

Negli ultimi anni novanta rilevanti interventi legislativi hanno posto le basi per la riforma del sistema educativo italiano. L'editoriale del precedente numero della Rivista ha presentato il quadro complessivo che le leggi hanno disegnato per il sistema scolastico e per quello della formazione professionale. Ma, per divenire operante, il quadro legislativo generale richiede interventi normativi e strutturali destinati a durare ancora per alcuni anni. Inoltre i cambiamenti esigono molti anni di impegno per divenire realtà nei fatti: non sempre le norme legislative si traducono in realtà operative concrete.

La fine di una convulsa fase legislativa, che ha risentito della contrapposizione tra i diversi schieramenti nel Parlamento, lascia ora il posto a un processo di paziente lavoro mirante ad attuare le linee quadro tracciate dalle leggi.

Questo editoriale mira a monitorare alcuni elementi della riforma che sono stati sperimentati in questi anni, per valutarne l'impatto concreto, le difficoltà incontrate, le prospettive aperte, privilegiando ciò che riguarda la formazione professionale.

Sperimentazione dell'obbligo di istruzione

La legge 9/99, che ha innalzato a 15 anni l'obbligo scolastico, ha trovato attuazione immediata nell'anno scolastico 1999/2000. Già da parecchi anni la maggior parte dei quattordicenni italiani, al termine della scuola media inferiore, si iscriveva alla scuola media superiore. L'obbligo ha costretto anche la piccola percentuale di ragazzi che dopo la licenza media sceglieva altre strade, come la formazione professionale o il lavoro, ad iscriversi al primo anno dell'attuale scuola media superiore non riformata. La situazione ha creato difficoltà per coloro che già si avevano espresso la decisione di iscriversi ad attività di formazione professionale; anche i CFP si sono dovuti confrontare con una improvvisa diminuzione di utenza. La regolamentazione ha cercato di mitigare l'impatto permettendo esperienze di interazione e integrazione tra Scuole e CFP. Per andare incontro alla situazione maturata per i giovani già iscritti alla Formazione professionale in alcune regioni si sono sperimentati percorsi di assolvimento dell'obbligo all'interno dei CFP in convenzione con scuole medie superiori. In altri casi si sono introdotti nei percorsi scolastici moduli di orientamento e preprofessionalizzanti affidati a organismi di

formazione professionale. Nel primo numero di "Rassegna CNOS" di quest'anno abbiamo riservato ampio spazio alla descrizione di alcune di queste esperienze. Aggiungiamo ora un valutazione dell'esperienza, tracciando le prospettive che sembrano consolidarsi.

La situazione a livello nazionale non è stata uniforme nelle varie regioni. In base all'art. 7 del Regolamento attuativo della legge 9/99 sull'obbligo scolastico in alcuni contesti si sono attivati, all'interno dei CFP e in convenzione con scuole medie superiori, percorsi per giovani di quattordici anni. Il finanziamento dell'intervento è stato sostenuto dalle Regioni. L'istituzione scolastica ha certificato l'adempimento dell'obbligo scolastico e, contemporaneamente, il CFP ha certificato il raggiungimento degli obiettivi formativi del primo anno di formazione professionale iniziale. In casi numericamente più ridotti e anche finanziariamente meno sostenuti da fondi regionali anche nell'anno 2000/2001 l'esperienza viene ripetuta in particolari contesti.

In base all'art. 6 del menzionato regolamento, in altre situazioni si sono attivati interventi integrativi di tipo orientativo e pre-professionalizzanti all'interno dei percorsi del primo anno di scuola media superiore con lo scopo di orientare i giovani nelle scelte del post-obbligo e di aiutare quanti avevano già espresso scelte relative ai percorsi di formazione professionale. Anche in questo caso la convenzione con la scuola media superiore prevedeva le attività integrative all'interno della scuola o all'interno del CFP o fatti da personale dei Centri all'interno della scuola. Normalmente le iniziative sono state suggerite e progettate dai CFP e finanziate dalle Regioni. La prospettiva che tali azioni di orientamento possano continuare è confermata anche dalla prospettiva prevista dalla legge sul riordino dei cicli scolastici, che prevede la crescita di interventi di orientamento nella scuola secondaria.

Nella prospettiva, gli interventi attivati in base all'art. 7 del regolamento sono destinati a decadere completamente con l'attuazione della riforma dei cicli, confermando le difficoltà di attuazione che sia le autorità scolastiche sia le Regioni hanno posto in essere per il 2000-2001.

L'obbligo formativo fino a 18 anni rende inoltre problematica l'effettuazione di un primo anno di corso di qualifica a partire dai 14 anni, perché il giovane si troverebbe ad aver assolto all'obbligo formativo con il conseguimento della qualifica a soli 16 anni. Inoltre un corso per quattordicenni non potrebbe essere progettato sul modello previsto dall'accordo stato regioni per l'obbligo formativo, che prevede appunto l'assolvimento dell'obbligo scolastico.

La possibilità di assolvere all'obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale, prevista dall'art. 7 del regolamento, ha carattere transitorio, anche se, in alcuni casi, potrà trovare applicazione fino all'attuazione del riordino dei cicli.

L'orientamento nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico effettuato in collaborazione tra scuole e CFP è previsto anche nelle bozze della commissione per l'attuazione dei cicli e si inserisce egregiamente nel contesto dell'avviata autonomia delle istituzioni scolastiche.

La titolarità della scuola in questi percorsi di orientamento realizzati dai Centri di FP rende centrale il problema del finanziamento dell'attività svolta, perché difficilmente le Regioni continueranno a finanziare attività che sono di competenza della scuola, anche se svolte in interazione con Centri di Formazione professionale. La situazione attuale vede maggiormente interessati ad azioni di orientamento i CFP e le Regioni rispetto alle scuole anche dal punto di vista finanziario.

Sperimentazione dell'obbligo formativo

Soltanto nel mese di settembre, con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del Regolamento è terminato a livello legislativo e normativo l'iter con cui è stato introdotto in Italia l'obbligo formativo fino ai 18 anni o fino al conseguimento dei un diploma di scuola secondario o un ad una qualifica professionale almeno biennale. Con l'anno scolastico 2000-2001 tale obbligo interessa tutti i giovani che abbiano completato l'obbligo scolastico e che siano nel quindicesimo anno di età. La sperimentazione del percorso interessa in modo particolare la formazione professionale regionale sia a tempo pieno sia in alternanza (contratto di apprendistato). Nella scuola, infatti, i normali percorsi servono a completare l'obbligo: fino al riordino dei cicli anche i percorsi in integrazione attuati nella scuola saranno essenzialmente quelli già sperimentati negli Istituti professionali. Con l'attuazione del riordino dei cicli, quando allo schema degli istituti professionali di tre anni di qualifica più due per il diploma verrà sostituito quello del biennio di obbligo scolastico e di un triennio per il diploma si richiederà un totale rinnovamento dei percorsi di integrazione previsti dall'art. 7 del Regolamento dell'obbligo formativo.

L'attuazione dell'obbligo formativo in questo primo anno merita un particolare interesse e monitoraggio. Il sistema annunciato dalle leggi, sostenuto da riflessioni sulla pari dignità dei percorsi scolastici e della FP, trova difficoltà ad imporsi per la sostanziale inerzia di alcuni enti pubblici che hanno la titolarità di programmare e gestire e per l'ignoranza generale dell'esistenza di tale opportunità. Né i mezzi di comunicazione di massa né la maggioranza delle istituzioni scolastiche, preoccupate talora più di trattenere gli allievi che di orientarli a percorsi più idonei alle loro capacità, hanno aiutato giovani e famiglie a scoprire i valori delle diverse opportunità offerte.

La creazione di un sistema di nuova formazione professionale iniziale rispondente alle esigenze dell'assolvimento dell'obbligo formativo richiede tempi lunghi, progettualità e verifiche continue. Perché possa avvenire è necessaria la riqualificazione dei CFP attraverso un'adeguata formazione dei formatori, in modo particolare per la creazione di specifiche figure professionali.

La Regione Lazio, che ha fatto da capofila nella progettazione e nella sperimentazione dell'obbligo formativo fin dall'anno 1999-2000, ha sentito

l'esigenza di interventi formativi rivolti a tutti gli operatori impegnati nei progetti della nuova formazione iniziale. L'intervento formativo, a prescindere dal modo con cui viene realizzato, ha una valenza politica generale: non si può iniziare nulla di veramente innovativo senza prima informare e formare i principali attori del rinnovamento, che sono i formatori.

Anche gli altri attori coinvolti nel processo, cioè adolescenti e famiglie, dovrebbero essere adeguatamente informati e orientati, perché senza informazione e orientamento non vi può essere scelta libera e motivata. Su questo campo troppo poco è stato fatto.

Se quanto previsto dalla legge non vuol restare una pura velleità senza risultati concreti, si richiede maggiore informazione, adeguata formazione degli attori coinvolti nel processo educativo, capacità delle strutture formative di organizzarsi per rispondere alle esigenze della nuova utenza.

Per fornire supporti alla sperimentazione dell'obbligo formativo nei percorsi della formazione professionale iniziale il CNOS-FAP e il CIOFS/FP hanno messo a punto un progetto sperimentale, le cui linee guida sono già state pubblicate in questa rivista.

Il progetto è messo a disposizione di tutti come uno stimolo e un aiuto ad iniziare i percorsi, a perfezionarli, ad arricchirli anche dei supporti che le professionalità di tanti formatori sanno produrre. L'obbligo fissato dalla legge produce un diritto e un'opportunità per gli adolescenti che solo l'impegno di tutti può rendere reale.

In questo anno la sperimentazione è iniziata in molte regioni: è prematuro farne una valutazione, ma è significativo che anche in luoghi dove l'attività formativa rivolta agli adolescenti era da anni quasi abbandonata si sperimenti l'assolvimento dell'obbligo formativo nella FP.

Sperimentazione dell'apprendistato

Nessuno oggi nega l'importanza della formazione in alternanza. Purtroppo per troppo tempo l'apprendistato in Italia è stato uno strumento di politica occupazionale e non delle politiche del lavoro e della formazione. Per questo il nuovo modello di apprendistato, con formazione obbligatoria anche fuori dal posto di lavoro, stenta a decollare come offerta per tutti gli apprendisti. Le numerose e diverse sperimentazioni che sono state attuate in questi anni hanno incontrato oggettive difficoltà organizzative all'avvio, ma con il passare del tempo sono aumentate e si sono consolidate. Sono stati programmati con finanziamento del Ministero del lavoro 1.566¹ corsi per 24.541 allievi in sei iniziative sperimentali, ma non tutte le attività sono iniziate. Al 31 dicembre 1999 risultavano avviati 747 corsi per 11.188 apprendisti: le difficoltà maggiori si sono incontrate nelle Regioni del Sud, dove erano avviati soltanto 23 corsi per 172 apprendisti.

¹ I dati sono attinti da ISFOL "Il nuovo apprendistato. Rapporto 1999", FrancoAngeli.

Un ulteriore passo verso la costruzione di un sistema di formazione per l'apprendistato è stato compiuto nel 1999/2000 con i piani regionali delle attività formative finanziate con le risorse previste all'art. 68 della legge 144/99 e suddivise tra le regioni dal DM 302/99. La presenza di fondi ha spinto le regioni ad organizzare un sistema di regole per rendere attuabile la formazione fuori azienda. Con tali fondi sono stati programmati dalle Regioni poco meno di 5000 corsi per circa 73.000 allievi, con netta prevalenza per le Regioni del Centro Nord. La maggior parte delle attività non sono ancora completamente avviate.

Il successo delle varie sperimentazioni non è misurabile né si possono valutare le sue ricadute formative, che sono gli elementi che possono rendere appetibile la formazione fuori dell'impresa a giovani e imprese. L'esame dei risultati della sperimentazione nel settore metalmeccanico, la prima ad essere avviata, prendendo a riferimento quanto avvenuto nella provincia di Torino² mette in luce un discreto successo formativo, legato al fatto che l'età degli apprendisti risultava compresa tra i 19 e 24 anni, che erano per la maggior parte diplomati o qualificati e per questo sufficientemente motivati alla formazione.

I percorsi dell'apprendistato per gli adolescenti dai 15 ai 18 anni sono validi per assolvere all'obbligo formativo. Se l'obbligo formativo non viene inteso solo come dovere per i giovani, ma come diritto ad entrare nel modo del lavoro con un diploma o una qualifica riconosciuta, anche il percorso dell'apprendistato nel periodo dell'obbligo dovrebbe avere come finalità il conseguimento di una qualifica riconosciuta. Potrebbe essere una strada appetibile per una parte di coloro che non intendono assolvere l'obbligo nei percorsi scolastici, ma le imprese si trovano ad affrontare ulteriori gravami, in quanto è previsto un'ulteriore numero di ore di formazione fuori dall'azienda. Il percorso può diventare credibile solo per la contemporanea presenza di una diminuzione di costi contrattuali per l'impresa che assume apprendisti in età di obbligo formativo e di una buona qualificazione della formazione.

In Germania, dove la formazione professionale è attuata nei percorsi dell'apprendistato cui sono interessati oltre la metà dei giovani tedeschi, i docenti delle scuole professionali che svolgono gli interventi fuori dell'impresa sono formati in specifici corsi universitari e possono usufruire di una tradizione centenaria. Non si può supporre che basti una buona legge o una norma a far sì che anche in Italia questo tipo di formazione in alternanza decolli, ma occorre una seria politica di formazione dei formatori e di preparazione delle agenzie (CFP, Scuole,...) preposte alla formazione degli apprendisti. La formazione dei tutor aziendali, la formazione specifica per i formatori e i tutor d'aula chiamati a coprire le aree formative da svolgere fuori dall'impresa e la formazione dei datori di lavoro, perché vedano nella formazione un investimento importante sono alla base del successo nella sfida che le imprese e la legislazione hanno voluto.

² ISFOL "Formazione per l'apprendistato", Progetto per l'industria meccanica. I primi risultati, pp. 56 ss.

L'accreditamento

L'accreditamento delle strutture che intendono svolgere formazione professionale con finanziamenti pubblici era la strada indicata dall'art. 17 legge 196/97 per dare un quadro normativo che sostituisse quello previsto dalla 845/78 per selezionare i protagonisti del sistema formativo. Il Regolamento attuativo di tale articolo non è giunto alla pubblicazione; un accordo Stato Regioni ha riavviato il discorso. Alcune regioni hanno già sperimentato per conto loro procedure di accreditamento delle strutture: Rassegna CNOS ha presentato i criteri e le procedure adottate per l'accreditamento dalle Regioni Emilia Romagna³ e Piemonte⁴.

La sperimentazione di procedure di accreditamento attivate in questi anni hanno fornito opportune indicazioni per stabilire un modello standard nazionale, che permetterebbe la creazione di un sistema di formazione professionale regionale omogeneo a livello nazionale, ma attento alle specificità regionali

Se non vi saranno particolari difficoltà di ordine politico, la bozza predisposta dal gruppo di lavoro nazionale sull'accreditamento delle sedi formative potrebbe presto fissare gli standard minimi nazionali, in base ai quali ogni regione potrà attivare le proprie procedure di accreditamento delle sedi formative.

L'accreditamento delle strutture, pubbliche e private, seleziona a livello regionale le sedi atte a compiere attività formative. Le Sedi operative potranno essere accreditate relativamente ad una o più di tre macrotipologie di azioni formative: obbligo formativo (L. 144/99, art. 68), formazione superiore (formazione post-obbligo formativo, Istruzione Formazione Tecnica Superiore, alta formazione), formazione continua (occupati, persone in CIG e mobilità, disoccupati, apprendisti)..

Il ricordo di don Dante Magni

Non è possibile terminare questo editoriale senza ricordare don Dante Magni, scomparso il 18 agosto u.s. Egli è stato il primo Presidente Nazionale della Federazione CNOS-FAP, che ha guidato negli anni impegnativi della trasformazione del sistema formativo voluto dalla legge 845/78. Sotto la sua guida la Federazione Nazionale CNOS-FAP si è strutturata e ha saputo incidere profondamente nel miglioramento delle strutture associate. Aperto alla collaborazione, è stato tra i fondatori della CONFAP.

³ Cfr. "Rassegna CNOS", anno 14 (1998), n. 2, pp. 15-31.

⁴ Cfr. "Rassegna CNOS", anno 16 (2000), n. 2, pp. 65-72.