

Obiettivi istituzionali dell'obbligo formativo e ruolo degli enti locali

PASQUALE
RANSENIGO*

Premesse

- Il traguardo del 1° settembre sta imprimendo elevati ritmi di velocità di intervento da parte di quanti, incalzati anche dall'avvicinarsi della chiusura dei lavori parlamentari per la pausa estiva, non intendono staccare il piede dell'acceleratore delle riforme del sistema educativo dell'istruzione e della formazione professionale previste nel disegno di legge Moratti (n.1306), stimolati anche dalle nuove prospettive aperte dalle modifiche al Titolo V della Costituzione con la legge n. 3/2001.
- Non altrettanta determinazione viene, invece, registrata nei confronti dei Soggetti Istituzionali che, al 1° settembre, non sono nella necessità di attendere l'approvazione di riforme ma debbono realizzare interventi operativi in attuazione di riforme già sancite dalla Legge, e da Regolamenti o da Accordi specifici.
- Il banco di prova dell'impegno da parte delle Istituzioni scolastiche, dei Centri di Forma-

Il banco di prova dell'impegno da parte degli Enti Locali è costituito dalla capacità di garantire ai giovani in età di obbligo formativo (15-18 anni) la frequenza dei percorsi della formazione professionale iniziale, al fine di acquisire una qualifica professionale riconosciuta. Il ridisegno dello scenario istituzionale comporta che sappiano attivare interventi mirati e urgenti

* Responsabile dell'Ufficio Sociopolitico della Federazione CNOS-FAP.

zione Professionale, dei Servizi per l'impiego, ma soprattutto degli Enti Locali è costituito dalla risposta di sistema territoriale di attuazione dell'obbligo formativo, che tali Soggetti debbono garantire ai giovani in età di obbligo formativo (15-18 anni) che scelgono – insieme alle proprie famiglie – di esercitare il conseguente diritto/dovere con la frequenza dei percorsi della formazione professionale iniziale, al fine di acquisire una *qualifica professionale riconosciuta* per un loro inserimento attivo – da maggiorenti – nel mondo del lavoro e nella società.

- Per creare un *sistema di risposta territoriale* a tale diritto/dovere sembra necessario richiamare soprattutto l'attenzione di chi ha responsabilità primarie nel Governo nelle singole Regioni su *alcune istanze - proposte di interventi mirati ed urgenti* perché siano assicurate **le condizioni necessarie** per conseguire gli obiettivi istituzionali dell'obbligo formativo nei percorsi della formazione professionale iniziale, in coerenza con un quadro di riferimento legislativo, normativo e amministrativo che risulti determinante per le scelte di interventi programmatici e operativi da sottoporre a monitoraggio costante e a verifiche oggettive intermedie e finali.

1 – Ridisegno dello scenario istituzionale

Tra il gennaio 1999 e il febbraio 2002 si sono verificati rilevanti interventi legislativi e normativi che innovano direttamente o indirettamente i rapporti e le interazioni tra il sistema dell'istruzione scolastica ed universitaria e il sistema della formazione professionale regionale.

La prima innovazione ha riguardato *l'innalzamento dell'obbligo di istruzione* (legge 9/99) che, anche a seguito della sospesa attuazione della legge su "riordino dei cicli scolastici" cui doveva raccordarsi, determina oggettivamente "una grave sfasatura di un obbligo scolastico che termina nel primo anno di un nuovo ciclo, pregiudicando un corretto processo di orientamento e di scelta di percorsi da parte dei giovani e il rapporto tra i percorsi scolastici professionalizzanti degli Istituti Professionali di Stato ed i percorsi formativi dei Centri di Formazione Professionale regionali" (*Rapporto Isfol 2001, pag. XLVI*).

La seconda innovazione (oggetto specifico delle istanze - proposte successive) si è realizzata con *l'istituzione dell'obbligo formativo* (art. 68 della legge 144/99), che ha sancito con legge della Repubblica un inedito diritto/dovere per **tutti** i giovani ad acquisire, entro il diciottesimo anno di età, un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica professionale riconosciuta attraverso percorsi di istruzione o di formazione professionale o di apprendistato, definiti con apposito regolamento attuativo (DPR. n. 257, 12 07.00) e con specifico Accordo Stato - Regioni (Seduta del 2 marzo 2000).

La terza innovazione è stata avviata con la **Legge costituzionale n. 3/01** (di rilevanza strategica per l'oggetto delle presenti considerazioni), re-

lativa alle *modifiche del Titolo V della Costituzione* che, nel riassetto della nuova tipologia del potere legislativo dello Stato e delle Regioni e al principio di sussidiarietà, **assegna alle Regioni competenze di legislazione esclusiva su "istruzione e formazione professionale"**.

Quali ruoli e responsabilità si prospettano in futuro per le Regioni – le Province – i Comuni che, insieme allo Stato, *"costituiscono"* – quali Enti autonomi – la nostra Repubblica?

Le leggi ordinarie dovranno certamente entrare nel merito. Già ora gli addetti ai lavori rilevano comunque che *"l'endiadi (istruzione e formazione professionale), in verità poco felice, è stata ispirata dalla circostanza che il passaggio della istruzione professionale alle Regioni ha sempre trovato la più viva opposizione degli organi statali e che l'espressione istruzione artigiana e professionale, contenuta nel precedente testo costituzionale (art. 117) tra le competenze regionali, è stata sempre interpretata in modo restrittivo come formazione professionale"* (cfr. L. Barberio Corsetti (Consigliere di Stato), *La riforma del titolo V della Costituzione*, in "Nuova Secondaria", n. 4, 2001, pag. 9).

In fine, il **Disegno di Legge** (Marzo 02) relativo alla *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale* – attualmente in esame presso la sesta Commissione del Senato – indica un percorso innovativo che, con i relativi decreti di attuazione e con riferimento al nuovo testo costituzionale, dovrà entrare nel merito di **competenze concorrenti** tra Stato e Regioni.

2 - Istanze e proposte di interventi mirati e urgenti

La consapevolezza della *complessità* del quadro di riferimento delimitato, relativo alle riforme del "sistema educativo di istruzione e di formazione", e la *sovrapposizione* di rilevanti modifiche del Titolo V della Carta Fondamentale della Repubblica Italiana non possono, però, indurre a comportamenti di attesa e di passività da parte di quanti hanno responsabilità istituzionali e politiche per ricercare soluzioni adeguate ai problemi emergenti nelle diverse aree di competenza.

Tale determinazione assume particolare rilevanza allorché le aree di competenza investono i diversi settori del sistema della formazione professionale (formazione professionale iniziale, superiore, continua), il cui governo sicuramente non è mai stato facile e nel quale i meccanismi di concertazione sociale e di interazione tra i diversi soggetti coinvolti devono essere sempre tenuti al centro di ogni processo di innovazione.

In questa ottica, gli Enti di Formazione Professionale sentono il dovere di sottoporre alla responsabilità delle Amministrazioni Regionali **alcune condizioni**, che essi ritengono conseguenti alla *portata riformatrice* introdotta con l'istituzione dell'obbligo formativo per **tutti** i giovani fino al di-

ciottesimo anno di età, sancito dall'articolo 68 della Legge 144/99, in relazione anche alle modalità più opportune per fruire delle apposite risorse finanziarie attribuite ad ogni Regione da parte dello Stato e del Ministero del Lavoro, tenendo conto del numero dei giovani coinvolti ogni anno in tale obbligo formativo, *ma che sono fuori dal sistema scolastico.*

2.1 – La prima condizione operativa, pregiudiziale e strategica se si vuole ricondurre a sistema gli interventi innovativi di governo territoriale conseguenti all'attuazione dell'obbligo formativo, consiste nell'attivare e verificare l'efficacia delle iniziative e degli strumenti *capaci di intercettare i giovani* che, in numero precisato con dati ISTAT 1998 riferiti a giovani nella fascia di età 15-17 anni erano – nelle diverse Regioni – fuori dal sistema scolastico (Decreto direzionale del 13.11.2000).

Disporre di una **aggiornata anagrafe regionale** (prima condizione operativa) assicura ad ogni Regione non solo uno strumento indispensabile e richiesto dalle normative di legge e di regolamento attuativo dell'obbligo formativo nonché di un apposito Accordo Stato-Regioni, ma costituisce una strategia di *visibilità di impegno politico per i giovani* a livello dei singoli Comuni, delle relative Province e della Regione dove devono operare i Servizi per l'impiego, in sinergia di azione, con le Scuole e con i Centri di FP per accompagnare i giovani a fruire positivamente di opportunità di percorsi scolastici, di formazione professionale iniziale o di apprendistato.

Gli Enti di Formazione Professionale ritengono di sottolineare l'importanza di tale scelta prioritaria da parte delle singole Regioni che, a tale scopo, non solo dispongono di risorse finanziarie ministeriali quantificate e finalizzate ai Servizi decentrati per l'impiego, ma possono predisporre modalità di erogazione, che in alcune Regioni (Piemonte e Veneto) fanno riferimento a piani di spese da documentare in base ai servizi e alle prestazioni oggettivamente richiesti dai giovani coinvolti e dalle rispettive famiglie.

2.2 – La seconda condizione, da ricercare con responsabilità e determinazione in sinergia con tutte le potenzialità disponibili a livello nazionale e locale, consiste nel mantenere un continuo e vigile presidio per assicurare il **conseguimento degli obiettivi "istituzionali"** nei percorsi della formazione professionale iniziale che, a partire dalle *diverse situazioni dei soggetti coinvolti*, portino ad acquisire **una qualifica professionale riconosciuta**, attraverso itinerari formativi **che non possono avere durata complessiva inferiore a due anni**, a cui possono seguire cicli di specializzazione aperti anche alla formazione superiore ed universitaria (art. 68, comma 2, legge 144/99; Accordo Stato-Regioni, Seduta del 2 marzo 2000, Allegato Tecnico, paragrafo n. 1).

In particolare, si deve rilevare che l'obiettivo istituzionale del conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta assicura anche nel nostro Paese nuove opportunità ai giovani e alle ragazze al momento in cui, diventando maggiorenni al compimento del 18° anno di età, possono entrare nella società e nel mondo del lavoro esercitando i diritti/doveri di cittadi-

nanza attiva, disponendo o di un titolo di studio acquisito al termine dell'attuale ciclo secondario superiore o di una qualifica professionale riconosciuta.

Ovviamente, sulla base del nuovo contesto legislativo e normativo introdotto con l'istituzione dell'obbligo formativo nel sistema educativo del nostro Paese e nelle prospettive di una maggiore utenza motivata a scelte differenziate e qualificate, si sono diffusi in non poche Regioni specifici *progetti di percorsi sperimentali* di formazione professionale iniziale, perlopiù elaborati da Enti di formazione professionale, cosiddetti storici, da sempre impegnati nella formazione professionale specialmente dei giovani in uscita dall'obbligo scolastico.

In tema di *sperimentazioni in corso* si deve segnalare la recente intesa tra Ministero dell'Istruzione – Ministero del Welfare (Lavoro e politiche sociali) – Lombardia e Trento per realizzare “percorsi di istruzione e di formazione professionale di diverso livello” articolati su un triennio o quadriennio per l'accesso anche all'università, al fine di “valutare” le opportunità di quelle “passerelle”, che dovrebbero consentire passaggi riconosciuti tra il sistema dell'istruzione e quello della formazione professionale e viceversa.

2.3 – La terza condizione – connessa e conseguente alle due condizioni precedenti – consiste nell'attribuire una peculiare *collocazione* della formazione professionale iniziale dell'obbligo formativo *nei programmi poliennali e nei piani annuali* delle singole Regioni, con riferimento specifico **alle scelte e alle modalità di finanziamento** da assicurare ai giovani e alle ragazze, che non sono motivati a percorsi lunghi nel sistema scolastico o da questo emarginati e che debbono trovare risposte adeguate dalle Istituzioni deputate a corrispondere a tale diritto/dovere, sancito con una apposita legge nell'ordinamento della nostra Repubblica.

In questo contesto, il rapporto di relazione tra questi giovani e le rispettive Amministrazioni Regionali, Provinciali e Comunali non può essere eluso o condizionato da fonti di finanziamento che non risultino comprensibili e trasparenti anche a tali giovani e alle rispettive famiglie.

È infatti *a nome e per conto di questi giovani e ragazze* che gli Enti di Formazione Professionale richiedono garanzie di adeguate risorse finanziarie certe e regolari per assicurare qualità e continuità al proprio servizio di pubblica utilità in coerenza con i percorsi di sperimentazione, programmati e realizzati con **durata di 2400 ore**, per assicurare il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta.

Si tratta, ovviamente, di avviare con determinazione un processo di *pianificazione finanziaria poliennale* che, pur procedendo transitoriamente attraverso disponibilità integrate con i Programmi Operativi Regionali FSE 2000/06, segni una decisa volontà politica per assicurare, **con risorse proprie di ciascuna Regione**, un piano di finanziamento regolare, continuo e coerente con le scelte istituzionali *volute autonomamente* da leggi e normative della Repubblica italiana.

“Un sistema, per definirsi veramente tale, dovrebbe in realtà basarsi su un

impegno finanziario nazionale (regionale), rispetto al quale gli interventi comunitari si configurano effettivamente come sussidiari. Questo permetterebbe anche di risolvere molti equivoci legati alle modalità ed alle procedure di finanziamento delle singole attività, specialmente quelle a carattere strutturale o ricorrente (obbligo formativo), che rappresentano una componente significativa del sistema formativo” (Rapporto Isfol 2001, pag. XLV).

Il confronto con modalità di finanziamento adottate anche in altre Regioni (Piemonte, Veneto ...), correlate al riconoscimento di *accreditamento poliennale* a sedi di Enti operanti con progetti sperimentali nella formazione professionale iniziale, potrebbero certamente costituire un'area di approfondimento e di collaborazione auspicabile tra i Responsabili dei rispettivi organi direttivi e amministrativi a livello delle singole Regioni.

Conclusione

Una risposta positiva, capace di *“dare voce”* ai giovani per un loro inserimento attivo nel mondo del lavoro e della società, richiede il superamento delle condizioni illustrate per assicurare a tutti i giovani percorsi di formazione professionale iniziale coerenti con l'obiettivo del conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta e rappresenta certamente un punto di riferimento per verificare azioni di solidarietà di quanti sono impegnati nei processi di riforma del complessivo sistema educativo di istruzione e di formazione professionale nel nostro Paese.