

Il cambio di secolo e di millennio si coniuga bene con l'intensa attività di innovazione che investe il sistema educativo italiano. Siamo anche al termine di una legislatura che, ed è un caso non comune nell'ultimo periodo del 2000, è durata cinque anni, se pur con più governi di centrosinistra. La continuità ha permesso importanti cambiamenti legislativi, in particolare relativamente all'istruzione, alla formazione professionale e al lavoro.

Se la riforma legislativa si può considerare terminata, le normative applicative delle leggi invece sono ancora in divenire, ma soprattutto la concreta realizzazione delle riforme richiede tempi lunghi e impegno costante.

"Rassegna CNOS" ha seguito, in questi anni, con puntualità e interesse l'evolversi legislativo, le normative regolamentari relative e ha cercato di farne comprendere la portata, le opportunità e le distorsioni che leggi e regolamenti possono produrre.

Dallo scorso anno, in un'apposita sezione "Monitoraggio delle Riforme", la rivista cerca non solo di presentare i documenti, ma di segnalare il modo con cui si stanno realizzando concretamente quelle parti della riforma che maggiormente interessano la FP.

L'intenzione della Rivista, anche nel corrente anno, continua ad essere in particolare quella di una valutazione critica delle riforme, ma anche la presentazione di quello che sta avvenendo concretamente, nell'intento di presentare buone prassi a quanti cercano proposte operative concrete per affrontare con impegno i mutamenti emergenti.

In quest'editoriale partiremo dall'esame dei classici documenti che ogni anno descrivono i mutamenti che avvengono nel sistema Italia, cioè il "Rapporto ISFOL" e il "Rapporto CENSIS".

Il Rapporto ISFOL 2000

Anche quest'anno il Rapporto ISFOL 2000 traccia il quadro della situazione del Paese dal punto di vista del mercato del lavoro e dello sviluppo del sistema formativo.

Nelle "Considerazioni generali", che danno l'angolatura per la lettura del Rapporto stesso, si parte dal considerare l'inizio di un secondo tempo della "partita" riforme. Il primo tempo, quello delle riforme legislative che ridisegnano il sistema formativo italiano, è stato completato. Ora occorre mettere in moto il secondo tempo, quello della sua attuazione, perché sono molti gli esempi di grandi riforme rimaste di fatto disattese: dopo vent'anni la riforma del sistema formativo italiano, prevista dalla legge quadro 845/78,

era rimasta a metà ed è stata superata senza essere completamente applicata. Il percorso da compiere è perciò lungo e impegnativo, tenendo presente anche il grande sforzo che la riforma della Scuola e dell'Università richiede contemporaneamente. La gestione del complesso delle riforme richiederà da parte della pubblica Amministrazione di non limitarsi a verificare il rispetto di regole e procedure (funzione di controllo), ma di favorire l'attuazione di quanto previsto dalle nuove norme (funzione di sostegno e promozione). Perché nasca un sistema nazionale di formazione professionale, sarà indispensabile ridefinire le fonti di finanziamento, che in questi ultimi anni si sono spostate per il 70% sul FSE, portando alcune Regioni a tralasciare la formazione iniziale per modelli maggiormente finanziati di formazione continua. L'obbligo formativo impone finanziamenti nazionali e regionali stabili ad organismi con attività formative istituzionalmente strutturate. In tutto questo secondo tempo della partita il decentramento s'impone come nuovo modulo di gioco. Questo comporta però l'assunzione da parte di tutti di standard e obiettivi comuni all'interno di un processo di raccordo tra centro e periferia. Inoltre occorrerà evitare il rischio che si accresca ulteriormente il divario tra Nord e Sud del Paese, come si può ora rilevare dal divario di offerta formativa. Le nuove regole entrano in gioco pienamente nel 2001: il nuovo già emerge dal vecchio nell'apprendistato, nella formazione continua, nella nuova formazione iniziale, nella IFTS, l'integrazione tra scuola e FP, nella sperimentazione di nuove certificazioni e nello sviluppo delle deleghe alle Province. Ma continuano a mancare standard nazionali di riferimento, permangono notevoli dislivelli tra le diverse zone del Paese, manca un sistema diffuso di valutazione dei risultati conseguiti, i nuovi servizi per l'impiego sono lontani dal modello prefigurato dalla riforma.

Tutto questo mentre stanno cambiando le dinamiche dell'incontro domanda offerta di lavoro: infatti, il peso della disoccupazione giovanile si sposta verso l'alto. Negli ultimi dieci anni il giovane disoccupato tipo è passato dai 20 ai 25 anni. Un ruolo fondamentale per sostenere il processo di inserimento nel modo del lavoro dovrà essere svolto dai nuovi servizi per l'impiego, che però devono percorrere ancora una strada molto lunga per raggiungere gli obiettivi che la riforma traccia.

Dopo le "Considerazioni generali" il Rapporto ISFOL si sviluppa, con abbondanza di dati, su tre sezioni: I - Lavoro, professioni, politiche per l'occupazione; II - Evoluzione del sistema scolastico e formativo; III - Politiche, iniziative e programmi comunitari.

Il 2000 si è caratterizzato per una buona dinamicità sul versante dei provvedimenti per il lavoro.

Nel frattempo, si sta portando gradualmente a compimento l'esperienza dei lavori socialmente utili, mentre è terminata quella delle borse lavoro, con buoni risultati occupazionali: 55.888 borsisti coinvolti e quasi il 37% di giovani occupati a sei mesi della conclusione della borsa.

Buoni anche i risultati dei tirocini di orientamento: tra il '98 e il '99 sono state coinvolte 5.700 imprese mentre circa il 65% dei soggetti ha trovato occupazione.

La costruzione di un'offerta formativa integrata costituisce una delle novità più interessanti dell'anno. Dopo l'introduzione dell'obbligo scolastico e la riforma dei cicli, si è giunti all'introduzione del regolamento attuativo per l'obbligo formativo, fissato al diciottesimo anno di età. Un passo importante verso la costruzione di un sistema di alternanza tra scuola e lavoro, al quale sovrintendono i nuovi SPI (Servizi per l'impiego). Tra i percorsi offerti ai quindicenni in uscita dal sistema scolastico troviamo il nuovo apprendistato, che entro l'anno 2001 dovrebbe arrivare a coinvolgere oltre 90 mila giovani. Al termine dell'obbligo formativo il giovane può scegliere di seguire un percorso di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS). Giunti ormai al secondo anno di sperimentazione gli IFTS si avviano a diventare un'importante realtà del sistema formativo italiano, facendo assumere al percorso di formazione professionale pari dignità rispetto agli altri percorsi scolastici.

Tutte queste novità dovrebbero contribuire a far crescere la partecipazione al sistema formativo della popolazione italiana, ancora nettamente inferiore agli standard dei Paesi dell'UE. In generale si osserva che cresce il numero di coloro che conseguono un titolo di scuola superiore, mentre per l'università si preferiscono i percorsi di laurea breve a quelli tradizionali. Si inizia ad apprezzare anche un progressivo innalzamento del grado di qualificazione del livello di istruzione delle forze lavoro, pur tenendo presente che nel 1999 la metà di queste ha al massimo la licenza media e che quanti hanno un titolo di istruzione universitaria sono ancora l'11%.

Ciò evidenzia i netti progressi di un Paese in cui le forze lavoro con diploma o laurea sono passati nel corso degli ultimi dieci anni da poco di più di un terzo a circa la metà. Progressi che si misurano anche valutando la spesa complessiva per la formazione professionale che nel corso di pochi anni è quasi raddoppiata, passando dai 7.178 miliardi del 1991, ai 12.982 del 1998.

Un impegno del quale si sono fatte carico in particolare modo le Regioni, per le quali si è registrato un forte aumento di spesa. Dal 1995 al 1998, infatti, si è passati dai 2.263 miliardi di spesa effettiva ai 3.630, con un incremento pari a oltre il 60%. Un aumento che si evidenzia anche prendendo in considerazione i dati di spesa per forza di lavoro: 100 mila lire nel '95, 160 nel '98.

Decolla finalmente anche la formazione continua, con l'introduzione dei voucher individuali e dei congedi formativi. Rilevanti anche gli accordi Stato-Regioni in materia di accreditamento delle sedi formative di educazione degli adulti.

In fine, è partita la nuova programmazione del fondo sociale europeo (2000-2006), grazie alla quale il nostro Paese potrà contare sulla disponibilità di risorse sia per attuare l'intero processo di innovazione sopra descritto, sia per accompagnarlo attraverso azioni di sistema destinate a sostenere le amministrazioni centrali e locali in questo compito così impegnativo.

Rapporto CENSIS

Nelle "Considerazioni generali" la nostra società è definita come sistema strutturalmente antico, sanamente alternativo, quindi complessivamente affidabile. Il Rapporto precisa però che nell'integrazione europea siamo portatori di uno specifico primato del policentrismo; abbiamo un'economia reale capace di affrontare la globalizzazione in modo molecolare e di nicchia; il passo indietro dello Stato imprenditore doveva coincidere con lo sviluppo di uno Stato, se non minimo, almeno leggero; si va affermando una pericolosa disaffezione per l'interesse collettivo e per i processi di partecipazione sociopolitica.

Nella sezione dedicata ai "Processi formativi", trattando dell'educazione in una società orizzontale, il Rapporto rileva la necessità di dare risposte concrete a quattro ordini di questioni, ancora sul tappeto: la presenza di forme di analfabetismo funzionale che interessano più del 30% della popolazione adulta ed il 16% di quella giovanile tra i 16 ed i 25 anni; le difficoltà dell'autonomia e dei suoi operatori a ritrovare un'identità sociale, istituzionale e professionale; le difficoltà dell'università nel trasformare la propria vocazione e le proprie strutture organizzative da università d'élite ad università di massa; la difficoltà cronica a creare un rapporto diretto stabile tra offerta formativa, servizi per l'impiego e sistema produttivo, capace di generare risultati concreti e fruibili anche grazie ad un massiccio ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione.

Anche questo Rapporto mette in risalto l'opportunità e la difficoltà che l'attuazione dell'obbligo formativo fino ai diciotto anni fa sorgere nella fase attuale, in particolare per quei circa 100.000 giovani che, in media, escono fuori dal sistema scolastico dopo aver adempiuto l'obbligo. Anche il nuovo segmento dell'IFTS, insieme alla riforma dell'Università e al miglioramento dei corsi di formazione professionale rivolti ai diplomati, mira a dare organicità e maggior aderenza ai fabbisogni, alla fascia dell'offerta post-diploma.

Conferenza Nazionale del Lavoro

Nei giorni 30, 31 gennaio e 1 febbraio di quest'anno, presso il Palazzo dei Congressi a Roma, si è svolta la "Conferenza Nazionale del Lavoro" dal significativo titolo "Il lavoro che sarà", promossa dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

La Conferenza si è strutturata in lavori in aula, in sessioni per temi (cinque), in tavole rotonde.

I grandi mutamenti avvenuti nel modo di lavorare, nelle politiche occupazionali e del lavoro sono stati alla base di questo confronto, voluto anche per mettere in rilievo i successi nelle politiche occupazionali di questo ultimo periodo.

Nella "Relazione introduttiva", il sottosegretario Raffaele Morese ha esordito con l'affermazione che "la legislatura attuata dal '96 ad oggi ha

riservato al lavoro grandissima attenzione... non è esagerato sostenere che è stata una delle più significative legislature 'pro labour' della storia repubblicana". A partire da questa affermazione esamina i successi e le prospettive del lavoro nei prossimi anni che rendono il 2000 "uno spartiacque rispetto alla dura vicenda degli anni '90".

Il lavoro in prospettiva sarà al plurale, come numero di lavori durante la vita, per cui diventa fondamentale la formazione iniziale e continua, in modo particolare la formazione professionale. Ci saranno lavori nuovi e lavori vecchi, che saranno necessari insieme. Il lavoro sarà nello stesso tempo legato al territorio (locale) e parte di un sistema globalizzato. Dall'equilibrio derivante da una "flessibilità scelta e controllata" deriva la possibilità di un lavoro scelto e flessibile. La flessibilità potrà coniugarsi con la sicurezza, con un sistema di garanzie sociale in un contesto riformato. Il lavoro sarà "Europeo", perché, dopo gli anni indirizzati al risanamento finanziario, è diventato la priorità della politica dell'Unione.

Le sessioni specifiche della Conferenza si sono focalizzate su temi importanti della situazione attuale: gli accessi al lavoro, la società dell'informazione e la qualificazione del lavoro, i nuovi servizi per l'impiego, il lavoro e lo sviluppo locale, la cooperazione e il non profit. Le sessioni specifiche hanno occupato una notevole parte della Conferenza e le conclusioni sono state poi presentate in plenaria.

Le tavole rotonde hanno riguardato il futuro del lavoro, con la partecipazione di Bill Gates (Microsoft), François Nguyen Van Thuan (Pontificia Commissione *Justitia et Pax*), Michel Rocard (Commissione lavoro del parlamento europeo), Juan Samariva (OIL), la conduzione di Tiziano Treu e le conclusioni di Cesare Salvi, Ministro del lavoro. La tavola rotonda su "La concertazione e i protagonisti" ha visto la partecipazione dei rappresentanti delle parti sociali e l'intervento di Giuliano Amato, Presidente del Consiglio dei Ministri.

Ad una valutazione complessiva, la Conferenza è risultata importante per la riflessione su quanto è stato fatto e su quanto si potrà fare in prospettiva; non altrettanto si può dire sotto il profilo dialettico sia perché sono mancati completamente i punti di vista e le proposte dell'opposizione, sia perché sono stati completamente assenti esponenti del centrodestra, anche quelli i cui nomi comparivano nel programma.

Opportunità e difficoltà della formazione professionale

Dal rapido esame di alcuni contenuti del Rapporto ISFOL, del Rapporto CENSIS e delle tematiche trattate nella Conferenza Nazionale sul lavoro si evidenziano opportunità e difficoltà che la FP incontra in questo periodo.

Alcune derivano dal lavorare in un medesimo contesto legislativo nazionale, ma confrontandosi con normative e capacità organizzative regionali molto diverse. Caso emblematico quello della Puglia, dove le attività formative per l'anno 2000-2001 non sono ancora iniziate, anzi non

vi è ancora un piano di formazione approvato. Il diritto dei giovani a trovare un'offerta di formazione professionale iniziale per assolvere all'obbligo formativo è in questa Regione puramente teorico, perché coloro che scelgono di assolvere all'obbligo nella scuola a settembre sono sicuri che le attività iniziano puntualmente mentre coloro che vorrebbero scegliere la FP debbono attendere che si risolvano complicati intoppi burocratici. Chiaramente nei primi mesi dell'anno occorrerebbe programmare l'attività che deve iniziare a settembre, perché i giovani devono al termine dell'obbligo scolastico poter scegliere. Il divario Nord - Sud anche nella FP è una grande sfida, la cui soluzione non dipende dai finanziamenti, che attraverso il FSE sono ben più abbondanti al Sud, ma dalla capacità della Pubblica Amministrazione delle singole Regioni.

In questo contesto disomogeneo vanno inseriti due problemi importanti per il sistema formativo: l'accREDITamento e il contratto collettivo nazionale di lavoro.

L'accREDITamento delle strutture formative sta alla base di un nuovo sistema di formazione professionale, come era stato già nel '96 delineato dal cosiddetto "Pacchetto Treu". Gli standard minimi fissati a livello nazionale e approvati dalla Conferenza Stato Regioni dovrebbero delineare un sistema di FP omogeneo a livello nazionale. Ma questo, per divenire realtà, ha bisogno di capacità di innovazione sia a livello di enti di FP ma soprattutto delle regioni. Il timore è che un sistema complesso di certificazione possa restare sulla carta e non realizzarsi concretamente in tutta l'Italia, perpetuando differenze che si ripercuotono inevitabilmente sulla qualità della formazione.

Inoltre, un sistema omogeneo di formazione professionale regionale è assicurato anche da un Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro. Come è noto, il CCNL della formazione professionale "convenzionata" è scaduto dal dicembre 1997. Nel frattempo, Sindacati ed Enti non hanno potuto avviare il relativo rinnovo nell'attesa di un quadro istituzionale comune di riferimento.

Nella primavera dello scorso anno, l'Associazione FORMA, che rappresenta la maggior parte degli enti di FP, si è incontrata con i Sindacati Confederali Scuola con i quali si era stabilito un confronto comune con il Coordinamento delle Regioni al fine di individuare alcuni punti di riferimento per una piattaforma politica che permettesse l'inizio delle trattative. All'incontro, rimandato al 29/11/2000, era presente il solo Assessore alla FP della Calabria coordinatore per la FP delle regioni, insieme ad alcuni Funzionari di altre Regioni. Successivamente, in data 6 dicembre 2000, Sindacati, Enti e Funzionari del Coordinamento delle Regioni sono giunti alla stesura di un documento comune da sottoporre all'approvazione delle Regioni, dei Sindacati e degli Enti.

Pur in presenza di una Piattaforma di rinnovo contrattuale trasmessa da tempo dalle OO.SS. agli Enti di FP, non si potevano comunque avviare le trattative se non a seguito delle procedure concordate tra Enti e OO. SS. per coinvolgere politicamente il Coordinamento delle Regioni.

A complicare il già difficile percorso delineato, è intervenuto un fatto nuovo derivante dalla presentazione della proposta di regolamento per l'accreditamento, fatta presso UCOFPL il 18/12/2000, nella quale si prevede che nell'accreditamento per le sedi operanti nel segmento dell'obbligo formativo si debba far riferimento al CCNL della Formazione Professionale "convenzionata", escludendo però da tale impegno gli interventi diretti ad apprendisti in età di obbligo formativo. Tale esclusione creava non poche difficoltà nel quadro di riferimento generale elaborato dagli Enti in accordo con le OO.SS. di categoria.

L'Associazione FORMA esplicitava la propria posizione attraverso apposito telegramma alle OO.SS. interessate rilevando l'impossibilità a seguito della proposta presentata di iniziare la trattativa se non a seguito di un chiarimento della questione posta in sede UCOFPL e alla disponibilità manifestata dal sottosegretario Morese per un proprio contributo di chiarificazione.

Le OO.SS. di categoria, come è noto, hanno dichiarato strumentale la posizione di FORMA e hanno richiesto agli enti di iniziare il confronto sulla piattaforma presentata e, a sostegno della richiesta avanzata, hanno indetto per gli operatori tutelati dall'attuale CCNL della FP "convenzionata" uno sciopero di quattro ore per la giornata del 5 febbraio u.s.

La situazione non presenta soluzioni facili. Sono evidenti le difficoltà, anche economiche, in cui si trovano gli operatori e gli enti nei confronti del nuovo assetto del sistema di formazione professionale regionale e di riforma di quello dell'istruzione. D'altra parte, i benefici di un rinnovo contrattuale a livello nazionale, da tutti auspicabile, sembrano subordinati sempre più da situazioni diversificate tra Regione e Regione.

In alcune Regioni, per esempio, sono ancora vigenti albi di formatori sulla base dei quali è assicurato dall'Ente pubblico la stabilità del lavoro, mentre in altre Regioni si finanziano le attività a bando, con la conseguenza pratica che "una riduzione di attività precedentemente "consolidata" dell'operatore proponente, non dovrà comportare alcun onere aggiuntivo da parte dell'Amministrazione Regionale" (Direttiva della Regione Piemonte). Regole rigide eguali per operatori in situazioni così diverse potrebbero mettere a rischio la sopravvivenza di Enti in alcune regioni, creando anche gravi difficoltà agli stessi operatori coinvolti.

Anche da questi pochi cenni, appare evidente come il CCNL della formazione professionale può concorrere a consolidare una stabilità istituzionale di un sistema nazionale omogeneo di FP, ma nel medesimo tempo pone delle gravi difficoltà nelle trattative, perché può essere facile per tutti affermare che il nuovo CCNL dovrebbe essere diverso dal precedente, ma non è facile concretare in un articolato tale auspicata differenza.

L'articolo 118 della finanziaria

Due gravi problemi erano rimasti aperti per il riordino del sistema di FP quale era previsto dall'Art. 17 della Legge 196/97, in seguito alla non approvazione del Regolamento attuativo: il fondo per la formazione continua e il riordino degli enti di formazione professionale.

I due problemi sono stati affrontati e risolti con l'approvazione dell'articolo 118 della legge finanziaria per il 2001, prevedendo la costituzione di fondi di natura privatistica per la gestione delle risorse per la formazione continua e l'apporto di cento miliardi da destinare alle Regioni per favorire la ristrutturazione degli enti di FP in vista particolarmente dell'accREDITAMENTO delle relative strutture operative. Con questo intervento, unito al precedente accordo Stato Regioni per l'accREDITAMENTO, la certificazione dei crediti e la ristrutturazione degli enti, si può ritenere conclusa la difficile fase normativa legata alla mancata pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Regolamento dell'art. 17 della legge 196/97.

La sfida ora consiste nel realizzare quanto stabilito.