

In questi ultimi anni è stato difficile comprendere le linee direttrici delle riforme che hanno interessato il sistema educativo italiano e soprattutto quello della formazione professionale regionale. Questo editoriale presenta alcuni degli sviluppi avvenuti in questi ultimi mesi nell'attuazione della riforma.

I “Protocolli d’intesa”

Nel commentare nell'editoriale del precedente numero di “Rassegna CNOS” l'accordo quadro per l'offerta formativa sperimentale d'istruzione e formazione professionale, dopo aver rilevato la validità del risultato dal punto di vista politico come superamento dello scontro frontale tra schieramenti politici, si metteva in risalto la genericità dei contenuti dell'accordo.

Questa genericità ha causato a livello regionale la stipulazione di accordi che danno luogo a percorsi formativi completamente diversi, difficilmente confrontabili a livello nazionale, con il pericolo di prefigurare tanti sistemi d'istruzione e formazione professionale quante sono le regioni italiane. Infatti, i protocolli d'intesa tra le singole regioni, il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno sancito la nascita di percorsi non solo differenziati, ma completamente progettati partendo da presupposti contrapposti. Infatti, i protocolli assicurano solo quanto stabilito nell'accordo quadro, vale a dire la triennialità dei percorsi, la componente culturale degli stessi, l'obiettivo finale da raggiungere (una qualifica regionale) e l'impiego dei fondi previsti per l'obbligo formativo. Per il resto prevedono percorsi completamente diversi da regione a regione, raggruppabili essenzialmente in due tipologie: percorsi d'istruzione e formazione professionale e percorsi scolastici integrati da moduli di formazione professionale. Nel primo caso è prevista un'interazione tra “scuola” (attuale, non ancora riformata) e FP a livello di sistemi; nel secondo l'integrazione avviene a livello di percorsi, che sono svolti nel sistema “scolastico” e in parte in quello della FP, ma la titolarità del percorso è della scuola. Il modello di percorsi integrati a titolarità della formazione professionale, previsto in alcune regioni del Centro-Sud, ha le sue radici nella debolezza della FP in tali regioni; per questo gli interventi nelle aree culturali e scientifiche sono affidati a docenti della scuola.

Le sperimentazioni che saranno effettuate saranno non confrontabili a livello

nazionale, a causa di percorsi completamente disomogenei.

L'esame di alcuni di questi protocolli mostrerà la diversa concezione dei percorsi. Tutti i protocolli hanno in comune la struttura, il numero degli articoli (sette) e i loro titoli: Articolo 1, Finalità; Articolo 2, Tipologia dell'offerta formativa sperimentale; Articolo 3, Organizzazione didattica; Articolo 4, Standard formativi minimi, certificazione e riconoscimento dei crediti; Articolo 5, Risorse; Articolo 6, Accordi territoriali; Articolo 7, Monitoraggio e valutazione.

L'articolo in cui si concentrano le maggiori diversità è il secondo, in cui sono descritte le differenti tipologie di offerta formativa; anche il primo e il terzo servono a comprendere le differenti impostazioni. Esaminiamo questi articoli in alcuni degli accordi.

L'art. 1 d'ogni protocollo stabilisce come finalità "un'offerta formativa sperimentale d'istruzione e formazione professionale che assicuri ai giovani, in possesso del diploma di licenza media, fermo restando quanto previsto dalla legge 21 dicembre 1978, n° 845, articolo 2, comma 2, l'accesso a percorsi formativi di durata triennale che consentano loro sia di potenziare le capacità di scelta sia di acquisire competenze di base e competenze tecnico professionali anche al fine dei passaggi tra i sistemi formativi" (prot. Abruzzo). Con qualche differenza lessicale, tutti i protocolli hanno in comune questa finalità. Alcune Regioni inseriscono particolari interessanti, quasi ad introdurre quanto è specificato nell'articolo seguente. Per il Friuli Venezia Giulia, la Campania, l'Emilia Romagna l'"offerta sperimentale d'istruzione e formazione professionale" deve essere "integrata", lasciando già prevedere come potranno essere progettati i percorsi formativi.

Alcune regioni pongono fra le finalità anche quella di "prevenire e contrastare la dispersione scolastica" (Piemonte) o "prevenzione, contrasto e recupero degli insuccessi e della dispersione scolastica" (Marche). L'Umbria specifica che l'offerta è "rivolta alle ragazze e ai ragazzi che, assolto l'obbligo scolastico, abbiano manifestato la volontà di interrompere la prosecuzione del proprio itinerario formativo nel percorso scolastico o intendono proseguirlo in quello della formazione professionale". In questo protocollo non si parla di "diploma di licenza media" come in tutti gli altri protocolli, ma di "obbligo scolastico assolto". Non è una differenza da poco. Infatti, se i percorsi d'istruzione e formazione professionale presuppongono il conseguimento del diploma di scuola media, chi non possiede tale titolo, non potrà accedervi. Poiché nel futuro certamente vi saranno dei giovani che raggiungeranno il 15° anno senza avere raggiunto il diploma di licenza media, il modo di esprimersi dell'Umbria sembra rendere possibile il loro inserimento in tali percorsi. L'Emilia Romagna specifica che i percorsi triennali sono articolati in un primo biennio ed "in un successivo anno che conduce a qualifiche professionali", portando a prevedere un percorso non unitario.

L'articolo secondo, sulla tipologia dell'offerta formativa, determina una maggiore differenziazione tra le scelte regionali. L'esame dei commi, pur con sfumature diverse, presenta due concezioni opposte di percorsi sperimentali.

Infatti, la titolarità della sperimentazione, in un primo caso, è affidata alle scuole superiori, con interventi integrativi del sistema formativo regionale e nel secondo al sistema di formazione professionale regionale (anche quando i percorsi fossero svolti da istituti scolastici). L'articolo è composto di un numero di commi che varia da regione a regione; la sua lunghezza va da poche righe a più pagine. Le regioni che affidano la sperimentazione alle scuole, infatti, determinano i possibili modi d'integrazione mentre le restanti regioni si limitano a stabilire che si tratta di un innovato percorso del sistema formativo regionale. Per il primo tipo, il protocollo dell'Emilia Romagna afferma nel primo comma: "L'offerta formativa sperimentale di cui all'articolo 1 nella Regione Emilia - Romagna si sostanzia nell'attivazione di percorsi formativi integrati fra l'istruzione e la formazione professionale, valorizzando le rispettive specificità e promuovendo al contempo la sinergia fra i differenti approcci didattici e pedagogici". Per il secondo tipo, il protocollo dell'Abruzzo afferma: "I modelli sperimentali di cui all'articolo 1 che coinvolgono l'istruzione e la formazione professionale nella Regione Abruzzo sono caratterizzati da percorsi triennali di formazione professionale finalizzati al conseguimento di un attestato di qualifica professionale previsto dalla normativa vigente in materia di formazione professionale, valido per l'iscrizione ai centri per l'impiego, nonché all'acquisizione di crediti per l'eventuale rientro nel sistema di istruzione".

La differenza essenziale sta essenzialmente nella presenza del termine "integrati" accanto a "percorsi formativi". I protocolli di molte regioni affermano che vi sono percorsi d'istruzione e formazione professionale triennale, senza imporre o negare la possibilità d'integrazione dei percorsi. Il secondo comma dell'art. 2, in questo caso, fissa soltanto l'obiettivo della qualifica. I protocolli di altre regioni, di cui l'Emilia Romagna si può ritenere capofila, prevedono la sola modalità di percorsi integrati di titolarità delle istituzioni scolastiche, almeno per i primi anni. Ci fermeremo a dare una valutazione critica di questa impostazione. In questo caso i commi successivi dell'art. 2 non si limitano a fissare degli obiettivi, ma stabiliscono anche come devono essere progettati i percorsi. Il protocollo dell'Emilia Romagna afferma: "Tale offerta, che può essere realizzata in tutti gli ordini e gli indirizzi di studio della scuola secondaria superiore, comprende elementi culturali e professionali ed è prioritariamente, ma non esclusivamente, rivolta agli allievi che al termine del primo ciclo di studi manifestano l'esigenza di ulteriori approfondimenti in ordine alla prosecuzione del proprio itinerario formativo e/o intendono rivolgersi, a decorrere dall'a.s. 2003/2004, alla formazione professionale". La titolarità dei percorsi è riservata alla scuola secondaria superiore. I ragazzi che "intendono rivolgersi, a decorrere dall'a.s. 2003/2004, alla formazione professionale" devono iscriversi ad una scuola media superiore, la quale, in base alla sua autonomia, può sottoscrivere convenzioni con organismi di formazione professionale accreditati, per la realizzazione di percorsi integrati. I primi due anni del percorso hanno essenzialmente finalità orientative: solo il terzo anno può avvenire la scelta da parte dell'allievo di entrare in un

percorso di FP per il conseguimento di una qualifica regionale. La legge 30/2000 prevedeva l'inizio dei percorsi di formazione professionale per il conseguimento di una qualifica dopo il biennio di scuola media superiore, vale a dire dopo nove anni di scolarità obbligatoria, come prevedeva anche la legge 9/99. L'abrogazione delle due leggi per permettere l'inizio dei percorsi d'istruzione e formazione professionale dopo il conseguimento del diploma di scuola secondaria di primo grado ha portato l'Emilia Romagna, ma anche la Toscana, l'Umbria ed altre regioni, a decidere il prolungamento del soppresso obbligo scolastico per almeno dieci anni (ma per alcune regioni anche per dodici), contro la logica della legge 53/03 che sancisce il diritto dovere all'istruzione e formazione per 12 anni. Se già la legge 9/99 aveva creato gravi difficoltà ai sistemi regionali di formazione professionale, in particolare relativamente agli enti che operano nella formazione iniziale, questo tipo d'approccio ne segna la fine. Gli unici percorsi professionalizzanti potranno essere quelli degli Istituti professionali (o tecnici), che in questi anni hanno perso quasi completamente, almeno nel primo triennio, la loro natura professionalizzante. È da sperare che sappiano accettare il cambiamento e fornire percorsi veramente professionalizzanti. Certamente oggi a farne le spese saranno "le ragazze ed i ragazzi che, assolto l'obbligo scolastico abbiano manifestato la volontà di interrompere la prosecuzione del proprio itinerario formativo nel percorso scolastico o intendano proseguirlo in quello della formazione professionale" (Protocollo Umbria), a cui è sottratta proprio questa opportunità. Inoltre, proprio ai giovani che trovano difficoltà nella scuola è offerto un percorso pedagogico e didattico, nel quale incontreranno metodologie e ambienti educativi completamente diversi, che creeranno in loro ulteriori difficoltà. Infatti, se sono più portati ad una metodologia deduttivo-scolastica si troveranno fuori posto nei moduli di formazione professionale; se hanno un approccio all'apprendimento di tipo induttivo, che parte dall'esperienza e dal fare, si troveranno demotivati nel percorso scolastico. Il caso dell'Umbria è il più evidente. Soltanto la scuola secondaria superiore è abilitata ad offrire i percorsi d'istruzione e formazione professionale sperimentali ai giovani che intendono interrompere gli studi. Questi, se hanno scelto un Istituto professionale, al termine dei percorsi triennali svolti nella scuola con brevi moduli nel sistema di FP, conseguono il diploma di qualifica statale e l'attestato di qualifica professionale previsto dalla normativa vigente in materia. Non ci si rende proprio conto in base a quale "miracolo" giovani che "abbiano manifestato la volontà di interrompere la prosecuzione del proprio itinerario formativo nel percorso scolastico" (art. 1), attraverso "modalità didattica ordinaria", anche se "arricchita da un'offerta formativa metodologicamente innovativa", possano essere rimotivati fino a raggiungere non solo i traguardi proposti ai motivati (il diploma di qualifica), ma anche l'attestato regionale (stabilito dall'accordo quadro nazionale). L'affermato "unificante obiettivo di assicurare il successo formativo a tutti i giovani" non si può conseguire imponendo ai giovani il normale percorso, reso appetibile solo perché "integrato". Anche il terzo articolo dei protocolli presenta diversità secondo il gruppo di

regioni d'appartenenza. Quelle che hanno stabilito di avvalersi solo di percorsi integrati a titolarità della scuola secondaria superiore si trovano a dovere fare i conti con le norme proprie del sistema scolastico, in altre parole del DPR 275/99 e del DM 234/2000: per questo, in base all'autonomia delle scuole, soltanto il 15% delle ore possono essere svolte al di fuori dei programmi comuni. Questo fatto limita l'intervento del sistema di FP nei percorsi integrati a poche ore, rendendolo ben poco significativo.

Resta difficile da comprendere come i Sottosegretari competenti del Governo, che ha posto come punto irrinunciabile della riforma scolastica la creazione di un sistema d'istruzione e formazione professionale di pari dignità, abbiano potuto firmare accordi che prevedono percorsi sperimentali che sembrano riedizioni peggiorate dei percorsi di FP previsti dalla legge 30/2000 (Berlinguer). In questi protocolli è soppresso il termine "anche" davanti a "integrati", come era previsto nell'articolo 68 della legge 144/99 per i percorsi di assolvimento dell'obbligo formativo. In alcune regioni vi saranno "solo" percorsi di tipo scolastico fino al 18° anno; in alcuni di questi, se la scuola lo vorrà, potrebbero trovare posto brevi moduli integrativi di formazione professionale.

Risultato certo di questo processo sarà la distruzione del già debole sistema della formazione professionale iniziale in molte regioni. Questo processo determinerà anche il fallimento dei percorsi integrati, perché le istituzioni che si sono accreditate e hanno operato con molte difficoltà nel sistema della formazione professionale iniziale non potranno sopravvivere con l'unico scopo di fare alcuni moduli formativi per i giovani più demotivati delle scuole secondarie superiori.

La differenziazione che emerge è conseguenza non voluta della riforma costituzionale (che trasferisce la competenza in materia d'istruzione e formazione professionale alle regioni) e della contrapposizione ideologica tra gli schieramenti politici. La prospettiva che possa nascere un sistema d'istruzione e formazione professionale come previsto dalla legge 53/03 non è confortante. Solo se i Decreti Delegati conferissero a questo nascente sistema una strutturazione sufficientemente omogenea su tutto il territorio nazionale, a partire dalla formazione iniziale sino alla superiore, si potrà sperare che anche in Italia i giovani possano trovare risposte differenziate alle diversità delle loro capacità e aspirazioni. Questo potrà anche ridurre il fenomeno della dispersione scolastica e formativa, che costituisce uno dei grandi deficit del sistema educativo italiano. In questa prospettiva potrà trovare una sua valorizzazione anche l'apprendistato, strutturato dal DL 10 settembre 2003, n. 276.

La sperimentazione dei percorsi triennali

Nell'ambito del progetto di riforma del sistema d'istruzione e formazione professionale diverse realtà regionali e provinciali (Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Veneto, Provincia di Trento) hanno

firmato nel 2002 un protocollo d'intesa con il MIUR per anticipare in via sperimentale i percorsi triennali di formazione professionale previsti nella Legge Moratti.

Secondo il monitoraggio svolto dall'ISFOL, il Lazio, la Lombardia, il Veneto ed il Piemonte hanno avviato la sperimentazione nell'anno formativo 2002/03. I corsi avviati sono stati 34 in Lazio, 35 in Lombardia, 8 in Piemonte e 20 in Veneto. I giovani interessati sono stati rispettivamente 610, 624, 168 e 432, per un totale di 97 percorsi iniziati e 1.834 allievi frequentanti. Tutti i percorsi prevedevano integrazioni più o meno vaste con il sistema dell'istruzione secondaria superiore, determinate dalla necessità degli allievi di assolvere l'obbligo scolastico fino al 15° anno. Già in un precedente editoriale si sono esaminati criticamente alcuni di questi progetti nel loro nascere. Non tutti i corsi sono partiti contemporaneamente (le attività nel Lazio si sono avviate durante il secondo quadrimestre) e hanno avuto caratteristiche diverse sia dal punto di vista della gestione (Lombardia e Piemonte hanno previsto come soggetto attuatore un'ATS di Enti di FP, mentre Lazio e Veneto hanno affidato la titolarità ai singoli enti).

L'ISFOL a fine giugno ha stilato un primo monitoraggio sui percorsi in attuazione, esaminando i progetti approvati. Le regioni hanno previsto durate complessive variabili tra le 1000 e le 1200 ore annue (3000-3600 nel triennio), con azioni di accoglienza, di orientamento, di personalizzazione e di formazione per le competenze di base, trasversali e professionali. Ogni regione ha accompagnato e valutato le sperimentazioni attraverso apposite commissioni.

Nella sezione "Monitoraggio delle riforme" pubblichiamo una sintesi dei dati raccolti nella regione Piemonte dall'ATS titolare del progetto sull'andamento della sperimentazione, in particolare sul successo, insuccesso, ritiri e rientri dei frequentanti. Tra l'altro evidenzia, tra le cause d'uscita dal percorso di alcuni giovani, proprio la presenza di docenti delle Scuole Superiori, che li hanno costretti ad affrontare due percorsi metodologicamente diversi, semplicemente giustapposti.

La sperimentazione dei percorsi d'istruzione e formazione professionale prima dell'approvazione della legge di riforma ha evidenziato l'intenzione del MIUR, condivisa da alcune regioni, di rendere visibile la possibilità di creare un sistema regionale di pari dignità, capace di portare a pieno compimento quel processo d'innovazione metodologica e didattica che già i percorsi biennali dell'obbligo formativo avevano avviato. Nell'anno 2003-04 nelle regioni che hanno iniziato la sperimentazione lo scorso anno i corsi avviati sono più che raddoppiati. Anche altre regioni hanno avviato la sperimentazione. Ci si augura che il monitoraggio nazionale valuti non solo i progetti, ma l'effettivo loro svolgimento e gli esiti. Frattanto si può ritenere che l'attività sperimentale svolta abbia raggiunto un buon successo, come si rileva anche dai siti internet regionali che la descrivono. Le sperimentazioni hanno, inoltre, favorito interventi di formazione congiunta di formatori e docenti e la creazione di materiali di supporto per l'attuazione d'innovazioni metodologiche e didattiche.

La formazione dei docenti prevista dalla legge 53/03

La formazione dei docenti e dei formatori è fondamentale per il rinnovarsi del sistema educativo italiano. La riforma affida all'Università la responsabilità sia della formazione iniziale sia della formazione in servizio del corpo docente del sistema educativo italiano.

In Italia oggi il numero d'insegnanti è il più alto d'Europa, con la presenza di un precariato sovente di notevole durata. Questo fatto mostra, di fronte alla percezione diffusa del minor ruolo sociale dei docenti, che la professione d'insegnante è scelta, per un discreto numero di persone, al solo scopo di trovare un posto di lavoro sicuro.

Anche per questa causa, la legge 53/03 prevede che l'abilitazione all'insegnamento avvenga in un biennio successivo alla laurea di primo livello, a cui si è ammessi a numero chiuso secondo le necessità delle scuole di un territorio. Il problema cambierà sostanzialmente se l'Italia si adeguerà a quanto avviene nella maggior parte delle nazioni europee, nelle quali vi è già ora una notevole difficoltà a trovare buoni insegnanti in molti settori.

L'attribuire in parte preponderante all'università l'impegno di preparare i futuri docenti privilegia una formazione di base scientificamente valida, ma essenzialmente teorica. I docenti e i formatori dei percorsi d'istruzione e formazione professionale dovrebbero, invece, essere in grado di partire dalla concretezza dell'esperienza e del lavoro per motivare i giovani e portarli a traguardi culturalmente validi: questo potrebbe richiedere una preparazione specifica. Infatti, se la preparazione degli insegnanti dei due sottosistemi (licei e istruzione e formazione professionale) sarà identica, essi tenderanno a divenire in breve tempo l'uno la brutta copia dell'altro. In ambedue, infatti, gli insegnanti, avendo la medesima formazione e un identico approccio culturale, tenderanno a realizzare la formazione con le medesime metodologie, per raggiungere i medesimi obiettivi. Ne è un esempio la riforma degli Istituti professionali realizzata nel 1992, che, al di là delle intenzioni, li ha resi copia di quelli tecnici.

Una formazione specifica sarà possibile solo se l'Università saprà collaborare con le migliori esperienze che sono presenti nei territori, in modo da formare non solo astrattamente i nuovi formatori, ma attraverso un confronto vero con la professione cui si preparano. Questo permetterà ai successivi tirocini, cui saranno chiamati i nuovi docenti, di essere veramente proficui.

Inoltre, i formatori chiamati ad operare nel sistema d'istruzione e formazione professionale nell'ambito tecnico - pratico potrebbero forse trovare un'adeguata formazione nei percorsi di formazione superiore non universitaria, che dovrebbero essere realizzati con le metodologie proprie della formazione professionale. Solo chi ha esercitato una professione sarà in grado di trasmetterla ad altri; una professione si apprende non solo studiandola sui libri, ma esercitandola.

L'attuazione della riforma, però, richiede da subito la formazione in servizio

dei docenti e formatori: è urgente cioè attivare la formazione continua degli operatori del sistema educativo. Di fronte a questo impegno sorgono alcune difficoltà.

In primo luogo, l'età media degli attuali docenti è alta, poiché la loro entrata in servizio è avvenuta soprattutto nei passati decenni, facilitata dalla crescita notevole dei giovani da scolarizzare. In questi ultimi anni la capacità del sistema scolastico di assorbire docenti è diminuita notevolmente, con conseguente invecchiamento della categoria. L'investire in formazione per il rinnovamento su persone oltre un certa età incontra difficoltà psicologiche e, anche dal punto di vista economico, può risultare meno opportuno.

In secondo luogo, la legge affida la responsabilità della formazione in servizio all'Università, ponendo problemi simili a quelli sopra esposti per la formazione iniziale. In particolare agli Istituti scolastici sono posti limiti nella responsabilità che riguarda uno dei punti fondamentali della propria autonomia, cioè la progettazione e attuazione della formazione dei propri operatori.

I Decreti attuativi dell'Art. 5. (Formazione degli insegnanti) della legge 53/03 sono chiamati a dare indicazioni rassicuranti per il bene della scuola italiana.

L'Accreditamento regionale

Il mese di luglio ha segnato il termine ultimo per completare le procedure di accreditamento regionale delle strutture della formazione professionale. Pur in presenza di norme nazionali fin troppo dettagliate, le regioni si sono comportate in modo molto difforme. Si ha la sensazione che, in alcuni casi, l'accREDITamento sia stato solo un atto formale, senza nessun controllo dell'effettiva aderenza tra il dichiarato e l'effettivo.

Il sistema d'istruzione e formazione professionale previsto dalla legge 53/03 richiede una rivisitazione dei criteri di accreditamento, stabiliti nelle procedure di accreditamento per "l'obbligo formativo". L'accREDITamento, nato a seguito della legge 196/97 come insieme di regole per il "mercato" della formazione professionale, non si adatta alle finalità prettamente "educative" dei nuovi percorsi d'istruzione e formazione professionale. Può essere ritenuto uno strumento valido per stabilire chi può essere finanziato per effettuare attività formative anche nell'ambito della formazione iniziale, se richiederà alle strutture formative provate capacità educative.

Omologazione e sussidiarietà

La nascita di percorsi d'istruzione e formazione professionale deve tenere presente le specificità dei percorsi formativi sperimentati in questi anni: essi hanno creato cultura e valori. A parità di obiettivi, vale a dire di qualifiche e titoli, la riforma dovrà valorizzare le peculiarità e le diversità dei percorsi

d'istruzione e formazione professionale. Alcune regioni nel modo di organizzare tali percorsi lasciano intravedere un tentativo d'omologazione di tutta la varietà dei progetti esistenti. Potrebbe nascere un nuovo centralismo, non più statale, ma regionale. Questo sarebbe più pernicioso del precedente, in quanto più vicino a chi opera. È importante ricordare che, accanto al principio di sussidiarietà verticale, che chiede allo stato di non intervenire là dove le soluzioni possono essere trovate ai livelli territoriali più vicini al cittadino, esiste anche una sussidiarietà orizzontale, che chiede alle pubbliche istituzioni di non sostituirsi alla società civile in ciò che sa fare e organizzare. Da questo principio prende forza l'autonomia delle istituzioni scolastiche e formative, che sono le prime responsabili dell'attività che svolgono e hanno in sé capacità di crescita e miglioramento.

