

A termine di una legislatura che ha cercato di ammodernare il sistema educativo italiano e all'inizio di una nuova fase legislativa, potrebbe dimostrarsi interessante valutare alcuni aspetti delle riforme e, contemporaneamente, le linee di politica formativa e le attività intraprese dalla Federazione CNOS-FAP, prendendo come base di riflessione i suggerimenti che gli esperti dell'OCSE avevano dato all'inizio del percorso delle riforme.

*Infatti, su richiesta del-Governo italiano, l'Ocse ha effettuato negli ultimi mesi del 1997 un **esame della politica scolastica italiana**, avvalendosi di un gruppo di esperti provenienti da diversi Paesi (Australia, Stati Uniti, Spagna, Francia e Svizzera), al fine di formulare un parere sulle proposte di riforma.*

Le informazioni necessarie sono state acquisite attraverso l'analisi e lo studio della legislazione e dell'organizzazione vigente, oltre che delle proposte di riforma, la verifica sul campo con visite in scuole e centri di formazione, la consultazione di rappresentanti del mondo politico, della realtà imprenditoriale e sindacale, dell'amministrazione scolastica centrale e periferica.

*Il giudizio espresso dall'Ocse al termine della missione è contenuto nel **Rapporto sulla politica scolastica italiana**, presentato a Roma il 7 maggio 1998.*

*Nel Rapporto sono formulate **quattordici sintetiche Raccomandazioni**", di cui qui riproduciamo alcune parti per confrontarle con quanto è stato realizzato nella passata legislatura. Seguiamo l'ordine in cui le raccomandazioni sono proposte, limitandoci a quelle che interessano direttamente o indirettamente la formazione professionale (Raccomandazioni 5-9).*

Alternanza e Apprendistato (Raccomandazione n. 5)

Raccomandiamo che le Autorità italiane predispongano una varietà di forme flessibili di formazione nell'ambito della scuola, in cui **si alternino istruzione e lavoro**. Raccomandiamo, inoltre, la creazione di un sistema formale di apprendistato in aggiunta all'attuale "**apprendistato sul posto di lavoro**". Tale sistema dovrebbe offrire una combinazione adeguata di apprendimento di abilità lavorative sia sul posto di lavoro che nell'ambito istituzionale, e offrire anche una componente significativa di istruzione

più generale, portando a tre livelli di qualificazione: la qualifica, la maturità professionale, il diploma tecnico post-secondario. Inoltre, nell'istituire un tale sistema di apprendistato, raccomandiamo la creazione di strutture adeguate per rafforzare i legami tra le scuole, gli imprenditori e le loro associazioni.

La 196/97 (Pacchetto Treu) ha legiferato nel settore, sia per quanto riguarda l'alternanza scuola e lavoro (tirocini) sia per quanto riguarda l'apprendistato.

Per quanto riguarda gli stage e tirocini, l'art. 4 della legge 30/2000 (Riordino dei cicli), in riferimento al triennio della scuola secondaria, al comma 6 precisa: "Negli ultimi tre anni, ferme restando le discipline obbligatorie, esercitazioni pratiche, esperienze formative e stage possono essere realizzati in Italia o all'estero anche con brevi periodi di inserimento nelle realtà culturali, produttive, professionali e dei servizi".

La scuola apre con questo alla possibilità di esperienze di alternanza, pur prevedendole solo possibili e con una formulazione molto prudentiale (possibilità che non deve toccare lo svolgimento delle discipline obbligatorie). La varietà delle forme di alternanza scuola lavoro potrebbero trovare una loro dimensione territoriale in base ai principi dell'autonomia delle scuole. Il fatto che la legislazione sui tirocini abbia come sorgente una legge riguardante i problemi del lavoro rendono evidente che la spinta innovativa arriva non dalla scuola, ma dal mondo del lavoro e dell'impresa. In questo settore la formazione professionale da anni ha attivato periodi di alternanza in tutti i percorsi formativi, anche nella formazione iniziale. Lo stesso accordo Stato Regioni sull'obbligo formativo prevede nei percorsi di qualifica della formazione iniziale la presenza indispensabile dello stage. Tra i documenti preparati nel progetto "Obbligo formativo" del CNOS-FAP e CIOFS-FP uno tende a dare supporti specifici proprio per la buona riuscita dello stage formativo, mettendo a frutto la lunga esperienza maturata negli anni passati.

Riguardo all'apprendistato, la risposta italiana alle proposte dell'OCSE è stata minimizzante. La 196/97, infatti, si limita a fissare le ore minime (120) di formazione fuori dall'azienda e a stabilire alcuni contenuti, che saranno poi presati in appositi decreti. L'unico obiettivo che si può ricavare da tutto questo è il tentativo di fornire un innalzamento della base culturale degli apprendisti. Ma la lettura dell'art. 16 della 196/97 mette in luce che le preoccupazioni sono rivolte più verso politiche occupazionali (facilitazione nell'assumere i giovani). Il fatto poi che il percorso dell'apprendistato sia stato riconosciuto dall'art. 68 della legge 144/99 come uno strumento per assolvere l'obbligo formativo fino ai 18 anni, con l'introduzione regolamentare di ulteriori 120 ore l'anno di formazione, non modifica sostanzialmente l'impostazione. La formazione nell'apprendistato continua a mancare di obiettivi precisi, quegli obiettivi che l'OCSE invece metteva ben in evidenza con tre livelli di qualificazione: la qualifica, la maturità professionale, il diploma tecnico post-secondario. Non si parla di qualifica per gli apprendisti nemmeno nella formazione obbligatoria fino a 18 anni,

perché anche le ulteriori 120 ore portano ad arricchimenti culturali nell'ambito delle conoscenze linguistiche (italiano e inglese), matematiche e informatiche. Le realizzazioni concrete di esperienze di apprendistato in questi anni hanno rilevato difficoltà e dubbi; inoltre non si è provveduto a prevedere istituzioni che si specializzassero per la formazione degli apprendisti e, tantomeno, si sono formati i formatori a intervenire efficacemente con una fascia completamente nuova di allievi. Talora si è avuta l'impressione che fosse più importante, per gli enti pubblici, spendere i finanziamenti previsti e per gli attuatori accaparrarseli che non per seguire degli obiettivi formativi validi.

Istruzione superiore non Universitaria (Raccomandazione n. 6)

Raccomandiamo l'istituzione di un sistema di **istruzione superiore non universitaria** quale priorità per dare adito a una gamma più ampia di opzioni terziarie al fine di favorire la transizione alla vita attiva. All'inizio ci si potrebbe basare sull'esperienza del diploma universitario in aree quali l'ingegneria e la gestione, e si potrebbe sfruttare la capacità degli istituti tecnici di sviluppare corsi di livello terziario, anche nel settore industriale. Queste due componenti dovrebbero essere integrate in un sistema di istituti tecnici superiori indipendenti. Raccomandiamo altresì che, nello sviluppare i dispositivi organizzativi e istituzionali, sia dedicata particolare attenzione alla flessibilità dell'offerta, al partenariato con le imprese locali e ai bisogni locali. Inoltre, questi istituti dovrebbero essere promossi in modo che i genitori, gli studenti potenziali e i datori di lavoro diventino consapevoli della loro importanza e della probabilità di maggiori successi sul mercato del lavoro. Il Governo dovrebbe anche controllarne molto accuratamente lo sviluppo per assicurare che mantengano il loro fondamentale ruolo professionalizzante ed evitino una deriva, assumendo le caratteristiche del sistema universitario tradizionale.

L'istituzione degli IFTS dovrebbe essere la risposta adeguata alla raccomandazione. Soltanto alcune osservazioni per mettere in risalto alcune anomalie, che potrebbero portare al crollo del tentativo italiano di iniziare questo tipo di formazione. In primo luogo la titolarità di questi interventi è stata rivendicata fin dall'inizio dalle scuole superiori. Le prime sperimentazioni hanno avuto come titolari solo le scuole. Questo ha fatto sì che, più che un ruolo fondamentalmente professionalizzante, molti interventi siano avvenuti non con il sistema universitario tradizionale, come paventava l'OCSE, ma come un proseguimento ben più modesto del quinquennio delle SMS. Inoltre non sono previste strutture che possano specializzarsi nella formazione superiore non universitaria, "in un sistema di istituti tecnici superiori indipendenti", come prevedeva l'OCSE.

L'art. 69 della legge 144/99 ha stabilito che, per l'effettuazione degli IFTS, fossero previsti interventi integrati tra Università, scuola, formazione professionale e imprese. Non nasce quindi un sistema di strutture, con sedi,

personale, possibilità di creazione di una cultura nel settore, ma una serie di attività finanziate dietro aggiudicazione di progetti per bando. Lo svolgimento di ogni attività prevede la formazione di una "Associazione temporanea di impresa (ATI)" tra i quattro attori previsti dalla legge. Il più delle volte il mandatario dell'ATI è una scuola. Con questo sistema è assicurato un percorso "integrato", svolto per la maggior parte da SMS. La dislocazione territoriale delle attività nel concreto viene a dipendere non dalle necessità del territorio, ma dalla disponibilità di fondi. Buona parte del finanziamento di tali attività viene reperito nel FSE; poiché i fondi per le regioni dell'obiettivo 1 sono molto maggiori di quelli delle altre regioni, si troveranno in questi anni un gran numero di corsi nelle regioni meridionali e molto di meno in quelle del Centro Nord. Inoltre risulta difficile capire come si possa creare un vero sistema di formazione superiore non universitaria attraverso delle Associazioni temporanee d'impresa. Il giorno in cui diminuiranno i finanziamenti del FSE la formazione superiore non universitaria non troverà più sostegno a livello delle Regioni (titolari di tutta la Formazione professionale). Inoltre l'interesse delle Università a partecipare alla Formazione superiore non universitaria sembra destinato a diminuire, in quanto, con la creazione di un primo triennio universitario, tale formazione risulterebbe concorrente a quella universitaria.

Come per l'apprendistato, anche per gli IFTS la strada intrapresa in Italia risponde alle raccomandazioni dell'OCSE, ma attraverso una strutturazione ben diversa da quella suggerita. Le soluzioni concrete adottate dalla legislazione italiana sembrano dettate maggiormente da necessità di mediazione tra la necessità di sperimentare dei percorsi completamente nuovi e quella di non creare strutture rigide difficili da usare in una fase iniziale. Se però non si creeranno strutture "visibili" sui territori dedicate alla formazione superiore non universitaria, difficilmente questa, dopo la fase sperimentale, potrà consolidarsi, crescere e svilupparsi.

Qualità della formazione (Raccomandazione n. 7)

Raccomandiamo l'istituzione di un **sistema nazionale per valutare la qualità della formazione** tecnica e professionale, definire standard nazionali appropriati e controllare i miglioramenti istituzionali sulla base di questi standard. In tale sistema devono essere rappresentate parti sociali a livello locale, regionale e nazionale. La funzione primaria di questo sistema sarà di assicurare la qualità dei programmi di formazione all'interno del sistema scolastico e nel sistema di formazione regionale, in particolare con lo scopo di facilitare gli scambi e i trasferimenti fra i due sistemi, mantenendo la loro integrazione e la flessibilità dei percorsi individuali. Un'altra funzione sarebbe quella di accreditare e di approvare i programmi di formazione creati dalle iniziative locali, dalle associazioni, dalle imprese e dall'industria, in collegamento, per esempio, con lo sviluppo di sistemi di apprendistato.

La raccomandazione sembra in linea con le istanze di qualità, con cui in questi anni si sono confrontate la scuola e la FP. Quanto al cammino fatto per istituire un sistema nazionale di valutazione della qualità della formazione tecnica e professionale con standard nazionali appropriati non sembra si sia proceduto al di là del rilevamento di buone pratiche nella formazione.

Decentramento e sistema nazionale di qualifiche (Raccomandazione n. 8)

Nel contesto del **decentramento** alle regioni e della maggiore integrazione delle varie forme di istruzione professionale e tecnica, raccomandiamo che sia istituito un sistema nazionale di qualifiche, che questo sistema sia controllato dall'organo istituito per valutare l'istruzione professionale e tecnica e che sia associato a livelli significativi di studio conseguiti nella scuola post-obbligatoria. Raccomandiamo, inoltre, che il sistema sia impostato in modo da permettere agli studenti di accedere a ogni livello di qualificazioni attraverso una varietà di percorsi: la scuola, la formazione regionale, l'apprendistato, corsi privati riconosciuti o qualunque combinazione di questi che risulti appropriato.

Quanto a standard nazionali, la difficoltà di una loro fissazione trova ostacoli notevoli a livello culturale e politico. Già la legge 845/78 aveva previsto la standardizzazione delle qualifiche della formazione iniziale, ma senza risultato. L'ISFOL ha intrapreso un tentativo di standardizzazione a partire dalla suddivisione di un percorso in unità formative capitalizzabili, incontrando però notevoli difficoltà, poiché tale sistema sembra più adatto per la formazione continua che per un processo di formazione iniziale, cui si riferisce l'OCSE. A livello politico le Regioni in questi anni si sono mostrate sempre più gelose della loro autonomia anche nel fissare gli standard formativi o nel non fissarli; capita allora di trovare una stessa o simile denominazione di qualifica, per raggiungere la quale in una Regione bastano 800 ore dopo l'assolvimento dell'obbligo scolastico mentre in un'altra ne occorrono 2400. Tali qualifiche risultano evidentemente non confrontabili a livello italiano e assolutamente incomprensibili a livello europeo. La standardizzazione a livello nazionale è prevista dal DL 112 e nell'Accordo Stato Regioni per l'attuazione dell'art. 17 della legge 196/97. L'enfasi di questi anni sulla certificazione di unità formative ha avviato il processo più nel senso della certificazione dei crediti per il passaggio tra sistemi scolastico, universitario e di formazione professionale verso gli standard finali di qualifica professionale. Anche in questo modo di procedere risulta evidente la scelta concettuale dell'integrazione dei percorsi formativi piuttosto che la precisazione dei loro obiettivi finali. Già nella terza raccomandazione l'OCSE richiedeva "di introdurre una certa flessibilità negli itinerari degli allievi per far sì che l'istruzione che essi ricevono possa adattarsi agli interessi ed ai ritmi d'apprendimento di ognuno. Tuttavia, vorremmo sottolineare che un'accumulazione di moduli o di crediti non costituisce una istruzione né una qualifica professionale". Con il sistema delle Unità

Formative Capitalizzabili e dei crediti può sembrare che l'Italia voglia orientarsi invece verso la costituzione di una qualifica professionale quale somma di crediti e di UFC realizzate comunque.

La raccomandazione prevede di impostare un sistema che permetta agli studenti di accedere ad ogni livello di qualificazione attraverso percorsi diversi, perciò un sistema di riconoscimento di crediti formativi, ma dopo aver fissato gli standard finali di qualificazione a livello nazionale. È interessante notare che in Germania, mentre l'istruzione scolastica è di competenza dei singoli Länder, il sistema delle qualifiche è fissato a livello federale per rendere possibile la mobilità dei lavoratori su tutto il territorio. In Italia, invece, la fissazione di standard nazionali di qualifica trova difficoltà, anche perché la fissazione di standard unitari porterebbe ad avere dei percorsi formativi omogenei su tutto il territorio, impedendo che si formino tanti sistemi di formazione professionale quante sono le Regioni, almeno in quei settori della formazione professionale che sono più sistematici, come la formazione iniziale, la formazione superiore e l'apprendistato, se si creerà una prospettiva positiva di sviluppo.

Garanzie per lo studio e la formazione fino a 18 anni (Raccomandazione n. 9)

9. Raccomandiamo che le autorità italiane esaminino in modo più approfondito il loro impegno di offrire una "garanzia" per lo studio e la formazione **fino all'età di 18 anni** per tutti quelli che lo desiderano e che potrebbero usufruirne. Pensiamo che la realizzazione di tale "garanzia" richiederà misure speciali nella scuola e sul posto di lavoro perché tutti i giovani possano ottenere una qualifica professionale riconosciuta. Raccomandiamo, inoltre, che vengano individuate strutture per il monitoraggio individualizzato, grazie al quale rendere effettivo il diritto allo studio a livello locale. E raccomandiamo anche l'avvio di un'indagine sulle implicazioni di questa "garanzia" dell'istruzione fino ai 18 anni per quanto concerne l'organizzazione e i costi della formazione, il sistema di monitoraggio e i servizi di orientamento, e che venga istituito un sistema di **monitoraggio dei giovani che abbandonano la scuola** e del loro inserimento nella vita attiva, in modo che la "garanzia" possa essere realizzata efficacemente.

Con l'istituzione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni si può affermare che, a livello legislativo, l'Italia ha attuato pienamente la raccomandazione. La regolamentazione ha trovato anche nei nuovi centri per l'impiego e nei loro compiti l'istituzione di un sistema di monitoraggio dei giovani che abbandonano scuola e formazione. Si richiede che tutti i giovani possano ottenere una qualifica professionale riconosciuta: l'assolvimento dell'obbligo formativo nei percorsi di apprendistato, così come si vengono a configurare,

non prevede il raggiungimento di una qualifica riconosciuta. La struttura legislativa e regolamentare può essere considerata positiva, ma le realizzazioni pratiche risultano lente e difficili.

Conclusione

Per concludere si può affermare che, anche se le raccomandazioni dell'OCSE costituiscono un autorevole parere, non sono l'unico metro per valutare quanto avvenuto nel campo della scuola e della formazione professionale nella passata legislatura. Tuttavia la loro autorevolezza non può non essere tenuta in conto senza validi motivi.

In questi anni il sistema educativo italiano è stato interessato da grandi leggi quadro di riforma: i giudizi su tali leggi possono anche essere discordanti tra loro. Il quadro legislativo generale può essere migliorato e cambiato, tenendo presente che qualsiasi riforma troverà sempre difficoltà nell'essere accolta e attuata. L'augurio resta che il tema del sistema educativo italiano nel suo complesso resti al centro dell'attenzione politica nella nascente legislatura, perché i giovani italiani possano trovare istituzioni valide che li preparino ad entrare nella vita attiva come uomini, cittadini e lavoratori preparati adeguatamente per affrontare i rapidi e continui cambiamenti della società.

