Dalla 144/99 alla riforma Moratti

Descrivere le trasformazioni del sistema di formazione professionale (FP) di competenza regionale in questo decennio è molto difficile.

I finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (FSE), soprattutto a partire dalla programmazione 1993-1999 hanno dato alle Regioni la possibilità di ampliare la loro offerta formativa, ma hanno comportato l'ingresso nel sistema formativo di nuovi attori, non previsti dalla legislazione, ferma alla legge 845/78. Questo fatto ha creato una situazione diversa da quella precedente, promuovendo la capacità progettuale degli attori della FP spinti a sperimentare attività innovative. L'estensione generalizzata degli avvisi o bandi pubblici per l'affidamento di ogni singola attività formativa ha creato, però, difficoltà agli enti di FP dotati di personale e strutture consolidate, impediti di prevedere e programmare gli sviluppi futuri, favorendo le agenzie strutturalmente "leggere".

L'articolo 17 della legge 196/97 ha cercato, prendendo atto della situazione che si era creata, di dare una risposta alle nuove esigenze del sistema. Ha fermato l'attenzione in modo speciale sul legame tra formazione professionale e mondo del lavoro, in particolare attraverso la formazione continua. Gli attori della FP, a differenza di quanto prevedeva la 845/78, non sono determinati in base alla tipologia d'appartenenza dell'Ente erogatore, ma dal possedere requisiti predeterminati. Le disavventure del Regolamento attuativo, mai giunto alla pubblicazione, hanno lasciato il sistema ulteriormente indebolito sul piano normativo. Il concetto di accreditamento come metodo per stabilire il possesso dei requisiti predeterminati introdotto nella proposta di Regolamento ha trovato una normazione nell'accordo stato regioni e nel decreto ministeriale 166/2001. La struttura accreditata sostituisce l'ente del privato sociale senza scopo di lucro come attuatore della FP regionale.

I finanziamenti delle attività tramite i fondi del FSE hanno spinto gli enti che tradizionalmente si erano occupati della formazione professionale iniziale ad estendere il loro campo d'attività. I Centri di Formazione Professionale (CFP) si sono trasformati in centri polifunzionali non solo perché hanno differenziato i servizi offerti agli utenti, ma anche perché hanno operato, secondo le opportunità e le necessità, con differenti utenze per la formazione superiore, continua e delle fasce deboli del mercato del lavoro. Alcuni enti di FP hanno operato un vero e proprio cambio di target

di utenza, altri una diversificazione nelle tipologie di attività.

La legge 9/99 ha contribuito allo spostamento del baricentro delle attività di molti CFP, che si erano occupati per molti anni essenzialmente di formazione iniziale, sottraendo loro l'utenza tradizionale: i giovani orientati alla FP dopo la licenza media.

L'art. 68 della legge 144/99 introducendo l'"obbligo formativo" fino al 18 anno d'età assolvibile anche nella FP, ha aperto una nuova possibilità per gli enti di attuare percorsi formativi per i giovani.

Sulla base dell'accordo Stato Regioni del 2 marzo 2000, anche se non in ogni regione, è iniziata la sperimentazione di percorsi biennali di FP mirati al conseguimento di una qualifica professionale, per l'assolvimento dell'obbligo formativo. La regione Lazio è stata la prima a sperimentare tali percorsi. La Federazione CNOS-FAP, insieme con il CIOFS-FP, ha predisposto, nell'anno 2000, un progetto di percorso per la FP per i giovani in obbligo formativo; lo ha arricchito di materiali e di supporti. Il progetto in quanto conforme a quanto fissato nell'accordo Stato Regioni, ha favorito in molte regioni la sperimentazione e il consolidarsi dei percorsi di formazione iniziale. Gli utenti dei percorsi sono generalmente giovani prosciolti dall'obbligo scolastico: solo pochi dei giovani iscritti hanno assolto l'obbligo scolastico attraverso l'esito positivo della frequenza del primo anno di scuola secondaria superiore. La maggior parte degli iscritti porta con sé l'esperienza del fallimento scolastico dovuto all'innalzamento dell'obbligo scolastico. La tipologia dei giovani iscritti al percorso progettato ha creato alcune difficoltà iniziali. La sperimentazione nei Centri del CNOS-FAP, del CIOFS-FP e in altri CFP, in particolare della provincia di Milano, è stata monitorata nel suo svolgimento biennale (2000/2001 e 2001/2002). I risultati del monitoraggio saranno presto diffusi. Dopo anni in cui la FP iniziale aveva subito una contrazione e sembrava destinata alla lenta sparizione, la nascita di questo percorso formativo con caratteristiche proprie, con valide sperimentazioni attuate nonostante le difficoltà insite dal tipo di giovani utenti, ha aperto un nuovo orizzonte. Anche se non in tutte le Regioni, nonostante la scarsa informazione su questo canale, la FP iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo si è diffusa e ha avuto successo.

L'approvazione della legge 30/2000 sul riordino dei cicli sanzionava la licealizzazione di tutti i percorsi scolastici e la possibilità di percorsi di formazione professionale per giovani dai 15 ai 18 anni. La tendenza, che sembrava emergere, era di preferire i percorsi integrati tra scuola e FP, come risulta in evidenza già dal D.P.R. 12 luglio 2000, n. 257, "Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età".

La situazione, in prospettiva, portava a pensare ad un piccolo canale di FP iniziale rivolto a coloro che, dopo un biennio "mirato" (art. 4, comma 3 "Nei primi due anni, fatti salvi la caratterizzazione specifica dell'indirizzo e l'obbligo di un rigoroso svolgimento del relativo curriculum..."), verificata l'incapacità di continuare un percorso scolastico, possono rivolgersi alla FP.

La previsione di un piccolo canale di FP a tempo pieno nei CFP o a tempo parziale nell'apprendistato prefigurava una limitata sopravvivenza della FP regionale, nell'attesa che la scuola si attrezzasse a divenire l'unico canale formativo italiano.

La modifica costituzionale, che ha sancito il passaggio dell'istruzione e formazione professionale alla competenza esclusiva delle Regioni, non avrebbe modificato il sistema scolastico italiano, perché "l'istruzione professionale" non esisteva più, essendosi trasformata in istruzione liceale. L'attuazione della riforma non è iniziata, sia per motivi tecnici, ma specialmente per il cambio di governo e la conseguente decisione di riporre mano alla riforma. Il nuovo disegno di legge prevedeva un sistema d'istruzione e formazione professionale di competenza regionale, distinto da quello liceale, al quale potessero accedere un consistente numero d'allievi. Il CNOS-FAP, insieme agli Enti dell'Associazione FORMA, ha intrapreso un nuovo cammino progettuale, per sperimentare un percorso triennale di FP in cui si potessero inserire i giovani a partire dai 14 anni. Il "Progetto FORMA"¹ ha trovato interesse in alcune regioni, che hanno deciso di sperimentare il percorso anticipando la riforma. La sperimentazione di questi percorsi di FP deve tenere in conto il dettato della legge 9/99, che fissa l'obbligo di frequenza di percorsi scolastici fino al compimento del quindicesimo anno. Alcune regioni hanno cercato, tramite un protocollo d'accordo tra MIUR, MLPS e Regione, di potere avviare egualmente il percorso sperimentale. Nell'attesa dell'abrogazione della legge 9/99 prevista nel DdL "Moratti", i protocolli d'intesa prevedono che: "una prima iniziativa può riguardare la sperimentazione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico nei percorsi di formazione professionale, assicurando nell'arco di tali percorsi l'acquisizione di crediti corrispondenti a quelli previsti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico" (Protocollo Regione Lazio, Art. 5). I protocolli firmati sono stati molti, ma la loro attuazione ha incontrato non poche difficoltà.

La sperimentazione è iniziata regolarmente in Lombardia e Veneto fin dal mese di settembre 2002, con qualche mese di ritardo in Piemonte; è previsto l'iniziare in Lazio e in Puglia.

Le sperimentazioni prefigurano i percorsi di istruzione e formazione professionale previsti dalla riforma legislativa, evidenziando la possibilità concreta di creare un canale che, a partire da un triennio di qualifica, attraverso un anno di diploma porta possibilità di accedere alla formazione professionale superiore (percorso continuo dai 14 ai 21 anni, con possibilità di plurime uscite verso il mondo del lavoro e di passaggi verso i licei o l'università).

¹ Cfr. FORMA, Progetto pilota per il sistema di istruzione e formazione: linee guida, in "Rassegna CNOS", Anno 18 (2002), n. 2, pag. 96 ss.

*La Regione **Lombardia** è stata la prima a firmare il protocollo d'intesa e ad iniziare la sperimentazione, che s'ispira alle linee guida del progetto FORMA. A settembre 2002 ha attivato 35 sperimentazioni che interessano 650 allievi, distribuiti nelle diverse province della regione. Per dare unitarietà alla sperimentazione il modello gestionale scelto prevede la costituzione di un Raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI) che sia interlocutore unico con la regione. Al RTI hanno aderito gli enti di FP che partecipano alla sperimentazione. Il rapporto tra scuole superiori e FP, necessario per garantire e certificare l'assolvimento dell'obbligo scolastico nel percorso sperimentale, ha incontrato qualche difficoltà. Le convenzioni tra scuole e CFP, però, hanno fissato le responsabilità ed ambiti d'intervento. Una di queste convenzioni, che non aveva tenuto nel giusto conto le responsabilità della scuola nell'assolvimento dell'obbligo scolastico, ha provocato un intervento del TAR. I media, soprattutto a seguito alcuni comunicati stampa tendenziosi, hanno lasciato supporre falsamente che tutta la sperimentazione fosse fuori delle norme.*

Il percorso formativo sperimentale valorizza l'esperienza concreta, richiede relazioni personali amichevoli, prevede la personalizzazione, è centrato sull'acquisizione di competenze utili e sull'attribuzione di senso agli apprendimenti proposti. Le possibilità di successo sono notevoli quando si opera con adolescenti che presentano uno stile d'apprendimento che privilegia l'intelligenza pratica, esperienziale, intuitiva, per scoperta e narrazione.

*La Regione **Veneto**, che da sempre aveva favorito i percorsi con un'integrazione forte nella FP per i giovani in uscita dalla scuola media inferiore, ha potuto iniziare la sperimentazione del percorso triennale con 20 corsi con circa 400 allievi. Il progetto seguito si discosta da quello FORMA in alcuni aspetti. Ha privilegiato la propria progettazione, che ha tenuto in conto l'esperienza maturata attraverso i corsi triennali nel settore grafico e quanto avviene nella vicina provincia di Trento. Il modello è in ogni modo confrontabile con gli altri, rendendo possibile un monitoraggio nazionale sulle sperimentazioni.*

*In **Piemonte** il progetto, simile a quello lombardo in quanto ad organizzazione (RTI di Enti interessati), ha trovato maggiore difficoltà alla partenza: delle dieci sperimentazioni previste, solo otto sono effettivamente iniziate. La direttiva regionale riguardante questa sperimentazione richiedeva che ogni CFP, al momento della presentazione del progetto, documentasse di avere un numero sufficiente di aspiranti allievi, con l'assenso firmato dei genitori. Nonostante che allievi e genitori avessero espresso chiaramente la loro scelta, si è trovata molta difficoltà nel giungere alla firma delle convenzioni con le scuole. Questo fatto ha costretto i giovani a frequentare per qualche tempo la scuola prima di iniziare il percorso di FP; in alcuni casi i giovani hanno dovuto cambiare la scuola cui erano iscritti in funzione dell'assolvimento dell'obbligo scolastico. Il progetto è stato*

strutturato con un primo anno centrato sui saperi di base, per poter portare gli allievi all'adempimento dell'obbligo scolastico.

Il pericolo maggiore dei progetti sperimentali è la non confrontabilità, poiché ogni regione può fare scelte proprie: i tre modelli presentati offrono però percorsi simili. La partecipazione dei docenti della scuola avviene a vari livelli: nella progettazione, nel monitoraggio e nella valutazione senza imporre un modello scolastico di percorso. In queste regioni sembra superato il modello che giustappone la parte teorica a quella pratica: è un percorso unitario, progettato in rapporto alle esigenze del mercato del lavoro, ma rispondente alle esigenze educative dell'adolescente, scandito con standard professionali e formativi di rilevanza nazionale.

*Nel secondo quadrimestre dell'anno è previsto l'avvio di sperimentazioni in almeno tre regioni: **Liguria, Lazio e Puglia**. I destinatari di questi percorsi saranno probabilmente giovani che hanno frequentato una scuola per un quadrimestre e si trovano in situazione di essere spinti a cambiare scelta (in altre parole sono dei drop out della secondaria). Questo non permette, almeno per questo anno, di prefigurare un percorso di FP simile a quello delle altre regioni. Motivi tecnici hanno impedito di partire prima con la sperimentazione. Alcuni di questi percorsi però, già nella progettazione, non mirano ad anticipare i percorsi di istruzione e formazione professionale previsti dalla riforma. Si tratta di percorsi integrati tra scuola superiore e formazione professionale, già sperimentati in questi anni per l'assolvimento dell'obbligo scolastico (Veneto) o di quello formativo (Emilia Romagna). Di fronte al progetto della regione **Lazio** sia il CNOS-FAP sia FORMA Nazionale hanno manifestato la propria contrarietà. Prefigura, infatti, un percorso che contraddice le linee progettuali che hanno portato alla stipula dei protocolli d'intesa. Si tratta di un "Progetto sperimentale integrato per la realizzazione di modelli e percorsi d'innovazione didattica, metodologica, organizzativa che coinvolgano i sistemi dell'Istruzione e della Formazione professionale (DPR 8 marzo 1999, n. 275, art. 11)", come recita il frontespizio delle linee guida. Scopo della sperimentazione è la verifica di modelli in grado, se non di eliminare, quantomeno di ridurre il fenomeno della dispersione scolastica. Il modello prevede l'integrazione dei sistemi di istruzione e di formazione professionale regionale, che consenta, nel rispetto delle competenze di ciascun segmento, di verificare il conseguimento dell'obbligo scolastico in percorsi integrati di formazione professionale attivati per l'assolvimento dell'obbligo formativo, coprogettati e condivisi tra sistema dell'istruzione e della formazione professionale regionale. La sperimentazione è mirata al "coinvolgimento di soggetti ad alto rischio di dispersione e di evasione dall'obbligo sia scolastico che formativo". È, perciò, un percorso per fasce deboli. Non è certamente nello spirito della riforma, che vede nell'istruzione e formazione professionale una valida alternativa agli studi liceali. Inoltre risulta solo ipotetica la riduzione della dispersione scolastica se la novità del percorso sta proprio nella presenza della scuola con i suoi metodi in tutto il triennio. Gli allievi si troveranno a frequentare*

per buona parte del tempo un percorso di tipo scolastico con gli stessi docenti che avevano a scuola, con i medesimi metodi. Lo schema grafico del progetto giustappone in sequenza la formazione nelle competenze di base e quelle di tipo professionale, facendo supporre che le une sono appannaggio della scuola e le altre della formazione professionale, ridotta a puro addestramento pratico.

Il progetto, inoltre, non richiedeva un apposito Protocollo d'intesa. Il DPR 12 luglio 2000, n. 257, Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età afferma: "Le istituzioni scolastiche, ... possono progettare e realizzare percorsi formativi integrati. Tali percorsi, che sono realizzati in convenzione con agenzie di formazione professionale o con altri soggetti idonei, pubblici e privati, devono essere progettati in modo da potenziare le capacità di scelta degli alunni e di consentire i passaggi tra il sistema di istruzione e quello della formazione professionale". Il progetto esaminato non è innovativo rispetto a quanto già fissato nel citato regolamento. È innovativa solo la fonte di finanziamento, che è la Regione, invece che il MIUR con i fondi stanziati per l'obbligo formativo. Il progetto lascia intravedere i percorsi integrati come il futuro della FP regionale: infatti la convenzione prevista tra scuola e CFP, esplica la propria efficacia per due trienni assorbendo buona parte dei fondi destinati all'obbligo formativo.

La regione Lazio è stata capofila nell'attuazione dei percorsi dell'obbligo formativo previsti dall'accordo Stato Regioni; ora sembra cambiare completamente la sua visione strategica, abbandonando la valorizzazione dei percorsi di FP. Sembra anzi ricalcare i modelli di tipo integrativi, propri della linea politica del ministro Berlinguer, che prefigurava l'integrazione come unica vocazione della FP nella formazione iniziale. Per questa Rivista, che si è impegnata negli anni passati perché tale linea politica non diventasse vincente, la scelta della Regione Lazio rimane incomprensibile.

Il progetto messo in sperimentazione nel Lazio prevede 34 corsi con oltre 600 allievi.

*Anche la sperimentazione nella Regione **Puglia** prevede l'integrazione tra scuola e FP per tutto il triennio: più comprensibile l'atteggiamento degli enti di FP in questa regione, che esce da una profonda crisi che non ha permesso agli enti di operare per anni e che ha avuto conseguenze pesanti sui formatori.*

Il percorso parlamentare della legge Delega "Moratti" è giunto al termine, con l'approvazione definitiva del Senato il giorno 27 febbraio 2003. La Legge, già dal titolo, si basa sui nuovi assetti introdotti dalle modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, che prevede la competenza esclusiva delle regioni per l'istruzione e formazione professionale. La legge delega pone le basi giuridiche per la realizzazione di un sistema regionale di istruzione e formazione professionale. Nasce una occasione, ma anche una sfida da affrontare con creatività e fiducia.

Affermando il diritto/dovere all'istruzione e formazione per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica, la Legge ridefinisce i concetti di obbligo scolastico e formativo, che si sono rilevati inefficaci nel raggiungere lo scopo di eliminare la dispersione, l'abbandono e l'insuccesso scolastico. Inoltre prevede il superamento della mancanza di alternative valide a studi di tipo liceale, che ha privato troppi giovani di opportunità formative che valorizzassero precocemente le loro inclinazioni, attitudini e capacità, consentendo loro di realizzarsi come persone e come cittadini, preparandoli ad inserirsi nel modo del lavoro e delle professioni con un adeguato bagaglio di competenze. Il cambiamento culturale che sta alla base del passaggio dal concetto di obbligo d'istruzione a quello di diritto/dovere all'istruzione e formazione, riguarda in primo luogo le istituzioni, chiamate a garantirne l'esercizio, e poi giovani e famiglie, chiamati a percepire l'istruzione e formazione non come imposizione, ma come diritto.

La stessa Moratti, di fronte alla critica insistente di aver anticipato troppo le scelte professionalizzanti, afferma che "l'opportunità di iscriversi al sistema dell'istruzione e formazione professionale al termine del primo ciclo non esclude, anzi, valorizza la necessità di conciliare il percorso professionalizzante con la conquista dei saperi di base e di cittadinanza, così che coloro che si qualificano in questo percorso possano affrontare anche i più alti livelli della formazione e delle professioni" (intervento alla Camera, 11/02/03). Il quadro legislativo richiede un lavoro intenso al livello di Conferenza Stato Regioni, per garantire tra i due sistemi una "pari dignità", che permetta "la circolarità tra istruzione e formazione professionale, profili in uscita unitari, l'innalzamento dei livelli qualitativi dell'istruzione e formazione professionale, la garanzia di esiti superiori professionali e accademici, il potenziamento della Formazione Tecnica Superiore ed infine la valorizzazione della formazione lungo tutto l'arco della vita (long life learning)" (ibidem).

La creazione di un percorso unitario di istruzione e formazione professionale di competenza regionale rende necessario, inoltre, aprire un dibattito sulla formazione iniziale dei formatori dell'attuale FP regionale, sul loro stato giuridico e, conseguentemente, sul contratto di lavoro e sugli strumenti per l'assunzione. FP regionale e istruzione professionale statale in questi ultimi anni si sono sviluppate in maniera autonoma e diversificata. Il contratto di lavoro della FP regionale, ad esempio, si è sempre più allontanato da un modello scolastico assumendo un'impostazione privatistica e diversificandosi sempre più dal contratto di lavoro della scuola.

Venticinque anni d'attività

La Federazione Nazionale CNOS-FAP è stata costituita il 09/12/77. Ricorda, perciò, in quest'anno i venticinque d'attività.

Nel 1853, centocinquanta anni fa, don Bosco a Valdocco iniziava i primi semplici laboratori per la formazione professionale dei suoi giovani.

L'impegno dei salesiani, figli di don Bosco, per la formazione degli "artigiani", com'erano chiamati allora, è continuato fino ad oggi e in tutte le parti del mondo. Nell'ultimo dopo guerra in Italia i salesiani hanno maturato la scelta di gestire la formazione professionale tramite un'associazione, che rispondesse sempre più all'esigenza di un maggior inserimento nel civile e nel sociale. Verificata l'adeguatezza del modello attraverso la sperimentazione di forme successive di associazioni (O.S.A.G., C.N.O.S), anche a seguito del passaggio delle competenze in materia di FP alla regioni, le strutture salesiane di FP hanno dato vita alla Federazione Nazionale CNOS-FAP.

Il CNOS-FAP oggi si propone di continuare a dare il suo apporto alla crescita del sistema educativo e formativo italiano, per rendere attuale l'impegno di don Bosco per i giovani lavoratori e per quelli che si preparano ad entrare nel mondo del lavoro.