

In questi anni, l'editoriale di "Rassegna CNOS" ha cercato di monitorare, valutare e sostenere i processi di cambiamento che hanno investito il sistema educativo italiano, e in special modo la formazione professionale (FP) regionale.

Nella circostanza, cogliamo l'occasione per ringraziare l'ing. Stefano Colombo che, nei nove anni del suo mandato, ha curato questi interventi sintetizzando il pensiero della Federazione CNOS-FAP e formulargli gli auguri per il nuovo incarico che svolgerà nella Regione Piemonte, in qualità di Delegato Regionale.

Le prospettive di una riforma in un momento di debolezza del Governo

Anche in questa legislatura, al primo confronto serio con un test elettorale, il Governo entra in un momento di difficoltà, che non può non interessare anche la riforma del sistema educativo. Inoltre, la crisi finanziaria attuale rende difficile pensare a una riforma da realizzare senza investimenti.

Nell'opposizione, poi, il modo di valutare la riforma del sistema educativo italiano presenta visioni molto diverse. Vi è chi vorrebbe che, in caso di vittoria elettorale, fossero abrogate tutte le leggi di riforma promosse dall'attuale maggioranza, a cominciare da quelle relative alla riforma della scuola, e chi pensa di dovere solo migliorare le riforme. L'attuale opposizione, per quanto riguarda la scuola, dà la sensazione di partire da un dogma, che ritiene incontestabile: l'istruzione, che è la parte ritenuta più importante nel processo educativo, può essere affidata solo alla scuola.

Perciò in essa le giovani generazioni debbono essere trattenute il più possibile. Per questo, prima dei sedici anni di età, i percorsi di FP non solo non sarebbero opportuni, ma addirittura dannosi. Il perché di tanta sicurezza sulla necessità che i giovani, per il loro bene, frequentino la scuola almeno per dodici anni è difficile da capire. Infatti, esaminando quanto avvenuto in questi anni, si sa che non basta prolungare l'obbligo scolastico per costringere gli adolescenti ad andare a scuola e tanto meno ad imparare. Basta constatare che esiste ancora un certo numero di adolescenti che non conseguono la licenza media dopo quarant'anni dall'innalzamento dell'obbligo scolastico ai quattordici anni. Anche l'abrogata legge 9/99, innalzando l'obbligo al quindicesimo anno di età, ha aumentato le iscrizioni alla scuola secondaria, ma, per molti di coloro che si sono iscritti soltanto a

motivo della legge, la permanenza è stata inutile o anche dannosa. I prosciolti dall'obbligo per il solo motivo di aver compiuto il quindicesimo anno sono stati in numero rilevante, come ha messo in luce l'analisi delle iscrizioni ai percorsi biennali dell'obbligo formativo: chi ha intrapreso tali percorsi dopo avere frequentato un anno di secondaria superiore, nella maggior parte dei casi, non era stato promosso o aveva abbandonato la frequenza durante tale anno.

La necessità di frequentare percorsi scolastici per il primo biennio del secondo ciclo prescinde dalla rilevazione della realtà e parte dalla convinzione indimostrabile che solo un approccio deduttivo alla conoscenza sia autentico. Non importa che l'Europa percorra altre strade. Non interessa che, nel marzo 2001, il Consiglio Europeo abbia posto tra i suoi obiettivi la realizzazione di un sistema di istruzione e formazione organizzato sulla qualità; non si tiene conto che la Dichiarazione di Copenaghen chieda una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e FP: l'unica cosa importante è che i giovani in Italia non possano iscriversi alla FP.

Se la scuola italiana, a confronto di quelle delle nazioni nelle quali esistono consolidati percorsi di FP iniziale (cfr. la Germania), fosse veramente più produttiva in termini di cultura, potremmo non contestare queste prese di posizione. Ma l'indagine empirica presentata nel 2002 dall'OCSE e conosciuta come P.I.S.A., prendendo in esame le competenze dei giovani a quindici anni (perciò prima che i nostri alunni potessero entrare nella FP), pone l'Italia al ventiseiesimo posto. Per quanto riguarda la comprensione della lettura, l'Italia si situa tra il diciannovesimo e il ventiquattresimo posto, a secondo delle scale utilizzate: il che non è il massimo se si continua ad insistere che per non perdere le radici umanistiche della nostra cultura non ci si deve iscrivere precocemente alla FP!

Se anche frequentando la scuola le conoscenze medie dei nostri ragazzi sono inferiori a quelle dei coetanei della maggior parte dei Paesi industrializzati, non si capisce quale pericolo per la loro formazione culturale successiva debba risiedere nel frequentare la FP!

Non si comprende perché proprio i partiti di sinistra, che dovrebbero essere più sensibili al sociale e attenti ai giovani con maggiori difficoltà, invece di cercare soluzioni innovative per motivarli allo studio siano così attaccati ad una loro scolarizzazione forzata e ostili alla FP come strumento di un'educazione che si fonda sulla cultura del lavoro e prepara al lavoro. Talora si ha l'impressione che si voglia discutere di FP per evitare il problema fondamentale: quale sarà la sorte dell'istruzione professionale e tecnica?

Negli anni novanta si è assistito alla licealizzazione dei percorsi sia tecnici sia professionali, fino alla legge Berlinguer che li trasformava anche nominalmente in licei tecnici e tecnologici. L'acquisizione di competenze professionali veniva sempre più rimandata e la FP ridotta a supporto integrativo dell'istruzione.

La legge 53/03 introduce come innovazione fondamentale percorsi professionalizzanti di istruzione e formazione professionale, di competenza

regionale in base alla riforma costituzionale. Quale sarà il futuro dei percorsi "professionali" attuali? Se divenissero di competenza regionale in quanto professionalizzanti, in che cosa si distinguerebbero dagli attuali percorsi triennali sperimentali della FP? Che senso avrà ancora parlare di percorsi integrati, se tutti avessero gli stessi obiettivi, cioè qualifiche triennali e, dopo un quarto anno, diplomi professionali?

Se tutti i percorsi "regionali" troveranno standard comuni a livello di competenze di base e anche professionali, le critiche che ora riguardano solo la FP investirebbero tutti questi percorsi.

Sono problemi di grande rilevanza, che non si risolvono ritornando a licealizzare tutti i percorsi, o almeno quelli tecnici. Nemmeno ha senso affermare che fino al sedicesimo anno tutti i percorsi debbono essere di tipo liceale, perché la conseguenza di questa scelta è nota a tutti: la moltiplicazione della dispersione.

Tra l'altro, nei principali Paesi europei viene messa in discussione la convinzione che fino ai sedici anni di età si debba frequentare esclusivamente la scuola e non la FP. La Spagna è ritornata, con la legge del 2002, ad abbassare l'età della scelta a quattordici anni; in Francia, è messo in discussione il "College unique" fino ai sedici anni, a causa della dispersione che produce; in Inghilterra, il "National Curriculum" prevede forti differenziazioni nei percorsi. L'idea centrale dell'uniformità degli ordini di scuola come garanzia di eguaglianza, che è stata alla base delle riforme degli anni settanta, è da ritenersi superata. Diversità di percorsi non significa disuguaglianza, se si mette al centro della riflessione il raggiungimento di standard di competenze e di obiettivi educativi più che l'unicità dei programmi e dei percorsi.

Anche le più importanti riforme varate nella passata legislatura in materia scolastica non vanno nel senso dell'uniformità, ma della differenziazione e di una nuova progettualità educativa. In questo senso può essere letta l'autonomia delle istituzioni scolastiche, che è divenuta norma costituzionale. Anche la legge 62/00 sulla scuola paritaria rompe il pregiudizio che identificava il servizio pubblico scolastico con il servizio statale. Questi elementi, uniti alla riforma costituzionale che ha dato alle Regioni la legislazione primaria in materia di istruzione e FP, sono le premesse della riforma Moratti. Una controriforma del sistema scolastico nel secondo ciclo potrebbe solo portare all'istituzione di un biennio unico, non professionalizzante, di competenza dello Stato, per poi avere dopo questo dei percorsi di istruzione e FP di competenza regionale. Le conseguenze sarebbero esattamente contrarie alle aspettative di chi progetta questo tipo di riforma: una sempre maggiore dispersione delle fasce di giovani socialmente più deboli, come ha dimostrato la precedente legge 9/99 e la situazione dei Paesi europei in cui non si ha differenziazione.

In questo contesto non si capisce con quale criterio alcune Regioni abbiano rifiutato di accettare percorsi di FP sperimentali, imponendo, in modi piuttosto strani, percorsi integrati che probabilmente assommano i possibili difetti dei percorsi scolastici e quelli della FP. Infatti, nonostante la buona

volontà di scuole e di Centri, i giovani si trovano di fronte ad approcci educativi e didattici non omogenei, aumentando le difficoltà che, invece di facilitare il loro apprendimento, incrementano le difficoltà. Agenzie ed Enti di FP, inoltre, vedrebbero ridursi il loro ruolo a quello di addestratori pratici: il percorso educativo sarebbe progettato partendo dalla premessa che solo la scuola dà la cultura, perché questo è il suo compito, mentre la FP fornisce competenze pratiche, perché solo questo saprebbe fare. Espressioni quali "cultura del lavoro", "formazione ai ruoli professionali", "proposta formativa di un Ente" non avrebbero alcun senso: forse sarebbe opportuno rileggere alcuni articoli della legge 845/78, votata allora da tutti gli schieramenti politici, per capire come questo modo di concepire la FP rappresenti una regressione culturale.

Lo schema di decreto legislativo sull'INVALSI

La serie dei decreti legislativi attuativi della legge 53/03 continua ad arricchirsi. Dopo l'emanazione del decreto sul primo ciclo, il Governo ha approvato tre schemi di decreto, che sono in attesa di approvazione definitiva dopo l'iter stabilito. Ci soffermiamo, non avendolo preso ancora in considerazione in precedenti editoriali, sullo "Schema di decreto legislativo concernente la istituzione del Servizio Nazionale di valutazione del sistema di istruzione e di istruzione e formazione nonché riordino dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53" approvato dal Consiglio dei Ministri il 23 marzo 2004. Alcuni presupposti possono aiutare la comprensione del testo dello schema. Tra questi, emerge la dimensione personalistica e sociale del valore del capitale umano che è valutato. Il partire dal valore della persona permette un'impostazione complessiva della valutazione lungo tutto l'arco della vita, senza fermarsi alla pura misurazione delle dimensioni che mettono in risalto i risvolti economici della formazione.

Inoltre, le disposizioni riconoscono le competenze dei docenti nella valutazione degli studenti e delle scuole nella gestione per la qualità. Il servizio di valutazione esterna, infatti, ha come fine il permettere il confronto tra classi e scuole su alcuni risultati degli apprendimenti degli studenti e di rilevare la qualità complessiva dell'offerta formativa. Questo consente di portare le scuole all'autovalutazione e di garantire i livelli essenziali delle prestazioni, con riferimento anche al sottosistema dell'istruzione e della FP.

La valutazione è affidata all'INVALSI, Ente autonomo di ricerca, soggetto alla vigilanza del MIUR.

Analizziamo alcuni punti particolari dello schema di decreto.

L'art. 1, "Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione e di formazione", al primo comma precisa che obiettivo di tale sistema è "di valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione e di istruzione e formazione professionale, inquadrando la valutazione nel

contesto internazionale". Nello stesso comma, emergono alcune difficoltà legate al sistema della FP. Per "la formazione professionale tale valutazione concerne esclusivamente i livelli essenziali di prestazione come definiti ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera c) e comma 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53 e deve essere effettuata tenuto conto degli altri soggetti istituzionali che già operano a livello nazionale nel settore della valutazione delle politiche nazionali finalizzate allo sviluppo delle risorse umane". Sia le Regioni sia, a livello nazionale, il MLPS si riservano di poter continuare il loro lavoro di monitoraggio e valutazione sui risultati dei percorsi di FP, che si estendono a tutto l'arco della vita lavorativa e non soltanto alla formazione iniziale finalizzata all'ingresso nel mondo del lavoro. Il secondo comma precisa che al raggiungimento degli obiettivi fissati concorrono le istituzioni scolastiche e formative, che, inoltre, "forniscono all'Istituto nazionale di valutazione i dati dallo stesso richiesti".

L'art. 2, per il conseguimento dei fini sopra descritti, riordina il già esistente INVALSI, che ridefinisce come "Istituto Nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e di formazione" (comma 1), "ente di ricerca con personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia amministrativa, contabile, patrimoniale, regolamentare e finanziaria" (comma 2), "soggetto alla vigilanza del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca" (comma 3). Il MIUR stabilirà con una propria direttiva "relativamente al sistema dell'istruzione" le priorità dell'Istituto di valutazione, mentre le linee guida relative al sistema dell'istruzione e formazione professionale sono definite d'intesa con la Conferenza Unificata (comma 3). Il sommarsi di competenze diverse nella stessa materia, in modo speciale dopo le modifiche costituzionali, rende evidente la difficoltà di creare un efficace sistema nazionale, soprattutto se continueranno a prevalere le contrapposizioni di schieramento politico nel raggiungere i necessari accordi istituzionali.

L'art. 3 descrive i compiti dell'INVALSI: in particolare esso "effettua verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti e sulla qualità complessiva dell'offerta delle istituzioni di istruzione e di istruzione e formazione professionale, anche nel contesto dell'apprendimento permanente" (comma 1, lettera a), "predispone, nell'ambito delle prove previste per l'esame di Stato conclusivo dei cicli di istruzione, per la loro scelta da parte del Ministro, le prove a carattere nazionale" (comma 1, lettera b). Vengono inoltre precisate altre possibili attività che l'Istituto può svolgere.

Il comma 2 precisa: "Gli esiti delle attività svolte ai sensi del comma 1 sono oggetto di apposite relazioni del Ministro" e "possono segnalare indicatori ritenuti utili al miglioramento della qualità complessiva del Sistema". Anche per questo articolo esistono le solite precisazioni quando si tratta di istruzione e formazione professionale.

Per il resto, lo schema di decreto legislativo stabilisce la struttura dell'Istituto e i suoi vari organi, la dotazione di personale, il patrimonio e le risorse finanziarie. Il Presidente è proposto dal Ministro dell'Istruzione Università e Ricerca e nominato, su delibera del Consiglio dei Ministri, dal Presidente della Repubblica; i cinque membri del Comitato direttivo sono nominati dal

MIUR; tra loro uno è designato dal MLPS e uno dalla Conferenza Stato-Regioni.

La possibilità di usufruire di alcune unità di personale comandato proveniente dalle Amministrazioni pubbliche, in particolare della scuola, potrebbe forse delineare un limite all'autonomia dell'Istituto.

Il decreto sulla formazione dei docenti

Il Decreto Delegato ex art. 5 della legge 53/03 sulla formazione dei docenti è ancora allo studio e di esso non si hanno che delle ipotesi di stesura.

L'articolo 5 della legge fissa alcuni punti riguardanti la formazione iniziale e continua dei docenti. La formazione dei docenti della scuola dell'infanzia, del primo ciclo e del secondo ciclo è di pari dignità e si svolge essenzialmente nelle Università attraverso la frequenza di corsi di laurea specialistica e di corsi accademici di 2° livello preordinati all'acquisizione delle competenze disciplinari, pedagogiche, didattiche, relazionali e organizzative.

Nel trattare delle modalità essenziali della formazione iniziale e del profilo dei docenti del sistema dell'istruzione e formazione professionale sorgono problemi: i requisiti richiesti ai formatori e ai docenti concorrono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del sistema, per questo sono di competenza statale. Il MIUR, di intesa con il MLPS e la Conferenza Unificata, determina perciò gli insegnamenti e le aree disciplinari che assicurano la valenza nazionale dei titoli e delle qualifiche.

È pensabile che per operare in alcune aree, ad esempio buona parte di quelle fissate nell'Accordo del 15 gennaio 2004, cioè l'area dei linguaggi, l'area scientifica, tecnologica e storico-socio-economica, sia richiesta ai formatori e docenti una formazione iniziale non dissimile da quella richiesta per gli insegnanti dei licei. Però, per un notevole numero di formatori, che operano in aree specialistiche tecnico pratiche, un percorso del genere sarebbe improponibile, pena lo snaturamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale. Anche la formazione degli insegnanti nelle aree "comuni" sarebbe opportuno fosse sviluppata in percorsi universitari appropriati (in Germania la formazione degli insegnanti della Berufshule viene attuata in appositi percorsi universitari), perché il percorso di istruzione e formazione professionale risulti omogeneo e non la giustapposizione di un pezzo di istruzione di tipo liceale a un percorso di tipo pratico, quasi di "apprendistato".

La situazione dei docenti presenti oggi nella scuola, e in special modo il grande numero di precari, la diminuzione degli allievi dovuta a cause demografiche impongono di stabilire norme precise per limitare l'accesso alla professione docente. Questo fatto non deve mettere in ombra che al centro della riforma del sistema scolastico non si debbono porre i problemi degli insegnanti, ma gli alunni; in caso contrario, si trascineranno negli anni i problemi, aggravandoli invece di risolverli.

I corsi di laurea specialistici sono affidati alle Università, magari in accordo tra loro e con il concorso di più facoltà. Saranno i regolamenti di Ateneo a disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di un'apposita struttura come "Centro di servizio per la formazione degli insegnanti", di cui saranno fissati i compiti.

Per l'accesso all'insegnamento è necessario svolgere attività di tirocinio, con assunzione di insegnamento e la supervisione di un tutor. Si accede quindi ad un contratto di formazione lavoro, riservato ai laureati e ai diplomati specialisti, abilitati, iscritti in apposito albo regionale.

Per la formazione permanente degli insegnanti verranno creati centri di eccellenza, sempre legati agli Atenei che svolgono la formazione iniziale, in accordo con altri Enti formativi. Sono ignorate tutte le possibilità di formazione che una istituzione scolastica autonoma potrebbe liberamente decidere di utilizzare per la formazione continua.

I principi enucleati dipendono essenzialmente da quanto già fissa l'art. 5 della legge. Si spera che la formazione degli insegnanti e la loro assunzione porti a un miglioramento della scuola italiana e della funzione docente.

L'ISFOL

In questo ultimo periodo è giunto al termine il processo di trasformazione dell'ISFOL, che, dopo un periodo piuttosto lungo di gestione commissariale dovuta al cambio di Statuto, ha trovato il suo assetto definitivo. La composizione del nuovo Consiglio di Amministrazione dell'Ente rende evidenti i cambiamenti istituzionali maturati in questi anni e, soprattutto, l'importanza assunta dalle Regioni e anche dal MIUR nel complesso dei temi su cui l'ISFOL esprime la sua competenza. Gli scopi istituzionali dell'Ente sono, infatti, le attività di ricerca e studio, sperimentazione, assistenza tecnica in materia di fabbisogni formativi, qualificazione, struttura delle professioni, professionalità emergenti; programmazione e progettazione formativa, offerta di formazione, rapporti tra sistemi formativi, valutazione; aspetti curricolari, metodologici, didattici e normativi, multimedialità; politiche dell'impiego e specifiche sezioni e fasce del mercato del lavoro.

È stato nominato presidente Sergio Trevisanato, già Commissario Straordinario presso lo stesso Ente dal maggio al giugno scorso e Dirigente nell'ambito della FP in Veneto.

Il periodo di grandi innovazioni che sta attraversando il sistema scolastico e formativo richiede l'apporto di tutti: ci auguriamo che l'ISFOL possa continuare e accrescere la propria capacità di supporto alle trasformazioni che in questi anni particolarmente il sistema della FP iniziale, superiore, continua e permanente sta affrontando.

Infatti, le vicende del "Rapporto ISFOL" in questi ultimi due anni hanno messo in luce una situazione di difficoltà: del "Rapporto 2002" nonostante fosse stata annunciata, non si è avuta la presentazione; del "Rapporto 2003" è stata fatta una presentazione a un gruppo ristretto di esperti e molto in

grave ritardo, (essendo stato stampato nel marzo 2004.). Ci auguriamo che a novembre possa essere disponibile il "Rapporto 2004", come importante supporto e stimolo a quanti lavorano nel settore in questi momenti di grandi trasformazioni.

Carta qualità della formazione professionale iniziale per i giovani dai 14 ai 18 anni

L'Area Sistemi Formativi dell'ISFOL ha elaborato, sulla base del confronto con le esperienze di Enti e Associazioni di Enti di FP rappresentativi a livello nazionale, la "Carta qualità della formazione professionale iniziale per i giovani dai 14 ai 18 anni.". Essa rappresenta un impegno da parte di tutti gli Enti ad assicurare qualità nelle attività formative, delineandone i requisiti e rendendoli trasparenti per i soggetti che sono potenziali utilizzatori della FP iniziale, in particolare giovani e famiglie. La "Carta" si propone di rendere evidente che la FP costituisce una componente essenziale del secondo ciclo del rinnovato sistema educativo italiano. I percorsi della FP iniziale si sviluppano a partire dalla domanda dei giovani e delle famiglie, assicurando il diritto a scelte reversibili in un sistema educativo e formativo aperto e flessibile. Descrive la qualità pedagogica e didattica, che permette di raggiungere i risultati secondo gli standard definiti. Inoltre precisa la qualità organizzativa delle sedi formative: sono comunità educative e luoghi di apprendimento, in cui sono presenti diverse figure professionali ed équipe di formatori in grado di orientare e guidare i giovani attraverso un vero processo formativo.

Il breve ed elegante libretto che l'ISFOL ha stampato, presentato e messo a disposizione degli operatori della FP costituisce un importante punto di riferimento sia per gli Enti sia per i destinatari del servizio formativo, ma anche per chi in sede politica deve promuovere una collocazione più visibile del sistema formativo italiano, molte volte poco apprezzato più per non conoscenza che per i limiti che alcune volte può mostrare.

La presentazione dei risultati della ricerca Excelsior

A partire dal 1996, Unioncamere (Unione italiana delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura) aggiorna i dati del suo sistema informativo "Excelsior" per l'occupazione e la formazione attraverso un'indagine che consente di leggerne nel tempo trasformazioni e tendenze. Il 22 giugno 2004 sono stati presentati e interpretati i dati con riferimento all'indagine condotta relativamente sulle previsioni occupazionali e professionali delle imprese per il 2004. Per quanto riguarda i livelli formativi attesi dalle imprese, l'ultima indagine segnala la riduzione della domanda di lavoratori con qualificazione minima, la contenuta richiesta di qualifiche professionali e di diplomi e la crescita della richiesta di laureati. Questo fatto

rappresenta un'inversione di tendenza rispetto ad anni precedenti, in cui la richiesta di lavoratori con qualificazione minima era in crescita. La variazione, però, è ancora troppo piccola per pensare ad un cambio stabile di tendenza. Inoltre, l'indagine "Excelsior" si riferisce alle previsioni occupazionali delle imprese: sarà necessario confrontare i dati con quelli che verranno rilevati al termine del periodo, anche se l'esperienza di anni conferma che le tendenze rilevate nell'indagine sulle previsioni non si discostano in modo sensibile dalle rilevazioni alla fine del periodo.

La ricerca mette in evidenza il diffondersi della formazione continua nelle imprese. Inoltre è un fatto significativo che ormai un'impresa su dieci ospita regolarmente stage e tirocini formativi, in maniera più marcata nel Centro Nord.

Per quanto riguarda i saldi occupazionali, è prevista una crescita limitata e non omogenea di occupati nelle varie aree e nei vari settori. Inoltre continua ad essere elevata la percentuale di assunzioni che prevedono esperienza lavorativa generica o specifica del settore, di fronte ad una diminuzione di richiesta di operai specializzati: si ha un aumento solo per conduttori di impianti e macchinari, addetti alle macchine utensili e movimento terra.

Bastino questi accenni per destare l'interesse per i dati che il sistema "Excelsior" mette a disposizione anche di coloro che, attraverso la FP, mirano a rispondere alle attese formative dei giovani in modo che trovino meno difficoltà nel momento di entrare nel mondo del lavoro.

