

Rapporto ISFOL 2004

GUGLIELMO MALIZIA

Il "Rapporto ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori) 2004"¹ si articola in tre parti. La prima parte ("Il lavoro e l'esclusione sociale") focalizza dinamiche e politiche occupazionali, l'organizzazione del mercato del lavoro e il *welfare*. La seconda parte ("La formazione") fa il punto sul sistema di istruzione e formazione, sulla formazione continua e su quella permanente. La terza parte ("Gli strumenti di regolazione del sistema integrato formazione-lavoro") si sviluppa attorno a 5 capitoli: certificazione e riconoscimento delle competenze, qualità del sistema di formazione, sviluppo di un sistema di orientamento, dati dell'osservatorio sui fabbisogni professionali e formativi e valutazione delle politiche sul FSE. Il volume si conclude con un articolo sulle prospettive dei fondi strutturali dell'UE.

1. UNO SGUARDO D'INSIEME

Secondo il "Rapporto", l'anno appena trascorso si è caratterizzato per essere un periodo di intensa *traduzione* e di concreta *sperimentazione* delle linee fondamentali delle riforme che hanno ridisegnato i sistemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione. A un anno di distanza cominciano a manifestarsi i primi effetti di questo processo che, per l'ampiezza, la complessità e la stretta integrazione degli obiettivi e degli stru-

¹ ISFOL, *Rapporto 2004*, Roma, ISFOL, pp. 560.

menti ha l'ambizione di produrre risultati interdipendenti in grado di potenziarsi a vicenda in un spettro allargato di opportunità. Questa era d'altra parte l'intenzione del legislatore, che ha avviato l'impianto d'insieme connotandolo con una forte impronta sperimentale, prevedendo sistemi di monitoraggio e verifica *in itinere* dei processi e dei loro principali segmenti, e il coinvolgimento di livelli diversi di governo, un forte ruolo delle parti sociali, un allargamento degli attori e degli erogatori dei servizi.

Se i sistemi del lavoro, della istruzione e della formazione hanno affrontato i processi di cambiamento delineati dalle riforme ottenendo i primi risultati di integrazione di razionalizzazione, resta ancora, naturalmente, molto lavoro da affrontare, anche per rendere più compiutamente efficace la strumentazione. Tra gli elementi da prendere urgentemente in considerazione restano il completamento della decretazione attuativa della riforma Moratti, in particolare quella riguardante il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, il perfezionamento dei processi a garanzia della qualità dell'offerta dei servizi per il lavoro e per la formazione, l'operatività della strumentazione messa a punto per l'analisi dei fabbisogni, l'implementazione di un sistema di orientamento in grado di accompagnare il "*lifelong learning*", un'attività di informazione capillare delle nuove opportunità e delle regole.

2. IL SISTEMA DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE

Il 2004 si è caratterizzato per un incremento complessivo della partecipazione ed è stato interessato da cambiamenti importanti legati all'attuazione delle riforme. I dati del Rapporto mostrano come nell'ultimo anno sia *aumentata* la partecipazione al sistema scolastico e come si sia alzato in maniera significativa anche il numero dei laureati. Il tasso di abbandono universitario, che fino a quattro anni fa era intorno al 60%, è sensibilmente diminuito e ora si colloca al 48%. Considerando la formazione professionale, si è verificata una notevole espansione quantitativa del sistema, sia come numero di corsi e di allievi, sia come risorse disponibili.

Cresce anche l'articolazione dell'offerta formativa; ai tradizionali Enti di formazione si affiancano nuovi soggetti, tra cui scuole ed università, che cominciano ad avere un peso significativo, *snaturando* pertanto – a nostro parere – la fisionomia della formazione professionale. Cresce il rapporto con la scuola da parte degli erogatori di formazione professionale: anche in questo caso il giudizio del Rapporto è positivo, mentre secondo noi bisognerebbe distinguere i casi di vera sinergia da quelli di subalternità a cui è costretta la formazione professionale. Un dato significativo è sicuramente l'alto numero di centri di formazione (57%) che hanno ottenuto la certificazione ISO 9000.

Continua a manifestarsi anche un innalzamento del numero dei *formatori*, e parallelamente si assiste al progressivo mutamento del loro profilo:

una tendenza all'invecchiamento medio del personale stabile, un incremento delle donne formatrici rispetto agli uomini, una maggiore presenza di formatori con titoli di studio più elevati. Accanto ad effetti positivi di tale mutamento, primo fra tutti la riduzione delle differenze strutturali con le risorse umane dedicate all'istruzione professionale, si può avvertire il rischio di una eccessiva diversificazione tra i profili e i modi di essere e di fare il formatore che può tradursi in una discontinuità nel processo di costruzione e di erogazione dei servizi.

L'analisi dell'evoluzione dell'*obbligo formativo* evidenzia un momento di stasi nella organizzazione dei diversi interventi sul territorio (in particolare per quanto riguarda l'anagrafe), dovuto al passaggio dalla vecchia alla nuova normativa. Sono state però avviate le sperimentazioni dei nuovi corsi triennali, previsti dalla riforma Moratti, che hanno coinvolto oltre 15.000 allievi per quanto riguarda i percorsi triennali di formazione professionale e quasi 10.000 allievi per quanto riguarda i percorsi integrati con la scuola.

Uno dei cardini della riforma dell'istruzione e della formazione, *l'alternanza scuola-lavoro*, dovrà permettere ai giovani di acquisire non solo i saperi critici e le disparità di apprendimento, ma anche l'attitudine a rendere operative le conoscenze acquisite. Lo stretto raccordo con le riforme del mercato del lavoro si estende, in questo caso, all'implementazione della nuova disciplina dell'apprendistato, disegnato dal decreto legislativo n. 327/2003, nel cui ambito si sta dando avvio alla terza tipologia dello strumento, ossia l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Trattandosi di una fattispecie del tutto innovativa nel panorama italiano, il Ministero del Lavoro ha voluto promuovere l'inizio di sperimentazioni in quelle Regioni che hanno dichiarato la propria disponibilità sulla base delle esigenze del sistema produttivo.

Per quanto riguarda *l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore*, da uno sguardo d'insieme al primo triennio di sperimentazione appena conclusosi emerge un incremento dell'offerta formativa, che passa dai poco più dei 200 corsi del primo anno sperimentale, agli oltre 600 programmati per l'annualità 2000-01; le prime informazioni relative alla filiera degli IFTS sottolineano l'elevato indice di gradimento espresso dai corsisti. In termini generali, va rilevata anche la buona capacità della filiera di rispondere a una pluralità di obiettivi, testimoniata dall'intento di soddisfare i fabbisogni formativi di un'utenza estremamente diversificata.

Complessivamente, nonostante l'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'offerta nel campo della formazione e la sensibilizzazione della domanda, il sistema italiano si trova ancora *distante dagli obiettivi fissati dall'Unione Europea*. Per esempio, nel caso dell'indicatore relativo agli abbandoni precoci del sistema scolastico, l'Italia nel 2002 fa registrare un valore di 24.3% a fronte del 18.8% dell'Europa a 15 Stati membri e del 16.4% dell'Europa a 24 soggetti. Inoltre, se l'Unione Europea richiede che entro il 2010 in ogni Stato il 12,5% della popolazione adulta prenda parte ad attività di formazione permanente, va messo in evidenza che il nostro Paese si trova posizionato attualmente al 4.6%.

3. QUALI PROSPETTIVE PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE INIZIALE

Il rapporto non dimostra grandi aspettative: pertanto, cercheremo di formularle noi. I dati sull'abbandono e sul ritardo dell'Italia riguardo all'Europa dimostrano che, come ha sancito la riforma Moratti, è necessario interrompere una deriva delle politiche di riforma della secondaria superiore che ha dominato la scena dal 1971 al 2001 e che si basava su quattro pilastri: una concezione del lavoro non bisognoso di istruzione/formazione, l'educatività come caratteristica esclusiva della scuola, la natura "ospedaliera" della formazione professionale, la dissociazione tra cultura e professionalità. In altre parole bisogna superare la tradizionale gerarchizzazione e separazione tra sistema dei licei e sistema dell'istruzione e della formazione professionale, evitare ogni confusione tra i due, affermandone la pari dignità culturale e riscoprire la cultura del lavoro e delle professioni.

A nostro parere il decreto attuativo del secondo ciclo dovrà *distinguere chiaramente, ma senza separare*, i percorsi dei licei da quelli attivati dalle istituzioni formative del sistema di istruzione e formazione professionale (IFP). Secondo la legge n. 53/03 i percorsi dei licei, che presentano il carattere di "istruzione", svolgono un ruolo propedeutico rispetto all'Università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Pertanto, gli indirizzi previsti dalla riforma per i licei artistico, economico e tecnologico, devono adempiere a una funzione di approfondimento della cultura liceale e mireranno a offrire ai giovani un arricchimento della connessione tra l'apprendimento teorico e la conoscenza del contesto.

I percorsi attivati dalle istituzioni formative del sistema dell'istruzione e formazione professionale, che presentano una natura professionalizzante, possiedono, invece, sempre secondo la legge citata, carattere di terminalità, tutto ciò fatta salva la visione unitaria dell'intero sistema educativo. Questo permetterà di dare consistenza al sistema di IFP e di frenare la deriva licealistica del comparto tecnico e professionale che ha già portato alle attuali situazioni di criticità che occorre decisamente contrastare.

La *riproduzione*, nell'ambito dei licei, della struttura dell'offerta formativa dell'istruzione e formazione professionale di fatto smentisce il carattere innovativo della riforma, prosegue e completa il processo di "licealizzazione" dell'istruzione tecnica e professionale (che ha fatto dell'area tecnico-professionale un ambito marginale degli studi) con gravi conseguenze per le imprese (specie le piccolissime, piccole e medie che assorbono oltre il 90% delle forze di lavoro), rende più difficile il successo formativo per i giovani (aumento della dispersione e della mancata spendibilità dei titoli), impedisce alle Regioni di svolgere un effettivo ruolo di governo del sistema dell'offerta formativa, dà voce alle componenti più retrive dell'*establishment* scolastico che mirano semplicemente a conservare il potere di un comparto - quello gli istituti tecnici e professionali - che genera la massima dispersione (dal 18 fino al 43% degli studenti iscritti).

Sarà necessario sviluppare per il sistema di IFP i "Livelli essenziali delle

prestazioni” (LEP) intesi come *caratteristiche* che il sistema dell’offerta deve possedere per consentire l’esercizio dei diritti sociali e civili dei cittadini. Occorre che tali livelli siano definiti in modo chiaro in riferimento a *strutture, servizi, risorse, procedure*, al fine di superare l’attuale situazione di confusione e di frammentazione. In tal senso, il *processo di legittimazione delle “istituzioni formative”* si baserà non già sulla natura giuridica delle stesse, bensì – in senso pluralistico – sulla garanzia di coerenza e di rispetto con i livelli essenziali delle prestazioni indicati.

Si dovrà delineare un ruolo forte delle Regioni e Province autonome nel realizzare il sistema di IFP, sollecitandole ad elaborare proprie “Indicazioni” (a carattere unitario e collegiale) in grado di completare il disegno riformatore in modo chiaro ed assumendo in pieno le proprie responsabilità, sia pure prevedendo una necessaria fase di transizione.

Bisognerà anche salvaguardare la competenza di legislazione esclusiva che il nuovo Titolo V della Costituzione assegna alle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale. Ciò significa che già da ora a queste compete il rilascio dei *titoli di studio professionalizzanti* (titoli e qualifiche) e ciò non rappresenta pertanto una concessione dello Stato. La spendibilità di tali titoli sul piano nazionale (ed in prospettiva anche europeo) è sancita dal rispetto dei LEP (requisiti dell’offerta formativa) definita dal decreto e dalle “Indicazioni” elaborate collegialmente dalle Regioni.