

L'Obbligo formativo nell'art. 68 della legge 144/99 e nelle normative di attuazione

PASQUALE
RANSENIGO

Premesse

A conclusione di un mio precedente contributo su *"obbligo scolastico e formazione professionale"*, pubblicato su questa Rivista¹, si auspicava un impegno più deciso per approvare in tempi brevi la legge-quadro sul riordino dei cicli scolastici, al fine di superare diffuse situazioni di disagio nelle iniziative sperimentali di attuazione dell'obbligo scolastico e di avviare rapidamente l'attuazione dell'obbligo formativo, sancito nell'articolo 68 della Legge n. 144 del 17 maggio 1999.

L'approvazione della *"Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione"* del 10 febbraio 2000, n. 30 pubblicata nella G.U. n. 44 del successivo 23 febbraio ha corrisposto all'auspicio, aprendo una prospettiva istituzionale e culturale meno incerta per rivisitare anche gli sviluppi delle sperimentazioni relative all'assol-

Partendo dall'esame dell'introduzione del concetto di obbligo formativo nelle intese/accordi tra Governo e Parti sociali, attraverso l'esame della legge istitutiva di tale obbligo e della relativa normativa attuativa, mette in rilievo i fattori di continuità e di progresso. La possibilità di assolvimento dell'obbligo nel sistema scolastico o della formazione professionale, anche in percorsi integrati, il diploma o la qualifica come obiettivi da raggiungere costituiscono gli elementi fondanti dell'obbligo formativo fino al diciottesimo anno.

¹ P. RANSENIGO, *Obbligo scolastico e formazione professionale nel decreto del Ministro P.I. n. 323 del 9 agosto 1999*, in "Rassegna Cnos", 1, 2000, pp. 13-27.

vimento dell'obbligo scolastico e per collocare in un coerente quadro di "sistema educativo" l'attuazione del nuovo istituto dell'obbligo formativo.

Sotto l'aspetto istituzionale, infatti, la suddetta *Legge-quadro* stabilisce definitivamente che "l'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno di età" (art. 1, comma 3) e precisa che l'ulteriore "obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età si realizza secondo le disposizioni di cui all'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144" (art. 1, comma 4).

Sotto l'aspetto culturale, il comma 2 dell'articolo 1 della medesima *Legge-quadro* riconosce la piena legittimità sia del "sistema educativo di istruzione" (oggetto specifico della legge), sia del "sistema educativo di formazione" (che si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144).

La collocazione istituzionale e culturale dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo, assunta nella citata *Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*, costituisce quindi una importante scelta orientata a dare sostanziale legittimità e pari dignità al sistema di formazione professionale, dotato di propri percorsi educativi *distinti* ma non *separati* da quelli dell'istruzione. Si tratta, però, di *condizioni potenziali*, che devono essere presidiate attraverso i relativi interventi di attuazione nel rispetto delle diverse competenze proprie dei soggetti istituzionali coinvolti ai vari livelli nazionale, regionale e locale.

A partire da queste considerazioni, il presente contributo tenterà: di illustrare gli elementi di approdo raggiunti nelle diverse fasi di concertazione attraverso i vari *protocolli-intese-patti* tra Governo e Parti Sociali in ordine al tema dell'obbligo formativo; di analizzare, quindi, i contenuti peculiari dell'articolo 68/144 istitutivo dell'obbligo medesimo e le relative normative di attuazione; infine, di evidenziare alcune conseguenze operative rispetto alle iniziative sperimentali di assolvimento dell'obbligo formativo nel segmento della formazione professionale iniziale.

1. L'obbligo formativo nelle intese/accordi tra Governo e Parti sociali

Nell'ottica di un maggior coinvolgimento delle forze politiche, istituzionali, economiche e sociali nel definire comuni impegni in ordine alla soluzione di alcune questioni prioritarie delle situazioni nel nostro Paese, si sono avviate negli ultimi anni "concertazioni" specifiche anche attorno ai temi dell'istruzione, della formazione e della ricerca, offrendo in tal modo un supporto inedito di "legittimazione sociale" a processi di riforma e di innovazione del sistema educativo complessivo, con proposte elaborate e concordate anche al di fuori delle sedi dei partiti politici.

Tuttavia, le modalità di conduzione di tali "Accordi - Intese - Patti" in materia di istruzione e formazione non sempre si sono concluse con l'elaborazione di documenti coordinati tra loro e in coerenza con un quadro di riferimento definito; le opzioni delle parti in causa sono apparse sovente adom-

brate nelle cosiddette "parole-chiave" utilizzate per trovare le mediazioni possibili, il cui contenuto oggettivo può essere colto solo attraverso puntuali confronti di "contesto".

A conseguenza di ciò, anche la prassi instaurata dall'adozione di strumenti attuativi, subordinati agli impegni che mano a mano venivano assunti nei diversi "accordi" tra Governo e Parti sociali, non ha facilitato una loro originaria e organica composizione ordinamentale.

Riforme ed innovazioni sono state disseminate in provvedimenti differenti, proposti anche da Ministeri diversi, inseriti in contesti specifici, ad esempio: l'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'articolo 21 della legge 59/97; la riforma della formazione professionale, dell'apprendistato e l'introduzione dei tirocini formativi nella legge 196/97; il trasferimento di compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni nel Decreto 112/98; il "riordino dei cicli dell'istruzione" in un'apposita Legge-quadro 30/2000; il prolungamento dell'obbligo di istruzione è divenuto provvedimento specifico con la legge 9/99; così l'istituzione "dell'obbligo formativo" e della "istruzione e formazione tecnica superiore" (IFTS) è stata oggetto di appositi articoli inseriti nel collegato ad una legge finanziaria (legge 144 del 17 maggio 1999) riguardante aree e materie diversificate (investimenti, incentivi all'occupazione, riordino degli enti previdenziali ...).

Ciò non significa che la strada intrapresa si sia rivelata infruttuosa sul piano pratico; il quadro è però ancora troppo lacunoso e necessita, come nel caso dell'obbligo formativo, di essere ricomposto nelle sue dimensioni culturali, politiche e istituzionali, avviate nei citati accordi tra Governo e Parti sociali, al fine di valorizzare al meglio i conseguenti provvedimenti attuativi.

1.1 - Nel documento "Accordo sul costo del lavoro" sottoscritto il 23 luglio 1993 dal Governo Ciampi e dalle Parti Sociali è stato dedicato ampio spazio alle priorità di interventi *"nell'istruzione e nella formazione professionale"* (punto 4.2) perché, insieme alla *"ricerca e all'innovazione tecnologica"*, si potesse disporre di un adeguato *"sostegno al sistema produttivo"* nel nostro Paese.

Come è noto, le tematiche affrontate in questo "accordo" hanno riguardato: l'apprendistato e i contratti di formazione/lavoro; i problemi connessi all'obbligo scolastico prolungato (con l'aggiunta di un biennio all'attuale scuola media, fino al sedicesimo anno di età); la creazione di un organismo di coordinamento interistituzionale (Ministeri e Regioni); l'avvio di un Consiglio Nazionale della Formazione Professionale presso il Ministero del Lavoro; la definizione di standard formativi nazionali; l'attuazione del decentramento; la progressiva destinazione del fondo 0,30 % (di cui alla legge 845/78) per la formazione continua; il potenziamento dell'orientamento professionale; la predisposizione di un piano straordinario triennale per l'aggiornamento del personale della scuola e della formazione professionale.

Per quanto riguarda l'oggetto delle nostre riflessioni, nel contesto delle priorità delineate non sono rinvenibili impegni espliciti circa il diritto/do-

vere relativo all'obbligo formativo, ma soltanto si accenna ad *"esperienze formative sul lavoro sino a 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).

Tuttavia, nel punto citato dell'accordo, al di là del generico riferimento ad *"esperienze formative sul lavoro"* non meglio precisate, vengono evidenziati alcuni elementi (*18° anno di età, sistema integrato e flessibile*), che costituiranno un quadro costante di contesto entro il quale si andrà precisando la scelta culturale e politica attorno all'obiettivo dell'obbligo formativo.

Ovviamente, nelle situazioni dell'accordo 1993 bisogna riconoscere come le priorità di interventi di innovazione e di riforma del sistema di istruzione e del sistema della formazione professionale si concentrassero prevalentemente sulla questione del ruolo della formazione professionale nell'assolvimento dell'obbligo scolastico (da prolungarsi fino al 16° anno di età) e, in particolare, sull'urgenza di giungere al più presto a realizzare la riforma della scuola secondaria superiore, di procedere alla revisione della legge quadro 845/78, di assicurare spazi formativi nelle esperienze dell'apprendistato e avviare iniziative strutturate di formazione continua.

1.2 - Nel documento *"Accordo per il lavoro e l'occupazione"* sottoscritto il 24 settembre 1996 dal Governo Prodi e dalle Parti Sociali viene tracciato uno scenario più puntuale e organico delle trasformazioni necessarie per il nostro sistema dell'istruzione e della formazione, con la richiesta di una immediata ricaduta sul piano legislativo altrettanto organica: ad esempio, una legge quadro di riordino di tutto il sistema scolastico e formativo, a partire dalla riforma del modello di governo e gestione per passare al riordino dei cicli scolastici, alla riforma della fp ed ai suoi rapporti con il sistema dell'istruzione e della università, al fine di *"costruire 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).

In coerenza con il "modello sociale" da costruire, un'ampia sezione dell'Accordo riguarda le istanze prioritarie nei vari segmenti di riforma dei sistemi dell'istruzione, della formazione e della ricerca: percorsi dell'obbligo scolastico; percorsi formativi nel post-obbligo, nel post-diploma, nell'apprendistato e nei contratti di F/L.

"Il diritto alla formazione fino a 18 anni" appare, nel documento dell'Accordo, all'interno di una esemplificazione di obiettivi auspicabili e in collegamento con la durata *"dell'obbligo scolastico per 10 anni ristrutturato nei cicli ed innovato nei curricula"* (paragrafo 1, punto 2).

Inoltre, sempre secondo il documento in esame, *"i percorsi formativi successivi all'istruzione obbligatoria potranno svilupparsi secondo una pluralità di opzioni, fra loro collegate in una logica di sistema e raccordati attraverso la possibilità di passaggio da un'opzione all'altra" ... "il segmento post-obbligatorio non scolastico costituirà un sistema flessibile di opportunità a comple-*

mento dell'offerta formativa" ... "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).

Sulla scorta dei riferimenti evidenziati, non pochi degli addetti ai lavori hanno evidenziato non solo una reale volontà politica a favorire le scelte verso i soli percorsi scolastici dopo l'obbligo di istruzione prolungato, ma anche un conseguente ruolo di "complemento" assegnato alle iniziative formative di varia natura (pure correlate al riconoscimento di "crediti") attivate sempre nei percorsi della secondaria riformata che, in pratica, viene ad assumere le connotazioni di un canale preferenziale "unico" e da frequentare fino al compimento del diciottesimo anno di età.

Anche l'indicazione, contenuta nel medesimo documento, per *"un ripensamento della collocazione e delle finalità dell'istruzione professionale (gli IPS) in un contesto di valorizzazione della dimensione regionale ..."* viene giudicata, sempre dagli stessi osservatori, ambigua e priva di efficacia innovativa rispetto all'assetto istituzionale tradizionale.

Le osservazioni sopra indicate non tendono ovviamente a misconoscere nel documento dell'Accordo 1996 il punto di approdo di un più ampio e articolato scenario di riforme e di prospettive di innovazione a cui avrebbe dovuto corrispondere un adeguato e urgente intervento legislativo e normativo.

1.3 - Nel documento *"Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione"* sottoscritto dal Governo D'Alema il 22 dicembre 1998 con le Parti Sociali si apre la parte dedicata alla "istruzione, formazione e ricerca" (n.15) con un'affermazione tanto impietosa quanto realistica circa *"i ritardi, le contraddizioni e le inerzie nell'attuazione del Protocollo del luglio 1993 e del Patto per il lavoro del settembre 1996 (riguardo) ai temi - fondamentali per il futuro dell'economia e della società italiana - della scuola, della formazione e della ricerca"*.

Correttamente, quindi, il nuovo Patto (nell'allegato n. 3) passa in rassegna quelle materie concertate a cui hanno fatto seguito i relativi atti normativi attuativi, ma ne elenca non poche (ad esempio, prolungamento dell'obbligo di istruzione e istituzione dell'obbligo formativo) che si presentano di complessa attuazione o addirittura di abbandono.

Sotto la spinta da tali rilievi critici, come è noto, la complessa questione del prolungamento dell'obbligo di istruzione veniva affrontata e risolta nel mese successivo con un'apposita legge n. 9 del 20 gennaio 1999, ma nell'ottica di un prolungamento novennale e non più decennale (almeno in sede di prima applicazione), che pure viene ancora ribadito formalmente nel medesimo Patto.

Entrando nel merito delle problematiche relative alla natura e alle modalità circa l'istituzione dell'obbligo formativo fino al 18° anno di età, si debbono evidenziare alcuni elementi di "continuità" e di "discontinuità" rispetto alle prospettive delineate nei precedenti accordi cui abbiamo fatto riferimento.

Nel segno della "continuità" permane la concezione equivoca circa la natura e la posizione ordinamentale dei possibili percorsi formativi da frequentare fino al compimento del 18° anno di età, che risultano quantomeno lontani dal prendere a riferimento l'obiettivo finale di raggiungere o una **qualifica professionale**, con percorsi **distinti** ma non separati rispetto a quelli della scuola secondaria, oppure il relativo **diploma**, come si può rilevare dai testi di riferimento:

- a) *"la formazione (non solo quella professionale, ma quella che altrove è nota come education) ...deve avere caratteristiche di flessibilità e deve essere in grado di fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo in incessante trasformazione. Ciò significa una durata del percorso scolastico e formativo che sia, in linea di principio, uguale per tutti e che consenta a tutti i giovani di 18 anni di conseguire un **diploma** di scuola secondaria o la **certificazione delle competenze** corrispondenti alle professionalità richieste dal mercato del lavoro"* (cfr. testo del Patto sociale, n. 18);
- b) *"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 ..."* (cfr. testo del Patto sociale, allegato 3, punto 1).

Tuttavia, pur nelle ambiguità rilevate, il documento in esame segna un notevole passo in avanti in ordine alla determinazione politica di assicurare un diritto-dovere formativo inedito per tutti i giovani fino al 18° anno di età, con l'impegno da parte del Governo di istituire tale diritto-dovere *"con una norma da inserire nel collegato alla Legge Finanziaria 1999 recante disposizioni in materia di investimenti, incentivi all'occupazione, Inail, Enpals e materia previdenziale"* (cfr. testo del Patto sociale, allegato 3, punto 1).

Ad una valutazione complessiva degli elementi positivi/negativi contenuti nel documento citato in esame, rispetto alla natura e alle modalità relative all'obbligo formativo da istituire, non può sfuggire un'osservazione su un punto rilevante, contenuto in un "Protocollo d'intesa tra Governo e i soli Sindacati Confederali in materia di Scuola e della Formazione" sottoscritto il 10 dicembre 1997 (un anno prima), che purtroppo è stato perso nel successivo Patto sociale, dove, *"l'affermazione del diritto alla acquisizione di una **qualifica** per i giovani che escono dalla scuola dell'obbligo ... deve risultare un riferimento importante per la trasformazione dei centri di formazione professionale in agenzie formative"* (cfr. Dossier, in "Professionalità", n. 12, 1997).

In altri termini, come si avrà modo di rilevare dall'analisi del testo di legge istitutivo dell'obbligo formativo fino al 18° anno di età e delle relative normative attuative, bisogna rilevare che la rivisitazione dei contenuti dei

vari Accordi-Intese tra Governo e Parti sociali su tale materia documenta una reale difficoltà culturale, prima che politica, a riconoscere la necessità e l'urgenza di assicurare ai giovani del nostro paese un diritto-dovere ad acquisire una qualifica professionale quale diritto all'esercizio effettivo di cittadinanza, anche attraverso il lavoro.

Tuttavia bisogna rilevare che, al di là delle intese raggiunte con tali "Accordi", il dibattito sull'opportunità e l'urgenza di contrastare e superare tali resistenze si sviluppava attraverso anche iniziative di convegni e seminari, con l'obiettivo di pervenire a scelte analoghe a quelle adottate in altri Paesi della Comunità Europea per assicurare una collocazione istituzionale di sistema al "secondo canale" formativo, a cominciare dal segmento della formazione professionale iniziale.

2. L'obbligo formativo nell'articolo 68 della Legge 144/99

Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 22 maggio 1999 è stata emanata la Legge n. 144 relativa alle "misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali" e nella quale, all'articolo 68, viene istituito nel sistema educativo italiano "l'obbligo di frequenza di attività formative".

2.1 - Le caratteristiche istituzionali, ordinamentali e strutturali dell'obbligo di formazione sono esplicitate nei cinque commi di cui si compone l'articolo medesimo.

Al comma 1, si indicano:

- la finalità (*potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani*);
- l'avvio progressivo (*a decorrere dall'anno 1999-2000*);
- la durata massima (*fino al compimento del diciottesimo anno di età*);
- le modalità formative (*percorsi anche integrati di istruzione e formazione*);
- i percorsi possibili: a) *nel sistema di istruzione scolastica*;
b) *nel sistema della formazione professionale di competenza regionale*;
c) *nell'esercizio dell'apprendistato*;
- le condizioni (*ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l'adempimento e l'assolvimento dell'obbligo di istruzione*).

Al comma 2, sono enunciati:

- gli obiettivi istituzionali conclusivi (*diploma di scuola secondaria superiore o qualifica professionale*), che determinano l'assolvimento dell'obbligo formativo indipendentemente dalla data anagrafica di compimento del diciottesimo anno di età;
- i riconoscimenti di pari dignità dei percorsi possibili (*le competenze certificate in esito a qualunque segmento della formazione scolastica, profes-*

sionale e dell'apprendistato costituiscono crediti per il passaggio da un sistema all'altro).

Al comma 3, si fa riferimento:

- alle nuove competenze dei "servizi per l'impiego decentrati";
- in ordine all'organizzazione "dell'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico";
- alla predisposizione delle eventuali "iniziative di orientamento" a garanzia della prosecuzione di percorsi formativi per l'adempimento dell'obbligo formativo fino al diciottesimo anno di età.

Al comma 4, sono indicate le risorse finanziarie di attuazione:

- per l'anno 1999, pari a 200 miliardi;
- per l'anno 2000, pari a 430 miliardi + 30 miliardi;
- a decorrere dal 2001, 590 miliardi + 110 miliardi + 190 miliardi a decorrere dall'anno 2002.

Al comma 5, si stabilisce l'emanazione, entro 6 mesi, di apposito regolamento attuativo per:

- determinare i "tempi e modalità di attuazione" dei percorsi formativi;
- assicurare le relative "funzioni dei servizi per l'impiego";
- regolare le "relazioni tra l'obbligo di istruzione e l'obbligo di formazione";
- individuare i "criteri coordinati e integrati di riconoscimento reciproco dei crediti formativi e della loro certificazione";
- provvedere alla "ripartizione delle risorse tra le diverse iniziative attraverso le quali può essere assolto l'obbligo di formazione".

2.2 - Le valutazioni, che hanno accompagnato la promulgazione e la socializzazione dei contenuti dell'articolo 68/144 sono sostanzialmente concordi nel sottolineare, anche con enfasi, "l'importanza politica", "la conquista storica", "la rilevanza istituzionale" dell'obbligo formativo, soprattutto con riferimento ad elementi di **continuità** contenuti nel *Patto sociale 1998* circa le nuove opportunità dell'offerta formativa nei tre percorsi di assolvimento dell'obbligo sancito, con riferimento:

- alla "nuova ingegneria strutturale" a cui si debbono ispirare in sinergia e coerenza i diversi percorsi di assolvimento dell'obbligo formativo nell'istruzione, nella formazione professionale, nell'esercizio dell'apprendistato;
- alle "nuove mete politiche" dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato in collegamento strutturale con il mercato delle competenze e con il mondo del lavoro;
- alle "strategie di integrazione funzionale" tra i vari segmenti del sistema dell'istruzione (specialmente nella scuola del nuovo obbligo scolastico e nei successivi indirizzi del percorso scolastico della secondaria) e le diverse iniziative formative del sistema della formazione professionale e dell'apprendistato (a tempo pieno, a tempo parziale, in alternanza);
- alla individuazione e all'utilizzo dei "crediti formativi" sulla base ele-

menti oggettivi riferiti all'adozione di procedure di certificazione delle conoscenze, competenze e abilità acquisite nei diversi percorsi rientranti nelle possibili opzioni di assolvimento dell'obbligo formativo;

- alle "sperimentazioni" di interventi formativi "nell'esercizio dell'apprendistato" in attuazione sia dell'articolo 16 della Legge 196/97 e del relativo regolamento, sia con riferimento alle intese concertate con gli Enti Bilaterali (imprenditori - sindacati) sulla base anche dei dati rilevati con ricerche specifiche nell'ambito delle qualifiche professionali di riferimento.

2.3 - Al di là dei risultati immediati conseguenti alle iniziative di socializzazione e di apprezzamento sulle riforme in atto, sopra ricordate, sembra però doveroso rilevare una sostanziale e generale difficoltà a condurre analisi più mirate al fine di evidenziare l'entità e la portata istituzionale delle caratteristiche strutturali fatte proprie dal legislatore nel definire le modalità di possibili opportunità di interventi formativi (*anche integrati*) nonché gli obiettivi specifici da raggiungere (*diploma o qualifica professionale*) per l'assolvimento dell'obbligo formativo senza attendere il compimento del diciottesimo anno di età.

Tali caratteristiche esplicitate formalmente nel comma 1 e 2 dell'articolo 68 della legge 144/99 se da una parte documentano il superamento delle ambiguità rilevate negli "Accordi-Intese" tra Governo e Parti Sociali circa i rapporti di rispettiva autonomia/identità da riconoscere all'istruzione e alla formazione professionale nei vari segmenti del sistema educativo complessivo, dall'altra parte costituiscono ancora area di riserve culturali e di resistenze ideologiche, che se non acquisite nelle specifiche connotazioni istituzionali rischiano di compromettere o quantomeno di ritardare l'adozione delle necessarie normative di attuazione, peraltro già predisposte (come avremo modo di verificare nel prosieguo del presente contributo) e sulle quali, ai sensi di legge, i competenti organismi sono attualmente impegnati ad esprimere i rispettivi pareri.

Infatti, dalle considerazioni fin qui fatte, le soluzioni istituzionali e politiche da ricercare riguardavano due aspetti della problematica relativa ai rapporti tra "istruzione" e "formazione professionale" nei percorsi dell'obbligo formativo: da una parte, si evidenziava la necessità di sostenere auspicabili iniziative *anche di integrazione di sistema* tra l'istruzione secondaria e la formazione professionale iniziale nella prospettiva di un rapporto strutturale e non episodico con il mondo del lavoro e in particolare con l'apprendistato; dall'altra parte, si doveva riconoscere e salvaguardare l'identità e la specificità sia del sistema dell'istruzione sia del sistema della formazione professionale che, ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo, dovevano essere ordinati e progettati per conseguire l'obiettivo finale *o di un diploma* (nei percorsi dell'istruzione secondaria) *o di una qualifica professionale* (nei percorsi della formazione professionale iniziale a tempo pieno o a tempo parziale nell'apprendistato), secondo le vigenti normative.

Ovviamente, in assenza di approfondimenti specifici e puntuali circa le

soluzioni adottate in sede legislativa e normativa, si corre il rischio di non cogliere l'innovazione culturale e politica introdotta nel nostro sistema educativo con l'istituzione dell'obbligo formativo e di mantenere inalterate le scelte esistenti sia nell'ambito del sistema dell'istruzione, sia in quello della formazione professionale e nelle sperimentazioni formative nelle attività di apprendistato, pur non disponendo ancora delle indicazioni operative derivanti dalle normative di attuazione dell'obbligo formativo sancito.

3 - L'obbligo formativo nelle normative di attuazione dell'articolo 68 della legge 144/99

Le considerazioni fin qui fatte sulle caratteristiche istituzionali dell'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età, introdotte nell'ordinamento del sistema educativo italiano, ci obbligano anche a condurre un'operazione di riscontro sulla coerenza delle modalità di attuazione adottate e predisposte nei relativi strumenti normativi o regolamentari, previsti formalmente nel comma 5 del medesimo articolo di legge, ai quali è necessario premettere una opportuna considerazione sulla natura giuridica dello strumento normativo da adottare per rispettare le competenze specifiche dei diversi soggetti istituzionali coinvolti in tale attuazione.

3.1 - In Premessa si deve rilevare che se l'obbligo formativo può essere assolto nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale, nell'esercizio dell'apprendistato ne consegue che le modalità di attuazione relative al "chi fa che cosa" e al "quando e come" coinvolgono soggetti istituzionali diversi a cui devono corrispondere appropriati strumenti normativi.

Pertanto, le normative di attuazione sono predisposte attraverso un apposito "regolamento governativo", riguardante le competenze di attuazione da parte delle Amministrazioni dello Stato (Ministero P.I., titolare dei percorsi nell'attuale scuola media superiore; Ministero del Lavoro, titolare dei rapporti di lavoro nell'apprendistato) e uno specifico "accordo Stato-Regioni" relativo alle competenze delle Amministrazioni Regionali (titolari dei percorsi di formazione professionale).

3.2 - Nel Regolamento Governativo², come già rilevato, sono disciplinati gli adempimenti che le istituzioni scolastiche debbono porre in essere per attuare i contenuti dell'articolo 68/144 e, in particolare, quelli relativi alle problematiche attenenti le caratteristiche istituzionali dell'obbligo formativo.

² Il testo del *Regolamento Governativo*, cui si fa riferimento, ha acquisito alla data attuale di fine maggio il parere sostanzialmente positivo della Conferenza Unificata Stato - Regioni e del Consiglio di Stato, con la previsione di analogo parere positivo da parte delle competenti Commissioni Parlamentari.

Sulla scorta di tale criterio, risultano di particolare importanza le modalità di attuazione indicate a specifici articoli del testo di regolamento disponibile, in particolare:

- *all'articolo 3*, sono disciplinati gli *"adempimenti delle istituzioni scolastiche"* in merito alle iniziative di informazioni reciproche e di iniziative formative da attivare in collaborazione con i servizi decentrati per l'impiego al fine di rendere effettivo il diritto/dovere di frequenza delle attività formative da parte di tutti i soggetti coinvolti, anche se questi *"sono parte di un contratto di lavoro diverso dall'apprendistato"*.
- *all'articolo 4*, si indicano le *"iniziative formative finalizzate al successo formativo, all'orientamento e al riorientamento"* che gli istituti di istruzione secondaria superiore debbono attivare *"anche nelle classi successive alla prima"*. Inoltre, a parere degli Enti di formazione professionale, *"debbono essere organizzati per tutti i suddetti soggetti, entro il mese di dicembre di ogni anno, incontri di informazione e iniziative specifiche per facilitare la scelta del canale più idoneo all'assolvimento dell'obbligo formativo con riferimento alla prosecuzione dell'itinerario scolastico, ovvero all'inserimento nel sistema della formazione professionale, ovvero all'accesso nell'apprendistato"*³.
- *all'articolo 6*, si prevedono modalità di *"passaggio tra sistemi"* sulla base di auspicabili equipollenze di alcuni titoli o quantomeno di certificazioni di conoscenze, competenze e abilità, riconosciute reciprocamente dal sistema dell'istruzione e da quello della formazione professionale attraverso i cosiddetti *"crediti"*, individuando nelle Commissioni delle scuole (opportunamente integrate da esperti del mondo del lavoro e della formazione professionale, anche sulla base di appositi protocolli di intesa tra Stato, Regioni e Province autonome) i soggetti che rilasciano le rispettive certificazioni di crediti spendibili o eventuali carenze da colmare.
- *all'articolo 7*, si determinano le condizioni che le istituzioni scolastiche debbono osservare per attivare *"percorsi integrati"*, che *"possono⁴ essere realizzati in convenzione con agenzie di formazione professionale"*, nel quadro dell'offerta formativa integrata prevista da apposita normativa, evidentemente d'intesa con le Regioni disponibili a riconoscere le relative convenzioni. Al comma 2 del medesimo articolo si esplicitano due tipologie di percorsi formativi integrati:
 - a) *percorsi di integrazione curricolare*, con doppia valenza scolastica e professionale (sulla base di apposita normativa sull'autonomia) *in esito ai quali si consegue il diploma di istruzione secondaria superiore e una qualifica professionale;*

³ Cfr: proposta di emendamento avanzata dall'Enaip (Acli) alla VII Commissione della Camera dei Deputati.

⁴ Gli Enti di formazione professionale, in particolare l'ENAIIP, propongono di emendare l'inizio del paragrafo con la dizione *"Tali percorsi vengono realizzati in convenzione ..."*.

- b) *percorsi con arricchimento curricolare* (sulla base di analogia normativa sull'autonomia) con discipline e attività facoltative aggiunte al curriculum *in esito ai quali si consegue il diploma di istruzione secondaria superiore e la certificazione dei crediti spendibili nella formazione professionale.*

È da rilevare come la formulazione della normativa espressa alla lettera a) risulterebbe più coerente con il dettato dell'articolo 68/144 se si accogliesse l'emendamento proposto dagli Enti di formazione professionale (cfr. nota n. 4), in base al quale si esplicita che il conseguimento della **qualifica professionale** attraverso "percorsi integrati" è possibile solo in due casi:

- a) attraverso percorsi di integrazione curricolare da realizzare tramite intese tra istituzioni scolastiche della secondaria superiore ed enti di formazione professionale;
- b) in via esclusiva (senza cioè il concorso di attività formative integrate con enti di formazione professionale) solo negli attuali istituti professionali, previo accordo con la Regione.

In sintesi conclusiva e al di là degli emendamenti proposti, si può condividere il giudizio sostanzialmente positivo sul Regolamento esaminato, già espresso dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni e dal Consiglio di Stato, con l'auspicio che la disciplina contenuta solleciti le istituzioni scolastiche ad assumere il ruolo innovativo a loro indicato nel testo del Regolamento⁵.

3.3 - Nel documento di Accordo Stato-Regioni sono indicate, nei 7 paragrafi del relativo "Allegato Tecnico", le intese sulle norme disciplinari a cui le Regioni dichiarano di attenersi "per l'attuazione delle disposizioni vigenti in materia di frequenza delle attività formative", di cui all'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144⁶.

A seguito del paragrafo 1, di cui si tratterà subito con riferimento ai relativi contenuti, il testo dell'Allegato Tecnico dell'Accordo Stato-Regioni prende in esame, nei paragrafi successivi, le modalità di "assolvimento dell'obbligo formativo nell'apprendistato"; la "organizzazione dei servizi per l'impiego"; la "interazione fra istruzione e formazione professionale"; le "certificazioni finali": il "monitoraggio della legge"; "l'esercizio progressivo delle funzioni".

Al paragrafo 1 sono disciplinate le modalità di "assolvimento dell'obbligo formativo nella formazione professionale", che nell'economia del presente contributo costituiscono il quadro di riferimento a verifica delle considerazioni fin qui fatte, nonché le prospettive di sviluppo delle sperimentazioni

⁵ Analoga valutazione positiva è stata espressa dall'on. L. Riva (ppi) a conclusione della sua relazione sul testo del Regolamento Governativo preso in esame il 23 maggio c.a. in sede di Commissioni congiunte Istruzione - Lavoro della Camera dei Deputati (cfr. Atti parlamentari del 23 maggio 2000).

⁶ Il testo di riferimento dell'Accordo Stato-Regioni è quello definito nella seduta del 2 marzo 2000, socializzato dal Ministero del Lavoro e da Tecnostruttura.

già avviate o da avviare nell'ambito della formazione professionale iniziale di competenza regionale. Qui di seguito ne riportiamo il testo, rispettando sostanzialmente l'articolazione adottata nel documento medesimo.

- L'obbligo di frequenza di attività formative nel sistema della formazione professionale regionale viene assolto attraverso percorsi formativi.
- Tali percorsi sono articolati nei *cicli formativi* previsti dalla legislazione vigente in materia (legge-quadro n. 845/78, legge 196/97).
- A conclusione di ciascun ciclo devono essere *certificate le competenze acquisite*, che costituiscono titolo per l'accesso ai cicli successivi omogenei o credito per l'accesso a cicli diversi o per la transizione nel sistema di istruzione o nell'esercizio dell'apprendistato.
- L'accesso ai cicli della formazione è *garantito* a coloro che hanno assolto l'obbligo di istruzione ed è *consentito* sulla base delle conoscenze, competenze e capacità possedute dai singoli e sulla base del riconoscimento di crediti formativi acquisiti attraverso percorsi scolastici e formativi precedenti e/o esperienze di apprendistato e di lavoro.
- Attraverso *moduli di accoglienza*, comprensivi di un servizio per l'accertamento di conoscenze, capacità, competenze acquisite e per il riconoscimento di eventuali crediti formativi, si determinano livelli diversificati di accesso ai diversi cicli formativi.
- Per conseguire una *qualifica professionale*, valida ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo, i percorsi di formazione professionale da frequentare non possono avere durata complessiva inferiore a due anni, salvo il riconoscimento di eventuali crediti.
- Il conseguimento della qualifica può dare accesso a un successivo *ciclo di specializzazione*.
- Nella strutturazione dei percorsi formativi si persegue l'obiettivo dello sviluppo di competenze tecnico-professionali e di competenze trasversali, anche mediante attività di tirocinio, al fine di realizzare un *percorso educativo unitario* e di diffondere standard formativi omogenei.
- I percorsi formativi devono assicurare misure di accompagnamento finalizzate a favorire l'inserimento professionale in relazione al *contesto lavorativo locale*.
- Le agenzie di formazione svolgono *verifiche* in itinere e finali per accertare il conseguimento delle competenze tecnico-professionali e trasversali relative agli standard e al percorso educativo unitario, nonché *valutazioni* della qualità dell'offerta formativa erogata e percepita nei suoi esiti.
- Ai *soggetti svantaggiati e portatori di handicap* devono essere assicurate adeguate condizioni didattiche e modalità di personalizzazione dei percorsi, dei moduli e dei servizi di sostegno.
- Con apposito regolamento, le regioni e le province delegate determinano i tempi e le modalità di *comunicazioni e di informazioni* tra le scuole, le agenzie formative e i servizi per l'impiego sui giovani soggetti a obbligo formativo che abbandonano il percorso scolastico o formativo.

- Per i giovani soggetti ad obbligo formativo che si trovano in condizione lavorativa con *contratto diverso dall'apprendistato*, le regioni o le province delegate programmano specifiche attività formative finalizzate all'assolvimento dell'obbligo, anche sulla base di intese con le istituzioni scolastiche.

4. Alcune conseguenze

Le modalità di attuazione dell'obbligo formativo sancito nell'articolo 68/144, contenute nel *Regolamento Governativo* e soprattutto quelle specificate nel primo paragrafo dell'*Allegato Tecnico* dell'Accordo Stato-Regioni comporterebbero ulteriori considerazioni su specifiche ricadute e conseguenze dal punto di vista della programmazione, della progettazione e della realizzazione dei percorsi formativi disciplinati dalle suddette normative, soprattutto per quanto attiene l'assolvimento dell'obbligo *nella formazione professionale iniziale regionale*.

Nell'economia del presente contributo, sembra sufficiente puntualizzare due prospettive. La prima, di ordine istituzionale, obbliga ad un ripensamento strutturale di armonizzazione tra obbligo di istruzione e obbligo di frequenza di attività formative fino al 18° anno di età attraverso l'offerta di oggettive opportunità di scelte, che nel territorio devono essere assicurate dalla scuola, dalla formazione professionale, dall'apprendistato. Analogo ripensamento deve essere fatto per "evitare che la formazione professionale sia destinata a futuri cittadini di secondo grado, provvedendo ad offrire invece quelle conoscenze culturali di base in grado di formare persone capaci di comprendere, dialogare e partecipare all'evoluzione dei cambiamenti sociali"⁷.

La seconda prospettiva, inscindibile dalla precedente, obbliga responsabilmente a "riflettere anche su problemi attuali di impianto strutturale. Infatti, il segmento della formazione professionale iniziale è stato, dagli anni 80, sottoposto ad una pesante critica ideologica il cui assunto era di sopprimere totalmente questa attività, spostando la formazione professionale tutta sul post-diploma. Questa impostazione non teneva conto dei limiti del sistema scolastico a rispondere alla domanda di formazione di base e di quanto di fatto continua a richiedere il mercato del lavoro, che sembra orientarsi ancora soprattutto su qualifiche e specializzazioni professionali, anche di primo inserimento lavorativo"⁸. Autonomia, pari dignità dei percorsi formativi, obiettivi finali orientati all'acquisizione di un diploma o di una qualifica professionale a conclusione dell'obbligo formativo appaiono le coordinate di riferimento delle sperimentazioni in atto nei relativi percorsi formativi.

⁷ Cfr. Documento delle Regioni "istruzione scolastica, formazione professionale e lavoro. Il punto di vista delle Regioni", Tecnostruttura, giugno 1997, p. 26.

⁸ Cfr. Piero LUCISANO, *Progetto di riforma della formazione professionale iniziale*, Tecnostruttura, 1999, p. 2.

Le prospettive sopra indicate, con riferimento diretto a documenti elaborati su mandato del Coordinamento delle Regioni, dovrebbero assicurare quanti nutrono non poche perplessità sull'impegno istituzionale delle Regioni per garantire qualità ed efficacia ai percorsi dell'obbligo formativo nel segmento della formazione professionale iniziale.

In questa ottica, per assicurare la crescita di qualità ed efficacia del sistema formativo regionale, a cominciare dal segmento della formazione iniziale, occorre:

- procedere ad accreditamenti pluriennali dei soggetti erogatori di servizi formativi secondo le diverse tipologie di interventi, in base a standard di qualità (personale, sedi, attrezzature...);
- investire nella formazione dei formatori, degli orientatori, dei tutors...;
- valorizzare l'apporto del privato sociale, delle imprese, delle strutture di qualità;
- ricorrere ai finanziamenti FSE quali risorse integrative e non sostitutive rispetto ad investimenti da garantire attraverso piani di programmazione finanziaria nazionale e regionale, soprattutto per realizzare interventi e iniziative relative all'assolvimento dell'obbligo formativo;
- assicurare una rete stabile di strutture formative con personale dotato di risorse appropriate ed adeguate per garantire professionalità qualificate ed aggiornate a rispondere alle domande formative ed occupazionali del territorio di riferimento, ricorrendo ad appropriate rilevazioni dei fabbisogni formativi ed occupazionali.