

Il cambiamento di maggioranza e di governo avvenuta a seguito delle elezioni ha frenato alcuni dei percorsi di attuazione delle riforme, intraprese durante la precedente legislatura.

In particolare il blocco dell'attuazione della legge 30/2000 sul riordino dei Cicli scolastici ha aperto la strada a un nuovo progetto di ristrutturazione dell'architettura del sistema educativo italiano.

Senza fermare l'attenzione a tutto il sistema educativo, ma soffermandoci sulla riforma del ciclo secondario, si può rilevare che la legge 30/99 e il DdL approvato dal Governo si ispirano a filosofie nettamente diverse. In particolare è diverso il modo di concepire le relazioni tra il sistema dell'istruzione "liceale" e quello dell'istruzione e formazione professionale.

La legge 30/2000 prevede la licealizzazione di tutti gli attuali percorsi scolastici e stabilisce che tutti i giovani percorrano i primi due anni del ciclo secondario dell'istruzione "liceale". Solo dal 15° al 18° anno per assolvere all'obbligo formativo i giovani possono scegliere anche percorsi di FP, a tempo pieno o in alternanza nell'apprendistato (art.68 della legge 144/99).

Sia nell'ultimo anno dell'obbligo scolastico ma anche nel triennio successivo la presenza della FP è pensata in funzione di integrazione rispetto ai percorsi scolastici. Su questo tema basti considerare l'art.7 del Regolamento attuativo della legge sull'obbligo formativo, che prevede la qualifica e il diploma attraverso il percorso scolastico integrato. L'enfasi è posta, perciò, maggiormente sull'integrazione dei percorsi scolastico/formativi che non sull'integrazione dei sistemi scolastici e formativi: il sistema del formazione professionale regionale resta marginale, con l'unica finalità di integrare percorsi scolastici con la cultura e la pratica del lavoro.

Il DdL dell'attuale Governo prevede, invece, la creazione di un sistema a doppio canale distinto: quello scolastico "liceale" e quello dell'istruzione e formazione professionale. Strutturalmente diversi come approccio pedagogico didattico, anche se non separati grazie alle "passerelle" (integrazione a livello di sistema e non di percorso), mirano all'unico obiettivo della formazione dei giovani ed ad assicurare a tutti i livelli essenziali di conoscenze e competenze necessarie per affrontare la vita e il lavoro. Tutto questo presuppone il passaggio dell'istruzione professionale e di parte di quella tecnica nel sistema della "istruzione e formazione professionale", al contrario della legge 30/2000 che crea i licei "tecnici e tecnologici" nel sistema scolastico, senza esplicite finalità professionalizzanti.

La riforma dell'Art. 117 della Costituzione, inoltre, stabilisce per il sistema dell'istruzione una legislazione concorrente tra potere dello Stato e delle

Regioni e competenza legislativa delle Regioni per il sistema della istruzione e formazione professionale, rimandando a livello nazionale solamente la possibilità di fissare gli standard minimi da raggiungere per assicurare i livelli essenziali garantiti costituzionalmente a tutti i cittadini. Se per la riforma dei cicli "Berlinguer - De Mauro" la competenza regionale restava limitata all'esistente formazione professionale regionale, nel caso del DdL "Moratti" tale competenza risulta ampliata a tutta "l'istruzione e formazione professionale". I problemi giuridici e pratici che si possono intravedere rendono difficile prevedere quale sarà in futuro la strutturazione definitiva e complessiva del sistema educativo italiano. Ai problemi strutturali del ciclo secondario si aggiungono inoltre i mutamenti del sistema universitario, la creazione del sistema di formazione tecnica superiore non universitaria e il consolidamento della istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita. "Rassegna CNOS" cercherà di intervenire con propri apporti nella discussione in corso; continuerà inoltre a monitorare l'attuazione delle riforme già avviate, in particolare per quanto concerne i percorsi dell'obbligo formativo.

I cambiamenti costituzionali che interessano scuola e FP

La definitiva approvazione attraverso Referendum della legge costituzionale n. 3 di modifica del Titolo 5° della Costituzione ha introdotto novità, che interessano concretamente il sistema educativo italiano.

La legislazione ordinaria nell'ultima legislatura aveva trasferito una serie di competenze dallo Stato agli enti locali, rovesciando il principio che tutta la legislazione è di competenza statale eccetto quella esplicitamente delegata ai livelli periferici in quello che tutto è di competenza periferica tranne quello che è esplicitamente riservato allo Stato.

Questo trova fondamento costituzionale forte, partendo dal principio di sussidiarietà, in quanto Regioni, province, Comuni non sono ripartizioni della Repubblica, ma è la Repubblica che è costituita da Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato" (art.114). Deriva perciò dal dettato costituzionale il diritto/dovere degli enti territoriali di interessarsi del sistema educativo, quasi a ricordare che l'istruzione di base è nata dal basso, nei comuni, prima di essere trasformata in "statale". Anche il nuovo art.117 della Costituzione introduce novità che riguardano il sistema educativo italiano. Nel fissare quali sono le "materie di legislazione concorrente" esplicita "istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". In primo luogo si nota che è riconosciuta costituzionalmente, anche se attraverso un inciso, "l'autonomia delle istituzioni scolastiche". È recepita costituzionalmente la più importante tra le novità introdotte nell'ordinamento scolastico dalla passata legislatura, dopo i tentativi intrapresi nelle precedenti legislature e non giunti a termine. L'affermazione

dell'autonomia, che va salvaguardata anche a livello locale, mette in rilievo che né lo Stato, né le Regioni, né altri enti locali possono essere i "gestori" unici di una scuola. L'autonomia è una caratteristica propria delle istituzioni scolastiche riconosciuta dalla Costituzione, non "concessa" da leggi e regolamenti. Stato e Regioni possono legiferare per quanto riguarda la scuola (competenza concorrente), ma non possono invadere il campo dell'autonomia delle singole istituzioni scolastiche.

La competenza legislativa è solamente regionale per quanto riguarda "istruzione e formazione professionale": anche in questo caso, almeno per analogia, fatta salva "l'autonomia delle istituzioni di istruzione e formazione professionale". La competenza unica regionale mette in discussione la possibilità di leggi nazionali, che regolino l'istruzione e formazione professionale. Alla legislazione nazionale spetta la determinazione "dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale": il diritto alla "formazione" fino al 18° anno è certamente tra di diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale .

Il "Rapporto ISFOL 2001"

Come ogni anno, a 28 novembre u.s. è stato presentato il "Rapporto ISFOL 2001". Il sottotitolo del rapporto è "Federalismo e politiche del lavoro". Il "Federalismo" nelle politiche del lavoro è frutto di una "certa continuità" legislativa e normativa, nonostante un cambio di Governo e di maggioranza politica. Le difficoltà nel passare da una gestione centralizzata ad una territoriale delle politiche del lavoro non sono mancate e non mancano: la moltiplicazione dei titolari di azioni di governo delle politiche del lavoro necessita di tempi e di strumenti per la sperimentazione e il coordinamento. Le Regioni hanno ampliato lo spazio loro riservato; le Province sono divenute titolari di azioni prima riservate allo Stato. La legislazione "federalista" in questo campo ha trovato conferma nello spirito e nelle norme della riforma costituzionale votata al termine della XIII legislatura e approvata con il Referendum dell'ottobre scorso.

Il sistema della FP regionale, a causa della Legge Costituzionale e dell'insediamento del nuovo Governo, ha iniziato anche una nuova prospettiva di riorganizzazione, in modo particolare riguarda alla formazione iniziale nell'obbligo formativo (DdL Moratti).

Nel frattempo il 2001 ha visto l'emanazione degli ultimi provvedimenti attuativi della legge 196/97, che hanno trasformato profondamente il sistema della FP regionale tramite:

- *l'istituzione delle Fondazioni per la formazione continua;*
- *la fissazione degli standard per l'apprendistato in obbligo formativo;*
- *le norme per l'accreditamento delle sedi formative e orientative;*
- *la certificazione nel sistema di FP.*

La contemporaneità tra percorsi di riforma e di decentramento ha creato difficoltà e aumentato la disomogeneità a livello territoriale. Ci si può fare un'idea di questo rilevando la difficoltà di collaborazione tra regioni, province, servizi per l'impiego, scuole e CFP nell'"intercettare" i giovani che escono dal sistema scolastico per indirizzarli verso le opportunità di percorsi formativi previsti legislativamente.

Nonostante le difficoltà, il "Rapporto" segnala le positività:

- *il passaggio a regime dell'apprendistato, con opportunità offerte a un sempre maggior numero di giovani lavoratori;*
- *il rafforzarsi della formazione tecnica superiore, con numeri di partecipanti in continua crescita;*
- *lo sviluppo dell'educazione degli adulti nei Centri territoriali per l'educazione permanente;*
- *la crescita della formazione continua, che rimane però a livelli bassi rispetto alla media europea.*

Dal punto di vista finanziario, la spesa per la FP nel 2000 è cresciuta, favorendo la diversificazione dell'utenza e dei servizi formativi offerti. Le difficoltà finanziarie regionali sono riequilibrate sia da interventi statali (cfr. Obbligo formativo), sia soprattutto da interventi comunitari, che coprono il 70% della spesa per FP.

Il "Rapporto" si pone l'interrogativo sul come possa definirsi sistema nazionale una realtà che dipenda quasi totalmente da finanziamenti comunitari: questi dovrebbero essere sussidiari per l'innovazione. La dipendenza da fondi comunitari porta ad equivoci nel sistema di finanziamento delle attività a carattere strutturale e ricorrente, che pure rappresentano una parte significativa del sistema formativo. È quanto sta succedendo per la formazione iniziale per l'obbligo formativo. Le Regioni, per poter accedere al FSE, la mettono a bando, non tenendo conto del carattere istituzione italiano e della necessità di creare un canale accreditato e stabile. La prospettiva futura di un rafforzamento del sistema regionale di istruzione e formazione professionale, come prevista dal nuovo Governo, mette in evidenza questioni di fondo irrisolte: tra di esse la grave sfasatura di un obbligo scolastico, che termina con il primo anno di un nuovo ciclo, pregiudicando un corretto processo di orientamento e di scelta dei percorsi da parte dei giovani. Anche la problematica del rapporto tra i percorsi scolastici professionalizzanti degli istituti professionali di Stato e i percorsi formativi dei Centri di formazione professionale regionali rimane irrisolta. Il sistema scolastico lascia intravedere qualche difficoltà in più: ne fa da spia il tasso di diplomati, che, dopo anni di crescita, rimane stazionario sul 70%, nonostante il lieve aumento dei tassi di partecipazione al complesso della scuola secondaria. Evidentemente al maggior afflusso ai primi anni della secondaria dovuto alla legge 9/99 corrisponde un più alto abbandono negli anni successivi.

Fino a questo punto abbiamo seguito le "Considerazioni generali" introduttive al "Rapporto". Le tre sezioni su cui si sviluppa riguardano

"Lavoro, politiche per l'occupazione e fabbisogni professionali", "Evoluzione del sistema scolastico e formativo", "La strategia europea per l'occupazione, la formazione e la coesione sociale": queste parti sono arricchite da un gran numero di dati statistici e di tabelle, che supportano le riflessioni e considerazioni.

Tra i dati merita un commento quello riguardante la formazione iniziale (I livello o di base, I e II annualità), rivolta ai giovani in uscita dall'obbligo scolastico. I dati sono relativi al 1999/2000, cioè all'inizio delle problematiche legate all'innalzamento dell'obbligo scolastico, che ha impedito a una classe di età di scegliere i percorsi della FP. Gli iscritti risultavano 107.956 ripartiti su due annualità, circa perciò 54.000 allievi ognuna. Nello stesso anno erano iscritti al primo anno della secondaria superiore 542.556 allievi, di cui 133.210 negli Istituti professionali. Gli iscritti al primo anno della FP regionale sono circa la decima parte di quelli nuovi iscritti nella secondaria, ma oltre un terzo degli nuovi iscritti agli Istituti professionali. La brevità dei percorsi di FP, legata alla legge 485/78 che ne fissava la durata massima in 4 cicli da 600 ore massimo ognuno, fa apparire la FP meno scelta di quanto lo sia realmente. Su 187.000 giovani che scelgono un percorso professionalizzante (Istituto Professionale o FP), quasi il 30% opta per i percorsi della FP Regionale, pari a circa 9% di una classe di età.

Il "35° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2001" del CENSIS

Ci limiteremo ad esaminare brevemente il Capitolo Primo della terza parte del "Rapporto", che prende in esame i "Processi formativi", soprattutto le tesi interpretative dei fenomeni evidenziati nel sistema educativo italiano. Il "Rapporto" mette in risalto come, in linea con i processi in atto in Europa, anche in Italia si sono affermati i principi dell'autonomia scolastica, della centralità dello studente, del decentramento di competenze, della formazione come strumento delle politiche attive del lavoro, nella prospettiva di un apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Ma il passaggio dai principi all'operatività è bloccata dall'eccesso di formalismo, per cui la scansione temporale dei cicli, cioè la pura architettura del sistema, ha trovato maggior interesse che non i contenuti e gli obiettivi. Anche la spinta all'autonomia sembra non trovare più stimoli, trovando più facile realizzare modifiche di struttura (calendari, orari, extracurricolare...) che incidere nel modo di fare scuola. L'integrazione tra istruzione-formazione-lavoro ha mortificato le specificità e le finalità ben distinte dei sistemi per dare risalto ai tecnicismi dell'integrazione. L'obbligo formativo ha più bisogno di sedimentazione culturale che di meccanismi coercitivi rivolti ai giovani.

Il "Rapporto" mette in risalto la necessità di valorizzare i percorsi professionalizzanti di base del circuito scolastico e formativo, assicurando la manutenzione dei contenuti formativi.

Resta un obiettivo fondamentale non ancora raggiunto la verifica dei

risultati dell'insegnamento e la valutazione del funzionamento complessivo del sistema scolastico e formativo.

Il "Rapporto" inoltre mette in evidenza la necessità di ricostruire consenso intorno alle istituzioni formative, che sono i soggetti reali sui quali si basa la valorizzazione del capitale umano, strategico per il cambiamento.

Le tesi interpretative fanno da supporto allo studio della rete dei fenomeni legati a scuola e FP e all'analisi degli indicatori di sistema, che commentano in maniera puntuale i dati afferenti al sistema educativo italiano, anche in paragone a quelli dei paesi europei o OCSE.

Il CCNL della FP

L'incertezza sul futuro dell'assetto istituzionale della formazione professionale regionale ha portato ad uno slittamento nell'iniziare la trattativa per il rinnovo del CCNL, scaduto il 31 dicembre 1997 e pesa sull'andamento della contrattazione. Su alcuni punti si sono raggiunti accordi (orario di lavoro, adeguamento delle retribuzioni e, in particolare, la necessità di una parte di contratto di competenza regionale). Le disomogeneità regionali, il passaggio dall'affidamento diretto delle attività "convenzionate" alle modalità concorsuali dettate dall'uso quasi esclusivo di risorse derivanti dal Fondo Sociale Europeo (FSE), le diversificazioni delle azioni formative sviluppate da uno stesso soggetto erogatore hanno creato la necessità di un mutamento di approccio contrattuale. Tutto questo non ha permesso di concludere la trattativa, anche se la durata del contratto sarà breve, essendo prevista la scadenza a giugno del 2003, quando sarà obbligatorio per tutte le istituzioni che interessate a lavorare nel campo della FP l'accREDITAMENTO regionale. L'accREDITAMENTO, però, non richiede, se non per le azioni da svolgere nell'ambito dell'obbligo formativo, di adottare il CCNL della FP. Questo fatto crea notevoli problemi nel configurare il nuovo CCNL, perché gli Enti di FP che usano tale contratto continueranno a doversi confrontare nell'ambito della formazione superiore e continua con agenzie che adottano modelli contrattuali meno costosi e più flessibili.