

La legislatura appena iniziata ha portato al cambiamento della maggioranza e, perciò, del governo dalla nazione.

Il nuovo Governo, per quanto riguarda le politiche della scuola e della formazione professionale, ha annunciato elementi di notevole diversità rispetto a quanto maturato nella precedente legislatura.

L'editoriale tenterà una valutazione di quanto realizzato nella politica dell'educazione nella passata legislatura e una prima riflessione su quanto proposto all'inizio della nuova. Inoltre accennerà all'impegno della Federazione CNOS-FAP nella attuazione delle riforme.

Valutazione delle riforme scolastiche e formative attuate nella passata legislatura

La passata legislatura ha tentato una riforma globale del sistema educativo italiano, toccando scuola, formazione professionale e università.

Le difficoltà interne alla maggioranza, l'opposizione tenace della minoranza e la difficoltà insita nelle questioni hanno fatto sì che venissero utilizzati sovente strumenti legislativi diversificati, che non hanno permesso di realizzare un quadro omogeneo di riforme.

Solo alcune delle riforme, infatti, sono state varate tramite apposite leggi, mentre altre, anche importanti, sono state realizzate tramite articoli di leggi di natura diversa e strumenti di natura regolamentare.

*In materia di **riforma della scuola**, le principali realizzazioni dei governi di Centro sinistra hanno riguardato l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il riordino dei cicli e la parità.*

*L'**autonomia**, introdotta tramite un articolo in una legge di decentramento amministrativo (Bassanini), ha prodotto una radicale trasformazione nella gestione delle scuole, che ha trovato nella regolamentazione successiva le norme concrete di realizzazione. L'autonomia delle istituzioni scolastiche, pur con i limiti di una legislazione nata in un contesto di decentramento, stabilisce un radicale rinnovamento nelle modalità di gestione delle singole scuole, che richiede un nuovo modo di porsi per tutti i protagonisti del mondo scolastico.*

*Una legge apposita ha fissato i cardini del **riordino dei cicli scolastici**, rimandando una specifica programmazione quinquennale la possibilità di concreta attuazione.*

L'inizio della sperimentazione, fissato per il settembre 2001 per i primi due

anni della scuola di base, è stato bloccato sia da provvedimenti di tipo amministrativo sia dall'intervento del nuovo governo, che ne ha spostato l'attivazione di un anno e si è impegnato anche nella verifica complessiva della strutturazione dei cicli.

La **parità** ha introdotto in Italia il sistema pubblico integrato di scuole statali e non statali paritarie. Lo scopo della Legge è la valorizzazione di tutte le risorse impegnate nel sistema educativo. La mancanza di adeguati finanziamenti alle scuole non statali che entrano nel sistema della parità ha però confermato le difficoltà e lo svantaggio competitivo delle scuole non statali rispetto alle statali.

La legge relativa all'elevamento dell'**obbligo scolastico** al 15 anni ha trovato, grazie al principio dell'urgenza, immediata applicazione. È la legge meno significativa dell'intero pacchetto di riforma, che ha affidato l'esigenza di maggiore istruzione e formazione per i giovani italiani semplicemente alla frequenza obbligatoria di un anno di scuola secondaria superiore non ancora riformata. Poiché, nonostante le buone intenzioni, un primo anno di un percorso quinquennale non può rivestire contemporaneamente una finalità orientativa e una di inizio di un percorso specifico, la situazione di quei giovani "costretti a frequentare" un solo anno senza nessun obiettivo specifico non ha creato in loro molta cultura, ma piuttosto disagio e ulteriore fuga dall'istituzione scolastica. Del resto, anche prima dell'obbligo fino ai quindici anni, l'insuccesso scolastico nei primi anni di secondaria superiore è sempre stato notevole: non si è ovviato a tale stato di cose obbligando ad iscriversi anche chi non ne avesse intenzione. Per rendere appetibile la frequenza scolastica era necessaria una diversificazione maggiore di percorsi (ma anche quelli già esistenti della formazione professionale dopo la scuola media sono stati esclusi a priori) e una loro riforma.

La **riforma del sistema di formazione professionale (FP)** non è partita, come si poteva pensare, da un ripensamento della legge quadro del 1978. Per realizzare la riforma è stato scelto di introdurre le norme sulla formazione nell'apprendistato, sui tirocini e sul riordino del sistema di FP nella legge dettante "Norme in materia di promozione dell'occupazione" (Legge Treu). Tale legge affidava alla regolamentazione l'attuazione pratica delle norme. Mentre apprendistato e tirocini hanno avuto una loro regolamentazione, il regolamento dell'art. 17 che stabiliva il riordino del sistema della FP, dopo tutto l'iter previsto fino all'approvazione da parte del Governo, non è giunto alla pubblicazione per intervento della Corte dei Conti, che ne ha ravvisato motivi di incostituzionalità. Accordi tra Stato Regioni hanno permesso l'attuazione di parti del contenuto di tale articolo. Anche successive leggi hanno cercato di rideterminare quanto previsto dall'art. 17 della legge 196/97.

Le difficoltà hanno per questo indebolito il quadro nazionale della FP, per cui la situazione divenuta sempre più dispersiva e diversificata a livello regionale.

Il sistema attuale della FP a livello nazionale resta determinato dalle norme

della legge quadro 845/78, anche se alcuni articoli sono stati abrogati da Regolamenti o dal Decreto legislativo 112, di attuazione della Bassanini, alcuni sono superati da norme e accordi, che non hanno però potuto modificare l'impianto legislativo.

L'introduzione dell'**obbligo formativo** fino ai 18 anni (o meglio, come specificato nell'articolo di legge, fino al raggiungimento di una qualifica o diploma) ha portato il sistema educativo italiano ad un traguardo importante a livello europeo. Inoltre l'istituzione della formazione superiore non universitaria tramite i percorsi **IFTS** (Istruzione Formazione Tecnico Superiore) ha inaugurato un segmento inesistente nel panorama educativo italiano. Anche queste innovazioni sono entrate a far parte del patrimonio legislativo italiano, in seguito ad accordi tra le parti sociali, attraverso una legge di riordino dei sistemi previdenziali. Non perdono di importanza per questo, ma la strada percorsa per la loro introduzione suscita la sensazione di interventi non approfonditi a livello istituzionale e, perciò, non sufficientemente percepiti a livello sociale.

Per concludere, riguardo a quanto realizzato per il sistema della FP nella passata legislatura, si possono valutare:

in positivo

la nascita di un percorso di formazione professionale iniziale nell'ambito dell'obbligo formativo, capace potenzialmente di far sorgere un canale educativo distinto e integrato con quello scolastico per i giovani dai 15 ai 18 anni;

la sperimentazione di un canale di formazione professionale superiore non accademica attraverso l'integrazione di scuola, FP, università e imprese;

la valorizzazione dei tirocini formativi come percorso integrato di formazione e lavoro;

l'introduzione della formazione fuori dell'impresa per i giovani in apprendistato;

in negativo

l'impossibilità per i giovani di scegliere i percorsi di formazione professionale nel momento in cui si scelgono percorsi differenziati dopo l'unicità della scuola media a causa dell'obbligo di frequentare fino a 15 anni la scuola;

la non omogeneità degli strumenti legislativi usati per riformare il sistema formativo, regolato dalla legge quadro del 1978;

la mancanza di obiettivi chiari e concreti da raggiungere al termine dei percorsi formativi dell'apprendistato;

la necessità di Associazioni temporanee d'impresa tra i quattro soggetti interessati per poter attuare gli IFTS; ciò favorisce una continua progettualità, ma impedisce il formarsi di competenze e responsabilità consolidate e la creazione di strutture specifiche accreditate a svolgere attività di formazione professionale superiore non accademica.

Le indicazioni programmatiche del nuovo governo

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che conserva la responsabilità dell'orientamento e formazione professionale, all'inizio della legislatura non si è espresso sui problemi della formazione professionale e sui processi in atto (accreditamento, standard nazionali di qualifica, obbligo formativo, ...).

Invece il Ministro dell'Istruzione Università e della Ricerca ha tracciato, attraverso dichiarazioni programmatiche, la via che intende percorrere il Governo nella legislatura in campo educativo.

La riforma del sistema educativo resta proposita fermo del nuovo governo: lo stessa sospensione dell'avvio della riforma dei cicli vuole essere l'avvio di riforme che coinvolgano tutti gli attori principali del processo. Il sistema educativo dovrà essere "moderno, competitivo ed innovativo ... democratico, aperto, trasparente". Viene prospettato come sistema "integrato nelle sue componenti statali e non, per un reale passaggio alla scuola di tutta la società civile". L'attuazione di tali obiettivi comporta una ridefinizione del ruolo dello stato centrale, chiamato a divenire responsabile di indirizzo e di governo del sistema, ma ad abbandonare i compiti gestionali.

Il Ministro si sofferma in particolare sul "punto centrale", cioè la "necessità di riavviare il processo di riforma" di cicli, sciogliendo alcuni nodi urgenti, che vengono esplicitati.

Afferma di voler valorizzare, in primo luogo, "la frequenza della Scuola dell'infanzia triennale ... ai fini del soddisfacimento di almeno un anno dell'istruzione secondaria". L'affermazione sembra, però, in contrasto con lo spirito complessivo della proposta, che afferma che debbono prevalere sui vincoli procedurali quelli di risultato. Infatti, quale scopo potrebbe avere questo possibile credito se non quello di aggirare il vincolo dell'obbligo scolastico fino al 15° anno, come stabilito dalla legge 9/99 e ribadito, pur in un contesto diverso, dalla legge 30/2000? Lo strumento scelto per affermare che, nella una prospettiva dell'obbligo formativo fino ai 18 anni, lo stesso concetto di obbligo scolastico è superato sembra piuttosto artificioso e fragile; alcuni giovani, che potrebbero essere i destinatari privilegiati dei percorsi di FP a 14 anni, ne sarebbero esclusi per non aver potuto frequentare la scuola dell'infanzia. La valorizzazione della scuola dell'infanzia non passa attraverso questa via.

Il ministro si propone inoltre di costituire un nuovo e più ampio sistema di formazione professionale, di cui è necessario definire "la fisionomia istituzionale", perché sia "graduale e continuo ... parallelo a quello scolastico ed universitario dai 14 ai 21 anni", studiandone "la natura pedagogica, l'identità curricolare".

La creazione di un percorso di formazione professionale parallelo a quello scolastico è già stato avviato dalla legge 144/99, con la creazione dei nuovi percorsi di formazione professionale iniziale nell'ambito dell'obbligo formativo e di quella superiore tramite l'istituzione degli IFTS, ma si tratta di un sistema che numericamente tocca pochi giovani.

L'inizio del percorso a 14 anni presuppone che il termine del percorso unitario scolastico sia posto a tale età. La proposta di modifica della legge 30, infatti, prevede il termine della secondaria inferiore al 14° anno (dopo 8 anni di scolarità). Rimane il dubbio sul come sarà superata o reinterpretata la legge 9/99, che in questi ultimi anni ha impedito proprio l'inizio al 14° anno dei percorsi di FP. La scelta di percorsi di FP al termine di un percorso scolastico unitario è comunque una esigenza ineludibile.

Il disegno di creare un sistema di istruzione e formazione professionale più ampio e con caratteristiche di continuità per i giovani tra i 14 e 21 anni fa pensare sia necessario conglobare in tale sistema gli attuali Istituti Professionali di Stato e parte di quelli Tecnici. Il percorso ha tre obiettivi di professionalizzazione: la qualifica, il diploma professionale e il diploma superiore. Viene introdotto, accanto o dopo la qualifica, il "diploma", usando un termine di chiara derivazione scolastica. Si ha la sensazione che sia fissata una strutturazione adatta per gli Istituti scolastici che rilasciano diplomi e che potrebbero confluire nei percorsi di formazione professionale per una formazione di base, che sostituisca quella attuale per geometri, ragionieri, periti tecnici, ecc.. Per il raggiungimento della libera professione in tali settori, infatti, già ora si richiede il proseguimento degli studi nei corsi triennali universitari che, nella proposta attuale, potrebbero essere sostituiti dai percorsi triennali di FP superiore di durata fino al 21° anno. Probabilmente in questi tipi di percorsi non sarà utile introdurre una "qualifica" durante il percorso quadriennale che porta al diploma.

Per l'attuale FP (forse anche per gli Istituti professionali), invece, il percorso potrebbe prevedere una prima qualifica dopo tre anni (se si iniziasse a al 14°), che permetterebbe di raggiungere l'obiettivo previsto dalla legge sull'obbligo formativo, la possibilità di una specializzazione (come già previsto dall'Accordo Stato Regioni per l'attuazione dell'obbligo formativo) e di percorsi di IFTS paralleli al canale universitario all'interno di CFP o Istituti scolastici. Gli attuali Istituti professionali necessiterebbero una radicale riconversione perché in questi anni si sono sempre più avvicinati a strutture di tipo "liceale", allontanandosi dal modello professionalizzante che li avevano caratterizzati fino agli anni '80: dall'obiettivo di portare a "qualifiche" triennali direttamente spendibili sul mondo del lavoro sono passati a quello del diploma quinquennale simile a quelli degli Istituti tecnici.

L'intenzione di creare un sistema di FP paragonabile a quello scolastico per il numero dei frequentanti, comprendente un segmento non universitario di formazione superiore merita senza dubbio attenzione. La partecipazione al sistema di formazione professionale di Istituti professionali e tecnici darebbe vita ad un ampio sistema di formazione professionale, con forti connotazioni nazionali dovute alla presenza di istituzioni che attualmente sono "scolastiche".

La legislazione e la gestione del sistema formativo sarà però regionale, come riconfermato dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione. La riforma costituzionale, infatti, stabilisce una legislazione concorrente tra Stato e

Regioni per "Istruzione", "con esclusione della istruzione e della formazione professionale", per le quali la competenza rimane soltanto regionale.

Già il D. L. 112 demanda allo stato centrale la definizione degli standard nazionali di qualifica, senza parlare di curricoli, mentre le proposte Moratti si centrano sui curricoli.

L'intenzione del Ministro circa la creazione di un nuovo sistema di formazione professionale senza mai nominare le Regioni fa sorgere qualche dubbio sulla praticabilità del percorso.

Inoltre, quale futuro sarebbe riservato all'attuale sistema regionale di FP, fatto di poche strutture pubbliche regionali o provinciali e di CFP gestiti da enti del privato sociale?

I rilievi fatti ci portano, però, ad augurare al nuovo governo la realizzazione delle riforme intraprese, in modo da fornire strumenti sempre migliori alle giovani generazioni per una loro piena crescita umana, che faciliti l'inserimento nella vita sociale e nel lavoro.

L'impegno della Federazione Nazionale CNOS-FAP

In un momento di grandi mutamenti del sistema della formazione professionale italiana, la Federazione Nazionale CNOS-FAP ha cercato di fornire supporti al fine di aiutare i CFP nella realizzazione concreta di quanto la legislazione e la normazione richiedono.

In primo luogo, d'intesa con il CIOFS-FP, ha proposto un ampio progetto per la FP iniziale dei giovani in obbligo formativo. Tale proposta ha trovato buona accoglienza presso molti CFP e ha interessato anche alcune regioni ed altri enti. Fornisce, infatti, linee progettuali e supporti operativi conformi ai contenuti dell'Accordo firmato dalla Conferenza Stato Regioni per l'attuazione della legge sull'obbligo formativo.

Nell'anno formativo 2000/2001, con l'inizio della sperimentazione del progetto, la Federazione ne ha monitorato la realizzazione concreta e al termine del primo anno ne ha raccolto e valutato i risultati quantitativi. Il monitoraggio continuerà sulla sperimentazione del secondo anno, raccogliendo anche le buone prassi rilevate. Alla fine della sperimentazione dei due anni di percorso previsti si potrà giungere ad una nuova stesura del progetto, che tenga conto dei risultati conseguiti sul campo.

Inoltre, sempre nell'ambito dell'obbligo formativo, la Sede Nazionale ha prodotto un "Dispositivo di validazione delle figure professionali", a partire da quelle contenute nel progetto CNOS-FAP e CIOFS-FP. L'iniziativa può essere un contributo alla definizione degli standard minimi di competenza previsti dal DM 31 maggio 2001 sulla "Certificazione nel sistema della formazione professionale". Inoltre, con l'aiuto di un gruppo di formatori, ha messo a punto un documento sulla prova professionale di qualifica, con la "Guida alla prova professionale", da poter sperimentare nel giugno 2002 al

termine del percorso biennale della formazione iniziale nell'obbligo formativo, facilitando la verifica dell'omogeneità delle competenze raggiunte a livello nazionale.

In vista delle procedure di accreditamento regionale delle sedi operative di FP, la Sede Nazionale del CNOS-FAP ha messo a disposizione delle sedi della Federazione alcuni strumenti, tendenti a salvaguardare i valori propri dell'esperienza della formazione professionale salesiana. La ricerca sulla formazione dei formatori alla luce dell'accreditamento delle risorse umane, già illustrata su "Rassegna CNOS", ha permesso di conoscere il punto di partenza per un progetto di fattibilità per l'accreditamento interno delle sedi formative. La "Carta dei valori della formazione del CNOS-FAP" permette di stabilire le basi per tale accreditamento, assicurando la corrispondenza delle attività formative svolte con gli obiettivi comuni della Federazione.

È stato inoltre predisposto un progetto per l'accreditamento delle sedi orientative, che può aiutare i centri che intendono accreditarsi presso le regioni anche per l'orientamento, come previsto dal regolamento nazionale. La Federazione Nazionale CNOS-FAP, attraverso queste azioni, non solo dà un supporto alle proprie sedi, ma sperimenta concretamente quanto le riforme richiedono, crea supporti per una loro attuazione, ne verifica la fattibilità e ne valida i risultati, mettendo a servizio di tutto il sistema formativo quanto di buono viene realizzato.

In ricordo

In questi mesi la formazione professionale italiana ha perso alcuni dei protagonisti che hanno con dedizione accompagnato la trasformazione della FP in questi anni.

In particolare ricordiamo don Mario Operti, che per cinque anni ha diretto l'Ufficio Nazionale per i problemi sociali e del lavoro della CEI. A lui va un grazie sentito per quanto ha fatto per la FP, stimolando gli enti di FP di ispirazione cristiana a confrontarsi tra loro sulle politiche scolastiche e formative. Attraverso la costituzione di un gruppo scuola e formazione professionale, realizzato in collaborazione con l'ufficio nazionale della CEI per la scuola, ha aiutato la nascita della associazione FORMA. La morte lo ha colto mentre iniziava un nuovo impegno nella Chiesa torinese, di cui era stato nominato provicario generale. Gli enti di FP e i tanti giovani, soprattutto lavoratori, che ha aiutato ad inserirsi nell'attuale società lo ricordano con riconoscenza.

Anche il servizio alla formazione professionale del Dr. Fulvio Penner non può essere lasciato sotto silenzio. Ha lavorato presso l'ISFOL per oltre 25 anni, fino al giugno scorso, quando è morto dopo breve malattia. Si è interessato in particolare del servizio di formazione e aggiornamento dei formatori, con grande sensibilità ai problemi emergenti e per la

sperimentazione formativa. In particolare ha curato due progetti di formazione "on line": TTnet, progetto europeo promosso dal Cedefop per la formazione dei formatori e FADol, per la costituzione di una rete nazionale per la formazione continua a distanza dei formatori italiani. Il ricordo e il grazie più sincero di chi l'ha conosciuto e di quanti hanno potuto godere dei frutti del suo impegno per i formatori.