

L'integrazione, a partire dall'Accordo sul costo del lavoro del 1993, è stata la prospettiva che ha guidato le riforme del sistema educativo italiano. Il concetto di integrazione rende evidente che le riforme sono state impostate nell'ottica della necessità di un'interazione collaborativa tra i vari segmenti in cui si articola il sistema educativo italiano. L'educazione delle nuove generazioni può realizzarsi attraverso percorsi differenti, che però non possono ignorarsi tra loro, come sovente è avvenuto in passato e forse avviene ancora oggi, in qualche caso, in un'ottica autoreferenziale.

Gli ultimi quattro anni del 900 hanno visto la realizzazione, a livello legislativo, di una grande ristrutturazione delle componenti del sistema educativo: ne sono stati interessati la scuola, la formazione professionale, l'università. Anche il mondo del lavoro e dell'impresa sono stati coinvolti in questo processo, specialmente attraverso la nuova legislazione dell'apprendistato e dei tirocini formativi. Inoltre, l'introduzione dei concetti di competenza e di crediti formativi, acquisibili oltre che in percorsi scolastici e formativi anche attraverso l'attività lavorativa, ha messo in rilievo la potenziale valenza formativa del lavoro.

Se la fase legislativa del percorso di riforma può considerarsi sostanzialmente conclusa, la normazione e la realizzazione concreta dei cambiamenti previsti richiedono tempi ancora lunghi.

Le nuove leggi e norme hanno forse creato una prospettiva di eccesso di cambiamento, che può influire negativamente sulla realizzazione delle riforme. Pure i mutamenti sono stati introdotti con strumenti legislativi diversi, rendendo difficile il compito di scorgere un disegno di riforma complessivo e unitario.

Conseguentemente, in questo editoriale esamineremo brevemente i mutamenti istituzionali che leggi, decreti legislativi, regolamenti, accordi hanno prodotto nel sistema scolastico, nel sistema della formazione professionale, evidenziando la loro relazione con il mondo del lavoro.

Il nuovo volto della scuola italiana

Gli strumenti legislativi e normativi relativi alle riforme delle istituzioni scolastiche hanno percorso, in questa legislatura, strade molto diverse e non omogenee tra loro.

*L'art. 21 della legge 59 del 15 marzo 1997 (Bassanini), introduce nelle istituzioni scolastiche l'**autonomia**. "L'autonomia delle istituzioni*

scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo" (comma 1). È la prima grande riforma realizzata. L'esigenza di assicurare spazi istituzionali di autonomia nel sistema scolastico statale era sentita da tempo e prevista da leggi delega, che i precedenti Governi non erano riusciti a portare a compimento.

L'articolo 21 è inserito in un contesto di una legge di "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". Tuttavia, tale articolo non tratta di conferimento di funzioni alle regioni o enti locali né di semplificazione amministrativa, ma di riconoscimento di autonomia giuridica alle singole istituzioni scolastiche, tanto da indurre non pochi osservatori a considerare la Bassanini come il classico "Cavallo di Troia" per far passare un'ulteriore delega al Governo. L'impostazione generale della legge, però, coinvolge anche il tipo di autonomia che si configura. Al di là di tali aspetti di ambiguità, rimane comunque rilevante il passo compiuto verso una trasformazione della scuola, non più concepita come organo periferico dello stato, ma riconosciuta autonoma nella propria capacità progettuale, didattica e, almeno parzialmente, gestionale.

Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 275 del 8 marzo 1999 ha reso operativo il dettato dell'art. 21 regolamentandone la materia. Sono stati necessari due anni per emanarlo, invece dei nove mesi previsti dalla legge, a riprova delle evidenti difficoltà incontrate nella sua elaborazione. Nel frattempo, la volontà politica di arrivare all'autonomia si traduceva in sperimentazioni della sua attuazione, con risultati ritenuti soddisfacenti.

L'attuazione dell'autonomia obbliga, quindi, le istituzioni scolastiche a superare posizioni di autoreferenzialità e a confrontarsi con il relativo territorio e con gli altri soggetti educativi e istituzionali, vincendo il limite dell'isolamento del mondo scolastico italiano e consentendo perciò la creazione di un'offerta formativa territoriale programmata e integrata.

La rilevanza della dimensione territoriale nel processo delle riforme del sistema educativo è riscontrabile anche nel Decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998 che, nell'attuare l'art. 1 della legge 59/93, prevede agli articoli 135-139 deleghe specifiche "alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche".

È sufficiente questo accenno per documentare come, nel processo di riforma del sistema educativo, la **rete delle istituzioni scolastiche** sul territorio si trasferisce dal Ministero della P.I agli Enti Locali, che non sono

solo i "proprietari dei locali", come da sempre, ma debbono diventare i Responsabili istituzionali della localizzazione delle stesse sedi per garantire una complessiva offerta formativa sul territorio di competenza. Le Province hanno dato avvio a processi di riorganizzazione della rete scolastica sul proprio territorio, pur incontrando non poche difficoltà dovute anche alla normativa che subordina l'esercizio dell'autonomia alla consistenza numerica dei relativi allievi, con conseguente necessità di procedere ad accorpamenti e a fusioni di scuole. D'altra parte, tale ristrutturazione non può essere definitiva, non solo per il variare del numero degli allievi, ma gli accorpamenti in verticale (dalla materna alle superiori) o in orizzontale (più plessi scolastici dello stesso grado) potrebbero essere rivisitati nelle fasi di attuazione della legge-quadro n.30/2000 in materia di **riordino dei cicli dell'istruzione**.

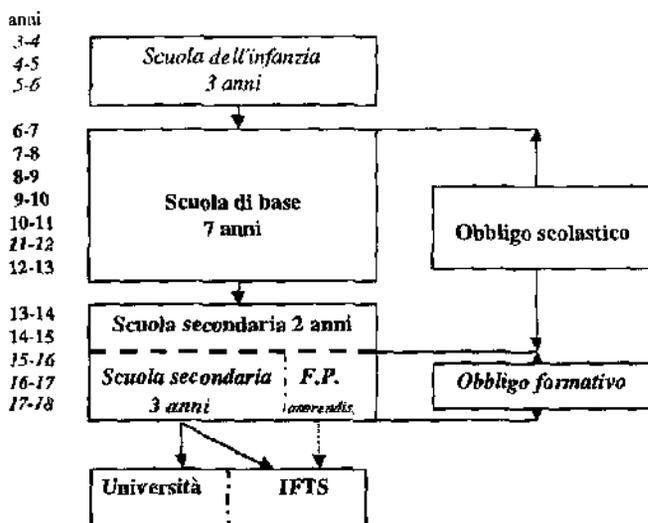
Con tale legge, la riforma ha toccato in modo diretto anche la struttura stessa dei percorsi scolastici.

Dopo lunghe discussioni, che hanno provocato contrapposizioni ideologiche e strumentali tra maggioranza ed opposizione, si avvia con tale legge un nuovo assetto dei percorsi scolastici nel sistema educativo italiano, dando sistematicità organica anche scelte operate in altre leggi.

Una di queste riguarda la definitiva scelta della scolarità obbligatoria fino al 15° anno (Legge n. 9 del 20/01/99), regolamentata con Decreto Ministeriale n. 323 del 9 agosto 1999 e già in attuazione. "Rassegna CNOS" ha dedicato una specifica riflessione ai contenuti di tale legge e ha documentato le relative sperimentazioni delle attuazioni concrete.

Analoga organicità è stata data nella suddetta legge-quadro per quanto attiene i percorsi dell'istruzione scolastica e l'istituzione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni (definito all'articolo 68 della legge n.144 del 17 maggio 1999), stabilendo che "Il sistema educativo di istruzione si articola nella scuola dell'infanzia, nel ciclo primario, che assume la denominazione di scuola di base, e nel ciclo secondario, che assume la denominazione di scuola secondaria. Il sistema educativo di formazione si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144."

Altrettanto avviene con l'articolo 5 della medesima legge-quadro, che recepisce l'istituzione del segmento dell'istruzione formazione tecnica superiore (IFTS) e le norme relative all'educazione degli adulti e alla formazione continua, contenute nell'articolo 69 della suddetta legge n. 144/99.



Senza entrare in merito alle difficoltà che si potranno verificare nella realizzazione concreta della riforma strutturale, soprattutto nel segmento della formazione di base, riunendo in un unico ciclo il percorso che da sempre in Italia si è sviluppato su due ordinamenti (elementari e medie inferiori), sembra opportuno rilevare alcuni aspetti culturali, che non dovrebbero trovare difficoltà di accoglienza anche da parte di quanti manifestano riserve circa l'impianto complessivo adottato.

Si riconosce anzitutto un "sistema educativo di istruzione e di formazione finalizzato alla crescita e alla valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con le disposizioni in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo". È da osservare, in particolare, che la formazione professionale viene riconosciuta istituzionalmente un'articolazione del sistema educativo nazionale, stabilendo che "Il sistema educativo di formazione si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144."). Non vi è perciò contraddizione nel fatto che i percorsi di formazione professionale siano contemporaneamente educativi e ordinati esplicitamente a preparare al lavoro attraverso l'acquisizione di una qualifica. I giovani si trovano, al compimento del quindicesimo anno, di fronte alla possibilità di scegliere tra due canali educativi: quello dell'istruzione scolastica e quello della formazione professionale, entrambi con pari dignità ma con apporti specifici e in un collaborazione tra loro finalizzati a garantire un servizio "alle differenze e all'identità di ciascuno".

Con l'attuazione della legge sul riordino dei cicli si dovrebbe quindi avviare un sistema integrato di istruzione e formazione, in grado di

accompagnare la crescita culturale e professionale delle giovani generazioni fino all'inserimento nel mondo del lavoro, in modo che nessun giovane italiano si presenti sul mercato del lavoro senza una laurea o un diploma o una qualifica professionale.

*Come l'Esame di Stato, riformato attraverso dalla Legge 425 del 10 dicembre 1997, conclude la scuola secondaria, così la **qualifica** costituisce requisito di assolvimento dell'obbligo formativo.*

*Proseguendo nel nostro esame sulle trasformazioni in atto nel sistema educativo e formativo, è da rilevare un ulteriore apporto di riforma, rappresentato dal Decreto legislativo n. 233 del 30 giugno 1999 circa la "Riforma degli **organi collegiali territoriali della scuola**, a norma dell'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59", che innova la strutturazione degli organi rappresentativi della scuola a livello nazionale, regionale e locale con la finalità di assicurare rappresentanza e partecipazione ai diversi soggetti operanti in essa e interessati alla sua vita, alle sue attività e ai suoi risultati.*

A livello di singolo istituto, invece, la normativa è ancora in via di definizione. Le difficoltà incontrate nel percorso verso una normativa condivisa sono molte: si tratta, infatti, di conciliare aspetti che sono stati oggetto di precedenti riforme, come quella relativa al ruolo del Dirigente scolastico e all'autonomia degli Istituti.

A livello generale, inoltre, le decretazioni di attuazione della Bassanini (LS9/97) prevedono anche la riorganizzazione e l'accorpamento dei ministeri e, in particolare, la ristrutturazione del Ministero della P.I. sia livello centrale che nella sua organizzazione periferica.

*In fine, l'ultima legge approvata in ordine di tempo, la legge n. 62 del 10 marzo 2000, riguarda le "norme per la **parità** scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione", precisando che "il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. Alle scuole paritarie private è assicurata piena libertà per quanto concerne l'orientamento culturale e l'indirizzo pedagogico-didattico". Per riconoscere la paritarietà, le scuole non statali debbono sottoporsi a non pochi adempimenti, che se da una parte assicurano un servizio di pari valore rispetto a quello delle scuole statali, dall'altra pongono vincoli di difficile soluzione.*

In effetti, la legge tace su qualsiasi intervento di tipo finanziario per le scuole paritarie, se si eccettua "interventi per il mantenimento di scuole elementari parificate e per spese di partecipazione alla realizzazione del sistema prescolastico integrato". La legge, sotto il profilo finanziario, contempla il diritto allo studio riguardante tutte le scuole. L'impossibilità politica rilevata dal Parlamento di varare una vera legge di parità economica tra scuola statale e scuola paritaria non statale mantiene inalterato un problema che, con il passare degli anni, ridurrà ad una pura cornice giuridica il quadro complessivo. Le scuole paritarie rischiano di essere destinate a fallire o a divenire scuole di una élite ricca, che può scegliere senza problemi i propri percorsi.

Alla conclusione della rassegna fatta sembra doveroso sottolineare che la presente legislatura ha prodotto una rilevante legislazione di riforma del sistema scolastico italiano. L'attuazione, però, di tale normativa presenta notevoli fasi di rallentamento e non pochi segnali a riporre mano a quanto è già definito. Anche l'evidente stato di malcontento dei docenti della scuola statale, registrato negli ultimi mesi, mette in evidenza la difficoltà di portare avanti una riforma, di cui tutti vedono difficoltà e rischi, ma di cui nessuno sa ancora pienamente valutare i lati positivi.

La riforma della Formazione Professionale

Il documento "Accordo per il lavoro e l'occupazione", sottoscritto il 24 settembre 1996 dal Governo Prodi e dalle Parti Sociali, metteva in primo piano il ruolo dell'istruzione e della formazione professionale per risolvere anche i problemi del lavoro e dell'occupazione.

La Legge 24 giugno 1997, n. 196 "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (Pacchetto Treu) rendeva vincolanti le indicazioni dell'Accordo. Si tratta di una legge che, in gran parte, riguarda la riforma del sistema di formazione professionale, che dal 1978 è regolato dalla legge quadro 845. Da anni si riteneva necessario adattarne le norme alle mutate condizioni. Invece di riformulare una legge quadro per la formazione professionale, si è preferito usare la legge sulla promozione dell'occupazione e la sua successiva regolamentazione per introdurre nella legge 845/78 le modifiche ritenute necessarie.

In particolare, si trattava soprattutto di legiferare sui segmenti di formazione che in Italia risultavano poco presenti e non ben normati, come la formazione in alternanza, specialmente l'apprendistato e i tirocini, la formazione continua e permanente. Inoltre era necessario stabilire i criteri attraverso cui affidare a strutture formative le attività, poiché, soprattutto a causa delle norme del FSE, risultavano superate quelle previste dalla 845/78, che stabiliva quali enti potevano essere ammessi ai finanziamenti. In vista di un sistema di crediti che rendesse possibile l'integrazione tra sistemi, era necessario rivedere la certificazione dei risultati della formazione, in relazione con la scuola e il modo del lavoro.

La legge 196/97 è intervenuta su questi problemi, creando una nuova legislazione.

L'art. 16 regola l'apprendistato, introducendolo nell'area delle politiche formative. Il Decreto Ministeriale del 8 aprile 1998 e il Decreto Ministeriale del 20 maggio 1999 hanno stabilito i contenuti delle 120 ore formative annuali previste dalla legge da svolgere fuori del luogo di lavoro. In questi anni si sono attivate sperimentazioni di percorsi formativi nel nuovo apprendistato, ma soltanto una piccola percentuale degli apprendisti ha potuto usufruire di questa esperienza.

L'art. 18 regola i Tirocini formativi e di orientamento, ridefinendo sotto un'unica normativa quanto stabilito dalla legge 845/78 e da successivi

interventi legislativi. Il Regolamento emanato con il Decreto interministeriale 142 del 25 marzo 1998 ha unificato le norme e dato nuovo impulso a questo tipo di alternanza, che interessa la formazione professionale, la scuola e l'università, ma anche percorsi al di là del periodo di formazione, per orientare ed avviare al lavoro.

L'Art. 17 prevede il **Riordino della formazione professionale**.

La regolamentazione di tale articolo però ha incontrato una serie di difficoltà, che la Corte dei Conti ha esplicitato rimandandone la registrazione.

Per superare le obiezioni mosse, il Parlamento ha introdotto alcune modifiche al testo dell'articolo attraverso uno specifico articolo della legge 144 del 1999. Nonostante tale intervento legislativo la Corte dei Conti non ha registrato il Regolamento, ma lo ha rinviato alla Corte Costituzionale per sospetta incostituzionalità.

Per questo motivo il sistema di formazione professionale resta ancora essenzialmente normato dalla legge quadro 845/78. Infatti, la bozza di Regolamento dell'articolo 17 prevedeva l'abrogazione di parte di articoli della legge quadro 845/78 [all'articolo 5 dalla lettera b) fino alla fine dell'articolo, al terzo comma dell'articolo 22 la lettera a), al terzo comma dell'articolo 17 le parole da: "nonché" fino a "comma"], introducendo al posto delle norme abrogate nuove disposizioni. Conseguentemente, resta in vigore l'impianto generale della Legge quadro del 1978, come normativa vigente, se si eccettua l'art. 15 riguardante gli stage (abrogato dal regolamento dell'art.18 sui tirocini) e gli articoli 2, comma 1, e 18 (abrogati dal decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998).

La difficoltà di rendere operativo il sistema prefigurato dall'art. 17 della Legge 196/97 ha spinto la Conferenza Stato-Regioni, nella Seduta del 18 febbraio 2000, a procedere ad un accordo relativo a tre punti qualificanti: Accreditamento delle strutture formative; Certificazione delle competenze professionali; Ristrutturazione degli enti di formazione.

Poiché alcune Regioni hanno già stabilito procedure autonome di accreditamento, una Commissione sta preparando, sulla base del suddetto accordo, gli Standard minimi nazionali e le procedure per l'accREDITAMENTO. Dopo la relativa approvazione da parte della Conferenza Stato-Regioni, tali criteri saranno resi omogenei a livello nazionale per tutte le regioni, pur salvaguardando le specificità di ognuna.

Analogamente, sempre in base al suddetto accordo, una Commissione, composta anche da esperti della scuola e dell'università, sta studiando l'unificazione delle certificazioni, in vista della maturazione dei crediti formativi.

Per rendere operativa la parte di accordo riguardante la ristrutturazione degli Enti di FP occorre che, tramite apposita norma legislativa a livello nazionale, siano messi a disposizione i 100 miliardi stanziati dall'art. 17 della 196/97. Anche su questo punto il Governo si è impegnato ad intervenire il più rapidamente possibile.

Oggettivamente, pur con la buona volontà dimostrata, la trasformazione del sistema, che avrebbe dovuto realizzarsi nel breve tempo previsto per la

relativa regolamentazione (sei mesi), è slittata di quasi tre anni, aggravando i problemi e le difficoltà. Gli Enti di formazione non hanno avuto i mezzi per ristrutturarsi, ma hanno visto aggravarsi i loro problemi finanziari e organizzativi. Inoltre non si è potuto avviare la fase delle operazioni di contrattazione per il rinnovo del CCNL della FP a causa della mancanza di un quadro normativo di riferimento.

Resta ancora incerto il come si creerà e da chi sarà gestito il sistema della **formazione continua**, essendo certa però l'intenzione di rendere operativo il passaggio dei fondi derivanti dallo 0,30 % del monte salari, versato dalle imprese per la formazione, dal fondo di rotazione alla istituzione Fondazione per la formazione continua.

Oltre quanto previsto dal cosiddetto "pacchetto Treu", anche il Decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998 - in attuazione della legge 59 del 15 marzo 1997 (Bassanini) - con gli articoli 140-147 procedeva ad una nuova redistribuzione di competenze tra Stato e Regioni in materia di formazione professionale, abrogando alcuni articoli della legge quadro 845/78, come si è già accennato.

Inoltre, nel 1999 il sistema di formazione professionale, in modo particolare le strutture interessate alla formazione iniziale post obbligo scolastico, ha dovuto affrontare i non pochi problemi derivati dall'attuazione della legge 9/99 sull'**innalzamento dell'obbligo scolastico**, perdendo parte dell'utenza tradizionale di tali azioni formative. Positiva è stata, invece, la spinta ad attuare una più stretta collaborazione con la scuola media superiore per attivare percorsi integrati di orientamento e pre-professionalizzanti e per sperimentare l'assolvimento dell'obbligo scolastico nella formazione professionale. Tali difficoltà e opportunità si ripresenteranno anche nei prossimi anni. In "Rassegna CNOS" sono state sviluppate ampiamente le relative problematiche.

Il segmento di formazione iniziale, sancito dall'articolo 68 della legge 144/99 con l'istituzione dell'**obbligo formativo** fino a 18 anni, è una delle più importanti novità legislative riguardanti la formazione professionale: ne abbiamo parlato nel contesto del riordino dei cicli. In questo numero di "Rassegna CNOS" sono pubblicati documenti, proposte e studi di approfondimento nell'intento di concorrere a creare opportunità di riflessione circa le modalità di attuazione dei relativi percorsi per nell'anno formativo 2000-2001.

Infine, il Decreto legislativo 300 del 30 luglio 1999, che ristruttura i Ministeri in attuazione della Bassanini, all'art. 88 stabilisce la nascita dell'**Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale**.

"All'agenzia sono trasferiti, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, i compiti esercitati dal ministero del lavoro e previdenza sociale e dal ministero della pubblica istruzione in materia di sistema integrato di istruzione e formazione professionale". L'Agenzia sarà operante con la riforma dei ministeri all'inizio della nuova legislatura; lo Statuto previsto non è ancora stato varato, né si conoscono le relative competenze operative.

*Sembra opportuno porre un'osservazione conclusiva circa il ruolo rilevante di ricerca, di supporto, di monitoraggio realizzato dall'**ISFOL** (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori) in questi anni di trasformazione e di riforma del sistema educativo italiano. Ci auguriamo che tale Istituto, con opportuni adattamenti statutari e organizzativi, possa assicurare al meglio tali servizi per far fronte alle nuove sfide, che il sistema della formazione professionale incontra nel realizzare le riforme avviate in questi anni.*

