

## Le incertezze attuali

*Due anni fa il Presidente dell'ISFOL prof. Colasanto aveva iniziato la presentazione del Rapporto annuale paragonando i cambiamenti istituzionali che stavano nascendo nel sistema educativo italiano ad un cantiere di costruzione, simile a quello che a Berlino sanciva la nascita di una nuova unità in una piazza, che era al punto di confluenze tra le due vecchie parti separate della città. Il cantiere berlinese ha terminato i suoi lavori, mentre quello che dovrebbe costruire un nuovo sistema educativo "integrato" in Italia è ancora aperto e i lavori lasciano solo intravedere le strutture portanti della costruzione.*

*Mentre le discussioni sulla riforma del sistema scolastico erano vivaci, il sistema della formazione professionale pareva aver trovato con prontezza, attraverso la legge 196/97, una nuova strutturazione. La formazione professionale rinnovata, la valorizzazione formativa dell'apprendistato e l'introduzione e diffusione dei tirocini formativi aprivano una strada ricca di opportunità.*

*Contemporaneamente, i radicali cambiamenti introdotti nelle strutture preposte alle politiche del lavoro attraverso il loro decentramento, conferendo un ruolo istituzionale primario alle Regioni e alle Province, aprivano spazi nuovi per una migliore programmazione dell'offerta formativa radicata nel territorio e punto qualificante delle politiche attive del lavoro.*

*Recentemente, l'articolo 68 della legge 144/99 ha sancito l'istituzione dell'obbligo formativo per tutti i giovani fino al compimento del diciottesimo anno di età al fine di assicurare a quanti vogliono entrare nel mercato del lavoro il superamento di situazioni di precarietà attraverso l'acquisizione di un titolo di studio adeguato o una qualifica professionale riconosciuta.*

*Tutto quest'apparato legislativo, però, attende una sua concreta realizzazione.*

*L'articolo 17 della legge 196/97, che riguarda la riforma della formazione professionale, richiedeva un regolamento attuativo: sono passati ormai più di due anni, ma non vi sono segnali certi di una rapida soluzione del problema posto dalla Corte Costituzionale circa la legittimità del relativo impianto legislativo. La ricaduta negativa di tale situazione di stallo penalizza direttamente il sistema di formazione professionale che, non avendo più a supporto istituzionale la legge-quadro 845/78 ormai superata*

*nei fatti, si trova senza riferimenti nazionali per una reale prospettiva di sistema.*

*In particolare, gli Enti di formazione professionale si trovano senza gli strumenti concreti previsti dalla 169/97 per il loro rinnovamento. Il rinnovo del CCNL degli operatori della formazione professionale convenzionata, scaduto da anni, non viene avviato, perché manca un quadro di riferimento istituzionale che dia qualche certezza ad Enti ed operatori.*

*In mancanza di leggi e normative quadro a livello nazionale, l'operato delle Regioni presenta una polverizzazione dei relativi sistemi di formazione professionale, dovuti più ad approcci diversificati al problema formativo che alle esigenze specifiche del contesto territoriale.*

*La creazione di un'Agenzia nazionale per l'istruzione e formazione professionale, in fase di attuazione, evidenzia il rischio di una prospettiva di protagonismo del sistema scolastico, più che la creazione di un sistema integrato di sottosistemi di pari dignità. Un segnale di tale prospettiva lo si può riscontrare, anche legislativamente, nelle modalità adottate per l'istituzione della FIS e, in particolare, dell'IFTS nonché nell'attivazione dei Centri per la cultura e la formazione degli adulti, confermando scelte di protagonismo della scuola anche nell'area della formazione professionale, a cui si ricorre per una funzione di integrazione puramente strumentale al sistema scolastico.*

*Queste situazioni di incertezza sul futuro della formazione professionale sono chiaramente percepite ormai da molti. Nell'editoriale "Corriere Lavoro" in Corriere della Sera del 21 gennaio u.s. dal titolo "Virtù, splendori mediatici e 'morte' della formazione professionale", Walter Passerini affermava che "la formazione professionale continuerà a riempire le pagine dei giornali, ad occupare spazi video, ad interessare convegni e discussioni, ma nel frattempo le riforme legislative iniziate con la 196/97 non trovano attuazione e lasciano l'intero sistema senza regole e senza prospettive".*

*Non possiamo dissentire da tale percezione di prospettiva sul futuro del sistema di formazione professionale italiano. Tale sistema, nato nell'immediato dopoguerra per iniziativa del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale per rispondere in modo concreto ai bisogni dei giovani e adulti che cercavano lavoro in anni difficili, divenuto nel '72 di competenza regionale, regolato nel '78 dalla legge quadro nazionale 845 sulla base del pluralismo delle istituzioni a ciò deputate, corre il rischio, in questi ultimi anni, di essere abbandonato a se stesso in mezzo al guado delle riforme.*

*Un diverso panorama viene offerto a chi guarda al sistema dell'istruzione scolastica, dove si vanno componendo le varie tessere del mosaico delle riforme in cantiere. L'autonomia scolastica e la sua regolamentazione hanno dato l'avvio a sperimentazioni diffuse sul territorio, ricercando anche la valorizzazione degli interventi degli enti locali.*

*La legge sull'innalzamento al quindicesimo anno di età dell'obbligo di istruzione è entrata, ormai da alcuni mesi, nella sua fase attuativa pur con tutte le problematicità delle diverse situazioni locali. La legge sul riordino*

*dei Cicli scolastici è stata approvata in un contesto di minor consenso politico e culturale rispetto a quello prefigurato all'inizio del suo percorso. Tuttavia, il quadro ordinamentale del sistema dell'istruzione scolastica definito dalla legge permette quantomeno, per i prossimi anni, un riferimento certo per la programmazione e progettazione dei conseguenti interventi.*

*La legge sulla scuola paritaria, pur con rilevanti limiti derivanti dalla non parità finanziaria, sta per giungere all'approvazione definitiva, legittimando in tal modo le iniziative di integrazione tra le istituzioni scolastiche statali e quelle non statali.*

*Allo scopo di focalizzare specifici aspetti della complessa situazione accennata, si evidenzieranno di seguito le prospettive che si possono evincere da alcune considerazioni attorno ai principali documenti che hanno per oggetto problematiche della formazione professionale relative al più vasto ambito della situazione della società italiana e del suo sistema educativo complessivo.*

## **Rapporto ISFOL 1999**

*Come ogni anno, puntualmente, l'ISFOL presenta il suo Rapporto su "Formazione e occupazione in Italia e in Europa". Nelle considerazioni generali, al primo punto riforma a metà, si evidenzia positivamente l'avanzamento del processo di trasformazione in corso, ma si sottolinea la mancata soddisfazione di tutte le attese. Nell'anno 1999 è stato introdotto obbligo formativo fino al diciottesimo anno, si è avviato il nuovo esame di stato, sono state attivate sperimentazioni nell'ambito del nuovo apprendistato e nell'IFTTS, sono stati attuati l'autonomia scolastica e l'obbligo di istruzione fino al quindicesimo anno di età. Il Masterplan, frutto di concertazione sociale, ha formalizzato, in termini finanziari, gli impegni per la formazione.*

*L'idea guida dell'ampio processo riformatore è focalizzata sull'integrazione tra i sistemi scolastico, formativo e del lavoro. Tuttavia, il Rapporto rileva non poche ambiguità sul modello di sistema formativo integrato che si vuole ottenere. Sono diverse, infatti, le tipologie di integrazione: c'è un'integrazione fra scuola e lavoro, tra formazione e lavoro e c'è un'integrazione fra scuola e formazione, con diversi livelli di priorità. Va, perciò, stabilito quando l'integrazione è necessaria, quando è opportuna ma non necessaria, e quando invece è prevalente l'esigenza di far conservare ai diversi soggetti la propria identità.*

*Negli ultimi anni i processi formali hanno di gran lunga sopravanzato i processi reali, capovolgendo quanto avveniva negli anni '80 e nei primi anni '90, quando la realtà fattuale anticipava costantemente quella politica. Quest'inversione rischia di produrre frustrazione tra chi si aspetta un'immediata attuazione della normativa, senza considerare i tempi e i vincoli da affrontare perché le leggi diventino parte integrante del sistema.*

*La mancanza di regole certe, di standard condivisi, di un sistema di valutazione della qualità delle azioni formative mantiene appannata l'immagine della F.P. Questo nonostante la crescita delle attività di formazione, che nel segmento della formazione continua si è raddoppiata. La formazione regionale tocca l'11,4% dei giovani in cerca di prima occupazione, il 9,2% degli adulti disoccupati e l'1,8% dei lavoratori occupati.*

*Però vi sono ancora quote notevoli di persone e di giovani la cui marginalità è rivelata dalla preoccupante estraneità dai processi formativi. Il 5% di ogni leva di ragazzi non arriva a completare il percorso della Scuola media inferiore; l'11,8% dei giovani esce dal sistema scolastico al termine del primo anno di Scuola Secondaria Superiore, con punte del 17,1% negli Istituti Professionali; questo avviene ancora prima dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, che impone l'iscrizione al primo anno dell'attuale percorso quinquennale della Scuola Secondaria Superiore.*

*Sul piano dell'inserimento nel mondo del lavoro, cresce il tasso di disoccupazione tra i giovani dai 15 ai 19 anni, rivelando un segmento di popolazione estremamente debole. Di fronte a questi limiti, vi è una crescita di richieste, da parte delle imprese, di lavoro qualificato; l'analisi degli esiti occupazionali dei giovani formati nelle attività finanziate dal FSE confermano tali richieste. Permangono inoltre i condizionamenti sociali e culturali, che limitano la mobilità all'interno delle classi sociali attraverso cammini di scolarizzazione e formazione.*

*Il sistema complessivo si trova nel mezzo di un guado: il tragitto di trasformazione del sistema è iniziato, ma si corre il rischio di restare impantanati o trascinati via dalla corrente. È perciò necessaria una forte spinta per avanzare e arrivare al di là del guado.*

## **Rapporto CENSIS**

*La vasta analisi fatta dal 33° Rapporto del CENSIS sulla situazione sociale del paese nel 1999 parte da considerazioni iniziali di forte preoccupazione sulla incapacità italiana di fare retrospezione del passato, interpretazione del presente ed esplorazione del futuro. La corposa analisi dedicata ai sistemi formativi è l'argomento che ci interessa maggiormente.*

*Il sistema di istruzione e di formazione è stato attraversato negli ultimi anni da un processo di profonda trasformazione e la realizzazione delle riforme ha registrato durante il 1999 una straordinaria accelerazione.*

*Il Rapporto, nella prima delle tesi interpretative dei processi formativi "Dalle riforme alle politiche", evidenzia che, al di là del significativo valore intrinseco, se si dovessero valutare il clima e gli effetti tangibili della riforma, ci si troverebbe di fronte a uno scenario assai complesso, decisamente meno brillante rispetto alla ridefinizione del quadro normativo. I fattori congiunturali, le resistenze fisiologiche e le disfunzioni storiche stanno progressivamente vincolando e limitando la portata delle*

innovazioni prodotte. All'origine di tale situazione vi è un insieme di ritardi organizzativi e funzionali che è opportuno tenere presente non solo nell'atto di portare a termine il processo di riforma, ma anche nell'implementazione progressiva delle diverse innovazioni introdotte, sia relativamente al sistema formativo-educativo, sia in termini di integrazione tra politiche educative e politiche attive del lavoro. Lo sviluppo delle istituzioni educative italiane è sostanzialmente centrato su una logica giuridico-formale, attenta al rispetto delle procedure ma refrattaria a valutare i risultati; per questo i processi di riforma e i processi di cambiamento non risultano automaticamente legati tra loro. Inoltre è necessario operare per creare condizioni e sviluppare politiche perché il capitale umano in uscita dai diversi sistemi formativi venga valorizzato dal sistema sociale e produttivo. L'esigenza di agganciare la riforma del sistema formativo e della sua integrazione con le politiche attive del lavoro e con i processi di riforma del sistema di welfare resta un problema aperto.

Al di là dei dati e delle riforme strutturali, il Rapporto sembra chiedere un impegno a tutti perché a partire dai grandi mutamenti istituzionali, discenda un vero cambiamento in meglio di tutto il servizio educativo italiano.

## **I fabbisogni formativi**

All'inizio del 2000 l'OBNF (Organismo Bilaterale Nazionale per la Formazione) ha reso pubblico il risultato di un'indagine nazionale sui fabbisogni formativi delle imprese. Partendo dal presupposto che le risorse umane e la loro preparazione sono l'elemento essenziale di una politica di sviluppo basata sulla qualità, le parti sociali, attraverso la rilevazione dei fabbisogni formativi, vogliono contribuire ad offrire al sistema dell'offerta formativa la descrizione di figure professionali fortemente aggregate e concretamente richieste dal mondo delle imprese. La loro descrizione rimanda alle competenze necessarie per costruirle, creando una base su cui fondare percorsi formativi solidi, con forte impianto culturale, collegati strettamente con le dinamiche reali del mondo produttivo. L'indagine non tocca tutti i settori produttivi, ma si riferisce a un notevole numero di questi. Molte delle figure rilevate risultano trasversali a più settori, cosicché il numero totale delle figure professionali da formare non è rilevante. Il lavoro compiuto dall'OBNF riveste notevole rilevanza, soprattutto perché ha interessato non pochi organismi bilaterali regionali, creando una cultura di collaborazione tra parti sociali su un tema di notevole rilevanza. Altre indagini sui fabbisogni professionali, come la Ricerca Excelsior dell'Unioncamere, contribuiscono a capire meglio la situazione italiana. L'impegno in tale direzione favorisce certamente il processo di integrazione tra formazione professionale/scuola e lavoro. Permane però a livello istituzionale la difficoltà di legare tra loro esigenze del mondo del lavoro e della formazione professionale, come ben rivela la marcata definizione delle

*qualifiche professionali, già prevista dalla legge 845/78 e mai portata a termine.*

### **Assemblea CEI sulla scuola cattolica**

*Dell'Assemblea CEI abbiamo già accennato nel precedente editoriale e parleremo più diffusamente nel presente numero. L'accento che qui ne facciamo ha lo scopo di rilevare come il tema dell'educazione e della riforma del sistema educativo italiano sia sempre più presente a vari livelli nella società italiana: l'assemblea ha voluto rappresentare l'apporto che la scuola cattolica può dare, in base a una lunga e valida presenza nell'area dell'educazione, al rinnovamento della scuola italiana alle soglie del XXI secolo.*

### **La realizzazione del nuovo obbligo scolastico**

*Innovando la struttura consolidata della Rivista, con il presente numero viene introdotto un "Osservatorio sulle riforme", al fine di seguire sia i mutamenti istituzionali e legislativi in atto sia le concrete attuazioni di quanto previsto dalla legislazione. Il tema fondamentale di questo numero è proprio l'osservatorio su quanto sta avvenendo nella realizzazione dell'obbligo scolastico esteso a nove anni. Nella sezione studi, un contributo di analisi sul contenuto del Regolamento attuativo introduce al tema; nella sezione dell'osservatorio è pubblicato il Regolamento, un articolo di presentazione di esperienze di integrazione e quindi alcune Convenzioni e progetti operativi, attuativi dell'art. 6 e 7 del medesimo Regolamento.*

*La legge di innalzamento dell'obbligo scolastico dovrebbe incontrare un'attuazione meno problematica all'interno del riordino dei cicli, dove si sancisce definitivamente a 9 anni l'obbligo scolastico e fino al 18° anno (o meglio al conseguimento di una qualifica o diploma) l'obbligo formativo.*

*L'attuazione della legge 9/99 ha posto la necessità di collaborazioni tra scuola e formazione professionale, ma l'integrazione che ne risulta vede la formazione professionale in un ruolo di subordinate e perlopiù ancillare rispetto al sistema scolastico. L'ISFOL sta avviando, per conto del Ministero del Lavoro e del Ministero della Pubblica Istruzione, un'indagine sulle iniziative sperimentali d'integrazione tra Scuola e Formazione Professionale nell'ambito delle attività previste dal regolamento sull'obbligo scolastico. L'obiettivo della ricerca è di tracciare una mappa quantitativa dei progetti in atto, che potrà assumere anche un rilievo qualitativo, in merito all'efficace ed ampio utilizzo degli strumenti d'integrazione previsti dal regolamento. L'indagine mira, inoltre, ad individuare possibili modelli di buone pratiche per sostenere ed espandere le attività nell'ambito dell'obbligo scolastico da realizzare nei prossimi anni, nell'ottica della piena attuazione dell'autonomia scolastica a partire dal prossimo settembre ed in*

*vista del riordino dei cicli scolastici e dell'introduzione dell'obbligo formativo.*

## **Le difficoltà per l'obbligo formativo**

*Introdotta dal collegato alla finanziaria del 1999 senza un approfondimento e una discussione a livello sociale e politico, l'obbligo formativo non è entrato nella coscienza degli italiani, nemmeno dei politici che lo hanno approvato. Le stesse Regioni, titolari della formazione professionale sia essa a tempo pieno sia a tempo parziale nell'apprendistato, in rari casi hanno preso chiara coscienza degli obblighi loro derivanti: se i giovani hanno il diritto-dovere di formarsi fino al conseguimento di un diploma o di una qualifica, lo Stato (per quanto riguarda i percorsi scolastici ordinati al conseguimento del diploma) e le Regioni (per quanto riguarda i percorsi di formazione per il conseguimento della qualifica) hanno il dovere istituzionale di fornire gli strumenti concreti perché i giovani possano adempiere tale diritto-dovere. Se si esclude la Regione Lazio, che già ha iniziato la sperimentazione di percorsi di obbligo formativo, nelle altre Regioni sembra che l'interesse sia scarso o polarizzato sul solo apprendistato. Non si può dire lo stesso del Ministero della Pubblica Istruzione, sempre attento a gestire ogni opportunità e pronto a presentare la scuola come agenzia formativa in grado di provvedere a percorsi di ogni tipo, anche di formazione professionale, per consentire l'assolvimento dell'obbligo formativo, ricorrendo pure ad apporti di integrazioni offerti dalla medesima formazione professionale.*

## **Il nuovo FSE**

*Sono sul nastro di partenza le nuove opportunità derivanti dalla programmazione 2000-2006 del FSE. Le Regioni si sono attrezzate in questi anni per programmare e gestire meglio i fondi messi a loro disposizione dall'Unione Europea.*

*Il problema principale del sistema di formazione professionale regionale italiano sta nella sua estrema debolezza sia per la consistenza numerica dei soggetti coinvolti, sia per le fragilità strutturali derivanti dal deficit legislativo e dallo scarso coordinamento tra le Regioni. Di fronte alle iniziative finanziate dal FSE, non pochi piani regionali sono predisposti sulla base delle disponibilità finanziarie subordinate a tali finanziamenti, che ovviamente non hanno lo scopo di sostituire il sistema di formazione professionale italiano, ma di favorirne la trasformazione e il miglioramento nonché l'attivazione di sperimentazioni innovative. Se nel 2006 venisse meno l'intervento del FSE, esso avrebbe raggiunto il suo scopo se ci trovassimo di fronte a un sistema di formazione professionale rinnovato strutturalmente, propositivo e progettuale, capace di espletare meglio il suo*

*compito. L'impressione che la gestione del FSE europeo nel passato periodo lascia intravedere è non il consolidamento e il miglioramento del sistema italiano di Formazione Professionale, ma la distruzione dello stesso, ridotto a fare le attività solo perché e finché esiste il finanziamento esterno europeo. Una somma di progetti e di attività, fatta da qualunque agenzia si presenti sul mercato della formazione interessata a sfruttare il momento finanziariamente favorevole, non può generare un sistema di formazione professionale rinnovato né assicurare ricadute culturali e progettuali nel medesimo.*

*Il FSE è una grande opportunità per la formazione professionale italiana, ma può divenire anche un grande rischio che porti politici, amministratori regionali e operatori soltanto ad approfittare degli interventi finanziari senza pensare ad irrobustire il sistema perché permanga anche nel futuro.*

### **La legislazione: i cicli scolastici**

*L'approvazione della legge sul riordino dei cicli interessa non solo il mondo della scuola, ma tutto il sistema educativo italiano. L'Università, ad esempio, dovrà attendersi allievi più giovani, poiché è prevista la riduzione di un anno del periodo di scolarità.*

*Per quanto riguarda la formazione professionale, l'art. 1 al comma 3 precisa che "L'obbligo scolastico inizia al sesto anno e termina al quindicesimo anno di età", fissando definitivamente in nove gli anni obbligatori nel percorso scolastico. Viene inoltre riconfermato, al comma 4, che "L'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".*

*L'articolo 68 della Legge 144 entra perciò a far parte strutturale del riordino dei cicli, superando la posizione di masso erratico caduto all'interno del collegato alla finanziaria del '99.*

*La provvisorietà dell'obbligo scolastico per nove anni, nell'attesa di passare a 10, sancita nella legge 9/99, è superata stabilendo che la durata della istruzione scolastica obbligatoria giunge fino al quindicesimo anno di età, mentre l'obbligo di formazione giunge fino al diciottesimo. La legge sul riordino dei cicli configura per i giovani dopo il quindicesimo anno di età un duplice canale di formazione, il percorso scolastico e quello della formazione professionale a tempo pieno o parziale.*

*Inoltre, nell'art. 4 nel comma 4, il testo della legge ripropone, nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico, la possibilità di integrazione tra scuola e formazione professionale secondo le modalità già previste nell'art. 6 del Regolamento della legge 9/99: "Nel corso del secondo anno, se richiesto dai genitori e previsto nei piani dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche, sono realizzate attività complementari e iniziative formative per collegare gli apprendimenti curricolari con le diverse realtà sociali,*

culturali, produttive e professionali. Tali attività si attuano anche in convenzione con altri istituti, enti e centri di formazione professionale accreditati dalle regioni, sulla base di un accordo quadro tra il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.”

*Il tema dei crediti formativi per il passaggio tra sistemi, molto presente nel dibattito attuale, è normato nello stesso articolo al comma 7 “La frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria, annuale o modulare, comporta l’acquisizione di un credito formativo che può essere fatto valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nel passaggio da un’area o da un indirizzo di studi all’altro o nel passaggio alla formazione professionale. Analogamente, la frequenza positiva di segmenti della formazione professionale comporta l’acquisizione di crediti che possono essere fatti valere per l’accesso al sistema dell’istruzione”.*

*La legge dovrà trovare, attraverso la regolamentazione, pratica attuazione nei prossimi mesi. Perciò le forze politiche, sociali e tutti coloro che hanno a cuore il futuro del sistema educativo italiano sono chiamati ad un’ulteriore attenzione perché le grandi trasformazioni strutturali portino a reali e positivi cambiamenti.*

*Al di là del giudizio sull’opportunità o meno della struttura prevista dal riordino dei cicli, resta positivo il fatto che, dopo troppi anni di tentativi di riforma, si sia superato il clima di incertezza sulla struttura della scuola italiana in questo inizio di XXI secolo, costringendo tutti a riempire la riforma dei cicli di contenuti culturali e educativi, per la formazione delle nuove generazioni.*

## **In questo numero**

*La Rivista cambia alquanto la sua struttura. Dopo l’editoriale e la sezione studi, è introdotta una parte di monitoraggio delle riforme in attuazione, partendo in questo numero dall’obbligo scolastico. Vi è poi una sezione dedicata alle esperienze concrete realizzate nella formazione professionale, che prende il posto della tradizionale Vita CNOS. La Rassegna bibliografica completa la struttura della Rivista.*

*Abbiamo pensato più proficuo premettere ad ogni articolo la relativa presentazione, trasferendola perciò dall’editoriale*

