

Scheda sul Rapporto ISFOL 2007

GUGLIELMO MALIZIA¹

Come negli anni precedenti, il “Rapporto ISFOL”² disegna un quadro preciso delle tendenze in atto nel sistema educativo di istruzione e di formazione, nel mondo del lavoro e nelle politiche sociali del nostro Paese. La disamina non si ferma al momento descrittivo, ma include anche quelli interpretativo e propositivo; l’attenzione, benché sia rivolta primariamente verso le dinamiche che si stanno sviluppando in Italia, è anche diretta ai processi in atto nell’UE.

In corrispondenza alle finalità del documento, il volume risulta articolato in tre parti: gli scenari europei; le politiche formative; l’occupazione, le politiche del lavoro e il sistema di *welfare*. Tenuto conto degli interessi dei lettori di “Rassegna CNOS”, la nostra presentazione si soffermerà sulle due prime sezioni.

1. LO SCENARIO EUROPEO

Questa parte del Rapporto non obbedisce soltanto ad esigenze informative, ma sottolinea la rilevanza che la prospettiva europea ha assunto nell’ambito dell’educazione e del lavoro per cui essa viene a costituire un parametro di riferimento *necessario* quando vengono affrontati gli argomenti oggetto del presente documento. Questa conclusione esce rafforzata dall’anno appena trascorso che ha assistito a un ulteriore ampliamento del numero dei Paesi membri dell’UE che nel 2007 è salito a 27 con l’aggiunta di Ro-

¹ Università Pontificia Salesiana di Roma.

² ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori), *Rapporto 2007*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2007, pp. 493.

mania e Bulgaria, attribuendo pertanto ulteriore peso quantitativo alla dimensione europea.

Il 2007 è stato anche l'anno del cinquantesimo del Trattato di Roma. Nonostante gli importanti festeggiamenti, esso ha coinciso con il definitivo abbandono del trattato di adozione di una Costituzione per l'Europa che tante speranze aveva sollevato al momento della firma nel 2004 ai fini della costruzione di un'Unione più unitaria, democratica, trasparente ed efficace. Infatti, il Consiglio Europeo ha dato mandato di elaborare due nuovi trattati che ridurranno lo spessore della Carta dei diritti, che declasseranno il concetto di cittadinanza e che non conterranno neppure i riferimenti ai simboli dell'UE. Se si deve constatare un grave arretramento dal punto di vista dello sviluppo di un'Europa politica, al tempo stesso non si può non sottolineare il potenziamento del modello sociale europeo che si dimostra capace di affrontare le accresciute sfide della competitività a livello globale e delle problematiche interne. Di questo andamento appaiono consapevoli i cittadini europei che, secondo l'Eurobarometro, sembrano credere in numero sempre maggiore a un'Europa forte.

In tale quadro, il Rapporto ricorda il rilancio delle strategie di *Lisbona* che collegano crescita e sviluppo alla promozione della formazione e del lavoro. In proposito, un gruppo di interventi dell'UE è costituito dalle politiche di coesione che assicurano le risorse necessarie attraverso i fondi strutturali, ma soprattutto mediante la promozione di sinergie tra ricerca e innovazione. Inoltre, esse costituiscono un'occasione preziosa per le Regioni chiamate a far convergere gli investimenti verso prospettive definite di sviluppo territoriale.

È invece la collocazione del nostro Paese rispetto ai *macroindicatori di Lisbona* che preoccupa perché l'ultimo rapporto mette in risalto come l'Italia si trovi sotto la media europea in quasi tutti i casi. Un primo *benchmark* importante riguarda l'abbandono scolastico e formativo: la meta per il 2010 è di ridurre la relativa percentuale al 10% del gruppo di età 18-24 anni. Al 2005, la media europea si colloca al 14.9% e l'Italia, sebbene possa vantare una considerevole riduzione nel quinquennio dal 25.3% al 21.9% (-3.2%), rimane molto lontana dalla media europea. Un'altra meta significativa riguarda l'elevazione del livello di istruzione: l'obiettivo è di ottenere che nel 2010 l'85% del gruppo di età 18-24 consegua un titolo di studio di scuola secondaria superiore. Nel 2005, la media dell'UE si situa al 77.3% e l'Italia, pur avendo compiuto un passo avanti notevole dal 68.8% al 72.9% continua ad occupare le ultime posizioni. Un terzo macroindicatore consiste nella diminuzione del 20% nel periodo 2000-10 del numero degli alunni con bassa abilità di lettura-scrittura: di fatto si tratta di passare dal 19.4% al 15.5% che corrisponde in cifre assolute a una riduzione di 200.000 allievi. Per verificare il cammino compiuto ci si serve in questo caso dei dati dell'indagine OCSE PISA che per il momento si fermano al 2003: essi mettono in risalto che nel triennio considerato non solo non si è verificato un miglioramento, ma anzi si è registrato un peggioramento, anche se leggero, in quanto la media europea è salita al 19.8%; questo peggioramento trova

una esemplificazione chiara proprio nell'Italia che presenta un dato in crescita dal 18.9% al 23.9%. L'andamento è più favorevole quanto alla partecipazione all'apprendimento per tutto l'arco della vita in quanto nel 2005 il tasso europeo è salito al 10.8% rispetto al 7.9% del 2000, per cui si ritiene possibile il raggiungimento nel 2010 della media del 12,5%; ma l'Italia anche in questo caso è passata nel quinquennio solo dal 5.5% al 6.2%.

Il Fondo Sociale Europeo è stato conservato in vita, nonostante le numerose richieste di eliminarlo dalla scena. Una priorità è rappresentata certamente dall'impegno per costruire *l'apprendimento per tutta la vita*: a tale finalità si legano le problematiche della qualità delle offerte, della standardizzazione dei dispositivi, della promozione di sperimentazioni innovative. Pertanto, i sistemi formativi sono chiamati a garantire al tempo stesso efficienza, capacità competitive ed equità. Inoltre, il tema del lavoro risulta focalizzato su due problematiche centrali: "flessicurezza" e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

2. LO SCENARIO NAZIONALE: L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE

Nel 2007 è continuato il processo innovatore, ispirato alla politica del "*cacciavite*", seguita dal Ministro della PI, che smonta ciò che impedisce e monta ciò che consente una maggiore efficienza. Il rifiuto di una logica abrogativa o di restaurazione del passato o comunque della pretesa di cambiare tutto e subito e l'adozione di una impostazione graduale e concertata consistente in aggiustamenti mirati al posto di grandi disegni riformatori, è stata una decisione senz'altro saggia perché gli insegnanti, i genitori, gli studenti, l'opinione pubblica sono veramente disorientati dai cambiamenti continui nella normativa e non riescono a capire come mai ad ogni mutamento di Governo bisogna azzerare quanto realizzato precedentemente e ricominciare tutto da capo; in questa maniera si disincentiva ad attuare qualsiasi riforma perché si sa che dopo non molto arriverà un contrordine. Tuttavia, bisogna dire che la linea di azione scelta è rimasta più sul piano di principio, mentre si è realizzata molto di meno a *livello pratico*. Infatti, gli interventi, favoriti dal ricorso un po' eccessivo alla via amministrativa, o a tipi di normative improprie per realizzare una riforma scolastica, come la legge finanziaria, sono stati molto più numerosi di quelli che la strategia del "cacciavite" poteva richiedere.

Tra le misure innovatrici, il Rapporto ricorda anzitutto *l'innalzamento dell'obbligo di istruzione* dai 14 ai 16 anni. Si è voluto consolidare ed elevare le conoscenze e le competenze di base di tutti e consentire agli alunni di scegliere il loro futuro percorso con maggiore cognizione di causa. In questo contesto, il nuovo biennio è chiamato a rispondere a istanze diversificate quali il potenziamento dei fondamenti dei saperi e delle competenze degli studenti, la verifica e la maturazione dell'orientamento di ognuno e la riduzione significativa dell'insuccesso formativo, della demotivazione degli abbandoni mediante il ricorso a strategie educative e didattiche rispondenti alle esigenze di ciascuno.

Un altro provvedimento è rappresentato dalla valorizzazione dell'*istruzione tecnica e professionale* che, in pratica, è consistita nella ricollocazione degli istituti tecnici e professionali nel sistema dell'istruzione secondaria superiore e nell'abrogazione della normativa che aveva introdotto il liceo tecnologico ed economico. Le finalità sono molteplici: evitare il pericolo della licealizzazione, assicurare la modernizzazione dell'offerta, ricondurla a una visione unitaria. Il provvedimento va accompagnato dallo sviluppo dei percorsi di formazione e di istruzione tecnica superiore, post-secondari; inoltre, non dovrebbe aver luogo alcuna invasione di campo degli ambiti delle Regioni, mentre andrebbe cercato il loro contributo.

La ristrutturazione dell'istruzione e della formazione tecnica superiore (IFTS) appare senz'altro apprezzabile in quanto costituisce un tassello importante per costruire un nuovo sistema di formazione superiore non universitaria, finalizzato allo sviluppo locale. In aggiunta va segnalato che nell'area del post secondo ciclo si va disegnando un modello articolato tra gli IFTS, che costituiscono un'offerta di natura terziaria, non accademica, discontinua rispetto all'istruzione secondaria e interna al sistema regionale di istruzione e formazione professionale, e gli ITS che consistono in strutture del tipo delle Fondazioni che progettano, organizzano, offrono e certificano il biennio di istruzione tecnica superiore in continuità con l'istruzione tecnica secondaria. Pertanto, la nuova prospettiva sembra valida a condizione però che rimanga la titolarità regionale della programmazione dell'offerta formativa complessiva e che vengano valorizzate le novità introdotte con i Poli formativi per l'IFTS sulla base dell'Accordo del 25 novembre del 2004.

È senz'altro positivo che un posto rilevante nel processo innovatore sia stato riservato all'educazione degli *adulti* e all'*apprendimento lungo tutto l'arco dell'esistenza*. Le ragioni di questo interessamento vengono indicate con precisione: le difficoltà degli alunni a scuola sono fortemente correlate con il livello insoddisfacente dell'educazione dei genitori; anche l'accesso dei lavoratori all'offerta di formazione professionale continua è condizionato in misura significativa alle competenze di base ed alfabetiche degli adulti; nella società delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la presenza di percentuali notevoli di lavoratori con un grado molto basso di istruzione implica il pericolo tutt'altro che remoto della loro emarginazione e quello altrettanto grave di un ostacolo serio al suo sviluppo. La nuova impostazione dei Centri per l'Educazione Permanente costituisce senz'altro un progresso importante verso la realizzazione anche in Italia di un sistema di educazione permanente; al tempo stesso, va ricordato che la nostra attuale offerta di educazione degli adulti si rivela grandemente insufficiente rispetto alla domanda potenziale sul piano sia quantitativo che qualitativo.

Queste innovazioni vengono realizzate in un contesto *tutt'altro che favorevole*. Un nodo problematico grave riguarda la crisi dell'istituto tecnico, evidenziata chiaramente dalla perdita di 350.000 allievi negli ultimi 15 anni. Come si è già ricordato sopra, la dispersione si mantiene a livelli alti e la qualità del nostro sistema educativo di istruzione e di formazione appare lontana dalle mete che Lisbona ha posto ai Paesi dell'UE. Va aggiunto in

proposito che sono oltre 150.000 gli adolescenti tenuti all'obbligo e che tuttavia non sono presenti in alcuno dei sottosistemi formativi. Giustamente il Rapporto ISFOL conclude: "Le intese tra Stato e Regioni e i raccordi che andranno stabiliti a livello territoriale dovranno garantire in ogni caso un'offerta diffusa ed equilibrata di percorsi che portino alla qualifica professionale, per non penalizzare quei ragazzi che aspirano a un veloce inserimento nel mondo del lavoro, e definire modalità e opportunità di prosecuzione dei percorsi per quanti desiderano continuare la loro formazione. Se si vuole perseguire il successo formativo in una logica di apprendimento permanente è impensabile promuovere solamente percorsi lunghi, di tipo quinquennale, ed è ancora necessario offrire ai giovani che scelgono i percorsi brevi ulteriori opportunità formative dopo il conseguimento della qualifica"³.

In questo contesto vanno richiamati di dati sulla *formazione professionale*. Il numero degli iscritti è cospicuo, circa 700.000: di essi 214.000, pari a oltre il 30%, frequentano la formazione iniziale. Un altro dato importante è offerto da quel 37% del gruppo di età 15-24 anni in cerca di lavoro che seguono corsi nella FP; va anche sottolineato che nel Nord tale offerta riesce a soddisfare quasi tutta la domanda dei giovani, mentre l'Italia Centrale e Meridionale registrano una presenza molto ridotta della FP.

In aggiunta, gli adolescenti che frequentano i *corsi sperimentali triennali* raggiungono i 100.000 circa, un numero anche questo consistente. Qui è interessante ricordare la valutazione che essi danno di questa offerta: i due terzi circa, se potessero tornare indietro, prenderebbero la stessa decisione; appena il 13.5% andrebbe a scuola, mentre l'8% preferirebbe lavorare e il 13% appare indeciso. Va aggiunto in proposito che i qualificati trovano talora qualche difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro: questo però si verifica soprattutto nel Meridione dove sono in opera fattori macrostrutturali di lungo periodo che richiederebbero interventi ben più articolati, sistematici e stabili.

Il nostro giudizio finale sul Rapporto ribadisce la valutazione *positiva* già più volte espressa. Esso riesce ad offrire un quadro completo degli orientamenti che operano nel mondo dell'istruzione e della formazione; inoltre, di questi *trend* il testo offre un'analisi in profondità che cerca di identificare i fattori che li influenzano e il significato che essi assumono. Rilevanti sono le proposte che vengono avanzate e che dovrebbero trovare maggiore attenzione da parte delle autorità competenti.

Rispetto all'anno scorso, il Rapporto sembra rendersi *meglio conto* dei pericoli che la politica del Governo di centro-sinistra può implicare in tema di formazione professionale nel senso di portare a un'emarginazione della FP e a un'ulteriore scolasticizzazione del sistema. Tuttavia, le criticità sono talora espresse con un linguaggio che non sempre mette in risalto adeguatamente i limiti delle strategie descritte.

³ *Ibidem*, pp. 12-13.