

Obiettivi istituzionali e specifici dell'obbligo formativo

RANSENIGO
PASQUALE

Premesse

La motivazione principale a proporre nell'attuale fase di sperimentazione alcune riflessioni sulle connotazioni degli *obiettivi istituzionali e specifici dell'obbligo formativo*, sanciti formalmente con apposite leggi, è da ricondurre a recenti incontri con ricercatori, impegnati nel monitoraggio delle iniziative di attuazione dell'obbligo formativo nelle diverse realtà regionali nonché con formatori e progettisti, responsabili diretti nella realizzazione dei percorsi della formazione professionale iniziale di competenza regionale e di apprendistato per giovani in età di obbligo formativo.

La percezione personale, confrontata con questi interlocutori, constata il permanere di un diffuso approccio tradizionale ai contenuti dei percorsi strutturati di formazione professionale iniziale, nei confronti dei quali non sembra emergere un sufficiente approfondimento di rivisitazione delle prassi di programmazione e di attuazione di tali attività, perlopiù subordinate ai vincoli amministrativi derivanti dalle fonti di

Il successo che potrà avere l'attuazione dell'obbligo formativo dipende dalla chiarezza con cui se ne precisano gli obiettivi istituzionali e specifici. Esaminando il percorso attraverso il quale, a partire dalla politica concertativa, si è giunti alla legislazione sull'obbligo formativo, si rendono evidenti gli obiettivi sanciti, ma anche le posizioni ambigue e le questioni ancora aperte.

finanziamento e/o ritenute residuali in considerazione delle diverse ipotesi di riforma del sistema di istruzione, antecedenti all'istituzione dell'obbligo formativo e della legge sul riordino dei cicli scolastici.

Se questi rilievi trovano riscontro nelle situazioni reali, si prospettano rischi concreti di vanificare le conquiste ottenute con l'istituzione dell'obbligo formativo stesso.

Sotto l'aspetto scientifico, infatti, se non sono "chiari" gli obiettivi da raggiungere, vengono meno i riferimenti fondanti le sperimentazioni stesse e le necessarie scelte operative nonché il "metro" da utilizzare per monitorare e valutare i risultati attesi e quelli realmente conseguiti.

Sul versante politico, per altro verso, se gli obiettivi dell'obbligo formativo non hanno rilevanza "istituzionale" non si avranno neppure motivazioni vincolanti per responsabilizzare le Amministrazioni Locali competenti perché assolvano al proprio dovere di predisporre programmi e piani coerenti a cui corrispondano procedure e strumenti adeguati di bilancio e di finanziamento, sia per quanto riguarda le iniziative di interazione e di orientamento, specie nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, sia per attivare e qualificare i percorsi strutturati specifici nella macrotipologia della formazione professionale iniziale regionale e dell'apprendistato per giovani in età di obbligo formativo.

1. Obiettivi dell'obbligo formativo e strategie della "concertazione"

Per quanti non vivono direttamente le vicende concrete in cui si collocano le attività di formazione professionale nelle diverse Regioni, può forse apparire incomprensibile la scarsa determinazione a conseguire nei percorsi dell'obbligo formativo *obiettivi istituzionali* di rilevante portata culturale e sociale, che costituiscono "una delle più significative conquiste" nell'ambito del sistema educativo italiano, come ha riconosciuto l'allora Presidente del Consiglio On. D'Alema.

Al di là della pertinenza o meno dei rilievi critici, avanzati da più parti nei confronti dei limiti dell'attuale assetto del sistema di formazione professionale regionale, non sono pochi coloro che individuano nell'adozione delle prassi di "concertazione" e di interventi "a mosaico" una delle cause oggettive da cui derivano atteggiamenti e comportamenti di diffusa indifferenza nel realizzare riforme su temi ritenuti troppo importanti, sui quali bisognava coinvolgere tutte le componenti della società stessa nell'intento di qualificare stabilmente la nostra posizione nei confronti delle innovazioni dei sistemi educativi, già adottate da altri Paesi membri dell'Unione Europea.

In realtà, nelle esperienze degli anni precedenti si consegnava prioritariamente alla società, in particolare ai partiti politici, il mandato di elaborare e di attivare iniziative e proposte di riforme necessarie al nostro Paese, con le relative responsabilità nei successi e nei fallimenti della loro azione politica. Nella XIII Legislatura, appena conclusa, si abbandona la tradizio-

nale prassi e si avvia una nuova stagione di approccio alle riforme, dove diventano protagonisti principali, se non esclusivi, il Governo e le Parti Sociali, demandando perlopiù ai soli "addetti ai lavori" l'onere di vigilare perché le norme di legge e di regolamenti di attuazione risultino coerenti con i risultati raggiunti nelle sedi di "concertazione".

A tali "regole e prassi" ha dovuto adeguarsi anche il complesso piano di riforme del sistema di istruzione e di formazione professionale che, oltre il prolungamento dell'obbligo scolastico, prevedeva confronti specifici in materia di *"obbligo formativo fino al diciottesimo anno di età"*.

Da qui la necessità o quantomeno l'utilità di evidenziare, nel nostro caso, *come e in quale misura* il dettato legislativo e/o normativo, nell'individuare gli obiettivi istituzionali dell'obbligo formativo, abbia assunto un ruolo singolare per superare positivamente i risultati di un approccio tortuoso, dove le non poche ambiguità attorno alla *"vexata quaestio"* sulla diversa concezione *dell'integrazione e/o della distinzione (non separazione)* da dare ai percorsi del sistema dell'istruzione rispetto a quelli del sistema della formazione professionale, avevano segnato momenti cruciali del confronto tra Governo e Parti Sociali.

Sembra quindi opportuno rivisitare tali eventi per comprendere adeguatamente l'attuale situazione di "disagio" nell'attuare il dettato legislativo e normativo, che risulta obiettivamente non ancora socializzato né fatto proprio in molti contesti nazionali e locali del nostro Paese¹.

1.1 Nel documento *"Accordo sul costo del lavoro"*, sottoscritto il 23 luglio 1993 dal Governo Ciampi e dalle Parti Sociali, non sono rinvenibili formali riferimenti all'oggetto delle nostre riflessioni, ma vi è però un primo cenno sull'opportunità di attivare *"esperienze formative sul lavoro sino ai 18 anni di età in un quadro di riferimento della riforma della scuola secondaria superiore, nell'ottica della costruzione di un sistema per il 2000, integrato e flessibile tra sistema scolastico nazionale e formazione professionale"* (punto 4.2, lettera f).

A distanza di anni, è facile constatare come tali punti di intesa rappresentino intuizioni ed opzioni più rapportabili alle esperienze di apprendistato e alla formazione continua che non alla formazione professionale iniziale, oggetto diretto dell'obbligo formativo, condizionate da un contesto che faceva riferimento ai diversi disegni di riforma della secondaria superiore e alla revisione della legge-quadro 845/78 in materia di formazione professionale.

1.2 Nel documento *"Accordo per il lavoro e l'occupazione"*, sottoscritto il 24 settembre 1996 dal Governo Prodi e dalle Parti Sociali, l'oggetto delle nostre riflessioni assume particolare rilevanza all'interno di uno sce-

¹ Per una più ampia e puntuale ricognizione di tali vicende, si può fare riferimento anche ad un mio contributo *Obbligo formativo nell'art. 68 della legge 144/99 e nelle normative di attuazione*, in "Rassegna Cnos", 2, 2000, pp. 13-19.

nario più puntuale e organico, che prevede un complessivo riordino di tutto il sistema scolastico e formativo da assicurare soprattutto attraverso:

- *“un modello sociale equilibrato fondato sull’attuazione del pieno **diritto di cittadinanza** ...anche in conformità agli orientamenti maturati in sede comunitaria e su interventi strutturati, sostenuti da adeguate risorse”* (punto 1);
- *“il **diritto alla formazione fino a 18 anni di età**”* anche se indicato tra le priorità auspicabili e non meglio precisate nell’ambito ordinamentale della durata *“dell’obbligo scolastico per 10 anni, ristrutturato nei cicli ed innovato nei curricula”* (paragrafo 1, punto 2);
- *“percorsi formativi successivi all’istruzione obbligatoria, che potranno svilupparsi secondo una pluralità di azioni, fra loro collegate in una logica di sistema e raccordati attraverso la possibilità di passaggio da un’opzione all’altra”* dove *“il **segmento post-obbligatorio non scolastico** costituirà un sistema flessibile di **opportunità a complemento** dell’offerta formativa ...e si caratterizzerà per diverse modalità formative (formazione a tempo pieno, formazione a tempo parziale, alternanza di formazione e lavoro) cui fare ricorso a seconda delle esigenze”* (“percorsi formativi post-obbligo”, punto 2).

Anche se gli elementi evidenziati graficamente costituiscono nel loro insieme un approdo significativo orientato a creare le premesse di un percorso formativo dopo quello dell’obbligo scolastico prolungato, risulta comunque obiettivamente difficile ordinare tali elementi sia per prefigurare uno scenario dove risultino evidenti gli *obiettivi istituzionali specifici* dei percorsi *non scolastici*, sia per delineare le condizioni strutturali minimali di unitarietà di un “sistema” che, sotto il profilo ordinamentale, assume connotazioni di mero assemblaggio di *opportunità a complemento* di un’offerta formativa caratterizzata dal ruolo egemone del sistema dell’istruzione.

Ciò non significa disattendere convergenze potenzialmente positive che, rapportate ad uno scenario di riforme di più ampio respiro e di maggior coerenza nel sistema complessivo educativo nazionale, offriranno elementi utili da valorizzare nella fase di istituzione dell’obbligo formativo.

1.3 - Con il documento *“Patto sociale per lo sviluppo e l’occupazione”*, sottoscritto dal Governo D’Alema il 22 dicembre 1998 con le Parti Sociali, si vuole passare dalle “ipotesi di concertazione” alla fase delle “iniziative operative” di riforma, con l’obiettivo di assicurare:

- *“caratteristiche di flessibilità atte a fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo in incessante trasformazione”* (testo n. 18);
- *“una durata del percorso scolastico e formativo che sia, in linea di principio, uguale per tutti e che consenta a tutti i giovani di 18 anni di conseguire un **diploma** di scuola secondaria superiore o la **certificazione delle competenze** corrispondenti alle professionalità richieste dal mercato del lavoro”* (testo n. 18);
- *“che l’obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni può essere assolto **in modo integrato**: nell’ambito del sistema di istruzione scolastica,*

nell'ambito del sistema di formazione professionale di competenza regionale, nell'ambito dei percorsi di apprendistato ...le competenze acquisite mediante la partecipazione alle attività formative saranno certificate secondo quanto stabilito" (allegato 3, punto 1).

Rispetto all'oggetto delle nostre riflessioni, i contenuti del documento in esame assumono una rilevanza culturale e politica determinante per documentare, ancora una volta, la permanenza di una concezione "equivoca" circa:

- *il modo integrato* quale condizione necessaria e unica con cui si ipotizza di realizzare i tre percorsi formativi individuati per l'assolvimento dell'obbligo formativo;
- *l'acquisizione di competenze (non di una qualifica professionale)*, che risulta essere l'obiettivo istituzionale da raggiungere attraverso i percorsi formativi non scolastici, mentre si dà per scontato che l'acquisizione di un diploma costituisce l'obiettivo istituzionale dei percorsi della scuola secondaria superiore.

In altri termini, pur ritenendo necessario nel nuovo contesto europeo assicurare ai giovani il diritto-dovere di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età, rimaneva insormontabile l'ostacolo culturale, prima che politico, a riconoscere ai percorsi diversi da quelli scolastici una loro identità formativa che, attraverso l'acquisizione di una qualifica professionale riconosciuta, assicurasse a tali giovani una condizione analoga ai propri coetanei in possesso di un diploma per esercitare il proprio ruolo professionale e di cittadinanza nella società.

2. Per un superamento di posizioni ambigue

Al di là delle ambiguità rilevate nei diversi tentativi di concertazione, non sono però mancate iniziative coraggiose tese a contrastare e a superare atteggiamenti di passività e di resistenza, facendo leva su confronti di esperienze più avanzate e già adottate in altri Paesi della Comunità Europea, volti ad assicurare una collocazione istituzionale della formazione professionale, garantendo in tal modo una "seconda gamba" nei rispettivi sistemi educativi.

Con tali obiettivi si sono attivate iniziative di ricerca e seminari di studio su temi specifici connessi al riconoscimento delle professionalità e alle garanzie da assicurare per la libera circolazione dei lavoratori nei Paesi Membri dell'Unione Europea. In questo contesto sembra doveroso fare un cenno particolare a due risultati significativi, ai fini delle nostre riflessioni.

Il primo rimanda al "*protocollo d'intesa in materia di Scuola e Formazione*", sottoscritto il 10 dicembre 1997 tra Governo e Sindacati Confederali, di cui purtroppo non vi è traccia alcuna nei contenuti elaborati nel successivo "Patto sociale" del 1998.

In tale protocollo si riconosce il *“diritto alla acquisizione di una qualifica per i giovani che escono dalla scuola dell'obbligo e si afferma che tale obiettivo deve risultare un riferimento importante per la trasformazione dei Centri di Formazione Professionale in Agenzie Formative”*.

Il secondo riferimento rimanda ad un capitolo specifico di un corposo documento su *“istruzione scolastica, formazione professionale e lavoro - il punto di vista delle Regioni”*, sottoscritto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e socializzato in data 5 giugno 1997, anche questo perso nell'elaborazione del *“Patto sociale”* dell'anno successivo.

Nel relativo capitolo dedicato alla *“struttura di massima del nuovo sistema di istruzione e formazione”*, di cui riportiamo il testo di riferimento, sono affrontate esplicitamente sia le questioni relative al rapporto tra formazione professionale e obbligo scolastico, sia l'individuazione dell'obiettivo specifico da assicurare nei diversi percorsi dell'obbligo formativo.

2.1 - A soluzione del problema del rapporto di **“integrazione”** della formazione professionale nei percorsi di istruzione **per l'assolvimento dell'obbligo scolastico prolungato**, si concorda che:

- *“l'obbligo scolastico viene assolto all'interno del sistema di istruzione scolastica anche attraverso l'eventuale concorso della formazione professionale per la parte relativa all'orientamento”*;
- *“negli ultimi anni della scuola dell'obbligo scolastico devono essere inseriti moduli di orientamento e di formazione professionale orientativa”*;
- *“i moduli dovranno essere forniti dal sistema della formazione professionale e scelti dalle singole scuole tra l'offerta espressa dai soggetti certificati”*.

2.2 - Nell'individuare gli **“obiettivi”** che le Istituzioni Pubbliche debbono assicurare nei percorsi formativi **successivi all'obbligo scolastico per tutti i giovani** fino al diciottesimo anno di età, si concorda che *“l'ingresso nel mercato del lavoro dovrebbe essere consentito soltanto a coloro che sono in possesso:*

- *o di un diploma di SSS;*
- *o di una qualifica conseguita presso il sistema della formazione professionale;*
- *o di una qualifica conseguita con un percorso in alternanza attraverso un contratto a causa mista che preveda un congruo numero di ore di formazione (non inferiore comunque alla quota di ore di 'aula', escluso quindi l'addestramento, necessarie per il conseguimento della qualifica iniziale) al di fuori dell'impresa presso il sistema della formazione professionale”*.

“Attraverso questa via si annota nel medesimo documento oltre a migliorare le condizioni di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, a rispondere alle indicazioni della UE e anche alle esigenze del mercato del lavoro che richiede livelli sempre più elevati di professionalità, si porrebbero le con-

dizioni per dare una strutturazione adeguata al sistema della formazione professionale, che rischierebbe altrimenti una eccessiva polverizzazione e non avrebbe la possibilità di raggiungere una massa critica adeguata per dare risposta credibile in tema di formazione professionale”.

Anche sulla scorta di questi ultimi riferimenti risulta meglio configurato il “contesto” di approdo culturale e sociale entro il quale sono maturate le condizioni e le premesse politiche per predisporre un intervento legislativo specifico di istituzione dell’obbligo formativo in continuità con l’obbligo scolastico.

3. Gli obiettivi dell’obbligo formativo sanciti nelle leggi di riferimento

Si è più volte rilevato come il *prolungamento dell’obbligo scolastico* fino a 15 anni di età e *l’istituzione dell’obbligo formativo* fino a 18 anni costituiscono una novità assoluta nell’assetto del sistema educativo dell’Italia e come tali innovazioni richiedono un ripensamento sugli “*obiettivi*” dei relativi percorsi scolastici e della formazione professionale iniziale.

Sotto l’aspetto istituzionale e legislativo, le innovazioni introdotte si possono configurare all’interno di **un unico obbligo**, che riguarda non solo i giovani coinvolti ma anche le istituzioni che si occupano del loro inserimento attivo nella società e nel mondo del lavoro.

Tuttavia, all’interno di questo *unico obbligo* i bisogni formativi della persona e della società complessa si soddisfano differenziando l’offerta formativa, non omologandola; ciò si ottiene attraverso l’individuazione di *specifici obiettivi*, sanciti con apposite leggi e norme di attuazione che la Repubblica Italiana ha introdotto nel proprio assetto istituzionale per assicurare ai giovani un esito positivo e di qualità nei percorsi dell’obbligo scolastico e dell’obbligo formativo.

3.1 - Nella Legge n. 9/99, relativa alle “Disposizioni urgenti per l’elevamento dell’obbligo di istruzione”, si prefigura esplicitamente nel complessivo disegno di riforma del sistema educativo sia l’introduzione “*dell’obbligo di istruzione e formazione fino al diciottesimo anno di età*”, sia la necessaria individuazione dell’obiettivo specifico da assicurare istituzionalmente “*a conclusione di tale obbligo, perché tutti i giovani possano acquisire un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale*” (Articolo 1, comma 1).

3.2 - Nell’articolo 68 della Legge 144/99, istitutivo “dell’obbligo di frequenza di attività formative” viene formalmente sancito che tale obbligo “*si intende comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale*” (Comma 2).

Nel medesimo comma 2 dell’articolo 68, oltre a definire gli obiettivi specifici dell’obbligo formativo attraverso il conseguimento di un diploma o di

una qualifica professionale, come sopra documentato, si esplicita anche che *"le competenze certificate in esito a qualsiasi segmento della formazione scolastica, professionale dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro"*.

Con tale precisazione, mentre da una parte si vuole riconoscere e valorizzare la capitalizzazione di competenze acquisite e la loro spendibilità in opzioni e scelte di percorsi personalizzati, dall'altra parte si prefigurano risposte rispettose nei confronti di soggetti che per varie cause e situazioni non sono in grado di raggiungere gli standard minimi previsti per l'acquisizione del diploma o della qualifica professionale nell'età dell'obbligo formativo.

3.3 - Di fronte alle scelte determinanti assunte in sede legislativa a sostegno e a salvaguardia dell'identità istituzionale degli *obiettivi specifici* dell'obbligo formativo, non può passare sotto silenzio l'incidenza dell'apporto richiesto ufficialmente dal Governo Italiano all'Ocse che, nel maggio 1998 a documentazione di un vasto esame "sulla politica scolastica italiana", socializzava un apposito "Rapporto" conclusivo e "14 Raccomandazioni" finali, alcune delle quali hanno particolare rilevanza ai fini delle nostre riflessioni².

- *"Raccomandiamo che le autorità italiane esaminino in modo più approfondito il loro impegno di offrire una "garanzia" per lo studio e la formazione fino all'età di 18 anni ... Pensiamo che la realizzazione di tale "garanzia" richiederà misure speciali nella scuola e sul posto di lavoro perché **tutti i giovani possano ottenere una qualifica professionale riconosciuta** (n. 9).*
- *"Raccomandiamo di introdurre una certa flessibilità negli itinerari degli allievi per far sì che l'istruzione che essi ricevano possa adattarsi agli interessi ed ai ritmi d'apprendimento di ognuno. Tuttavia, **vorremmo sottolineare che un'accumulazione di moduli o di crediti non costituisce una istruzione né una qualifica professionale**" (n. 3).*
- *"Per qualsiasi sperimentazione è necessario che **gli obiettivi dell'esperimento siano chiaramente definiti**, che i risultati ottenuti siano scientificamente valutati, che le nuove idee sperimentate con successo vengano largamente diffuse a vantaggio di tutto il sistema" (n. 11).*

4 - Alcune conclusioni

La macrotipologia della formazione iniziale ha trovato con l'istituzione dell'obbligo formativo una legittimazione istituzionale rilevante e irreversibile da cui partire per strutturare tutto il sistema della formazione professionale, che però deve fare i conti con l'eterogenità degli assetti regionali cui tale canale formativo fa riferimento.

² "Esami delle politiche nazionali dell'Istruzione/Italia, Le raccomandazioni Ocse", Armando Editore, Milano 1998.

Le sperimentazioni avviate per la realizzazione degli obiettivi specifici assegnati alla formazione professionale iniziale possono però far leva ed esaltare le culture, i valori e le competenze dei singoli contesti locali, dando così una risposta più trasparente e più vicina ai bisogni reali dei giovani e impegnando direttamente i diversi attori educativi, sociali e politici implicati.

Le condizioni del successo sono comunque legate ad alcune questioni aperte, delle quali abbiamo fatto cenno nelle nostre riflessioni, in particolare:

- l'opportunità di assicurare un raccordo tra obbligo scolastico e scelta di percorsi successivi nella formazione professionale iniziale;
- la necessità di perseguire gli obiettivi istituzionali e specifici dell'obbligo formativo, nel segmento della formazione professionale iniziale, superando le ambiguità relative alle strategie di "integrazione", riprogettando i percorsi per l'acquisizione di una qualifica professionale riconosciuta, in risposta a giovani che sono cambiati e che cambieranno ulteriormente;
- la responsabilità di porre l'obbligo formativo e il possesso e il conseguimento degli obiettivi istituzionali dell'obbligo formativo (diploma e/o qualifica professionale riconosciuta) a premessa di ulteriori percorsi di formazione, quella superiore (IFTS) e quella continua, al fine di assicurare a tutti i cittadini lo sviluppo di una propria mobilità professionale verticale ed un adeguato aggiornamento all'innovazione;
- l'esigenza di disporre di strumenti adeguati per raggiungere, in particolare, gli obiettivi ambiziosi sanciti nella legge e nelle norme di attuazione dell'obbligo formativo.

Raccogliere tali sfide è compito arduo, ma possibile.