

*Anche in questi ultimi mesi dell'anno, la vita associativa della Federazione CNOS-FAP evidenzia una particolare attenzione agli eventi che, soprattutto in ambito politico-legislativo, determinano significative ricadute nel sistema educativo e formativo del nostro Paese.*

*Su alcuni di questi eventi sembra opportuno fare cenno esplicito anche in questo editoriale della Rivista "Rassegna CNOS", al fine di consentire una socializzazione e un confronto dei criteri di analisi da sottoporre ai lettori, nonché ai responsabili e agli operatori presenti nelle sedi della Federazione medesima.*

*Il 14 ottobre 2005, il Consiglio dei Ministri (CdM) ha deliberato provvedimenti particolarmente importanti per l'innovazione e la riforma del nostro sistema educativo di istruzione e formazione:*

- 1) su proposta del Ministro per le Politiche Comunitarie, il Governo ha approvato il Piano italiano per la crescita e lo sviluppo (PICO) che indica le riforme, le misure e gli interventi nazionali programmabili per perseguire gli obiettivi dell'Accordo di Lisbona del 2000 e rinnovarne le potenzialità per la crescita dell'Unione europea;*
- 2) su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Governo, dopo aver acquisito i pareri della Conferenza Unificata (15 settembre 2005) e delle sette Commissioni di Senato (28 settembre 2005) e Camera (11 ottobre 2005), ha approvato in via definitiva:
  - a) il Decreto legislativo n. 226 relativo alle "Norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione" (pubblicato in G.U. n. 257 del 04.11.2005);*
  - b) il Decreto legislativo n. 227 relativo alle "Norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento" (pubblicato in G.U. n. 257 del 04.11.2005).**

*Con riferimento all'ordinamento complessivo del secondo ciclo e in analogia alle "Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati dei percorsi liceali", approvate dal Governo per il sottosistema dell'istruzione, le Regioni, competenti in maniera esclusiva nel sottosistema di istruzione e formazione professionale, sono chiamate, a loro volta: 1) ad elaborare proprie "Indicazioni per i piani di studio personalizzati per i percorsi di istruzione e formazione professionale", che dovranno assicurarne la coerenza nei confronti del Profilo educativo culturale e professionale dello studente a conclusione del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e*

formazione; 2) a garantire, inoltre, che i titoli e le qualifiche professionali di differente livello, rilasciati dalle Regioni, abbiano una spendibilità nazionale ed europea.

Pertanto, Unione europea, Stato e Regioni, nel rispetto delle relative competenze, saranno responsabili di questo lungo ed articolato processo riformatore del complessivo sistema educativo.

Nel presente editoriale si intende, da una parte, offrire una panoramica informativa essenziale sulla problematica richiamata, dall'altra, indicare alcune proposte per contribuire a facilitare il processo della riforma, nella convinzione che il cambiamento vero avverrà non solo attraverso provvedimenti legislativi, ma anche e soprattutto attraverso il coinvolgimento dei soggetti e degli operatori che agiscono all'interno del sistema educativo italiano.

## **1. Tendenze in atto delle politiche comunitarie e nazionali per la formazione**

### 1) Il dopo Lisbona 2000

Nel primo semestre di quest'anno, il Consiglio europeo ha varato la revisione della strategia di Lisbona. A cinque anni di distanza dal noto Consiglio del 2000, in cui si fissò l'obiettivo di costruire un'economia europea basata sulla conoscenza dinamica e competitiva a livello mondiale, sono stati analizzati limiti e difficoltà conseguenti ai mancati livelli di crescita, alle implicazioni dell'allargamento, ai processi di globalizzazione dell'economia, alle tendenze demografiche all'invecchiamento della popolazione e alle nuove caratteristiche dei fenomeni di esclusione sociale. Ne è derivata una rivisitazione delle linee operative delineate nel primitivo documento strategico di Lisbona, che fanno riferimento a due obiettivi che si sostengono reciprocamente: crescita e occupazione. Conseguentemente, gli Stati membri, a partire dall'ottobre 2005, hanno dovuto elaborare e presentare specifici "Piani nazionali per la crescita e l'occupazione", contenenti le scelte e le indicazioni relative alle strategie definite per il conseguimento di tali obiettivi.

L'Italia, come già accennato, il 14 ottobre 2005 ha presentato il "Piano italiano per la crescita e lo sviluppo" (PICO), un programma integrato di crescita e occupazione. Si tratta di un insieme di scelte compiute dal nostro Paese per far avanzare la frontiera della conoscenza e della tecnologia su quanto è stato fatto finora in attuazione della strategia di Lisbona. Cinque sono gli obiettivi dichiarati: 1) l'ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese, 2) l'incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica, 3) il rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano, 4) l'adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali, 5) la tutela ambientale.

*La rivisitazione della strategia di Lisbona si sta, dunque, incrociando con il parallelo avvio della riforma della politica di coesione, e, quindi, con la nuova programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013. Tuttavia, il processo di riforma si scontra in primo luogo con la difficoltà di trovare un accordo sul bilancio dell'Unione, ormai allargata a 25 e prossimamente a 27 Stati membri, e quindi di giungere ad una quantificazione delle risorse da destinare alle politiche di coesione. Alla fine del mese di ottobre, ciò che pare certo è il taglio consistente delle risorse. È in corso, a livello europeo, anche il negoziato sui nuovi testi regolamentari che dovranno definire da un lato la struttura della nuova programmazione, dall'altro obiettivi e campi di intervento dei suddetti Fondi strutturali. L'assetto strategico che si sta prefigurando è ormai abbastanza chiaro. Il nuovo "Obiettivo 1" (convergenza) riguarderà in Italia quattro Regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Puglia, Calabria e Campania), mentre Basilicata e Sardegna godranno del sostegno transitorio. Le altre Regioni faranno riferimento all' "Obiettivo 2" (competitività regionale e occupazione). Ci sarà un unico "Quadro strategico nazionale" per gli "Obiettivi 1 e 2" e dei programmi operativi monofondo in ciascuna Regione. Il Ministero dell'Economia e gli Assessorati regionali alla programmazione assumeranno un ruolo rilevante di coordinamento strategico e operativo. Questi elementi portano più facilmente a comprendere le conseguenze possibili sul piano della nuova programmazione del Fondo sociale europeo e sui possibili riflessi nei Paesi membri.*

## 2) Riflessi sulla situazione italiana

*Gli scenari europei appena abbozzati sembrano sufficienti per comprenderne le ricadute sulla situazione italiana che da molti è definita "complessa" e contraddistinta da segnali di "incertezze" per l'intrecciarsi di più fattori.*

*Generalmente vengono segnalati come elementi di complessità:*

- a) *in primo luogo, il difficile percorso delle riforme, sia quello della Legge 30/2003, che vuole riformare il mercato del lavoro, sia quello legato all'attuazione della Legge 53/03, il cui Decreto attuativo relativo al secondo ciclo è stato approvato dal CdM, nonostante il mancato accordo delle Regioni;*
- b) *in secondo luogo, la riforma dei Fondi strutturali, con una consistente diminuzione di risorse del Fondo sociale europeo e che, nel contesto di risorse regionali complessive sempre più scarse, costringerà le Regioni a dare priorità, nei nuovi "Programmi operativi", a scelte selettive.*

*La ristrettezza delle risorse potrebbe spingere a ridurre le azioni di politica per il lavoro e la formazione, data anche l'opinione diffusa che tali politiche non "pagano" in termini di consenso o i diffusi luoghi comuni, veri o presunti, di inefficienza, inefficacia, scarsa qualità e ancor più, scarsa credibilità del complesso dei soggetti che le rappresentano. Non mancano, infine, coloro che sottolineano come fattore di incertezza la imminente scadenza elettorale.*

*Forse non sarebbe inutile, da questo punto di vista, condurre una attenta riflessione su quanto si sia effettivamente riusciti a realizzare nelle diverse realtà regionali, con la passata programmazione 2000-2006 dei suddetti Fondi, mettendo a disposizione ingenti finanziamenti utilizzabili anche per razionalizzare i sistemi formativi, per potenziare i dispositivi di una loro efficacia a soddisfare i reali fabbisogni dei territori e dei relativi sistemi produttivi, per introdurre sistemi adeguati a garantire la qualità degli operatori, per avviare procedure di accreditamento finalizzate a selezionare realmente gli organismi attuatori di iniziative formative, per introdurre sistemi di valutazione dei risultati in grado di offrire indicazioni utili alla scelta di strumenti operativi coerenti.*

*Anche se non sono pochi coloro che rilevano un incremento positivo complessivo dell'offerta formativa, risulta tuttavia evidente una rilevante disomogeneità tra i diversi contesti territoriali. Il Mezzogiorno, infatti, viene collocato tra le posizioni della bassa classifica e ancora in condizioni del tutto inadeguate per avviare il processo formativo di qualità.*

*La natura diversificata delle fonti di finanziamento e la maggior selettività conseguente alle risorse limitate potrebbero, invece, costituire una nuova opportunità per operare scelte mirate, anche se ciò dovesse comportare una revisione di quelle compiute nella precedente programmazione. La collocazione della formazione professionale iniziale, nel nuovo ordinamento del sottosistema dell'istruzione e formazione professionale nel secondo ciclo, offre certamente l'opportunità di avviare nuovi processi di qualità per assicurare l'auspicata pari e piena dignità degli obiettivi da raggiungere, rispetto a quelli dei percorsi del sottosistema dei licei. Tuttavia, le condizioni per operare tali scelte rimandano ad ulteriori questioni, che schematicamente possiamo già indicare, rimandando ad un approfondimento ulteriore: da un lato, infatti, la pari dignità dei percorsi del secondo ciclo (licei - istruzione e formazione professionale) implica ovviamente pari opportunità e condizioni di finanziamento; dall'altro lato, la riorganizzazione dell'offerta formativa del sottosistema di istruzione e formazione professionale con riferimento a standard nazionali comporta la necessità di affrontare con determinazione le problematiche relative all'accREDITamento dei soggetti attuatori, superando l'attuale situazione di eterogeneità dei requisiti richiesti a tali soggetti.*

*Le due condizioni appena accennate potrebbero trovare sbocchi di soluzione anche attraverso una razionalizzazione dal basso, facendo ricorso ad accordi tra organismi formativi che consentano economie di scala e miglioramenti di qualità, o attraverso una razionalizzazione dall'alto, frutto di scelte regionali legislative e normative di ridisegno dell'offerta educativa dei due sottosistemi del secondo ciclo, presenti sul proprio territorio.*

*Al di là delle scelte operative o di rivisitazione delle riforme in atto, si impone, comunque, a tutte le forze politiche di porre con urgenza l'istruzione e la formazione professionale come "priorità strategica" dei propri programmi nazionali e regionali.*

*In tale contesto, la formazione professionale iniziale deve trovare connotazioni istituzionali e ordinamentali che fanno riferimento agli*

*obiettivi esplicitati nelle scelte strategiche del lifelong learning, che richiedono pluralità di tipologie di interventi, nel rispetto delle diversità di apprendimento di cui sono portatori i destinatari. Le istituzioni di formazione professionale (CFP), in questo quadro, sono nella necessità di innovare la propria identità pedagogica e didattica se intendono attivare percorsi di qualità nella formazione professionale iniziale, consolidandone la valenza educativa e radicando ulteriormente il legame con il territorio e i relativi processi produttivi, anche attraverso l'interazione con il sistema dell'istruzione e con i servizi per l'impiego, il servizio di orientamento, ecc.; d'altra parte, anche nei percorsi di formazione professionale superiore e continua gli obiettivi del lifelong learning richiedono l'adozione di nuove strumentazioni e di adeguate risorse umane. Si impone, quindi, una scelta: dove possono collocarsi i diversi CFP e in quali filiere intendono qualificare la propria offerta formativa? Ovviamente, le risposte sollecitano direttamente gli Enti di formazione professionale e i diversi responsabili dell'offerta formativa sui rispettivi territori.*

## **2. La riforma del sistema educativo di istruzione e formazione**

### 1) Il quadro ordinamentale

*Come già accennato, l'approvazione definitiva, da parte del CdM, del Decreto sul secondo ciclo completa il quadro delle norme che danno attuazione alla Legge 53/03 nel sottosistema dei licei e in quello dell'istruzione e formazione professionale. Tale decretazione autorizza il Ministro, Letizia Moratti, ad affermare, nel comunicato stampa del 14 ottobre 2005, che "viene ridisegnato dopo 80 anni il secondo ciclo di istruzione e formazione, articolato in percorsi liceali che rilasciano diplomi liceali e percorsi di istruzione e formazione professionale che rilasciano qualifiche e diplomi professionali".*

*Infatti la Legge 53 del 2003 prevedeva varie deleghe. Con quest'ultimo provvedimento il CdM ha completato il suo compito.*

### 2) Considerazioni sul cammino che ci attende per l'attuazione progressiva dell'ordinamento

*"Rassegna CNOS" ha da sempre seguito l'iter della riforma, e, recentemente, data la sua rilevanza, ha editato anche un apposito numero monografico (cfr. n. 2 del 2005) sui temi relativi allo schema di decreto legislativo riguardante il secondo ciclo. In questo editoriale ci si limita, pertanto, ad offrire alcune considerazioni per aiutare il lettore – almeno questo è il nostro intento – a seguire la progressiva e complessa attuazione della riforma, dal momento che i provvedimenti approvati riguardano prevalentemente l'assetto "ordinamentale".*

A) Soddisfazione o delusione nei confronti del progetto riformatore elaborato dalla legge 53/03?

*Dopo l'approvazione degli ultimi Decreti legislativi previsti dalla Legge 53, la domanda sopra formulata, oltre che spontanea, appare del tutto legittima. Più che le valutazioni positive o negative globali, sembrano più pertinenti e condivisibili le opinioni di quanti collocano questo processo riformatore in un quadro più ampio. Il sistema educativo di istruzione e formazione, come già accennato, non può più essere concepito al di fuori di priorità politiche allargate e sempre più integrate; profondi cambiamenti, infatti, sono già avvenuti nel sistema educativo italiano a seguito dell'introduzione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche; anche la formazione professionale di competenza regionale ha subito profondi cambiamenti a partire dalla legislazione più recente, la Legge 196 del 1997 (Norme in materia di occupazione) prima e la Legge 144 del 1999 (Obbligo formativo) poi; anche la riforma costituzionale sta introducendo elementi di profondo cambiamento del complessivo sistema educativo italiano. La "Riforma Moratti", in sintesi, può essere meglio valutata se si tiene presente la complessità di questo scenario in fieri. Interrompere il processo avviato sembra ai non pochi attenti osservatori ricominciare un'ulteriore fase riformatrice che porta ad innescare il perverso meccanismo di affidare le riforme alle maggioranze politiche di turno. Sembra condivisibile, quindi, assumere una posizione responsabile che parta da una valutazione complessiva del progetto riformatore come una utile sintesi politica, a cui far seguire, nell'immediato futuro, non un altro progetto di "grandi riforme" (Casati nell'Ottocento, Gentile nel Novecento), ma scelte che assicurino un processo di rinnovamento che parta da un'attenta analisi dei bisogni formativi e, con accordi e concertazioni mirate su punti qualificanti, possa acquisire progressivi miglioramenti e aggiustamenti di risultati, nella consapevolezza che nella società attuale italiana nessuna riforma può essere autosufficiente e definitiva, ma si presenta sempre, nella sua complessità, come dinamica e relativa.*

B) Alcune note per procedere all'attuazione dell'ordinamento del sottosistema di IeFP

*Sembra opportuno, in coerenza con gli orientamenti esplicitati, procedere ad ulteriori considerazioni sull'ordinamento approvato negli ultimi Decreti legislativi in relazione: al concetto di formazione della persona, alla finalità educativa dei sottosistemi del secondo ciclo, alla scommessa sull'unitarietà e differenziazione dei percorsi nei sottosistemi del secondo ciclo, alla sfida italiana per attuare il diritto all'istruzione e formazione fino ai 18 anni.*

a) Il concetto di formazione della persona

*È stata segnalata positivamente innanzitutto la scelta valoriale dell'intero sistema educativo di istruzione e formazione assunta dalla Legge 53 del 2003 e riproposta nella successiva decretazione, dove si indica la formazione della persona umana anche dal punto di vista "spirituale e*

morale”, accanto alla formazione intellettuale e allo sviluppo della coscienza storica. È una scelta qualificante che coinvolge tutti i formatori e gli operatori a guardare la persona (adolescente, giovane...) nella sua integralità, evitando ogni scorciatoia o semplificazione. La persona umana, infatti, è una entità complessa, unitaria e misteriosa. Complessa perché sono molteplici le dimensioni che appaiono nell'essere umano; unitaria perché tutte le dimensioni della persona sono, per così dire, amalgamate tra loro e non semplicemente accostate; misteriosa perché l'essere umano appare sempre irriducibile a qualcosa di quantificabile. La persona umana è, pertanto, antropologicamente trascendente o spirituale. Questa visione di persona è stata recentemente riproposta anche nel “Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa”.

b) La finalità educativa dei sottosistemi del secondo ciclo

È stata più volte sottolineata positivamente anche la collocazione della unitarietà del sistema di istruzione e formazione nella “finalità educativa”. Alcune considerazioni sollecitano tutti a ritenere urgente corrispondere a questa scelta. Mentre nelle società del passato, infatti, l'educazione ha sempre rappresentato un “compito”, per la società attuale sta diventando una vera “sfida”. Se fino a ieri sembrava quasi scontato che una generazione dovesse farsi carico dell'educazione dei “nuovi venuti”, secondo la tradizione ereditata dai padri, oggi, questa convinzione non appare sempre evidente. Gli ambienti formativi sembrano aver accantonato qualsiasi pretesa di assumere un ruolo educativo al servizio dei valori fondamentali della comunità, optando invece per una posizione di galleggiamento sempre più affannoso in un mare di incertezze. Se a questa situazione si aggiungono, come molti esperti sottolineano, forme di crisi che attanagliano la famiglia e gran parte del corpo docente e dei formatori, si hanno motivazioni sufficienti per affermare che l'educazione si ripropone oggi come una vera sfida più che un semplice compito.

Il tema educativo, inoltre, merita una ulteriore riflessione legata alle sollecitazioni che provengono dall'indagine OCSE-PISA. La filosofia sottesa all'indagine mira a trasformare il sistema educativo da “sistema organizzato per l'insegnamento” ad “ambiente di apprendimento” capace di portare gli studenti ad utilizzare i saperi scolastici per crescere come persone che vivono nell'attuale società complessa. Questo approccio merita, tuttavia, attenzione perché, se estremizzato, potrebbe portare a considerare formazione solo quella che prepara il giovane ad entrare nel mondo del lavoro, in un'ottica strumentale del sapere, gerarchizzando così, con nuove motivazioni, le discipline o le aree disciplinari e perdendo di vista, ancora una volta, quella finalità prima della formazione che consiste nella costruzione della persona integrale del giovane in vista della sua maturazione, dell'autonomia di pensiero e del senso di responsabilità.

c) La scommessa dell'unitarietà e della differenziazione dei percorsi  
*Un altro banco di prova per l'attuazione della riforma, soprattutto nel secondo ciclo, sta nella sfida di saper coniugare unitarietà e differenziazione dei percorsi all'interno dell'unico sistema educativo. Il principio assunto nella riforma è chiaro: il sistema educativo di istruzione e formazione è unitario, ma, allo stesso tempo, articolato in percorsi liceali e in percorsi di istruzione e formazione professionale. Quali saranno le caratteristiche fondamentali che li renderanno distinti e non separati? Saranno soprattutto due le caratteristiche da assicurare: la "unitarietà", che consiste nel perseguire precisi obiettivi (diplomi liceali da una parte, qualifiche e diplomi professionali dall'altra); la "differenziazione degli apprendimenti", che consiste nelle diverse modalità messe in atto per raggiungere questi obiettivi: queste costituiranno il vero banco di prova per entrambi i sottosistemi, ma in particolare per il sottosistema dell'istruzione e formazione professionale.*

*È da non dimenticare quanto è accaduto alla scuola media circa le opportunità di flessibilità e di personalizzazione offerte dalla Legge 517 del 1977, praticamente soffocate da istanze di uniformità nazionale dell'offerta. Anche l'esperienza della de-professionalizzazione dell'istruzione professionale statale realizzata intorno agli anni '90, invocata come necessaria per sottrarre gli istituti professionali alla loro tradizionale subalternità rispetto ai licei e agli istituti tecnici, deve far riflettere. Le tentazioni dell'uniformità o della omologazione dei percorsi, invocate per facilitare i passaggi tra sistemi o percorsi e la molta retorica enfatizzata attorno a parole d'ordine quali "equivalenza" o "pari dignità", possono vanificare anche questa sfida. Sembra, infatti, che la scelta di differenziare e caratterizzare l'offerta formativa dell'istruzione e formazione professionale dovrà superare almeno tre delicati esami.*

*Il primo riguarda, come hanno dimostrato molte sperimentazioni dei percorsi formativi triennali, la "definizione dei profili delle figure professionali". Il vero rinnovamento del sottosistema dell'istruzione e formazione professionale sarà, a giudizio di molti, la assunzione della cultura del lavoro come giacimento educativo, culturale e professionale e non una riedizione, anche se in formato minore, della giustapposizione o contrapposizione tra cultura scolastica e attività professionalizzanti. La domanda crescente di iscrizione alla formazione professionale iniziale non sembra motivata dalla "brevità" del percorso ma dalle caratteristiche del percorso formativo, che è meno scolastico e più coinvolgente dal punto di vista dei compiti o problemi da affrontare e risolvere; solo così la cultura del lavoro assume pari dignità in quanto formativa al pari di altre proposte culturali.*

*Il secondo consiste nella "pari dignità" della scelta. Rimandare la scelta dei percorsi del sottosistema dell'istruzione e della formazione professionale ad età successive a quelle operate per le scelte dei percorsi liceali significa riaffermare la superiorità di questi ultimi rispetto ai primi, e creare e consolidare le condizioni perché questo sottosistema non*

decolli. Sono molti a sostenere inoltre che, da un certo punto in poi della vita di un giovane, si potrà discutere quale esso sia ma gli orientamenti attuali sono per abbassarla, l'esigenza di differenziazione dei percorsi diventa così forte che contrastarla in nome di un'istanza di tipo egualitario finisce per produrre effetti perversi piuttosto che virtuosi. Il terzo è costituito dalla "lunghezza del percorso professionalizzante". A concorrere alla differenziazione dei percorsi contribuiranno le Regioni nell'organizzazione della scansione lunga del percorso formativo, ossia come percorso aperto, comprensivo di filiere superiori alla formazione professionale iniziale, ma ad essa agganciati in una prospettiva di formazione per tutto il corso della vita. In futuro si valuterà la scelta operata dai Decreti legislativi, di collocare la quasi totalità della formazione tecnica e professionale all'interno dei licei. Al momento si può affermare che solo una prospettiva di sistema organico renderà il percorso professionalizzante distinto e ambito rispetto a quello dei licei.

d) La sfida italiana per attuare il diritto all'istruzione e alla formazione fino a 18 anni

È ormai un decennio che in Italia si indica l'età dei 18 anni dei giovani come "tappa conclusiva" di una prima formazione iniziale o di base, a prescindere dal percorso o sistema prescelto.

La documentazione politica, socializzata in questo ultimo decennio, evidenzia l'impegno dell'Italia a garantire a tutti, indipendentemente dal sistema prescelto, il conseguimento di un pacchetto di conoscenze e competenze di base o, come vengono oggi meglio definite, di "soglia", di "cittadinanza". Questo impegno, infatti, ha trovato attuazione in due provvedimenti legislativi successivi e complementari: la Legge 144 del 1999 e la Legge 53 del 2003, unitamente al Decreto legislativo n. 76 del 2005. Pur partendo da approcci diversi, tali provvedimenti mirano ad elevare il livello della formazione dei cittadini almeno fino a 18 anni di età. Dodici anni di diritto-dovere, se realmente attuato e sostenuto economicamente, collocano l'Italia, unitariamente al Belgio, al primo posto in Europa.

Entrando nel merito del dibattito, è importante rilevare quanto segue. In primo luogo, le diverse modalità previste per l'assolvimento del diritto-dovere fino a 18 anni. Non sono pochi a ritenere che la scuola, oggi, debba rispondere alle sfide della differenziazione (superando modelli omologanti), determinate da un destinatario che è sempre più disomogeneo e da una presenza crescente di studenti stranieri. Alla sfida dell'utenza giovanile multietnica e disomogenea, diversificata negli stili di apprendimento e nei relativi mondi vitali, si può rispondere solo con una proposta di pluralità di offerte erogate anche da soggetti dotati di specifiche proposte formative. La Legge 53 del 2003 ed il relativo Decreto legislativo 76 del 2005 riconoscono sia la pluralità delle offerte che quella dei soggetti erogatori di tali offerte; sono previste, infatti, più istituzioni formative che concorrono all'assolvimento del diritto-dovere all'interno del

*sottosistema del secondo ciclo: le istituzioni scolastiche, le istituzioni formative (le attuali strutture o sedi dei percorsi di istruzione e formazione professionale accreditate dalle Regioni e dalle Province autonome), nonché le strutture che erogano formazione attraverso l'apprendistato.*

*In secondo luogo, l'obiettivo finale esplicitato in correlazione con l'inizio del percorso. Come sopra accennato, si sostiene da più parti che l'obiettivo strategico da conseguire nella realizzazione del diritto-dovere consista nell'assicurare a tutti i giovani coinvolti conoscenze e competenze di cittadinanza. In altre parole, la vera sfida del diritto-dovere sarà portare tutti, con offerte formative differenziate, al raggiungimento dell'obiettivo finale. In questa ottica non appaiono giustificate le riserve avanzate di quanti vedono il rischio derivante da una scelta precoce prefigurata dalla Legge 53 del 2003. Diversa è l'argomentazione di quanti sostengono l'opportunità di assicurare a tutti i giovani quattordicenni una scelta di percorsi che risultino efficaci per il loro successo formativo e integrale. I sostenitori di tale opportunità si basano soprattutto sia su considerazioni di ordine psicologico (il rispetto dei ritmi dell'età evolutiva), sia sui dati relativi agli esiti della scuola media (elevate percentuali di drop-out), nonché sulle valutazioni positive espresse da molti genitori, docenti e studenti (cfr. Indagine ISTAT socializzata in occasione degli Stati Generali). In questo contesto, i percorsi della formazione professionale iniziale, attivati da decenni e tuttora offerti agli adolescenti del nostro Paese sulla base di una specifica proposta formativa orientata sia all'ingresso nel mondo del lavoro che al recupero scolastico e aperti ad ulteriori percorsi formativi, hanno sviluppato specifiche dimensioni educative, pedagogiche e didattiche che concorrono a costituire un patrimonio di risorse innovative per contribuire a vincere questa sfida.*

### **3. Una prima agenda di impegni prioritari**

*Per assolvere gli impegni strategici, indicati nei Decreti legislativi relativi all'attuazione della Legge 53 del 2003, lo Stato e le Regioni si trovano nella necessità di affrontare e risolvere soprattutto tre importanti questioni.*

#### **1) La definizione delle risorse finanziarie**

*“Al fine di sostenere l'attuazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione nei percorsi sperimentali [...] le risorse statali destinate annualmente a tale scopo sono attribuite alle regioni con apposito accordo in Conferenza unificata, tenendo anche conto dell'incremento delle iscrizioni ai predetti percorsi, da computarsi a partire dall'anno 2002/2003” (D. lgs. n. 76, art. 6, comma 4).*

*Il primo impegno è, pertanto, legato all'incremento della domanda degli*

*allievi e alla ripartizione delle relative risorse finanziarie necessarie. Sembra importante fare cenno ai nuovi criteri previsti per la ripartizione delle risorse in corrispondenza alle linee ordinamentali del Decreto legislativo, che prefigura vari modelli organizzativi per l'attuazione dell'attività formativa: il modello organizzativo integro, il modello formativo arricchito, i modelli cosiddetti destrutturati a favore di categorie più svantaggiate. La destinazione delle risorse non potrà non tenerne conto.*

## 2) La definizione degli standard formativi relativi alle competenze

*Su questa materia, si può condividere una provocazione: si è ancora all'anno zero?*

*Senza richiamare tutta la letteratura prodotta dall'ISFOL su questo tema e volendo riferirci soprattutto ad alcuni testi elaborati negli anni più recenti, si può oggettivamente constatare che Enti di formazione professionale e Regioni hanno ormai elaborato proposte molto vicine agli obiettivi ancora una volta dichiarati nel Decreto legislativo concernente il secondo ciclo (n. 226 del 17.10.05).*

*In una prossima pubblicazione, la Federazione CNOS-FAP si impegna a documentare quanto contenuto in questa affermazione. Infatti, CNOS-FAP e CIOFS/FP, che hanno partecipato attivamente alle sperimentazioni sia dell'attuazione dell'obbligo formativo che dei percorsi formativi triennali, hanno elaborato un dispositivo di validazione delle figure professionali per i percorsi della formazione professionale iniziale per il conseguimento della qualifica professionale triennale e del diploma quadriennale professionale con l'intento di delineare percorsi coerenti e progressivi, orientati a superare la proliferazione delle qualifiche e a dotare di indicazioni, espresse in termini di competenze, le figure professionali scelte e aggregate in comunità o aree. Accanto alle documentazioni CNOS-FAP e CIOFS/FP e ad altre, prodotte dai vari Enti di formazione, sono disponibili anche le pubblicazioni elaborate da alcune Regioni che hanno recentemente avviato le sperimentazioni dei percorsi formativi triennali secondo l'Accordo quadro del giugno 2003. In particolare:*

- a) *La Regione Liguria ha editato due volumi: NICOLI D. - PALUMBO M. - MALIZIA G. (a cura di), Per una istruzione e formazione professionale di eccellenza. Nuovi percorsi formativi per la riforma del sistema educativo, Franco Angeli, Milano 2005; FRANCHINI R. - CERR R. (a cura di), Per una istruzione e formazione professionale di eccellenza. Un laboratorio per la riforma del sistema educativo, Franco Angeli, Milano 2005.*
- b) *La Regione Lombardia ha pubblicato 8 volumetti riguardanti le aree professionali relative ai settori alimentare, commercio e vendite, edile e del territorio, elettrica, estetica, grafica multimediale, meccanica, servizi impresa: COORDINAMENTO INTER-ATS (a cura di), Progetto sperimentale triennale: impostazione metodologico-progettuale, 2004.*
- c) *La Regione Sardegna, attraverso il finanziamento di un POR Sardegna*

2000-2006, ha socializzato: Repertorio dei profili professionali e dei corrispondenti percorsi formativi in Sardegna; Guide metodologiche per l'elaborazione di piani e percorsi formativi; Portfolio delle competenze individuali; l'Orientamento in Sardegna. Un modello operativo di intervento.

- d) *La Regione Veneto, attraverso l'Associazione FORMA, ha permesso la stampa di due volumi: ASSOCIAZIONE FORMA VENETO (a cura di), Progetto di azione di sistema. Metodologie e strumenti per un nuovo modello regionale di riconoscimento delle qualifiche nel secondario e per un coerente processo di adeguamento delle competenze degli operatori della formazione professionale, 2004; SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE (a cura di), Progetto di azione di sistema. Studio, ricerca, valutazione, monitoraggio delle politiche di formazione e istruzione, 2004.*
- e) *Anche altre Regioni, come l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Piemonte e la Provincia autonomia di Trento presentano una fase avanzata di proposte in materia di standard.*

*La documentazione elaborata, e attualmente disponibile, autorizza ad assicurare che ci sono tutte le condizioni per giungere ad una sintesi per definire gli standard formativi minimi, al fine di disporre di una condizione basilare per avviare il sottosistema di Istruzione e Formazione Professionale a dimensione "nazionale", senza che questo comporti il sacrificio delle specificità regionali.*

### 3) L'autonomia affidata alle future istituzioni formative

*La connotazione "istituzioni formative" compare: nella Legge 53 del 2003, nel Decreto (n. 76 del 2005) concernente la definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nel Decreto (n. 266 del 2005) concernente la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione. In questo ultimo Decreto legislativo, si esplicita che "Tutte le istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione sono dotate di autonomia didattica, organizzativa e di ricerca e sviluppo" (capo I, art. 1, comma 4).*

*Sembra doveroso includere anche questa connotazione nell'agenda delle priorità: "Stato e Regioni in Conferenza Unificata dovranno definire gli standard minimi relativi ai livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi" (D. lgs. 266 del 2005 concernente il secondo ciclo, art. 21, comma 2). L'inserimento di tale connotazione nell'agenda delle priorità comporta due riflessioni importanti: la portata dell'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni formative e l'accreditamento di queste.*

*Come l'attribuzione dell'autonomia alle istituzioni scolastiche è stata valutata una profonda innovazione, anche costituzionale, così questa connotazione dovrebbe costituire – questo è l'auspicio – un verso salto di qualità per il sottosistema di istruzione e formazione professionale.*

*Con riferimento anche all'autonomia delle istituzioni formative si potranno trovare soluzioni, infatti, ai già accennati problemi che in questi ultimi anni sono derivati là dove si è fatta confusione tra l'integrazione dei percorsi e l'integrazione dei sistemi. In forza dell'autonomia, le singole istituzioni, scolastiche e formative, potranno dare vita ad una significativa pluralità di offerte educative, ricorrendo anche alle modalità di integrazione di percorsi quando lo sforzo congiunto dei soggetti appartenenti al medesimo sottosistema o ai due sottosistemi (licei e istruzione e formazione professionale) consente di perseguire un livello di intervento superiore rispetto alla somma delle specifiche risorse, pur riconoscendo prioritaria la scelta ordinamentale della integrazione dei sottosistemi che costituiscono l'unitarietà e l'articolazione del complessivo e unico sistema educativo di istruzione e formazione. Riconoscendo pari autonomia alle istituzioni scolastiche e formative, si facilita anche l'offerta di opportunità per portare a sistema la molteplicità di "reti", in parte già operanti e in parte inedite, valorizzando così quanto previsto dalle norme relative al campus o "polo formativo" (D. lgs. n. 266, capo I, art. 1, commi 13 e 15).*

*L'Associazione FORMA, in coordinamento con il Centro Studi Scuola Cattolica (CSSC) e gli Uffici nazionali "Scuola e Lavoro" della CEI, attraverso il progetto "Un servizio di studio e consulenza per la creazione di un modello di qualità della istruzione e formazione professionale di ispirazione cristiana nel quadro della riforma del sistema educativo", ha attivato una apposita ricerca-azione che ha come obiettivo l'approfondimento delle tematiche relative a campus o "polo formativo". Tale ricerca-azione parte dall'assunto di almeno tre possibili modelli di campus o "poli formativi":*

- a) l'organizzazione di una rete di istituzioni a livello territoriale, che presenta un'offerta di servizi e di azioni di sistema che vanno dall'orientamento alla gestione dei passaggi tra sistemi o all'interno del sistema dell'istruzione tra indirizzi e dei LARSA e che enfatizza l'integrazione dei sistemi formativi;*
- b) l'organizzazione di una rete tra organismi omogenei, che presentano un'offerta completa ed organica che comprende in particolare sia percorsi liceali, sia percorsi di istruzione e formazione professionale e che enfatizza soprattutto la completezza dell'offerta formativa;*
- c) l'organizzazione di reti formative anche sovra-territoriali tra vari organismi, che puntano alla innovazione professionale, tecnologica e formativa in uno specifico settore e che enfatizza soprattutto l'eccellenza formativa.*

*L'iniziativa prende le mosse dall'assunto che il campus o "polo formativo" è un modello organizzativo che comporterà, se messo in sperimentazione, non solo la realizzazione di reti educative territoriali, fatte di edifici e di servizi diversi e facilmente raggiungibili per facilitare la mobilità orizzontale e verticale degli allievi, ma anche la progettazione di una offerta formativa in termini di collaborazione istituzionale, basata sul ricorso sistematico alla sussidiarietà verticale e orizzontale.*

*In sintesi, gli impegni prioritari da porre in agenda dovrebbero concorrere a costituire la parte qualificante delle “Indicazioni regionali per il sistema di istruzione e formazione professionale”. Questo documento, soprattutto se condiviso dal Coordinamento nazionale delle Regioni, può rappresentare un importante strumento di ordinamento del sistema educativo che potenzia la responsabilità delle Regioni, in forza della competenza esclusiva attribuita loro dal nuovo Titolo V della Costituzione. Tali “Indicazioni” puntano a valorizzare da un lato l'autonomia delle istituzioni formative e dall'altro ad assicurare la dimensione nazionale alle azioni formative delle singole Regioni, in forza del fatto che le Regioni sono un organo della Repubblica. Alle Regioni, infatti, competono: la definizione delle “Indicazioni” per il sistema di istruzione e formazione professionale, l'accreditamento degli organismi e l'autorizzazione all'apertura di sedi ed indirizzi, la validazione (comprensiva del dialogo sociale) del piano dell'offerta formativa regionale che deriva dai piani provinciali della stessa, nonché le scelte circa l'allocazione delle risorse.*

## **In questo numero**

*Il presente numero offre una panoramica che prende avvio dalle problematiche europee per focalizzare meglio l'analisi e la descrizione delle situazioni regionali.*

### **Sezione: “Studi”**

*Dopo l'attenzione che “Rassegna CNOS” ha dedicato al processo riformatore italiano, si intende guidare il lettore a confrontare la situazione italiana con alcune situazioni europee. È stato affidato al prof. Guglielmo Malizia il compito di tracciare una panoramica dei sistemi europei, prima di analizzare, in numeri successivi della Rivista, specifiche situazioni.*

*Al prof. Mario Castoldi è stato chiesto di approfondire l'indagine OCSE-PISA, come opportunità per la scuola italiana. L'autore offre spunti di riflessione sia a coloro che sono impegnati nella definizione delle politiche scolastiche per il nostro Paese, sia a quanti operano a livello di singola istituzione scolastica o formativa. La disomogeneità dei risultati evidenziata nelle Regioni porta a ritenere che l'obbligo scolastico, finalizzato a garantire l'accesso formale all'istruzione, non è oggi più sufficiente dal momento che la sfida educativa attuale consiste nell'intervenire sui processi di apprendimento.*

*La dott.ssa Daniela Pavoncello ha elaborato: “Le azioni di orientamento promosse dalle realtà regionali e provinciali nell’ambito dell’obbligo formativo”. È noto che l’orientamento è una disciplina trasversale ai sistemi educativi e produttivi, e rientra nelle competenze sia dello Stato che delle Regioni. Nella sua gestione, infatti, risultano coinvolti il MIUR, il MLPS, le Regioni. I principali tavoli di indirizzo politico sono attualmente: il Comitato Nazionale per l’Orientamento e la Conferenza Unificata Stato-Regioni. Tutto ciò porta ad una tendenziale difficoltà di governo del sistema e di coordinamento e spiega anche il “mosaico” tracciato dall’autrice nel suo contributo.*

*“È da augurarsi – afferma il prof. Mario Toso, autore dell’articolo “Compendio di dottrina sociale della Chiesa. Una sintesi” – un’attenzione e un impegno corali da parte delle comunità ecclesiali, delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, nonché delle associazioni cattoliche e di ispirazione cristiana aventi nei loro statuti un esplicito richiamo alla Dottrina Sociale”. L’autore, dopo aver tracciato le linee essenziali del “Compendio”, accenna a quanto i protagonisti della società ecclesiale e civile devono compiere per la sua diffusione, l’approfondimento delle tematiche e la sua utilizzazione nei vari contesti educativi.*

*La dott.ssa Giovanna Spagnuolo presenta il frutto di una recente iniziativa di collaborazione tra MIUR, ISFOL e INVALSI: Il glossario online dell’Educazione degli adulti. Di esso ne esplicita la finalità, la struttura e l’uso. La Conferenza Unificata del 28 ottobre 2004 lo ha assunto a riferimento “al fine di agevolare la comprensione reciproca tra i sistemi formativi, per l’attribuzione di significati condivisi ai concetti che ricorrono e la conseguente coerenza dei dispositivi che ne discendono”.*

#### **Sezione: “Osservatorio delle riforme”**

*“Rassegna CNOS” ha da sempre seguito il dibattito e l’evoluzione legislativa della riforma del sistema educativo di istruzione e formazione. In particolare, allo schema di Decreto del secondo ciclo, vero banco di prova della riforma, ha dedicato uno specifico numero monografico. Mentre rimandiamo ad esso per una valutazione complessiva, nella presente sezione ci limitiamo a:*

- 1) presentare la scheda informativa sul percorso legislativo e normativo della riforma del sistema educativo aggiornata a oggi;*
- 2) proporre un prima riflessione realizzata dal Consiglio Direttivo Nazionale della Federazione CNOS-FAP sullo stato dell’arte delle sperimentazioni dei percorsi formativi triennali e quadriennali, in assenza di organici monitoraggi nazionali che devono essere realizzati dalle Istituzioni preposte. I primi dati parziali raccolti all’interno della Federazione evidenziano, tra l’altro, “il ridotto numero degli abbandoni” soprattutto nella formula del percorso integro e a titolarità piena del CFP; questo*

*dato parziale incoraggia gli operatori ad assicurare, nel loro impegno, un alto livello della qualità del servizio;*

- 3) *introdurre il lettore ad una prima riflessione di carattere giuridico del Decreto Legislativo n. 76 del 2005, scritta dall'avv. Armando Montemarano. Il contributo dell'autore compie una prima lettura generale del Decreto che è di carattere ordinamentale e rimanda ad un tempo successivo la valutazione sulla sua piena attuazione: solo il tempo, conclude l'autore, "rivelerà se il tentativo troverà compiuta realizzazione".*

#### **Sezione: "Esperienze"**

*In questa sezione, continuiamo a presentare la panoramica su significative esperienze regionali cominciata nel primo numero del 2005 di "Rassegna CNOS" con l'analisi del modello veneto per il riconoscimento delle qualifiche e il processo di formazione degli operatori della formazione professionale.*

*Il contributo di Guglielmo Malizia e di Vittorio Pieroni, "I formatori valutano i percorsi sperimentali triennali. Il caso della Liguria. Primi dati", fanno il punto su un'esperienza realizzata nella Regione Liguria. Gli autori registrano l'andamento complessivamente positivo della sperimentazione in atto, dal momento che essa può "contare su un corpo docente sostanzialmente giovane e professionalmente competente".*

#### **Sezione: "Schedario / Libri"**

*Pensata come un "osservatorio dei numerosi osservatori", questa rubrica ha richiamato già l'attenzione del lettore sui principali rapporti attinenti il sistema educativo italiano (CENSIS, ISFOL, CSSC) e i destinatari, giovani e immigrati (EURISPES, Caritas Migrantes). Nel presente numero, il prof. Renato Mion (curatore della rubrica) porta il lettore a riflettere sulla abbondante documentazione attinente la famiglia il cui ruolo è stato enunciato nella Legge 53 del 2003, ma poi sfumato o trascurato nella successiva decretazione.*