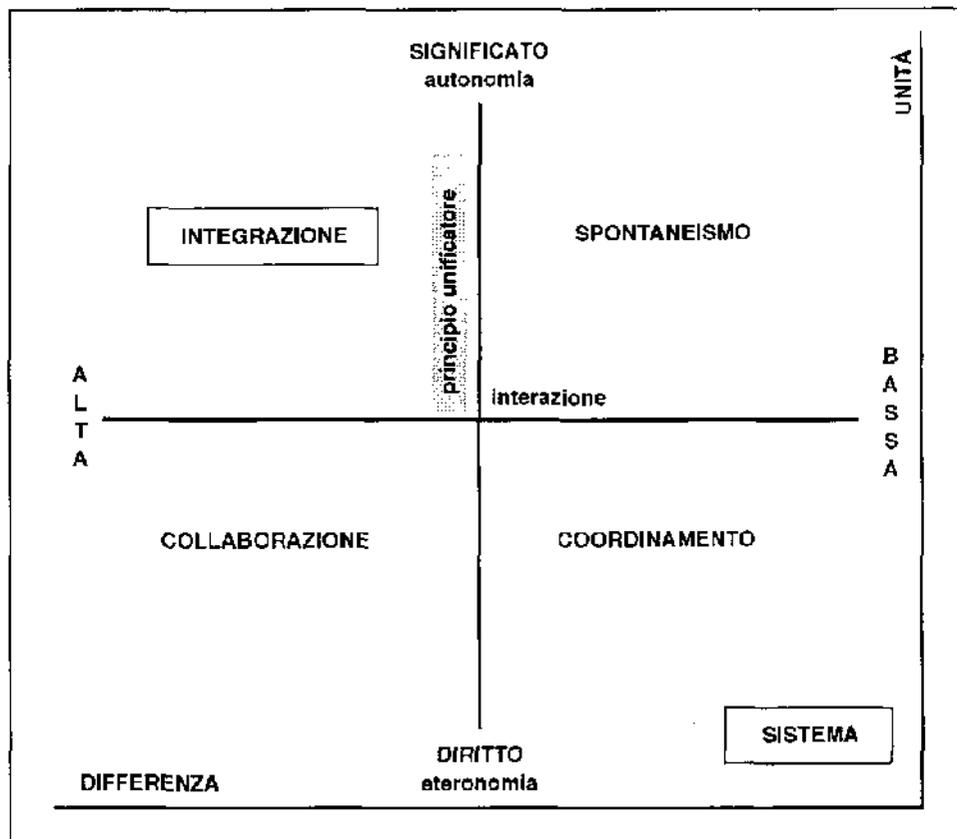


Fig. 7. Le "coordinate dell'integrazione" del sistema integrato

La linea della **interazione/comunicazione** indica il livello di interazione (numero ed intensità dei legami) del sistema. La linea **diritto/significato** prende in considerazione il principio unificatore ed in particolare il rapporto di dominio che esso ha con gli elementi del sistema: qualora sia esterno agli elementi esso può essere definito "legale" o "eteronomo", ossia proprio del diritto; qualora invece si tratti di un principio interno agli elementi che entrano in interazione (in questo caso alle persone soggetto dei flussi di azione) si parla di "dimensione di senso" (eticità) o "autonomia integratrice", la

quale non esclude la legalità, ma la rende secondaria rispetto ad un "senso/valore" dell'unità che viene scelto, interiorizzato, sentito proprio e posto alla base dell'azione dei soggetti. La natura e la complessità dei sistemi sociali richiede questo tipo di **"integrazione forte"**, che non per questo ha gli svantaggi della rigidità.

In un'ottica di "costruttivismo sistemico", possiamo asserire che l'**integrazione tra le diverse parti di un tutto** — ciascuna delle quali conserva in ogni caso la propria specifica funzione, senza equivoche contaminazioni — deve essere precisata attraverso **legami strutturali** (elementi ed interazioni), **relazioni organizzative** (interne ed esterne) ed un **principio unificatore**.

Il **principio unificatore**, da noi individuato, per il sistema integrato, con la "dimensione del significato", non deve essere confuso, da un lato, con l'**omogeneità** etico/culturale dei vari elementi del sistema integrato derivata da modelli di valore interiorizzati; dall'altro non deve essere inteso come fattore esclusivo dell'integrazione. Qualora lo fosse esso non sarebbe un elemento sufficiente a far progredire l'integrazione verso i livelli più alti. Nel processo integrativo, infatti, la **quantità** e la **qualità dei benefici** conseguibili dal sistema sono anch'essi fattori che spingono da un lato i vari elementi a fondere le loro energie per raggiungere livelli più alti di integrazione e dall'altro gli elementi dell'ambiente del sistema a riconoscerne la legittimità. Ma i benefici, economici o simbolici, non bastano a far sì che un sistema diventi integrato in tutte le sue sfere, in maniera uniforme e a livelli elevati. Per compiere questo "salto integrativo" deve essere presente all'interno del sistema la **spinta di un centro propulsore** e l'**incentivo di una finalità dinamico-propositiva**. Il nostro concetto di "significato/autonomia" vuol proprio indicare ciò: un sistema simbolico-significativo-valoriale che, fatto proprio da tutti gli elementi del sistema, costituisce il centro propulsore dei flussi d'azione del sistema e nel contempo il **fine dell'agire**, la **ragion d'essere del sistema stesso**.

4. Conclusioni

Le considerazioni presentate lasciano aperte molte questioni e sollevano certamente dubbi e critiche che in parte sono dovute ad una elaborazione concettuale che è ancora in corso all'interno dell'AECA e che continueremo ad approfondire nei prossimi interventi su questa rivista. Nostro intento, però, è soprattutto quello di avviare un dibattito sul tema delicato della riflessione concettuale sull'integrazione, convinti che un "pensiero illuminato da valori" sia il "supporto" fondamentale all'agire educativo.

VITTORIO
PIERONI

“Premesso che sono razzista”

(ovvero quando l'“io”
incontra la “diversità”).

Parte seconda: conclusioni

4. L' “uomo-a-dimensione-trasversale”

Nell'ottica di un'educazione mirata a “DECO-STRUIRE-PER-RICOSTRUIRE”¹, vengono “rivisitati” brevemente alcuni principi-chiave che dovrebbero fare da fondamento nell'avviare un processo di educazione interculturale.

4.1. *Intercultura: un'esperienza possibile?*

Il termine “intercultura” va sempre più di moda, ma non è preso da tutti nella stesso accezione, anzi assume significati diversi a seconda delle differenti discipline a cui fa capo (psicologia, sociologia, pedagogia, antropologia culturale...).

Nel presente contesto viene utilizzato come punto di riferimento nel designare la centralità del rapporto

* La prima parte dell'articolo è stata pubblicata nel numero 3/97 di “Rassegna CNOS”.

¹ Per l'elaborazione di questa sezione ho tenuto presente in modo particolare gli studi di: A. NANNI, *Educare alla convivialità*, Bologna, EMI, 1994; R. SICURELLI, *Educare all'incontro interrazziale*, Milano, Guerini, 1994; G. LUPO (a cura di), *Educare all'altro nella scuola*, Leumann, L.D.C., 1994.

“Io-altro”, “noi-loro”. Per Tentori, infatti, il “dialogo interculturale” rientra tra le esperienze da considerare “primarie”, in quanto si appellano ad un “bisogno di conoscere noi stessi riscoprendoci e ritrovandoci negli altri”². Sarà questo l’angolo-visuale attraverso cui analizziamo la tematica.

Il “dialogo interculturale” rappresenta infatti la via maestra che porta ad organizzare una convivenza tra persone “diverse” per cultura, ideologia, razza, religione, nazione, appartenenza....

È d’obbligo a questo punto porsi alcuni interrogativi di fondo:

— è possibile arrivare a superare quell’umiliante imprigionamento pregiudiziale che istintivamente porta quasi sempre a percepire l’“altro-come-diverso”, un nemico da combattere/eliminare/vincere...?

— “come” riuscire ad abbassare il livello del rifiuto nei confronti del “diverso-da-sé” e/o verso l’“altro-da-noi”?

— a “quali strategie” ricorrere per avviare processi di cambio/scambio tra “differenti portatori di diversità”?

Proviamo a dare una risposta a tali interrogativi circoscrivendo la tematica all’interno di alcuni principi che, limitatamente al presente studio, vogliono rappresentare come dei piloni portanti nel fissare il cammino all’educazione verso la costruzione di un “uomo-a-dimensione-trasversale”, in grado cioè di oltrepassare le numerose/differenti barriere che impediscono il “dialogo” tra le “diversità”.

4.2. *Principi per un’educazione interculturale*

1. Non è l’“io” al centro dell’educazione. L’identità è una conquista a due o a più soggetti-portatori-di-differenza.

Il problema dell’identità è antico quanto l’essere umano. Le domande “chi sono”, “chi sono gli altri”, “dove vado”, “perché”... sono fondamentali nell’orientare ogni azione dell’uomo, passata, presente e futura.

Tuttavia se è vero che l’identità è una conquista, non è altrettanto vero che essa avviene in modo spontaneo e autonomo. L’“io” infatti, essendo fatto per “essere-messo-in-relazione”, non può bastare a se stesso.

Fanon³ nei suoi studi sostiene che l’uomo matura la propria autocoscienza nella misura in cui egli è una “persona riconosciuta” da altre persone. In questo senso quando l’“io” non viene riconosciuto dall’“altro” oppure noi non riconosciamo l’“io” dell’“altro” in quanto persona, minacciamo alle radici la sua stessa identità.

Nella realtà pratica, purtroppo, “EDUCARE” ha avuto spesso il significato di “educare il proprio io ad essere sempre più IO”. In questo modo non si è fatto altro che gonfiare a dismisura il “principio-della-IITA”, al limite capa-

² T. TENTORI, *Antropologia culturale*, Roma, Universale Studium, 1966, p. 105.

³ F. FANON, *Il negro e l’altro*, Milano, Il Saggiatore, 1965, e *I dannati della terra*, Torino, Einaudi, 1966.

ce di omologare l'“altro” al momento dell'integrazione tra “più ità”, cancellandone l'identità e/o ignorandone la diversità.

In realtà l'azione dell'educare non deve risultare un “monologo con l'io” ma va intesa in senso “dialogico”, significa “EDUCARE ALL'ALTERITÀ”, e cioè:

- educare al rispetto dell'identità dell'“altro” e della sua diversità, alla tolleranza, al non-giudizio emarginante, alla presa di coscienza della ricchezza derivante dai modelli culturali/comportamentali non omogenei ai propri;
- educare a cogliere l'“altro” come “evento”, come “nuovo paradigma dell'educazione”.

In questo senso l'azione dell'educare si fa movimento; non è più “centrata su”, ma appartiene alla dinamica dell'“*io-che-incontra-l'altro*”, e viceversa. Senza l'incontro con l'“altro” non si può parlare di “educare”. Verso chi? Qual è il “termine-a-quo”?

Tutto questo comporta un primo paradosso:

Non sono gli altri che girano attorno al proprio “io”, ma il centro gravitazionale dell'educazione sta nel rapporto “io-altro” / “noi-loro”.

Occorre quindi imparare a decentrare l'“Io” per mettere al suo posto l'“Io-Tu” in rapporto dialogico.

L'“Io” in cerca d'identità ha bisogno dell'“alterità” quale condizione del suo definirsi/completarsi come soggetto. In altre parole, l'“altro” (inteso come “diversità”) è la condizione perché il mio io divenga “Io” (inteso come identità). La costruzione dell'identità dell'“Io” quindi dipende strettamente dalla relazione con il “Tu” dell'“altro”.

2. Non è vero che siamo tutti “uguali”, è vero piuttosto che siamo “uguali-nella-diversità”. Solo così “differenti è bello”!

Quello che occorre imparare è il “dialogo-tra-diversi” e non tra “uguali-uniformati”! Se vogliamo “cambiare/migliorare” dobbiamo guardarci attorno con occhi “diversi” e/o che guardano alla diversità di cui ciascuno è portatore come ad un fattore di reciproco arricchimento. Al contrario voler perseguire a tutti i costi quell'“uguaglianza” che porta gli individui a pensare tutti allo stesso modo, a coltivare le stesse ambizioni, a vivere secondo stili di vita presi a prestito, plagiati, omologati dai mass media... appartiene a quella condizione dell'uomo che bisogna augurarsi non accada mai, pena la perdita della ricchezza della “differenza”. È questa diversità che “arricchisce”, una “uguaglianza” che fosse solo omologante impoverisce.

Da questo punto di vista è urgente “imparare-a-convivere” tra le differenze. E la convivialità passa non dalla “via larga” della parità tra omologati ma piuttosto da quella “stretta” lastricata di differenze che pur nella loro difformità rappresentano tanti tasselli di uno stesso mosaico.

Ricerca di identità e principio della differenza non costituiscono quindi

una contrapposizione ma una "conditio sine qua non": l'affermazione dell'io è in stretta dipendenza dalla relazione con il Tu. Tale principio ha le sue radici già a partire dalla relazione madre-bambino e si evolve parallelamente ai differenti "tu" che l'individuo incontra lungo i vari stadi della vita.

Ne consegue che ognuno è se stesso come "IDENTITÀ" e come "DIFFERENZA", dal momento che è in possesso di una propria identità e al tempo stesso è "diverso" grazie alla differenza che sta alla base di ciascuna identità. Si viene così a formare un mondo di "uguali-diversi": uguali, in quanto ciascuno è in possesso di una propria identità e al tempo stesso diversi per la differenza che sta alla base di ogni identità.

L'UNICEF ha promulgato alcuni principi a difesa del diritto alla "diversità":

1. Tutti gli esseri umani appartengono alla stessa specie e provengono dallo stesso ceppo. Essi nascono uguali in dignità e diritti e fanno tutti parte integrante dell'umanità.

2. Tutti gli individui e tutti i gruppi hanno diritto di essere diversi, di ritenersi e di essere accettati come tali. Nondimeno la diversità delle forme di vita e il diritto alla differenza non possono in alcun caso costituire un pretesto per i pregiudizi razziali, non possono legittimare, né in linea di diritto né di fatto, qualsiasi comportamento discriminatorio né servire da presupposto alla politica dell'apartheid, che costituisce la forma estrema del razzismo.

3. L'identità di origine non può condizionare la facoltà degli esseri umani di vivere diversamente, così come non lo possono le differenze basate sulla diversità delle culture, dell'ambiente e della storia, né può ledere il diritto di mantenere la propria identità culturale"⁴.

Scaturisce da qui un secondo paradosso:

Occorre imparare ad educar-"ci" alla differenza.

Il problema dell'"identità" del soggetto non è separabile dal suo essere "portatore-di-differenza".

In realtà la "differenza" è stata da sempre concepita/vissuta come minaccia alla propria identità: il "diverso" ha sempre suscitato sentimenti di paura, di ansia, di sospetto; l'atteggiamento difensivo è sempre tipico del "si vis pacem para bellum".

Un tale atteggiamento è una riprova della nostra immaturità e incapacità, rispetto al tempo della storia, ad accogliere la diversità. Dopo cinquemila anni di presenza-storica dell'uomo sulla terra siamo rimasti fermi allo stadio di "Caino-Abele"; ed anche in prospettiva di futuri incontri tra terrestri ed "extraterrestri" i mass media ci hanno già "indottrinato" a trattarli secondo quella logica che appartiene all'alba delle nostre origini: eliminare l'"alieno", tutti gli "extra-noi"! Non rimane che constatare come gran parte della "natura

⁴ UNESCO, *Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali*, Parigi, novembre 1978, art. 1.

predatoria" dell'uomo sia rimasta incontaminata nonostante l'evoluzione della specie sotto molti altri aspetti.

Ciò di cui invece c'è realmente bisogno oggi è arrivare alla reciproca riscoperta delle differenti identità, dei valori propri di ciascuno, delle specificità sociali, etniche, culturali grazie alle quali siamo "originali", cioè diversi.

È attraverso la pedagogia della differenza che si può superare l'etnocentrismo educativo:

- per creare i presupposti di una cultura dell'accoglienza,
- per impedire l'omogeneizzazione culturale.

L'"altro" è prezioso nella misura in cui è un "non-Io". La ricchezza collettiva è data dalla somma delle diversità. Da questo angolo-visuale il "diverso" va interpretato non come un pericolo per la propria sicurezza ma come "risorsa" per la crescita collettiva.

"Educare alla differenza" non significa quindi diventare tutti più uguali, eliminare le differenze, ma piuttosto arricchirci reciprocamente grazie alle singolarità di cui ciascuno è portatore. Al contrario il vero rischio, in un'epoca di forte concentrazione delle "regie" massmediali in mano a pochi, è quello di cadere nell'omologazione, negli "immaginari collettivi", nella omogeneizzazione di massa dei processi culturali.

La proposta di educazione alla differenza, di conseguenza, non solo non è in contrapposizione al bisogno di identità, ma viene incontro a tale bisogno come una condizione specifica del suo attuarsi, come un "diritto" da tutelare. Identità e differenza perciò vanno contemporaneamente "coltivate" e costantemente tenute assieme da un rapporto di interazione-reciprocazione. Da questo punto di vista la semplice tolleranza appartiene alla preistoria dei progressi fatti dall'uomo nel cammino verso l'"alterità". L'obiettivo finale sarà quindi non di sopravvalutare l'una soffocando l'altra, ma piuttosto di valorizzarle entrambe in un giusto equilibrio.

In ultima istanza, il recupero della propria identità diventa un fattore costruttivo della personalità globale soltanto se passa attraverso la scoperta della differenza come valore, risorsa, diritto.

In fondo non si tratta né di stare dalla parte dell'identità né dalla parte della differenza, ma l'obiettivo ultimo sarà muoversi verso un "ethos della reciprocità", inteso come paradigma della relazione fondata sul valore della differenza.

Occorre quindi imparare a diventare uomini "liberi-nella-diversità". Una "fratellanza" che non abbia le radici nella diversità sa di paternalismo in agguato. Al tempo stesso l'uguaglianza non significa uniformità, così come democrazia non significa pensare tutti allo stesso modo.

3. L'"altro" come "meta" e "metà" della relazione "io-tu"/"noi-voi"

"In principio c'era l'altro". L'"altro" è un bisogno costitutivo della crescita dell'"Io". Nel passaggio dall'"Io-centrismo" all'"allo-centrismo" ci dovrà essere una costante e crescente attenzione ai processi di reciprocazione/scambio sulla base delle diversità che arricchiscono. Solo così si arriverà alla con-

vivialità tra le differenze.

Esistono vari "altro":

- l'"altro-per-me" (chi fa parte del mio mondo...);
- l'"altro-da-me" (chi non fa parte di questo mio mondo...);
- l'"altro"-contro-di-me" (il nemico, l'avversario, chi attenta alla mia "iità").

Su tutti incombe la minaccia dell'omologazione e/o della cancellazione della diversità.

Di conseguenza l'"altro" non può essere affatto considerato un semplice/facile obiettivo del nostro "aiuto", quel "diverso-da-me" che tollero o proteggo in virtù di un diffuso e radicato paternalismo. Egli va visto soprattutto come:

- Presenza
- Dono
- Ricchezza
- Rinnovamento
- Diritto ad esistere, ad "esserci"
- Opportunità di crescita comune...

Educare all'"altro" diventa così un compito di educazione alla differenza.

Tutto questo comporta un terzo paradosso:

La vera "alterità" è quella dove l'"altro" è così "altro" dall'"io" che non è catturabile se non a livello di "messa-in-comune" della propria "alterità"

Nasce in questo modo la "*pedagogia dell'alterità*". In altri termini, soltanto programmando assieme il cammino da fare sarà possibile "*educar-CI*" all'alterità. Ed il futuro dell'educazione si giocherà proprio su questo terreno: ossia sulla capacità di "decostruire" la paura verso l'"altro", ponendo contemporaneamente le basi per un'educazione fondata sull'accoglienza, il rispetto, il dialogo, la convivialità, la volontà di progettare/ricercare insieme itinerari comuni.

Di conseguenza, "educare all'alterità" vuol dire anzitutto decostruire tutto un insieme di interventi funzionali all'"Io", centrati sulla "iità", per mettere al loro posto il sistema "Io-Tu/altro". Tutto questo comporta una riprogettazione dell'educazione "a partire dall'altro", di cui il primo gradino da affrontare sarà proprio quello di depotenziare gli stereotipi su cui è stata costruita una falsa "iità".

Nella "pedagogia dell'alterità" si richiede infatti di possedere un forte senso di:

— *ascolto*: se si vuole partire dall'"altro" il primo passo è quello dell'ascolto "attivo", ossia di saper cogliere il punto di vista diverso dal proprio;

— *dialogo*: ascoltare non significa affatto dover rinunciare al proprio punto di vista; si possono far valere ugualmente le proprie convinzioni/opinioni entrando in un clima di rispetto e dialogo con l'"altro", facendo leva su una volontà di scambio e di reciproco arricchimento;

— *ricerca in comune*: a sua volta la pratica del dialogo conduce i partners della relazione educativa a porsi su un piano di ricerca comune, dove i ruoli e le competenze rimangono distinti, ma rimane al fondo il desiderio di un “viaggio-da-fare-insieme”, per scoprire e crescere nella relazione educativa.

Ma come avviare questo processo di cambio/scambio? Occorre imparare anzitutto a “mettere in forse”, a dubitare della “legittimità” di certi nostri presupposti (culturali, etnici...) per andare oltre il nostro ristretto mondo fatto di “noità”, nel tentativo di incontrare un “altro” che ci arricchisce con la sua diversità. Occorre in ultima analisi imparare a decostruire le nostre sicurezze, spesso prodotto della forza dell’abitudine, del conformismo, della pigrizia mentale a “mettersi in discussione”, dell’etnocentrismo socio-culturale in cui siamo stati “educati”.

In fondo ognuno di noi è istintivamente portato a negare l’identità dell’“altro”: la diversità così come si presenta in tutta la sua pregnanza, allo stato naturale, solitamente viene rifiutata a priori oppure si passa al tentativo di “piallarla”, livellandone le parti troppo spigolose al fine di “incastrarle” nella “noità”. Ma a questo punto che diversità è, se ha perso tutte quelle peculiarità che la caratterizzano come tale?

Questo modello perverso che tende a priori a negare identità alla diversità, eliminandone le caratteristiche peculiari attraverso processi di assimilazione alla cultura dominante non può che portare ad una società di omologati, di conformisti, di massificati, favorendo oltretutto il concentrarsi del potere (economico, politico, culturale, informativo...) in mano a pochi. Da qui l’urgenza di preparare l’individuo, specie se inserito all’interno di processi educativi (e tra essi la scuola ha un compito di primo piano), a promuovere interscambi tra parti sociali diversificate ed aventi uno stesso peso contrattuale. Soltanto così la diversità potrà essere un’opportunità che il consorzio umano ha a disposizione per raggiungere un livello superiore di civiltà e di convivenza.

4. Educare “io” a partire dall’“altro”

Ripartire dal volto dell’altro in campo educativo significa creare le condizioni per il passaggio dall’umanesimo del “soggetto” alla “pedagogia dell’alterità”, dall’antropologia dell’individuo a quella dell’“Io-altro”.

L’“altro” è ciò che “io-non-sono”. Rovesciando i termini, “Io”, per “essere”, ho bisogno anche dell’“altro” preso in tutta la sua “alter-diversità”. In pratica, l’incontro con l’“altro” è un mezzo per essere e conoscere meglio se stessi.

Di conseguenza, nella nostra cultura sempre più a “dimensione-egocentrica” e fondata sul principio dell’autonomia assolutizzata e fine a se stessa, occorrerà riaffermare con forza il principio dell’interdipendenza. Il riconoscimento dell’“altro” comporta infatti la salvaguardia di *tutte le differenze* di cui egli è portatore, in quanto possiede quelle qualità che “Io-non-ho” e che risultano funzionali alla costruzione dell’identità: mia, tua e sua, individuale e collettiva.

Viviamo in un'epoca storica in cui è sempre più forte la tentazione a voler inglobare l'altro nel nostro orizzonte di significato, di ridurlo a far parte di una "noità", di esorcizzare la sua estraneità. Quando la "presenza indiscreta" dell'"altro" nella nostra vita viene percepita come una minaccia alla nostra "iità", allora è il momento in cui certe certezze vanno in frantumi, le sicurezze acquisite si traducono in insicurezze, la tranquilla centricità dell'"io" viene messa in discussione... È a questo punto che scattano i vari meccanismi di difesa, di rifiuto, di intolleranza, di negazione dell'identità dell'altro.

È a questo punto invece che bisogna prendere coscienza che l'"altro" conserverà pur sempre la sua radicale eterogeneità, la sua assoluta differenza, la sua irriducibile alterità. Ma affinché l'altro non diventi né un nemico da eliminare né un complice della propria "iità", occorrerà intervenire attraverso un processo formativo che educhi alla convivenza tra "differenze".

Alla luce di tali dinamiche dobbiamo ripensare l'educazione come a un processo di *integrazione tra e nel rispetto delle differenze*.

Scaturisce da qui un quarto paradosso:

La mia identità dipende dalla diversità dell'"altro": quindi occorre imparare ad educar-"ci" partendo dalle reciproche differenze d'identità

Occorre cioè imparare a spostare il baricentro del processo educativo: al centro non ci sta più l'"Io", ma..."Io-Tu-Altro".

In pratica si dovrà provocare il passaggio da un processo educativo fondato su assi paralleli che non si incontrano ("Io"=identità/"ALTRO"=alterità), al ricongiungimento degli elementi fondanti il rapporto di reciprocazione:

"Io"=Identità+Alterità <—> "Altro"=Alterità+Identità

Secondo questo principio, l'educazione si trasforma in CO-EDUCAZIONE, ossia il processo educativo non è più rivolto ad un "Io" separato/isolato dal contesto di appartenenza, ma diviene il *risultato dinamico di incontri tra differenze (Io-Tu-Altro)*, diventa una strada da percorrere assieme, dove ciascuna individualità cresce "con" e "grazie" all'"altro" in "dimensione trasversale".

In tal modo la conquista della propria identità non si giocherà più soltanto sul solitario ed interioristico "conosci te stesso", ma occorrerà uscire fuori, "decentrarsi", per lasciare il campo libero alla relazione col "Tu": CO-NOSCIAMO-"CI". Soltanto così sarà possibile arrivare a conoscere meglio NOI-STESSI!

A facilitare tale compito viene la "cultura dell'accoglienza" e la "pedagogia del dialogo". Dialogare e insegnare a dialogare rientrano nelle finalità ultime nel corso del nuovo processo educativo; è attraverso il dialogo, infatti, che si danno alcune condizioni di fondo funzionali alla relazione "Io-Tu", quali l'impegno ed il personale coinvolgimento, l'attenzione rispettosa all'al-

tro, una totale disponibilità a camminare e a "crescere" insieme. Un dialogo autentico produce "com-unionc": la struttura dialogica della relazione è pertanto quella che produce comunione di "beni" senza omologazione né assimilazione asimmetrica; e quindi non toglie ai singoli partners quell'originalità che è loro peculiare.

Ne consegue che lo stesso sistema educativo dovrà compiere un giro di boa: non porre più l'"Io" al centro di tutto il sistema dei rapporti, ma occorrerà prendere le mosse da un "Io-Tu-altro" quale condizione di un "co-esserci" e in seno alla quale stemperare la nostra soggettività narcisisticamente orientata.

Da qui la necessità di far leva su una "antropologia della trasversalità degli incontri", la quale consenta di capire cosa accade in quella sfera che caratterizza lo spazio interattivo tra "Io" e "Tu", cosa succede quando "Io-altro" si fondono in un insieme, dando vita ad una cooperazione di interventi funzionali alla crescita individuale ("Io-Tu-Altro") e collettiva ("Noi-Voi-Altri"). È questo l'antidoto a quell'"Io" cresciuto viziato, prevenuto, "razzista" e carico di negatività nei confronti di tutti gli "altro-portatori" di differenza.

5. La "presenza" dell'"altro" ci provoca. Va promossa!

Per incontrare l'"altro" è necessario soprattutto imparare ad accettare la sua "presenza-tra-noi". Il fenomeno non è indolore ed ha una ricaduta a diversi livelli:

— in primo luogo entra in gioco la disponibilità a "mettere in discussione" la propria centricità; soltanto con il decentramento dell'"Io" sarà possibile problematizzare costruttivamente l'incontro con l'"altro";

— inoltre occorre farsi trovare preparati di fronte al bisogno sempre più emergente di una cultura fondata sull'accoglienza e sulla partecipazione.

Crescere secondo una tale prospettiva d'intervento significa non solo riuscire ad accettare la sfida della presenza dell'"altro" nella nostra vita (=accoglienza/incontro), ma soprattutto imparare a "stare" e a "lavorare" insieme (=partecipazione).

In questo senso i veri "poveri", gli analfabetismi di ritorno delle generazioni del futuro andranno individuati tra coloro che mancheranno di competenze "pluriethniche" e "pluriculturali". Una minore/scarsa conoscenza di lingue, costumi, tradizioni... appartenenti a popoli e culture diverse significherà infatti avere a disposizione meno "moneta di scambio" nei confronti delle sempre più numerose diversità con cui dovremo confrontarci nelle società del duemila.

Scaturisce da qui un quinto paradosso:

***Non basta saper accogliere e difendere la "differenza",
Occorre "promuoverla"!***

Ecco quindi l'esigenza di perfezionare un'educazione interculturale che risulti in grado di superare gli stereotipi culturali, di abbassare la soglia de-

gli etnocentrismi e contemporaneamente di sviluppare sempre nuovi processi finalizzati all'incontro e alla comunicazione con l'"altro".

Quindi un'educazione al confronto che abbia funzione liberatoria rispetto al proprio centrismo. Si ribaltano in tal modo tutte le logiche attuali: la "soggettività" se centrata prettamente su se stessi può diventare un ostacolo alla costruzione di una personalità matura; l'"altro" con la sua "differenza" è paradossalmente "ciò che fa la differenza" per il conseguimento di una formazione della personalità globale/matura, capace cioè di completare quella parte mancante funzionale alla costruzione dell'identità.

Per giungere a questo stadio occorre innescare appunto un processo formativo, graduato in rapporto ad una scala progressiva di obiettivi/interventi da raggiungere/realizzare, finalizzata a portare l'uomo, dopo tante scoperte, anche alla "scoperta" del volto "ignoto" dell'.."altro".

Soltanto allora si darà avvio a un nuovo umanesimo per la costruzione di un uomo, non più "a-una-dimensione" ma piuttosto di un "**UOMO-A-DIMENSIONE-TRASVERSALE**", in grado cioè di sintonizzarsi—>penetrare—>attraversare le "differenze umane" che incontrerà di volta in volta nel proprio cammino, consapevole delle ricchezze sprigionate dall'interazione tra energie sempre più differenziate.

Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n. 469

«Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59»

pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 5 dell'8 gennaio 1998

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Vista la legge 15 marzo 1997, n. 59, recante 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;

Vista la legge 15 maggio 1997, n. 127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 1 ottobre 1997;

Acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59;

Acquisito il parere della Conferenza unificata istituita ai sensi del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 19 dicembre 1997;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con i Ministri per la funzione pubblica e gli affari regionali e del tesoro e del bilancio e della programmazione economica;

E m a n a

il seguente decreto legislativo:

Capo I - Conferimento di funzioni

Art. 1. Oggetto

1. Il presente decreto disciplina ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, come modificata dalla legge 15 maggio 1997, n. 127, il conferimento alle regioni e agli enti locali delle funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro, nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento dello Stato.

2. Resta salva l'ulteriore attuazione della delega di cui all'articolo 1, comma 1, della citata legge n. 59 del 1997, relativamente alle materie di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale non interessate dal presente decreto.

3. In riferimento alle materie di cui al comma 1, costituiscono funzioni e compiti dello Stato ai sensi degli articoli 1, commi 3 e 4, e 3, comma 1, lettera a), della citata legge n. 59 del 1997:

a) vigilanza in materia di lavoro, dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea, nonché procedimenti di autorizzazione per attività lavorativa all'estero;

b) conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime;

c) risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale;

d) conduzione coordinata ed integrata del Sistema informativo lavoro secondo quanto previsto dall'articolo 11;

e) raccordo con gli organismi internazionali e coordinamento dei rapporti con l'Unione europea.

Art. 2. *Funzioni e compiti conferiti*

1. Sono conferiti alle regioni le funzioni ed i compiti relativi al collocamento e in particolare:

- a) collocamento ordinario;
- b) collocamento agricolo;
- c) collocamento dello spettacolo sulla base di un'unica lista nazionale;
- d) collocamento obbligatorio;
- f) collocamento dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea;
- g) collocamento dei lavoratori a domicilio;
- h) collocamento dei lavoratori domestici;
- i) avviamento a selezione negli enti pubblici e nella pubblica amministrazione, ad eccezione di quello riguardante le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici;
- l) preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
- m) iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile.

2. Sono conferiti alle regioni le funzioni ed i compiti in materia di politica attiva del lavoro e in particolare:

- a) programmazione e coordinamento di iniziative volte ad incrementare l'occupazione e ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro anche con riferimento all'occupazione femminile;
- b) collaborazione alla elaborazione di progetti relativi all'occupazione di soggetti tossicodipendenti ed ex detenuti;
- c) programmazione e coordinamento di iniziative volte a favorire l'occupazione degli iscritti alle liste di collocamento con particolare riferimento ai soggetti destinatari di riserva di cui all'articolo 25 della legge 23 luglio 1991, n. 223;
- d) programmazione e coordinamento delle iniziative finalizzate al reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate;
- e) indirizzo, programmazione e verifica dei tirocini formativi e di orientamento e borse di lavoro;
- f) indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia;
- g) compilazione e tenuta della lista di mobilità dei lavoratori previa analisi tecnica.

3. Al fine di garantire l'omogeneità delle procedure e dei relativi provvedimenti, l'esercizio delle funzioni e dei compiti di cui al comma 2 del presente articolo che investono ambiti territoriali pluriregionali è svolto d'intesa fra tutte le regioni interessate.

4. Il conferimento di cui ai commi 1 e 2 comporta quello delle funzioni e dei compiti connessi e strumentali all'esercizio di quelli conferiti.

Art. 3. Attività in materia di eccedenze di personale temporanee e strutturali

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 3, lettera o), della legge 15 marzo 1997, n. 59, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale esercita le funzioni ed i compiti relativi alle eccedenze di personale temporanee e strutturali.

2. In attesa di un'organica revisione degli ammortizzatori sociali ed al fine di armonizzare gli obiettivi di politica attiva del lavoro rispetto ai processi gestionali delle eccedenze, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, lettera c), della citata legge n. 59 del 1997, presso le regioni è svolto l'esame congiunto previsto nelle procedure relative agli interventi di integrazione salariale straordinaria nonché quello previsto nelle procedure per la dichiarazione di mobilità del personale. Le regioni promuovono altresì gli accordi e i contratti collettivi finalizzati ai contratti di solidarietà.

3. Nell'ambito delle procedure di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al comma 2, le regioni esprimono motivato parere.

Capo II - Servizi regionali per l'impiego

Art. 4. Criteri per l'organizzazione del sistema regionale per l'impiego

1. L'organizzazione amministrativa e le modalità di esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi del presente decreto sono disciplinati, anche al fine di assicurare l'integrazione tra i servizi per l'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, con legge regionale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettere f), g) e h), della legge 15 marzo 1997, n. 59, attribuzione alle province delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 2, comma 1, ai fini della realizzazione dell'integrazione di cui al comma 1;

b) costituzione di una commissione regionale permanente tripartita quale sede concertativa di progettazione, proposta, valutazione e verifica rispetto alle linee programmatiche e alle politiche del lavoro di competenza regionale; la composizione di tale organo collegiale deve prevedere la presenza del rappresentante regionale competente per materia di cui alla lettera c), delle parti sociali sulla base della rappresentatività determinata secondo i criteri previsti dall'ordinamento, rispettando la pariteticità delle posizioni delle parti sociali stesse, nonché quella del consigliere di parità nominato ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125;

c) costituzione di un organismo istituzionale finalizzato a rendere effettiva, sul territorio, l'integrazione tra i servizi all'impiego, le politiche attive del lavoro e le politiche formative, composto da rappresentanti istituzionali della regione, delle province e degli altri enti locali;

d) affidamento delle funzioni di assistenza tecnica e monitoraggio nelle materie di cui all'articolo 2, comma 2, ad apposita struttura regionale dotata di personalità giuridica, con autonomia patrimoniale e contabile avente il compito di collaborare al raggiungimento dell'integrazione di cui al comma 1 nel rispetto delle attribuzioni di cui alle lettere a) e b). Tale struttura garantisce il collegamento con il sistema informativo del lavoro di cui all'articolo 11;

e) gestione ed erogazione da parte delle province dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti attribuiti ai sensi del comma 1, lettera a), tramite strutture denominate «centri per l'impiego»;

f) distribuzione territoriale dei centri per l'impiego sulla base di bacini provinciali con utenza non inferiore a 100.000 abitanti, fatte salve motivate esigenze socio geografiche;

g) possibilità di attribuzione alle province della gestione ed erogazione dei servizi, anche tramite i centri per l'impiego, connessi alle funzioni e compiti conferiti alla regione ai sensi dell'articolo 2, comma 2;

h) possibilità di attribuzione all'ente di cui al comma 1, lettera d), funzioni ed attività ulteriori rispetto a quelle conferite ai sensi del presente decreto, anche prevedendo che l'erogazione di tali ulteriori servizi sia a titolo oneroso per i privati che ne facciano richiesta.

2. Le province individuano adeguati strumenti di raccordo con gli altri enti locali, prevedendo la partecipazione degli stessi alla individuazione degli obiettivi e all'organizzazione dei servizi connessi alle funzioni e ai compiti di cui all'articolo 2, comma 1.

3. I servizi per l'impiego di cui al comma 1 devono essere organizzati entro il 31 dicembre 1998.

Art. 5. Commissione regionale per l'impiego

1. La commissione regionale per l'impiego è soppressa con effetto dalla data di costituzione della commissione di cui all'articolo 4, lettera b). Salvo diversa determinazione della legge regionale di cui all'articolo 4, comma 1, le relative funzioni e competenze sono trasferite alla commissione regionale di cui al medesimo articolo 4, lettera b).

Art. 6. Soppressione di organi collegiali

1. La provincia, entro i sei mesi successivi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di cui all'articolo 4, comma 1, istituisce un'unica commissione a livello provinciale per le politiche del lavoro, quale organo tripartito permanente di concertazione e di consultazione delle parti sociali in relazione alle attività e alle funzioni attribuite alla provincia ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lettera a), nonché in relazione alle attività e funzioni già di competenza degli organi collegiali di cui al comma 2 del presente articolo secondo i seguenti principi e criteri:

- a) la composizione della commissione deve essere tale da permettere la pariteticità delle posizioni delle parti sociali;
- b) presidenza della commissione al presidente dell'amministrazione provinciale;
- c) inserimento del consigliere di parità;
- d) possibilità di costituzione di sottocomitati, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera a), anche a carattere tematico.

2. Con effetto dalla costituzione della commissione provinciale di cui al comma 1, i seguenti organi collegiali sono soppressi e le relative funzioni e competenze sono trasferite alla provincia:

- a) commissione provinciale per l'impiego;
- b) commissione circoscrizionale per l'impiego;
- c) commissione regionale per il lavoro a domicilio;
- d) commissione provinciale per il lavoro a domicilio;
- e) commissione comunale per il lavoro a domicilio;
- f) commissione provinciale per il lavoro domestico;
- g) commissione provinciale per la manodopera agricola;
- h) commissione circoscrizionale per la manodopera agricola;
- i) commissione provinciale per il collocamento obbligatorio.

3. La provincia, nell'attribuire le funzioni e le competenze già svolte dalla commissione di cui al comma 2, lettera i), garantisce all'interno del competente organismo, la presenza di rappresentanti designati dalle categorie interessate, di rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, designati rispettivamente dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e di un ispettore medico del lavoro.

Capo III - Trasferimento risorse alle regioni e soppressione uffici

Art. 7. Personale

1. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, si provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, alla individuazione in via generale dei beni e delle risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire, ivi compresa la cessione dei contratti ancora in corso, nonché delle modalità e procedure di trasferimento; la ripartizione del personale effettivo appartenente ai ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Settore politiche del lavoro, quale risultante al 30 giugno 1997, nonché del personale in servizio alla medesima data presso le agenzie per l'impiego è disposta secondo i seguenti criteri:

- a) trasferimento alle regioni di tutto il personale in servizio presso le agenzie per l'impiego assunto con contratto di diritto privato, fino alla scadenza del relativo contratto di lavoro;

b) trasferimento del personale appartenente ai ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in servizio presso le direzioni regionali e provinciali del lavoro - Settore politiche del lavoro e presso le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura nella misura del 70 per cento.

2. Tenuto conto delle esigenze funzionali dei nuovi servizi, la percentuale di personale di cui al comma 1, lettera b), che rimane nei ruoli del Ministero del lavoro e della previdenza sociale è stabilita nel 30 per cento. A tale contingente si accede mediante richiesta degli interessati da avanzare entro trenta giorni dall'emanazione del provvedimento contenente le tabelle di equiparazione tra il personale statale trasferito e quello in servizio presso le regioni e gli enti locali.

3. Le percentuali di cui ai commi 1, lettera b), e 2, sono calcolate su base regionale e possono subire una oscillazione non superiore al 5 per cento, anche operando compensazioni territoriali.

4. Nel caso che le richieste di cui al comma 2 risultino superiori o inferiori alla percentuale di cui al comma 2, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale provvede a predisporre, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine di cui al medesimo comma 2, una graduatoria regionale, rispettando i criteri di priorità stabiliti nel decreto di cui al comma 1, d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

5. Al personale statale trasferito è comunque garantito il mantenimento della posizione retributiva già maturata. Il personale medesimo può optare per il mantenimento del trattamento previdenziale previgente.

6. Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi ai sensi dell'articolo 7, commi 1 e 2, della citata legge n. 59 del 1997 entro sessanta giorni dalla scadenza del termine previsto dall'articolo 4, comma 1, si provvede al trasferimento dei beni e delle risorse individuate ai sensi del comma 1, in considerazione e per effetto dei provvedimenti adottati da ciascuna regione ai sensi dell'articolo 4.

7. I contratti in corso, ad eccezione di quelli riferiti ai sistemi informativi lavoro di cui all'articolo 11, sono ceduti alle regioni previo consenso di tutte le parti contraenti.

8. Le risorse finanziarie occorrenti per l'attuazione della presente legge, valutata nel limite massimo delle spese effettivamente sostenute dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 1997 per le funzioni e compiti conferiti, sono trasferite alle regioni utilizzando gli stanziamenti iscritti nelle pertinenti unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'esercizio finanziario 1998. Limitatamente all'anno 1998, l'Amministrazione del lavoro, con le disponibilità sopra determinate, corrisponde alle regioni, per il trami-

te dei propri funzionari delegati, le somme occorrenti per le dette finalità in ragione d'anno e con decorrenza dalla data di effettivo trasferimento delle funzioni stesse. Per l'anno 1999, gli stanziamenti da trasferire, determinati nei limiti e con le modalità indicate per l'esercizio 1998, affluiscono, mediante opportune variazioni di bilancio, nelle apposite unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale da istituire, a tal fine, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

Art. 8. Soppressione uffici periferici

1. A decorrere dalla data di costituzione dei centri per l'impiego di cui all'articolo 4, e comunque non oltre il 1° gennaio 1999 sono soppressi le strutture e gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale i cui compiti e funzioni siano stati conferiti ai sensi del presente decreto; in particolare sono soppressi i recapiti e le sezioni circoscrizionali per l'impiego e per il collocamento in agricoltura.

Art. 9. Regioni a statuto speciale

1. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano il conferimento del funzioni, nonché il trasferimento dei relativi beni e risorse, sono disposti nel rispetto degli statuti e attraverso apposite norme di attuazione.

Capo IV - Attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro - Sistema informativo lavoro

Art. 10. Attività di mediazione

1. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 15 marzo 1997, n. 59, il presente articolo definisce le modalità necessarie per l'autorizzazione a svolgere attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro a idonee strutture organizzative.

2. L'attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro può essere svolta, previa autorizzazione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, da imprese o gruppi di imprese, anche società cooperative con capitale versato non inferiore a 200 milioni di lire nonché da enti non commerciali con patrimonio non inferiore a 200 milioni.

3. I soggetti di cui al comma 2 debbono avere quale oggetto sociale esclusivo l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

4. L'autorizzazione è rilasciata, entro e non oltre centocinquanta giorni dalla richiesta, per un periodo di tre anni e può essere successivamente rin-

novata per periodi di uguale durata. Decorso tale termine, la domanda si intende respinta.

5. Le domande di autorizzazione e di rinnovo sono presentate al Ministero del lavoro e della previdenza sociale che le trasmette entro trenta giorni alle regioni territorialmente competenti per acquisirne un motivato parere entro i trenta giorni successivi alla trasmissione. Decorso inutilmente tale termine, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, ove ne ricorrano i presupposti, può comunque procedere al rilascio dell'autorizzazione o al suo rinnovo.

6. Ai fini dell'autorizzazione i soggetti interessati si impegnano a:

- a) fornire al servizio pubblico, mediante collegamento in rete, i dati relativi alla domanda e all'offerta di lavoro che sono a loro disposizione;
- b) comunicare all'autorità concedente gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione delle attività;
- c) fornire all'autorità concedente tutte le informazioni da questa richiesta.

7. I soggetti di cui al comma 2 devono:

a) disporre di uffici idonei nonché di operatori con competenze professionali idonee allo svolgimento dell'attività di selezione di manodopera; l'idoneità delle competenze professionali è comprovata da esperienze lavorative relative, anche in via alternativa, alla gestione, all'orientamento alla selezione e alla formazione del personale almeno biennale;

b) avere amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza e soci accomandatari, in possesso di titoli di studio adeguati ovvero di comprovata esperienza nel campo della gestione, selezione e formazione del personale della durata di almeno tre anni. Tali soggetti non devono aver riportato condanne, anche non definitive, ivi comprese le sanzioni sostitutive di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689, per delitti contro il patrimonio, per delitti contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica, per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale, o per delitti non colposi per i quali la legge commina la pena della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, per delitti o contravvenzioni previsti da leggi dirette alla prevenzione degli infortuni sul lavoro o di previdenza sociale, ovvero non devono essere stati sottoposti alle misure di prevenzione disposte ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, o della legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni ed integrazioni.

8. Ai sensi delle disposizioni di cui alle leggi 20 maggio 1970, n. 300, 9 dicembre 1977, n. 903, e 10 aprile 1991, n. 125, e successive modificazioni ed integrazioni, nello svolgimento dell'attività di mediazione è vietata ogni pratica discriminatoria basata sul sesso, sulle condizioni familiari, sulla razza, sulla cittadinanza, sull'origine territoriale, sull'opinione o affiliazione politica, religiosa o sindacale dei lavoratori.

9. La raccolta, la memorizzazione e la diffusione delle informazioni avviene sulla base dei principi della legge 31 dicembre 1996, n. 675.

10. Nei confronti dei prestatori di lavoro l'attività di mediazione deve essere esercitata a titolo gratuito.

11. Il soggetto che svolge l'attività di mediazione indica gli estremi dell'autorizzazione nella propria corrispondenza ed in tutte le comunicazioni a terzi, anche a carattere pubblicitario e a mezzo stampa.

12. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale determina, con decreto, i criteri e le modalità:

- a) di controllo sul corretto esercizio dell'attività;
- b) di revoca dell'autorizzazione, anche su richiesta delle regioni, in caso di non corretto andamento dell'attività svolta, con particolare riferimento alle ipotesi di violazione delle disposizioni di cui ai commi 8 e 10;
- c) di effettuazione delle comunicazioni di cui al comma 6;
- d) di accesso ai dati complessivi sulle domande ed offerte di lavoro.

13. Nei confronti dei soggetti autorizzati alla mediazione di manodopera ai sensi del presente articolo, non trovano applicazione le disposizioni contenute nella legge 29 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni ed integrazioni.

14. In fase di prima applicazione delle disposizioni di cui al presente articolo, la domanda di autorizzazione di cui al comma 2 può essere presentata successivamente alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 12.

Art. 11. Sistema informativo lavoro

1. Il sistema informativo lavoro, di seguito denominato SIL, risponde alle finalità ed ai criteri stabiliti dall'articolo 1 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e la sua organizzazione è improntata ai principi di cui alla legge 31 dicembre 1996, n. 675.

2. Il SIL è costituito dall'insieme delle strutture organizzative, delle risorse hardware, software e di rete relative alle funzioni ed ai compiti, di cui agli articoli 1, 2 e 3.

3. Il SIL, quale strumento per l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, ha caratteristiche nazionalmente unitarie ed integrate e si avvale dei servizi di interoperabilità e delle architetture di cooperazione previste dal progetto di rete unitaria della pubblica amministrazione. Il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le regioni, gli enti locali, nonché i soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro ai sensi dell'articolo 10, hanno l'obbligo di connessione e di scambio dei dati tramite il SIL, le cui modalità sono stabilite sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione.

4. Le imprese di fornitura di lavoro temporaneo ed i soggetti autorizzati alla mediazione tra domanda e offerta di lavoro, hanno facoltà di accedere alle banche dati e di avvalersi dei servizi di rete offerti dal SIL stipulando apposita convenzione con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. I prezzi, i cambi e le tariffe, applicabili alle diverse tipologie di servizi erogati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sono determinati annualmente, sentito il parere dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. I proventi realizzati ai sensi del presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere assegnati, con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ad apposita unità previsionale dello stato di previsione del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

5. Le regioni e gli enti locali possono stipulare convenzioni, anche a titolo oneroso, con i soggetti di cui al comma 4 per l'accesso alle banche dati dei sistemi informativi regionali e locali. In caso di accesso diretto o indiretto ai dati ed alle informazioni del SIL, le regioni e gli enti locali sottopongono al parere preventivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale uno schema di convenzione tipo. Il sistema informativo in materia di occupazione e formazione professionale della camera di commercio e di altre enti funzionali è collegato con il SIL secondo modalità da definire mediante convenzioni, anche a titolo oneroso, da stipulare con gli organismi rappresentativi nazionali. Le medesime modalità si applicano ai collegamenti tra il SIL ed il registro delle imprese delle camere di commercio secondo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 1995, n. 581.

6. Le attività di progettazione, sviluppo e gestione del SIL sono esercitate dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nel rispetto di quanto stabilito dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

7. Sono attribuite alle regioni le attività di conduzione e di manutenzione degli impianti tecnologici delle unità operative regionali e locali. Fatte salve l'omogeneità, l'interconnessione e la fruibilità da parte del livello nazionale del SIL, le regioni e gli enti locali possono provvedere allo sviluppo autonomo di parti del sistema. La gestione e l'implementazione del SIL da parte delle regioni e degli enti locali sono disciplinate con apposita convenzione tra i medesimi soggetti e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previo parere dell'organo tecnico di cui al comma 8.

8. Al fine di preservare l'omogeneità logica e tecnologica del SIL ed al contempo consentire l'autonomia organizzativa e gestionale dei sistemi informativi regionali e locali ad esso collegati, è istituito, nel rispetto di quanto previsto dal citato decreto legislativo n. 281 del 1997, un organo tecnico con compiti di raccordo tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, le regioni e le amministrazioni locali in materia di SIL.

9. Nel rispetto di quanto stabilito dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la composizione ed il funzionamento dell'organo tecnico di cui al comma 8 sono stabiliti con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

10. Le delibere dell'organo tecnico sono rese esecutive con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale ed hanno natura obbligatoria e vincolante nei confronti dei destinatari.

Art. 12. *Entrata in vigore*

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

FRANCESCO
PRESTIFILIPPO
e i Formatori del corso

Un'esperienza di orientamento e formazione professionale a favore di disoccupati iscritti nelle liste di mobilità condotta dal CNOS-FAP di Ragusa

Premessa

Il progetto, nell'ambito dei programmi operativi multiregionali, azioni innovative per la formazione e l'occupazione, si è collocato tra le azioni finalizzate alla qualificazione dell'offerta dei servizi di orientamento al lavoro, preformazione accompagnamento e per l'attivazione di servizi di outplacement. Nell'ambito del nostro territorio provinciale si è trattato della prima esperienza pilota spendibile, con le opportune contestualizzazioni, per progetti di orientamento da offrire alla scuola, alle imprese, agli enti di formazione professionale.

Il corso è nato per offrire un servizio ad un'utenza che, nel dramma rappresentato dalla disoccupazione e dall'inoccupazione nel Sud, rappresenta l'anello più debole nel mercato del lavoro. Questa considerazione scaturisce dalla constatazione che al corso hanno partecipato disoccupati tra i 40-45 anni, molti dei quali percepivano se stessi in una situazione di difficile riconversione e ricollocazione lavorativa: lontani dalla prospettiva pensione e in difficoltà nella competizione con soggetti più giovani.

La disoccupazione sofferta e subita ha spesso provocato diminuzione del senso di identità personale, sentimenti di marginalità, perdita di motivazione al lavoro, rabbia impotente. Tutto ciò ha dato forza e attualità ad un intervento finalizzato a sostenere la «transizione» mettendo il lavoratore in una condizione di protagonismo attivo e di acquisire abilità personali e professionali funzionali ad un rinnovato «progetto di sé».

In quest'ottica la programmazione didattica è stata sottoposta a verifica e a integrazione da parte dei corsisti. Questo ha favorito un contratto d'aula flessibile fortemente ancorato alle esigenze concrete, alle storie personali e ai prerequisiti specifici dell'utenza cui si indirizzava.

Finalità dell'intervento

Attraverso l'azione formativa si è perseguita la finalità di aiutare ciascun corsista a recuperare un contatto con la propria identità personale, le proprie abilità e potenzialità professionali, le opportunità e le problematiche presenti nel contesto lavorativo generale e locale. Si sono offerte altresì conoscenze strumentali alla produzione di un progetto idoneo a favorire un'autoproiezione in contesti lavorativi nuovi anche in forma di creazione e gestione di un'attività autonoma d'impresa.

Obiettivi e contenuti della prima fase

Nella prima fase ci si è proposti di creare un positivo clima relazionale, di definire il contratto formativo, di rielaborare l'evento critico del licenziamento.

Alla fine della prima fase della durata di 30 ore i corsisti avevano condiviso le aspettative reciproche, manifestato i timori, individuato e rese esplicite a se stessi le aspettative in merito alla frequenza del corso. Molto spazio i corsisti hanno chiesto fosse riservato alla possibilità di essere ascoltati in merito al «lutto» relativo alla perdita del proprio posto di lavoro e alla possibilità di liberare le emozioni di rabbia, di tristezza, d'impotenza a quest'evento connesso.

Tutto ciò coerentemente agli obiettivi di:

- far emergere i vissuti di ciascun partecipante al corso;
- confrontare i comportamenti dei singoli di fronte ai problemi posti dai mutamenti delle proprie condizioni;
- confrontare le strategie e le risorse adottate nell'affrontare i problemi.

Un obiettivo richiesto dai lavoratori è stato quello di ricevere informazioni tecniche, fiscali, sanitarie contributive in merito alla propria condizione di lavoratore in mobilità. Questa fase è stata guidata dallo psicologo orientatore per la prima fase e dal dottore commercialista per la parte finale.

I contenuti sono stati coordinati agli obiettivi. Nella prima fase specificamente sono stati così articolati: presentazione dell'intervento del responsabile e dei docenti del corso; presentazione dei partecipanti; contratto d'aula: obiettivi, aspettative, timori, diritti e doveri; il licenziamento e i vissuti con-

nessi; strategie e risorse adottate; la condizione del lavoratore in mobilità: aspetti tecnici, giuridici, sanitari.

Obiettivi e contenuti della seconda fase

Nella seconda fase ci si è preposti di aiutare ciascun partecipante a monitorare e ricostruire la propria condizione. In questa prospettiva alla fine della seconda fase ogni corsista è stato più consapevole delle proprie conoscenze e abilità professionali oltre che delle proprie attitudini e competenze. Ogni corsista ha ricostruito e predisposto il "portafoglio", il bilancio delle proprie esperienze e competenze. Questa fase ha avuto la durata di trenta ore ed è stata guidata dallo psicologo orientatore.

I contenuti sono stati veicolati attraverso la presentazione di schede e tests per la costruzione del proprio bilancio di competenze, attraverso il lavoro individuale per la costruzione del proprio bilancio personale e la presentazione al gruppo del bilancio personale e le eventuali integrazioni.

Obiettivi e contenuti della terza fase

Nella terza fase della durata di 40 ore ci si è proposti di aiutare i lavoratori a produrre un proprio progetto personale e professionale. Alla fine di questa fase ciascuno ha avuto più informazioni sulle dinamiche del mercato del lavoro nel nostro territorio, sulla legislazione di sostegno allo sviluppo di nuova imprenditorialità, sulle forme di attività autonome in forma singola e associata possibili, sull'offerta formativa presente nel territorio provinciale e siciliano. Ciascun lavoratore ha prodotto un progetto di massima professionale che ha presentato al gruppo dal quale ha ricevuto ulteriori contributi.

I contenuti sono stati legati al "guardarsi attorno": scenario, fattori di cambiamento e nuova organizzazione del lavoro, le capacità richieste dal mercato del lavoro, prospettive dell'economia locale.

- Pensarsi inoltre come "prodotto di valore": il curriculum come descrizione dell'offerta personale e la riqualificazione come suo concreto valore aggiunto; l'idea d'impresa come offerta di lavoro autonomo all'economia di mercato.
- Scegliere la "forma giusta": mobilità e riqualificazione lavoro interinale e part-time, lavoro autonomo occasionale, impresa individuale e impresa familiare.
- Individuare le opportunità di legge: singoli strumenti ed opportunità legislative, prestiti d'onore.
- Prepararsi bene prima di partire: il business plan.
- Conoscere il territorio e "vendersi bene": fonti informative sui settori economici dell'area iblea e sui centri di mediazione dei mercati del lavoro.
- Alcune tecniche utili: brain storming, problem solving, time management, team building, telemarketing.
- Supervisione del progetto professionale di ciascuno.

Obiettivi e contenuti della quarta fase

Nella fase finale di 30 ore ci si è proposti di verificare la praticità del progetto professionale sia sul piano soggettivo sia oggettivo. In questa prospettiva alla fine della fase il lavoratore era consapevole degli eventuali scarti di professionalità da colmare per rendere praticabile il progetto professionale definito e di alcune modalità e tecniche di ricerca del lavoro.

I formatori hanno operato una supervisione personale e di gruppo sul progetto personale e professionale con il tutor acquisendo ulteriori informazioni attraverso l'utilizzo di Internet.

Metodologia usata

Il metodo didattico utilizzato si è fondamentalmente basato su un'azione di facilitazione guidata di un percorso personale e di gruppo. In questo senso è stato sostenuto sia un approccio problematico sia tematico, sia interattivo che informativo. Consapevoli con Gordon che l'intelligenza è una metodologia capace di attivare stimoli razionali, intrapersonali, interpersonali.

Destinatari - Durata del corso - Luogo di svolgimento

I destinatari del corso sono stati 15 lavoratori che hanno completato il corso. L'età dei partecipanti si è rilevata varia e anche gli ambienti lavorativi di provenienza risultavano diversificati, anche se essenzialmente la maggiore parte erano stati occupati come operai generici o specializzati e come personale amministrativo o di segreteria.

Il corso ha avuto inizio il 17 giugno 1997 e si è concluso il 22 luglio 1997 per un totale di 130 ore.

Si è tenuto nei locali del CNOS-FAP di Ragusa, ed è stata fondamentale la collaborazione con il COSPES presente nella stessa struttura, usufruendo in tal modo della tradizione e degli strumenti di un ente di orientamento.

Formatori impegnati

Il Coordinatore del corso, il prof. Francesco Prestifilippo, ha realizzato il progetto attraverso una qualificata équipe di formatori con specializzazioni diverse e complementari: il Dott. Solarino Antonino, psicologo con specializzazione in psicoterapia e orientamento scolastico e professionale; il Dott. Saladino Gian Pietro, funzionario dell'Associazione Industriali di Ragusa e consulente di organizzazione e formazione aziendale; il Dott. Battaglia Paolo commercialista ed esperto di problemi aziendali. La competenza professionale dei formatori ed il coordinamento di un progetto unitario ha favorito l'alleanza formativa con i lavoratori.

Risultati ottenuti

Tutti i lavoratori hanno valutato nella verifica finale l'esperienza come estremamente positiva sia sul piano umano, sia sul piano relazionale che

professionale. Il rapporto con la struttura di formazione e i docenti è tuttora attiva con momenti mensili di supervisione individuale e di gruppo. Dei 15 lavoratori a distanza di sette mesi cinque sono rientrati nel mondo del lavoro: due in attività artigianali, tre alle dipendenze di terzi.

Ci sembra però di potere affermare che ciascuno ha ricevuto dal corso come affermato nel questionario di chiusura: un orientamento positivo, una allargamento delle prospettive di lettura del reale e di sé, una rimotivazione all'autoprogettualità.

In base alle loro testimonianze si è ricostruito anche il tessuto familiare compromesso dalla sofferenza e dalla precarietà derivante dalla perdita del lavoro. Si sono offerti infatti degli aiuti adeguati a ripristinare un clima relazionale più positivo che ha permesso di gestire con maggiore serenità il dramma della disoccupazione.

Giudizio finale

Il corso, pur nell'ambito di una preventiva e condivisa definizione progettuale, ha rispettato, necessariamente, l'originario carattere sperimentale, mettendo insieme qualificate e sinergiche professionalità, concentrandole sul perseguimento dell'obiettivo strategico. La preventiva acquisizione d'informazione sui corsisti e l'atteggiamento sincero e scientificamente sostenuto d'ascolto profondo dei partecipanti, ha consentito di cogliere e di condividere la crisi psicologica dei lavoratori in mobilità in una situazione caratterizzata da elevato tasso di disoccupazione e sottoccupazione e da resistenza culturale al cambiamento e all'innovazione produttiva ed organizzativa.

La rappresentazione chiara e preventiva della proposta formativa, unita alla presa in carico della componente emozionale spesso rimossa dagli stessi corsisti ha consentito la definizione di un vero e proprio contratto d'aula che ha reso più agevole lo svolgimento dell'azione di orientamento e di sensibilizzazione al cambiamento.

L'enfasi costante sull'obiettivo del corso e sulla necessaria connessione con l'obiettivo individuale di ciascun corsista ha supportato l'affermazione di una "possibilità di soluzione del problema" mediante l'energizzazione di un atteggiamento positivo, innovativo e comunicativo. Al riguardo, ha influito anche il richiamo — sin dall'inizio della relazione d'aula — alla logica progettuale d'impresa quale atteggiamento mentale utile a dare concretezza e fattibilità agli obiettivi prestabiliti o emersi nel corso dell'esperienza in esame.

Gli strumenti utilizzati (conversazioni, lucidi, documenti, filmati, esercitazioni al computer, ricerca su Internet) e il richiamo alle fonti informative accessibili sul territorio, uniti alla capacità di testimonianza diretta e qualificata dei docenti e ai riferimenti puntuali al territorio locale, hanno consentito di attivare un reale processo di decodificazione del problema, di sua condivisione e socializzazione, nonché di sua oggettivazione al fine di un trattamento razionale equivalente e propositivo capace cioè di far emergere il

potere dei soggetti sulla loro condizione, le difficoltà pur presenti come opportunità di crescita e la rielaborazione delle emozioni come consolidamento di un'identità autonoma.

È apparsa altresì chiara la necessità di un'esplorazione attiva e critica del territorio come fonte di suggerimenti sulle opportunità di riconversione lavorativa. È stata compresa e condivisa la logica di mercato, di domanda/offerta, con l'eventuale possibilità di soluzione del problema, ed è stata acquisita la capacità di ascolto dei bisogni emergenti a livello di collettività come opportunità per ideare nuove proposte.

SEGNALAZIONI BIBLIOGRAFICHE

A CURA DI
GUGLIELMO MALIZIA

DELORS J. et alii, *L'éducation. Un trésor est caché dedans*, Paris, Editions Unesco/Editions Odile Jacob, 1996, pp. 303.

Nel 1972 l'UNESCO lanciava con il rapporto Faure la strategia dell'educazione permanente come idea madre delle politiche educative del futuro. Secondo questo nuovo scenario lo sviluppo integrale dell'uomo e in particolare l'educazione di ogni uomo, di tutto l'uomo, per tutta la vita, richiede il coinvolgimento lungo l'intero arco dell'esistenza, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative in una posizione di pari dignità formativa. Il sistema formativo deve prevedere la possibilità di spezzare la sequenza dell'educazione in diversi tempi — in modo da rinviare parte o parti della formazione a un momento successivo al periodo della giovinezza — e di alternare momenti di studio e di lavoro. In terzo luogo, l'educazione è una responsabilità della società intera, comunità e singoli, che sono chiamati a gestire democraticamente le iniziative formative.

Dopo 20 anni il direttore generale dell'UNESCO ha nominato una Commissione internazionale sull'educazione per il XXI secolo che aveva come obiettivo di fornire linee d'azione in prospettiva di futuro attraverso un aggiornamento del rapporto Faure. Essa era composta di quindici membri e presieduta da Jacques Delors.

Il presente volume contiene le conclusioni della Commissione: pertanto d'ora in poi sarà il rapporto Delors e non più quello Faure a costituire il punto di riferimento per

le politiche formative dei vari paesi del mondo. Contro le critiche ricorrenti nei loro confronti e i casi non infrequenti in cui vengono relegate per ragioni economiche e finanziarie all'ultimo posto nelle priorità, la Commissione riafferma solennemente che l'educazione resta uno strumento indispensabile per consentire all'umanità di progredire sulla strada della pace, della libertà e della giustizia. Essa, inoltre, rilancia l'utopia della educazione permanente come una delle chiavi di accesso al secondo millennio, anche se il concetto dovrà essere ripensato e allargato. I suoi pilastri sono 4 e cioè: insegnare a vivere insieme, a conoscere, a fare e a essere.

L'educazione di base dovrà essere estesa nel mondo ai 900 milioni di analfabeti, ai 130 milioni di fanciulli non scolarizzati e ai più di 100 milioni di ragazzi che abbandonano prematuramente la scuola.

L'istruzione secondaria è il punto più critico dei sistemi formativi e la proposta dalla Commissione Delors indica principalmente un rimedio, la più ampia *diversificazione* dei percorsi formativi. La ragione di tale strategia va ricercata soprattutto nel fatto che essa consente di valorizzare tutti i talenti e, quindi, di ridurre il fenomeno dell'esclusione dai sistemi scolastici di molti adolescenti. A livello secondario dovranno essere previsti non solo gli indirizzi tradizionali che privilegiano l'astrazione e la concettualizzazione, ma anche quelli professionali e quelli che intrecciano attraverso formule di alternanza la formazione con l'attività lavorativa. Inoltre, si raccomanda di creare delle passerelle tra i vari percorsi in modo che sia possibile modificare in itinere le scelte compiute. La possibilità offerta a tutti di riprendere gli studi nel corso della vita in attuazione dei principi dell'educazione permanente toglierebbe ogni definitività alle opzioni assunte nell'adolescenza sotto l'eventuale influsso di condizionamenti sociali negativi, permettendo di correggerle.

La stessa strategia della differenziazione va adottata a livello di istruzione superiore, in particolare quella non universitaria, che deve continuare la sua marcia verso una impostazione di massa. Gli attori principali del successo delle riforme sono: la comunità locale, le autorità pubbliche e la comunità internazionale.

In sostanza si tratta di un libro destinato a influire profondamente sulle politiche formative. Dispiace soltanto la sua timidezza nel riconoscere il valore delle religioni e dell'educazione religiosa nello sviluppo dell'educazione.

G. Malizia

CENSIS, *31° rapporto sulla situazione sociale del paese*. 1997, Roma, Franco Angeli, 1997, pp.671.

La chiave di lettura del 31° Rapporto Censis mette in luce «una società dei piccoli aggiustamenti», ovvero una società nella quale, in risposta ai grandi progetti e alle grandi politiche di riforma di interi settori socioeconomici — e tenuto conto della «densità» sociale che ostacola o rallenta i processi sociali — si attuano microstrategie di aggiustamento riuscendo a raggiungere apprezzabili risultati: nei comportamenti economici e di lavoro, nei comportamenti sociali e quotidiani, nelle politiche sociali e nelle istituzioni periferiche. Questi piccoli aggiustamenti tuttavia tendono a riconnettersi sul piano territoriale: nei nuovi equilibri fra l'Est e l'Ovest del paese, nella logica interregionale del Centro Italia, nelle reti per andare in Europa e nel guardare al Mediterraneo.

La struttura ormai tradizionale del Rapporto prevede tre parti principali: le con-

siderazioni generali, la società italiana nel 1997 e i capitoli settoriali. Inoltre, non vanno dimenticate le numerose tabelle, tavole e figure a cui si aggiunge un indice tematico volto a favorire una consultazione più agevole dei tanti argomenti trattati.

Una delle ipotesi del 31° Rapporto che ha fatto più notizia è che la politica sarebbe tornata nel 1997 a essere protagonista; tuttavia, poiché la frammentazione della società si è accentuata, c'è il rischio di un grave scollamento e di una progressiva incommunicabilità fra i due mondi. Superato lo shock delle inchieste su Tangentopoli, la politica si reimpossessa della scena con un impegno che, però, è autoreferenziale, come dimostrano i lavori della commissione bicamerale per le riforme istituzionali. La partita che si sta giocando sarebbe tra primato della politica e centralità del sociale: se questo è vero non si può dare torto al Censis per il grido di allarme che ha lanciato.

Ma a noi qui interessa soprattutto la formazione. Da questo punto di vista va segnalato un primo dato positivo: cresce la domanda sociale e si estende a nuove fasce della popolazione (gli adulti ad esempio); aumentano parallelamente i consumi educativi e formativi soprattutto delle giovani generazioni. La società chiede un grande processo di alfabetizzazione tecnologica e linguistica (i nuovi saperi di cittadinanza) al quale il sistema formativo pubblico non sembra in grado di dare risposte concrete.

Il nuovo ciclo della domanda è tuttavia legato ad una crescita culturale del paese ma non ad una altrettanto significativa domanda di capitale umano qualificato da parte del sistema produttivo, soprattutto da parte delle piccole e medie imprese. Su 518.000 possibili posti di lavoro previsti per il prossimo biennio solo nel 39% dei casi viene richiesto un diploma o una laurea (i laureati rappresentano meno dell'8% di cui il 70% viene richiesto da imprese con almeno 50 dipendenti).

Un ruolo egualmente significativo nella trasformazione della domanda è giocato dalle esigenze di innovazione metodologica e tecnologica nella didattica. A sua volta quest'ultima passa attraverso una profonda ridefinizione del ruolo del docente.

In conclusione il Rapporto Censis costituisce anche quest'anno un riferimento fondamentale per la riflessione e l'azione sul piano politico, economico, sociale ed educativo. Dispiace soltanto la attenzione marginale data alla Formazione Professionale regionale (in precedenti rapporti anche negativa), nonostante che il parallelo rapporto dell'Isfol evidenzii importanti segnali positivi.

G. Malizia

Quale Laurea? Lauree: l'Italia delle università. Prospettive sul mondo del lavoro. Corsi post-diploma e "minilauree", Ceva Larianiana, 1997, pp.214.

Il problema più grave è costituito generalmente dalla *disoccupazione*. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, questa è cresciuta dal 10.2% del 1993 fino al 12.4% dell'anno scorso. Tali dati potrebbero essere fuorviante se non viene ricordato che il tasso raggiunge tra i giovani il 34% e 55.9% nel Sud.

Eppure il lavoro è visto o vissuto da questi ultimi come un elemento che ha una sua rilevanza significativa all'interno del proprio progetto di vita, benché minore della famiglia, del ragazzo/a e degli amici, ed appare fortemente intrecciato con il valore del riconoscimento di sé e del proprio ruolo. Infatti, l'esigenza globale propria del giovane di sentirsi apprezzato e ritenuto responsabile nelle proprie scelte diviene tanto più vitale quanto più tende a concretizzarsi in una richiesta di riconoscimento professionale. L'inserimento nell'occupazione si ricollega pertanto a questo bisogno fon-

damentale di valorizzazione delle proprie potenzialità propositive e costruttive. Tale concezione positiva del lavoro è accompagnata però da una visione realistica delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro e dalla necessità di acquisire un'adeguata preparazione culturale e professionale.

Al tempo stesso, si sa che nel mondo giovanile è in atto una revisione della cultura del lavoro. Questa appare sempre più caratterizzata: dalla perdita di centralità dell'etica del lavoro; da una maggiore attenzione agli affetti, ai rapporti con le persone, agli interessi individuali, rispetto al lavoro, come elementi su cui fondarsi per dare un senso alla vita.

Una delle strategie per affrontare con successo la problematica occupazionale consiste nel potenziamento dell'orientamento scolastico-professionale sia come dimensione essenziale dei processi di insegnamento-apprendimento sia come offerta di servizi efficaci. Tale attività va attuata dando anzitutto priorità alla valenza formativa che significa scelta della centralità del giovane e finalizzazione all'autorientamento. Si tratta, in altri termini, di elaborare un percorso di maturazione in cui i vari aspetti della personalità dell'individuo — interessi, attitudini, valori, capacità, competenze ed esigenze del mondo produttivo — si chiariscono piano piano al giovane e lo aiutano a delineare un iter in sintonia con le finalità che egli intende liberamente perseguire. Inoltre si dovranno al tempo stesso perseguire finalità di studio/pianificazione in funzione delle «reali» opportunità formativo-occupazionali offerte dal mercato del lavoro locale;

Il volume in esame è una guida all'orientamento scolastico e, ancor più, professionale. La voce in essa particolarmente curata è quella delle prospettive sul mondo del lavoro che, senza pretesa di voler indovinare il futuro, tenta una disamina, ipotizzando sulla base di ricerche generali e settoriali la probabile evoluzione nell'ambito considerato.

G. Malizia

RIBOLZI, *Il sistema ingessato. Autonomia, scelta e qualità nella scuola italiana*, Brescia, La Scuola, 1997, pp. 224.

In questo ultimo scorcio del XX secolo si sta realizzando un po' dappertutto il passaggio dallo Stato-gestore allo Stato-regolatore. Il primo modello viene sostituito dal pluralismo istituzionale, dalla logica dell'economia del mercato e dall'ideale di una società aperta, multietnica e multiculturale. In tale contesto muta anche la definizione di pubblico che cessa di coincidere con il concetto di statale e viene invece inteso in un senso sempre più allargato di esercizio di funzioni rispetto a finalità comuni, sollecitando in ogni campo il pluralismo dei servizi ed il decentramento dei poteri. In particolare, quest'ultimo viene concepito anche come vera autonomia decisionale delle istituzioni periferiche.

Il nuovo ruolo dello Stato offre un fondamento solido sul piano del governo della cosa pubblica all'estensione dell'autonomia anche ai sistemi formativi. Tale introduzione possiede una sua intrinseca legittimità anche a livello pedagogico. Infatti, l'autonomia consente alla singola scuola di gestire la sua vita sulla base della libertà dei soggetti educativi (docenti, genitori e studenti) e in particolare di venire incontro efficacemente alle esigenze dei giovani. In aggiunta, è in grado di aprire le strutture

formative alle esigenze locali, rendendole più sensibili e attente ai bisogni del territorio e al tempo stesso più capaci di fornire risposte adeguate in tempi reali. Il potenziamento della qualità dell'istruzione, che attualmente rappresenta un nodo fondamentale in tutti i sistemi formativi, può ricevere un impulso importante da un'autonomia che stimoli la creatività dal basso.

Il cuore dell'autonomia è costituito dal riconoscimento della competenza progettuale: ogni scuola dovrà essere messa in grado di elaborare un proprio progetto educativo in cui si rispecchi la sua identità e la sua fisionomia. A questo proposito vanno attribuiti ad ogni unità scolastica poteri adeguati di autonomia didattica, formativa, organizzativa e finanziaria.

Il punto di partenza è costituito dal diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere di istruzione da dare ai loro figli minori. In altre parole si tratta del riconoscimento effettivo della libertà di educazione.

Passaggio allo stato garante-promotore, autonomia, scelta e qualità sono anche le strategie che l'Autrice suggerisce affinché il sistema formativo possa rompere il gesso che lo tiene prigioniero. Il futuro del welfare state è legato alla sua capacità di sviluppare nuove forme di governo che comprendano una mescolanza variabile di pubblico e di privato. A sua volta la scuola deve abbandonare i presupposti in base ai quali ha così a lungo operato per impegnarsi nelle altre tre direzioni appena indicate.

L'opera si rivela particolarmente valida. Essa offre un panorama generale della situazione della scuola, mettendola in collegamento con la società e le sue articolazioni. Inoltre, il discorso non si limita al momento descrittivo, ma offre una interpretazione adeguata delle dinamiche in atto e propone una serie di strategie innovative di grande efficacia.

G. Malizia

VALENTINI A., *Cittadini associati senza rappresentanza sociale*. Terzo settore: terza gamba della democrazia, Napoli, Tecnodid, 1997, pp. 174.

Nel decennio passato si è fatta strada dal basso un'esigenza di solidarietà come domanda sociale caratterizzata da contenuti positivi. La vitalità che si riscontra nella società non si esprime solo nella soggettività degli interessi, ma anche in processi solidaristici come il volontariato, l'impegno associativo, la ricerca di esperienze nuove di lavoro e di rapporti interpersonali o comunitari; la società civile non è solo un laboratorio di attività affaristiche, ma anche di valori e di comportamenti positivi. Indubbiamente, la vitalità dal basso manca non infrequentemente di orientamenti o si confronta con delle guide — le istituzioni — che spesso si rivelano insicure o prive di autorità.

Nel concetto di solidarietà rimane l'aspirazione alla giustizia sociale, al superamento delle diseguaglianze tradizionali. Però la nuova solidarietà dovrà coniugare contemporaneamente i bisogni della soggettività, dare soddisfazione alle esigenze individuali, valorizzare il diritto di ciascuno alla differenza. Essa significa assicurare a ciascuno la possibilità di attuare le proprie opportunità in collaborazione con gli altri. È centrale il concetto di corresponsabilità: la solidarietà non va confusa con l'assistenzialismo, ma richiede che ogni persona, anche l'emarginato, diventi attore dell'avvenire proprio e collettivo. A sua volta la corresponsabilizzazione deve essere

rivolta alla promozione della persona nella sua totalità e più particolarmente a conciliare le prospettive di giustizia sociale con le differenze individuali.

Questo importante saggio intende analizzare il comportamento della popolazione italiana per quanto concerne l'adesione all'associazionismo sociale, al volontariato sociale e alle imprese non profit (Terzo settore) negli ultimi 15 anni. L'esigenza pressante dei cittadini di prendere parte in chiave di maggiore concretezza ed aderenza ai differenti bisogni provenienti dai variegati ambiti sociali — quali la cultura, la scuola, la formazione, la sanità, l'assistenza, lo sport — rappresenta la risposta spontanea della società italiana in un contesto continuo di riduzione progressiva delle adesioni alle associazioni partitiche.

In questo quadro di profondo cambiamento particolare significato ha assunto la maggiore propensione relativa al rischio di fare impresa da parte delle persone che hanno avuto frequentazioni associative, tanto da ritenere che queste esperienze rappresentino un'importante modalità per acquisire motivazione aggiuntiva volta a realizzare imprenditorialità non profit. A fronte di questa crescita di domanda e di pratica sociale ci si chiede se in una società complessa non sia opportuno e necessario dar vita ad istituzioni pubbliche locali capaci di raccogliere la partecipazione diretta delle differenti associazioni e gruppi di volontariato sociale al fine di promuovere la cultura della solidarietà e delle iniziative non profit, nonché proposte di sviluppo locale e di miglioramento della qualità della vita. Si ipotizza, in sostanza, l'opportunità di dar corpo alle «Camere provinciali delle autonomie del sociale» per promuovere l'autogoverno del «Terzo settore» (dopo quello pubblico istituzionale e quello economico), che potrebbe essere definito «la terza gamba della democrazia». Il saggio sottolinea a tale riguardo che l'associazionismo e il volontariato sociale non sono etichettabili come aggregazioni prevalentemente orientate a destra o a sinistra, poiché si dimostra che sono sostanzialmente lo specchio delle differenti tendenze politico-partitiche presenti nel paese.

In conclusione si tratta di un volume che non solo esamina un argomento di grande attualità e rilevanza, ma anche lo affronta con un approccio scientificamente valido. È ricca la documentazione, precisa la descrizione, profonda l'interpretazione e originale la parte propositiva.

G. Malizia

CHRISTOLINI S., *I sistemi educativi nel Sud del mondo, Mediterraneo e Medio Oriente*, Roma, EUROMA, 1997, pp. 180.

Varcare le frontiere europee e guardare oltre diviene sempre più opportuno, quando non addirittura necessario, ed è la condizione indispensabile per liberarci quanto più possibile dai pregiudizi. A questo primo passo segue subito quello del confronto tra somiglianze e differenze. Comparare attraverso struttura, descrizione, relazione è l'atto che mira alla comprensione e rende ragione del perché un sistema educativo assume una certa configurazione piuttosto che un'altra in luoghi diversi del nostro pianeta.

I sistemi di istruzione e le politiche educative trovano origine dall'idea di uomo che c'è in chi organizza gli uni e predispone le altre. E l'idea può nascere da una filosofia, da una religione, da una pedagogia, da una esperienza, può essere condizionata dalla storia e dalla cultura, può anche uscire dai confini predeterminati ed emigrare alla ricerca di spazi nuovi.

La descrizione dei sistemi educativi dei paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente è un altro contributo inteso a far rivedere sommarie generalizzazioni sull'educazione in paesi diversi dall'Europa. A livello internazionale disponiamo di studi interessanti sulla comparazione quale metodo usato in educazione e nelle scienze sociali e l'Autrice dimostra di sapere utilizzare con grande perizia tutta la strumentazione e le tecniche che in questo campo sono state elaborate.

Nel realizzare la ricognizione sui sistemi educativi dell'area mediterranea e medio orientale la Chistolini ha ritenuto opportuno — e correttamente — di dare una informazione più in dettaglio per quattro paesi, visti al microscopio, ingranditi rispetto agli altri che compaiono in una forma più sintetica; essa ha cercato comunque di non tralasciarne nessuno.

Pertanto, il lettore è posto in grado di acquisire elementi generali per un primo accostamento al tema e di scegliere eventualmente due o più paesi per una comparazione più specifica rispetto ad alcune aree problema della pedagogia come: il sistema curricolare, la dispersione scolastica, la formazione dei docenti, l'adempimento dell'obbligo, il materiale didattico, la ricerca in educazione.

Questo volume è la continuazione logica e metodologica delle due precedenti pubblicazioni, raccolte per la direzione di Mauro Laeng nell'ormai ben noto Atlante della Pedagogia, e che hanno riguardato i sistemi educativi del Nord del mondo. Esso ben si presta ad uno sviluppo appropriato in sede scolastico-formativa e universitaria per la realizzazione di comparazioni originali e interessanti. In ogni caso il volume presenta una sua intrinseca validità che lo rende una lettura significativa per quanti operano nel mondo degli studi e della formazione.

G. Malizia

ISFOL, *Rapporto ISFOL 1997. Formazione e occupazione in Italia e in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1997, pp. 603.

Il rapporto ISFOL costituisce da anni un autorevole punto di riferimento in materia di formazione soprattutto professionale. Più in particolare esso offre una documentazione aggiornata sui principali fenomeni e processi che riguardano il settore formativo, con riferimento sia all'apparato educativo in sé, sia al più generale orizzonte (dinamiche dell'occupazione, politiche del lavoro, ecc.) dal quale la politica non può prescindere, e dal quale, in qualche misura, è condizionata.

Un altro ambito del rapporto consiste nell'analisi e nella valutazione: da questo punto di vista esso non si limita alla situazione della nostra Italia, ma estende l'attenzione anche ai sistemi degli altri paesi europei. Lo studio, inoltre, non è confinato al momento descrittivo o a quello interpretativo, ma una parte rilevante del volume è dedicata ad indicare linee propositive in ordine al quadro fenomenologico e programmatico rilevato.

Il rapporto di quest'anno mette in luce come, di fronte ad una emergenza formativa e occupazionale che dura ormai da molti anni, cominciano ad emergere modelli nuovi di intervento, non più semplicemente teorizzati, ma frutto della definizione di nuovi processi e di nuovi comportamenti. Più specificamente, si nota un ampio sforzo di rinnovamento normativo che è stato prodotto dai soggetti a cui sono state affidate per i diversi comparti le responsabilità di governo del sistema. Risulta, poi, ac-

cresciuta la capacità di utilizzazione delle risorse comunitarie da parte delle amministrazioni regionali.

Fa sempre parte di questo circolo virtuoso il nuovo protagonismo espresso dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, che stanno assumendo responsabilità sempre più rilevanti in campo formativo. La scolarizzazione è in evidente crescita come anche aumenta la diversificazione delle attività formative: un dato significativo in proposito è costituito dall'avvio di interventi più sistematici di formazione continua. In aggiunta si stanno diffondendo forme più flessibili di occupazione e si registrano consistenti processi di mobilità formativa e occupazionale.

Dal rapporto ISFOL viene un'ulteriore conferma che del sistema formativo la FP è parte legittima e non sussidiaria, in quanto essa costituisce una variabile determinante della crescita socio-economica. La FP è il sottosistema formativo che nel nostro paese si qualifica per la più grande concretezza in quanto opera nello snodo tra domanda e offerta di lavoro; in particolare essa interviene nella fase di raccordo fra tre gruppi di sistemi: produttivo e scolastico; lavorativo e formativo; della stratificazione sociale e della promozione degli strati più deboli della società. Inoltre, presenta un grado notevole di flessibilità e di apertura verso il contesto esterno, anche se non sempre nella misura voluta.

Il sottosistema della FP regionale, attraverso sviluppi successivi, si è strutturato per rispondere ad una pluralità di esigenze formative che potenzialmente coprono tutte le transizioni che le persone si trovano a vivere lungo l'arco della vita: dalla formazione per il lavoro alla transizione studio-lavoro, dal lavoro al lavoro, mediante percorsi di formazione; post-diploma e post-laurea, per soggetti disoccupati; per occupati; per soggetti a rischio di marginalità sociale e culturale. In altre parole, la FP costituisce la seconda gamba del sistema formativo insieme con il sottosistema di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione.

G. Malizia

VAN LOOY LUC - GUGLIELMO MALIZIA (Edd.), *Formazione professionale salesiana: memoria e attualità per un confronto*. Indagine sul campo, «Enciclopedia delle Scienze dell'Educazione», n. 62, Roma, LAS, 1997, pp. 423

Gli studi a medio e lungo termine coincidono in generale su una previsione: l'avvio del terzo millennio verrà contraddistinto da una vera e propria esplosione delle conoscenze in tutti i campi. Nel nuovo modello di società, ricerca, sapere e formazione diventeranno il fondamento del sistema sociale e non saranno più soltanto fattori di sviluppo: in altre parole, la formazione con la ricerca e il sapere rappresenta il fondamento stesso della società post-industriale. Se l'educazione viene ad assumere una posizione centrale nella società, è chiaro che il servizio più significativo che possiamo offrire alle nuove generazioni consiste proprio in una formazione solida.

Le scuole tecnico-professionali salesiane per lunga tradizione hanno cercato di far fronte a questi bisogni del mondo giovanile e ancora oggi si propongono l'obiettivo di contribuire efficacemente a portare la totalità dei giovani, soprattutto quelli più emarginati, al livello più alto di competenza. Per aiutarle ad attrezzarsi in maniera adeguata a perseguire una meta così ambiziosa soprattutto nei paesi del Terzo Mondo, la Congregazione Salesiana ha affidato alla Facoltà di Scienze dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana il compito di realizzare una indagine sul campo.

La ricerca si è svolta tra l'ottobre del 1995 e il giugno del 1997. Essa ha coinvolto quattro componenti delle scuole tecnico-professionali salesiane in rappresentanza di tutto il mondo (Africa, America, Asia, Australia ed Europa): più specificamente, si è trattato di 264 direttori, 1617 membri del personale, 4882 allievi/utenti e 245 testimoni privilegiati.

Il rapporto di ricerca è articolato in tre parti e 11 capitoli. Il quadro generale di riferimento, che costituisce la prima sezione, è stato delineato sul piano della evoluzione della istruzione tecnica e della formazione professionale in Congregazione e quanto alla incidenza sul campo. I risultati globali sono illustrati sia quanto alle SCTP, sia riguardo al personale, sia per gli allievi sia per i TP. La terza parte commenta i dati sull'Africa, sull'America, sull'Asia/Australia, sull'Europa. Le conclusioni tentano di redigere un bilancio complessivo e di formulare proposte di rinnovamento. Le appendici statistiche offrono i dati relativi ai 4 campioni distribuiti per continenti.

Anche a rischio di una notevole semplificazione, ci sembra che i risultati principali possano essere riassunti nelle seguenti proposizioni:

1) nel suo secolo e mezzo di vita la Congregazione, pur con evidenti limiti, è riuscita a sviluppare la sua vocazione a servizio dei giovani operai, mantenendosi fedele al binomio «coi tempi e con Don Bosco»;

2) l'indagine ha confermato che le scuole tecnico-professionali salesiane assolvono alla funzione di bacino di raccolta di un'utenza svantaggiata;

3) globalmente tali scuole/centri si presentano, almeno in misura sufficiente, cristiani nell'ispirazione, popolari nel servizio e salesiani nello stile educativo;

4) l'offerta formativa è soddisfacente, ma non pienamente integrale;

5) il personale dimostra sì di possedere gli atteggiamenti di base del profilo professionale, però solo in maniera sufficiente per cui risultano necessari interventi per potenziarli al massimo;

6) nelle comunità educativo-pastorali le relazioni sono contraddistinte da collaborazione, stima ed efficienza, meno da familiarità, corresponsabilità e partecipazione;

6) i rapporti con il territorio, in particolare con le imprese, appaiono piuttosto occasionali e non molto aperti e fanno apparire tali scuole/centri più come fortezze che come porti;

7) il bilancio costi/benefici è in attivo, anche se non sempre di molto e meno nei paesi in via di sviluppo. In particolare, l'85% degli allievi o è promosso o si qualifica e, alla fine della formazione, il 50% trova lavoro, il 30% prosegue gli studi e un quinto è in difficoltà a reperire un'occupazione.

G. Malizia

COLAPIETRO V., *L'esperto nei processi formativi*. Interventi di formazione e contesti organizzativi, Milano, Franco Angeli, 1997, pp. 158.

Il ruolo dei formatori è passato dal tradizionale monopolio dell'insegnamento o istruzione alla mediazione e all'accompagnamento. Nell'immagine tradizionale l'insegnante era il detentore delle conoscenze e delle competenze; la sua funzione consisteva nel trasmetterle a chi non le possedeva e cessava nel momento in cui l'allievo aveva appreso tutto ciò che sapeva il docente. Tale modello concepiva il sapere come qualcosa di determinato, di finito e di misurabile e l'apprendimento come l'accu-

mulazione di pacchetti di conoscenze nell'allievo. Nel nuovo modello la trasmissione delle conoscenze tende a perdere di priorità, mentre il formatore è chiamato sempre di più a svolgere un ruolo di mediazione tra il formando e i vari saperi.

Al tempo stesso emerge che i formatori tendono a diventare una figura di processo, polivalente, che va a coprire l'intero ciclo dell'intervento, dall'analisi dei bisogni di formazione, alla valutazione post-intervento, alla consulenza, al raccordo con lo sviluppo organizzativo. Il formatore non è più soltanto colui che trasmette le conoscenze e le competenze, ma si trasforma in un *organizzatore* dell'ambiente dell'apprendimento che deve predisporre le condizioni più propizie per imparare. I suoi compiti consistono anche nel consigliare, facilitare, confrontare, intervenire, concepire e realizzare.

In questo quadro, fare formazione significa seguire il meccanismo di rinnovamento delle professioni, tenendo conto delle prospettive delle competenze, dei ruoli e dei profili, senza però venire meno alla capacità di conservare l'esistente. Insegnare a fare formazione significa lavorare sia sul "pensare formativo", sia sull'"agire formativo", in relazione trasversale e incrociata. Non solo, ma anche metodologicamente e didatticamente a spirale, per cui dalla radicalità concettuale si passa alla radicalità fattuale e da quest'ultima si torna alla prima in un grande viaggio tra "ricerca in formazione" e "didattica della formazione".

È quanto sostiene l'Autrice di questo volume, che rivolgendosi a chi deve o dovrà fare formazione nella scuola, nella FP e nella impresa, offre prospettive metodologiche e programmatiche di intervento.

Il volume è diviso in tre parti principali. La prima affronta la tematica della formazione in rapporto all'organizzazione e si sofferma sugli aspetti teorici. Nella seconda sezione vengono offerti degli spunti più didattici e metodologici circa gli interventi di formazione e di sviluppo. La terza, infine, entra nel merito della progettualità, fornendo una metodologia di tipo integrato: insegnamento/apprendimento, ma anche sinergicamente apprendimento/produzione e produzione /creatività.

Ognuna delle tre parti è supportata da finestre che si aprono per offrire ulteriori chiarimenti teorici e percorsi formativi.

G. Malizia