

Nel presente editoriale ci confronteremo con il lettore su tre questioni che spaziano dagli scenari europei a quelli italiani e regionali e che sono particolarmente rilevanti per il sistema educativo italiano di istruzione e formazione, in questo periodo. Ci riferiamo innanzitutto alle proposte avanzate dall'Unione Europea (UE) e in materia di mobilità professionale, multilinguismo e dispositivi per la trasparenza; in secondo luogo, al cammino che l'Italia sta compiendo per elaborare il Quadro Strategico Nazionale (QSN); in terzo luogo, ai contenuti dei programmi elettorali delle due coalizioni che si candidano a governare nella prossima legislatura. Mentre le proposte dell'UE sulla mobilità professionale, il multilinguismo e i dispositivi della trasparenza contribuiranno a consolidare una dimensione anche europea all'attuale sottosistema di Istruzione e formazione professionale (IeFP) nel nostro Paese, con l'approvazione del QSN, l'Italia deciderà sulla destinazione delle risorse europee nelle varie Regioni per i prossimi sette anni; le scelte del futuro Governo e quelle delle Regioni nei confronti degli attuali percorsi sperimentali triennali di formazione professionale iniziale, infine, saranno alla base dell'affermazione del sottosistema di IeFP, oppure della proposta di una nuova e generica scolarizzazione.

1. Mobilità professionale, multilinguismo, dispositivi europei per la trasparenza

1) Il 2006, anno della mobilità professionale

La Commissione europea ha proclamato il 2006 l'anno della mobilità professionale.

Il lancio ufficiale è stato programmato per il mese di febbraio. Nei vari mesi del 2006 si attiveranno convegni, sportelli, eventi, conferenze, il Job Fair Europe che a settembre porterà manifestazioni e fiere del lavoro in oltre 100 importanti città d'Europa, iniziative per l'eliminazione delle restrizioni, premi all'organizzazione che avrà contribuito maggiormente alla mobilità professionale dei lavoratori.

Pur consapevoli che tali iniziative possono cadere nella retorica, il tema scelto dalla Commissione europea è una vera sfida, soprattutto per l'Italia, definita il "Paese dell'immobilità", dove non si parlano le lingue e dove i figli

tendono a svolgere lo stesso mestiere dei genitori, situazione che solo in tempi vicinissimi a noi registra qualche segnale di controtendenza (Eurispes, 2006). A fronte di una situazione europea, infatti, dove, negli ultimi 30 anni, la quantità di persone che per motivi di lavoro risiede in un Paese diverso dal proprio oscilla intorno all'1,5%, in nove Paesi dell'UE, tra cui l'Italia, il 40% dei lavoratori svolge la stessa attività da più di 10 anni.

Chi opera nel campo educativo e formativo è convinto che l'obiettivo della "mobilità professionale" impegni i docenti e i formatori a favorire una cultura e una pratica di vita e di studio, prima che di lavoro, all'estero sin dalla prima formazione.

L'importanza dell'argomento è tale che da molti è posta a fondamento del successo o dell'insuccesso della stessa UE.

I Centri di formazione professionale in questi decenni hanno messo in atto varie iniziative riconducibili al tema della "mobilità professionale". Tra le più significative si segnalano l'introduzione della dimensione europea come tema didattico e formativo, l'insegnamento della lingua inglese, la promozione di scambi per allievi e formatori nei vari Paesi europei.

L'apprendere almeno una seconda lingua, accanto a quella materna, è la sfida più impegnativa nei confronti dei giovani che frequentano i percorsi formativi, soprattutto quelli della formazione professionale iniziale. Gli Enti di formazione professionale riusciranno a coinvolgere anche questi giovani, ritenuti generalmente più poveri dal punto di vista espressivo?

2) La sfida del multilinguismo

Nell'UE a 25 la lingua più conosciuta è l'inglese (47%), seguita dal tedesco (30%) e dal francese (23%), mentre italiano e spagnolo si fermano al 15%. Il multilinguismo, uno dei principi fondamentali dell'UE fin dall'inizio del processo di integrazione, resta, tuttavia, la vera sfida a fronte dell'aumento delle lingue ufficiali (21 oggi, 23 dopo la prevista adesione di Bulgaria e Romania) e della razionalizzazione delle risorse. La scommessa per le istituzioni scolastiche e formative, dunque, è enorme.

Per la prima volta, tuttavia, il tema viene affrontato dall'Europa mediante la designazione di un apposito Commissario dotato di portafoglio. All'insegna del motto "Quante lingue conosci, tante persone sei", il 22 novembre 2005 la Commissione europea ha adottato quella che è in assoluto la sua prima comunicazione su questa materia, "Un nuovo quadro strategico per il multilinguismo". Per celebrare l'evento, sul sito interistituzionale dell'UE è stato inaugurato anche un nuovo portale, "Le lingue e l'Europa", al quale è possibile accedere in tutte le lingue ufficiali. Si tratta del primo punto di accesso a tutte le informazioni che riguardano in maniera specifica la tematica.

La Commissione, a sua volta, invita gli Stati membri a fare la loro parte, perché promuovano l'insegnamento, l'apprendimento e l'uso delle lingue attraverso il miglioramento qualitativo degli insegnanti, la facilitazione dell'apprendimento precoce delle lingue, la diffusione della prassi dell'insegnamento di materie scolastiche in una lingua straniera.

Mobilità professionale e competenze linguistiche si sostengono reciprocamente.

Il sistema della formazione professionale ha registrato miglioramenti anche su questo fronte, rinnovando profondamente i percorsi formativi attraverso iniziative di rinforzo sia sull'aspetto comunicativo, sia di collegamento con il mondo del lavoro. Resta solo il compito di proseguire in questa direzione.

3) Dispositivi europei per la trasparenza

Tra le strategie assunte dal Consiglio europeo di Lisbona (Lisbona 2000) si evidenzia, in particolare, quella riguardante l'adozione di strumenti per la trasparenza delle qualifiche al fine di far comunicare i vari sistemi di istruzione e formazione europei.

Si metteva in moto un processo che portava gradualmente alla razionalizzazione degli strumenti esistenti e alla individuazione di nuovi: il curriculum vitae europeo, i supplementi ai certificati e ai diplomi, Europass Formazione, il quadro comune europeo per le lingue.

La Commissione ha risposto a questo invito con una Decisione, approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 15 dicembre 2004, che istituisce il quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze, il portafoglio Europass, un portafoglio di documenti pensato per facilitare la mobilità geografica e professionale dei cittadini europei mediante la valorizzazione del patrimonio di esperienze e conoscenze teoriche e pratiche acquisite nel tempo. La decisione intende aiutare (non è un obbligo!) i cittadini a rendere più comprensibili e leggibili le proprie qualificazioni e competenze nella ricerca di un lavoro o nell'inserimento in un percorso di apprendimento in qualsiasi Paese dell'UE o dei Paesi candidati.

Mobilità geografica e professionale dei cittadini, padronanza delle lingue, uso dei dispositivi europei per la trasparenza sono solo alcune delle strategie dell'Europa offerte come altrettante sfide al sistema educativo italiano perché si inserisca sempre più nell'UE.

2. L'Italia dopo l'approvazione del bilancio europeo

1) L'approvazione del primo bilancio europeo a 25

Nel vertice del 17 dicembre 2005 i capi di Stato e di Governo dell'UE hanno raggiunto l'accordo sul bilancio preventivo per il periodo 2007-2013, il primo bilancio europeo a 25. L'intesa raggiunta è apparsa a molti come un segnale di recupero di fiducia e di rilancio dell'integrazione europea rispetto ad altri eventi precedenti, interpretati come una battuta d'arresto. Il "Times" di Londra aveva definito, infatti, l'anno 2005 come un annus horribilis per l'Europa. Molti erano stati i segnali di crisi sottolineati dagli esperti: il "no" al Trattato costituzionale da parte della Francia e dell'Olanda, l'incertezza della ripresa economica, le difficoltà del controllo dei conti pubblici

soprattutto di Germania, Francia e Italia, gli ostacoli crescenti per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, il cammino tortuoso della direttiva Bolkestein, ecc.

Le presidenze dell'Austria prima e della Finlandia poi, nel corrente anno, dovranno proseguire nell'azione di governo per ottenere l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento, riprendere la discussione sulla Costituzione, monitorare il processo dell'allargamento dell'UE.

2) Le politiche di coesione per la crescita e l'occupazione in Italia

“È un bene per l'Europa e un bene per l'Italia. In particolare per il Sud”. Così ha giudicato l'approvazione del bilancio europeo il Vicepresidente del Consiglio e Ministro degli Esteri, l'on. Gianfranco Fini, mettendo in evidenza i risultati globalmente positivi del negoziato italiano, rispetto alle attribuzioni previste in partenza. Ora in Italia la strada della ripartizione delle risorse, soprattutto quelle del Fondo Sociale Europeo, potrà avere qualche accelerazione, anche se sul tappeto sono ancora aperte le scelte e gli orientamenti che lo Stato e le Regioni dovranno compiere, in particolare sulle politiche per il lavoro e la formazione.

Come è noto, una delle novità della riforma della politica di coesione predisposta dalla Commissione europea e condivisa da tutti i Paesi membri per il periodo 2007-2013 è il tentativo di rafforzare, a livello europeo e nazionale, l'identificazione, la visibilità e la verificabilità degli obiettivi strategici della politica di coesione, e di meglio legarli agli obiettivi di sviluppo fissati nei vertici di Lisbona e di Göteborg.

Stato e Regioni italiane sapranno declinare con equilibrio le politiche di coesione per la crescita e l'occupazione?

In Italia era già iniziato, sotto la regia del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, il confronto fra Regioni e Stato centrale, per mettere a punto il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 che dovrà essere inviato alla Commissione europea, per la sua approvazione definitiva, nel mese di giugno del corrente anno.

La portata strategica di questo periodo di tempo per il futuro della IeFP può essere colta anche dalla conoscenza del cammino che Stato e Regioni stanno percorrendo per giungere all'approvazione del QSN.

Dopo una prima fase caratterizzata dalla organizzazione di seminari tematici e dalla stesura di documenti strategici, è stato approvato, con l'intesa della Conferenza unificata (3 febbraio 2005) e la delibera CIPE (15 luglio 2005), un primo documento dal titolo “Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013”.

Sulla traccia delle indicazioni contenute nelle “Linee guida” e con il coordinamento del citato Ministero dell'economia e delle finanze, è stato predisposto, nel mese di novembre 2005, un primo testo, il “Documento Strategico Preliminare Nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013” (DSPN).

I successivi “Documenti strategici preliminari regionali” (DSPR), il “Documento strategico Mezzogiorno. Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013” (DSM, dicembre 2005) e il DSPN avevano lo scopo di avviare il confronto tecnico e amministrativo per la predisposizione del QSN 2007-2013, strumento in base al quale l'Italia programmerà, per il prossimo settennio, la propria “politica regionale”, ossia l'utilizzo delle risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese, sia nelle aree del Mezzogiorno, sia in quelle del Centro-nord.

3) Verso la stesura del QSN

Se la tempistica è stata rispettata, in questi primi mesi del 2006 Stato e Regioni dovrebbero essere impegnati nella fase della stesura del QSN. In attesa di conoscere e valutare il testo, in questo editoriale ci limitiamo a richiamare l'attenzione su alcuni orientamenti e sottolineature desunti dai primi documenti che si sono resi disponibili.

a) Un forte coordinamento tra i partner europei e nazionali

La stesura del QSN dovrebbe mettere l'Italia nelle condizioni di superare la prassi delle due programmazioni – la comunitaria e la nazionale –, distinte, anche se con punti di incontro, per procedere, nella programmazione 2007-2013, con un impianto strategico unitario e condiviso sia dallo Stato che dalle Regioni. Inoltre l'Italia dovrebbe superare la concezione quasi gerarchica dell'erogazione dei contributi comunitari – una programmazione tutta discendente, dall'Unione, agli Stati, alle Regioni, agli Enti locali, con la Commissione europea in un ruolo “esterno” che fissa obiettivi e ne verifica l'attuazione – per adottare una impostazione che valorizza, in maniera sinergica, sia il ruolo centrale delle Regioni nel processo di programmazione con il concorso decisivo degli Enti locali e l'indispensabile contributo delle rappresentanze degli interessi privati, sia la responsabilità irrinunciabile dello Stato centrale per perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale fra i territori, in ossequio allo spirito e alla lettera della nuova carta costituzionale.

b) Il concorso “aggiuntivo” e non “sostitutivo” della politica ordinaria (o nazionale)

Gli interventi di “politica regionale”, intesi come parte della politica ordinaria finalizzata alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori, dovranno avere il carattere della “aggiuntività finanziaria”. In pratica la politica regionale dovrà aggiungersi e non sostituirsi all'azione ordinaria condotta sia dal Centro, sia dalle Regioni.

c) Una prima proposta di priorità suggerite per il 2007-2013

Il DPNS individua tre assi generali di intervento. Il primo, che interessa tutte le aree del Paese e a cui la politica regionale può dare un contributo

determinante, segnala, quale priorità, la promozione della ricerca e dell'innovazione, il potenziamento degli interventi a favore del capitale umano e della tutela dell'ambiente e, infine, la modernizzazione dei mercati e della Pubblica amministrazione. Il secondo riguarda soprattutto il Mezzogiorno e mira all'inclusione sociale e al completamento delle reti e dei nodi logistici. Il terzo, che torna a riguardare tutte le aree del Paese, prevede una programmazione e una progettazione forte e coordinata a livello di territorio, centrata sulle città, sui sistemi produttivi e sulle aree rurali.

d) Un approfondimento su alcuni aspetti dell'Istruzione e della Formazione

Gli approfondimenti relativi all'istruzione e alla formazione si affrontano nel capitolo IV del DSPN.

I due temi sono trattati dai rispettivi Ministeri in maniera distinta e... quasi separata.

- Istruzione

Le conclusioni del seminario preparatorio "Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo e coesione", le analisi relative all'evoluzione del contesto tecnologico e dei ritardi significativi accumulati dall'Italia, la lettura critica dell'esperienza della Programmazione 2000-2006, spingono gli estensori della sezione a indicare, quale obiettivo prioritario della prossima programmazione, il miglioramento delle competenze attraverso l'istruzione, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno.

La declinazione di questa priorità passa attraverso la promozione di azioni volte a superare le carenze del sistema scolastico, aumentare l'attrattività della scuola, introdurre e diffondere l'uso di nuove tecnologie, potenziare il rapporto tra scuola e territorio, sviluppare la cooperazione transnazionale, favorire lo sviluppo di un'offerta formativa interculturale.

- Politiche attive del lavoro, formazione, occupabilità e adattabilità

Il tema "formazione" è inserito nella più ampia area descritta nel titolo della sezione, dove l'apprendimento permanente, chiamato anche lifelong learning, o apprendimento lungo tutto l'arco della vita, costituisce la priorità fondamentale e la condizione per dare vita a due processi complementari, altrettanto strategici, l'integrazione orizzontale dei sistemi dell'istruzione, della formazione professionale, dell'università e delle imprese attraverso la costituzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze e dei crediti formativi, coerenti con gli orientamenti europei e l'integrazione verticale, cioè la definizione di standard di conoscenze e di competenze che fanno capo alle diverse filiere professionali.

La declinazione di queste priorità passa attraverso la promozione di una duplice azione politica, quella per il lavoro e l'occupazione e quella per l'istruzione e la formazione, dove quest'ultima è intesa nella sua globalità.

Circa la formazione professionale iniziale o la formazione inerente il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione il testo recita: "assicurare, da parte del sistema della formazione, uno sforzo complementare a quello dell'istruzione, di forte qualità nelle iniziative, da indirizzarsi prioritariamente ai casi in cui gli individui in giovane età non riescano a rimanere all'interno del sistema scolastico". La citazione dell'obiettivo era necessaria perché la sua formulazione sembra richiamare una visione della formazione professionale che si pensava ormai superata, quella della sua subalternità (o complementarità) alla scuola anziché la sua, pur difficile, "pari dignità" con l'istruzione.

Ovviamente, le brevi annotazioni che abbiamo riportato permettono solo una prima conoscenza del dibattito in atto in Italia. Solo la conoscenza approfondita dei successivi documenti e la sintesi operata nel QSN permetterà di conoscere e valutare la strada che l'Italia si sarà data per il prossimo settennio.

3. Il sottosistema di IeFp nei programmi elettorali della Casa delle Libertà (CdL) e dell'Unione

La XIV legislatura è conclusa. In questo quinquennio è stata portata a termine, tra le altre, anche la riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, ma solo dal punto di vista ordinamentale.

In particolare, Stato e Regioni debbono adottare ulteriori provvedimenti, altrettanto importanti, perché il sottosistema di IeFP decolli in tutte le Regioni come "sistema nazionale".

Gli Enti di formazione professionale sono stati protagonisti, in questi anni, nel concorrere alla sperimentazione di percorsi formativi triennali e quadriennali. Su questo cammino si confrontano, oggi, la Casa delle Libertà e l'Unione nell'elaborare proprie proposte in materia di politica scolastica e formativa.

1) Le principali istanze degli Enti di formazione professionale in materia di IeFP

Ogni Ente di FP sta seguendo con attenzione gli sviluppi del dibattito pre-elettorale sulle proposte di riforma del sistema educativo nel suo complesso e del sottosistema di IeFP in particolare.

In più occasioni gli Enti, soprattutto quelli aderenti all'associazione FORMA, hanno segnalato ai decisori politici che la vera priorità del sistema educativo di istruzione e formazione italiano è l'alto "spreco scolastico" e che la via maestra per superarlo sta nell'aumento di proposte formative differenziate al posto di quelle omologanti, poiché l'istruzione e la formazione devono rispondere alle sfide che provengono dall'attuale utenza, sempre più disomogenea e caratterizzata dalla crescente presenza degli stranieri.

Una sfida più pedagogica che ordinamentale, dunque. Il sistema educativo italiano, in altre parole, si rinnova nella misura in cui sa elaborare offerte formative differenti, visibili, appetibili e corrispondenti ai diversi stili di apprendimento e ai diversi ambienti vitali dei giovani senza perdere l'unitarietà nella finalità educativa e negli standard di carattere nazionale. Il 16 dicembre 2005, l'Associazione FORMA, il Centro Studi per la Scuola Cattolica e gli Uffici nazionali della CEI (l'ufficio per l'Educazione, la Scuola e l'Università e l'ufficio per i problemi sociali e il lavoro) hanno promosso un seminario di studio dal titolo "La formazione professionale iniziale e il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione", rivolto ai dirigenti e ai politici nazionali e regionali impegnati a vario titolo nell'ambito educativo e formativo. In quella sede, gli Enti di formazione professionale hanno espresso il loro punto di vista:

"A normativa vigente, l'introduzione del diritto dovere di istruzione e formazione si presenta come una novità per il nostro sistema educativo italiano. Da un lato esso rappresenta un rafforzamento e uno sviluppo dell'obbligo formativo con il quale la legge 144 del 1999 poneva il problema di un necessario innalzamento dei livelli di competenza dei giovani in ingresso nel mercato del lavoro. Per altro lato il diritto dovere si costituisce in uno specifico ambito ordinamentale in cui confluiscono, come è noto, i percorsi dell'istruzione, della formazione professionale di competenza regionale, dell'istruzione professionale (o almeno parte di essa) nonché quelli dell'apprendistato.

Risulta così sancito un processo articolato dell'offerta formativa che è presente con diverse modalità pressoché in tutti i Paesi e che l'OCSE già nel 1998, nel rapporto sulle politiche dell'istruzione dedicato all'Italia, sottolineava come anello debole, insieme ai percorsi della formazione continua e permanente, nel nostro Paese.

Più precisamente l'OCSE rilevava, nelle sue raccomandazioni, come fosse importante e necessario:

- riequilibrare l'offerta formativa verso una presenza maggiore di percorsi professionalizzanti;*
- sostenere un apprendistato in grado di essere proposto anche per profili professionali più qualificati;*
- realizzare un compiuto livello terziario di formazione non accademica (la formazione professionale superiore);*
- assicurare a tutti il successo formativo attraverso la rimozione delle cause che danno origine alla dispersione dei talenti personali;*
- incrementare il numero di coloro che accedono ad una istruzione post-secondaria, attraverso l'offerta di percorsi diversificati di istruzione e di formazione.*

L'esperienza di questi anni, in particolare le sperimentazioni messe in atto sui percorsi formativi triennali, le proposte relative ad un ulteriore prolungamento con un quarto anno, la diffusione di prassi di interazione tra il sistema dell'istruzione e il sistema della formazione professionale di competenza regionale, mostrano che i benchmark di Lisbona possono avere,

in questa prospettiva, maggiore chance di essere perseguiti. Di qui la necessità di un'attenzione prioritaria ai processi, ai contenuti e agli aspetti di gestione, rispetto agli aspetti istituzionali, relativi all'esercizio del diritto dovere di istruzione e formazione professionale.

Gli Enti di Formazione Professionale aderenti a FORMA ritengono di aver contribuito, attraverso l'attivazione o la partecipazione alle sperimentazioni promosse dalle Regioni secondo l'Accordo-quadro del giugno 2003, a dare alla formazione professionale iniziale una dignità ordinamentale che si augura possa essere riconosciuta e consolidata nelle varie Regioni sia dal punto di vista del progetto, che ha riscontrato il successo della domanda da parte dei giovani e delle famiglie, sia dal punto di vista dei soggetti, gli Enti di FP, che si sono assunti l'impegno di assicurarne la "qualità dei percorsi", sottoscrivendo anche la "Carta qualità della formazione professionale iniziale per i giovani dai 14 ai 18 anni", promossa e socializzata dall'ISFOL".

Erano queste alcune delle istanze di rinnovamento più avvertite dagli Enti di formazione professionale e presentate ai decisori politici e dirigenziali. A questo punto sembra opportuno approfondire alcuni contenuti delle proposte che hanno elaborato le due coalizioni politiche in materia scolastica e formativa.

2) Il sistema educativo nel programma elettorale dell'Unione (fonte: www.ulivo.it: Il programma di Governo)

L'11 febbraio 2006 Romano Prodi presentava il programma elettorale dell'Unione dal titolo "Per il bene dell'Italia". Il programma è composto di 281 pagine e articolato in 13 temi. Il tema che ci riguarda è riportato nel capitolo "Conoscere è crescere".

Le parole chiave prevalenti nel programma sono: discontinuità, istruzione, autonomia, diritto di imparare per tutta la vita, protagonisti della scuola.

Discontinuità:

"Apriremo una nuova grande stagione di alfabetizzazione. Solo attraverso l'istruzione possiamo realizzare pienamente l'equità, l'inclusione sociale, la modernizzazione del Paese. Con gli atti dei primi mesi di governo, in radicale discontinuità con gli indirizzi e le scelte del centro-destra, abrogheremo la legislazione vigente in contrasto con il nostro programma" (p. 227).

Istruzione:

"richiederà un serio investimento nell'istruzione. Dovremo sviluppare politiche integrate, ed elaborare un piano finanziario, in rapporto al PIL, per obiettivi strutturali: edilizia scolastica, diritto allo studio, qualificazione degli insegnanti, progetti dell'autonomia, ampliamento del tempo scuola, organico funzionale e stabilità dei docenti" (p. 228).

Autonomia:

“Le relazioni tra le Istituzioni scolastiche autonome, le Autonomie locali e le realtà sociali economiche e culturali del territorio non possono essere risolte in modo burocratico, ma devono promuovere la partecipazione democratica. Proponiamo per questo – a livello provinciale e/o sub provinciale – l’istituzione di Conferenze territoriali apposite. Questa soluzione consentirebbe un esercizio democratico ed efficace delle competenze dei Comuni, delle Province e delle Regioni, in particolare per quanto concerne i piani di organizzazione della rete scolastica, gli interventi integrati di orientamento scolastico e professionale, le azioni a sostegno della continuità e della prevenzione della dispersione scolastica” (p. 229).

Diritto di imparare per tutta la vita: la situazione esistente e le proposte.
Il programma, innanzitutto, fotografa la situazione:

“La situazione italiana è però paradossale: abbiamo, rispetto agli altri Paesi europei, il più basso livello di istruzione, una dispersione scolastica intorno al 30%, carenze nelle discipline matematiche e scientifiche, il minor numero di laureati e di ricercatori, il minor livello di investimenti dedicati ai sistemi formativi, ulteriormente ridotti in questi anni dal centrodestra” (p. 231).

Propone, in secondo luogo, interventi di carattere generale che sono:

- il portare tutti i ragazzi al conseguimento di un titolo di studio superiore (diploma superiore e/o una qualifica professionale almeno triennale);
- una decisa lotta contro la dispersione scolastica e formativa, attraverso l’istituzione di un Osservatorio nazionale sulla dispersione scolastica e sul lavoro minorile;
- l’incentivazione di percorsi di studio in discipline matematiche scientifiche, tecnologiche e la partecipazione degli adulti a percorsi di apprendimento permanente (p. 231).

Più in particolare, per i sistemi dell’Istruzione, della formazione professionale, dell’Università, propone:

- “elevare l’obbligo di istruzione gratuita fino a 16 anni (primo biennio della scuola superiore)”;
- “innalzare l’età minima per l’accesso al lavoro dai 15 ai 16 anni”;
- “l’obbligo formativo, dai 16 ai 18 anni, si realizza nei sistemi dell’istruzione, della formazione professionale, nell’apprendistato con un monte ore di formazione incrementato coerentemente con gli standard e gli obiettivi formativi”. La formazione professionale si configura come sistema distinto da quello dell’istruzione, con il quale crea relazioni e progetti integrati”;
- “permettere l’accesso all’alta formazione professionale dall’istruzione, dalla formazione professionale e dall’apprendistato, valorizzando la filiera tecnico-scientifica e professionale”;
- agire nella direzione della “formazione permanente e lotta alla dispersione scolastica” (p. 232).

Protagonisti della scuola:

Il programma, dopo aver sottolineato la crescente fatica dell’insegnamento e

la disaffezione allo studio da parte dei giovani, fenomeno che incide sulla dispersione scolastica, passa a indicare i protagonisti della scuola, che sono “gli insegnanti”, per i quali sono previsti aumenti retributivi e il superamento della situazione del precariato, la “famiglia”, intesa non come controparte ma come partner, gli “enti locali”, chiamati a contribuire alla costruzione di una scuola aperta al territorio e più partecipata, gli “studenti” e gli “studenti immigrati” invitati a sentirsi protagonisti del proprio percorso formativo attraverso la valorizzazione dello Statuto delle studentesse e degli studenti (pp. 233-234).

3) Il sistema educativo nel programma elettorale della Casa delle Libertà
(fonte: www.casadelleliberta.net: Programma elettorale 2006 La casa delle libertà)

Il 24 febbraio 2006 la Casa delle Libertà (CdL) ha presentato il proprio programma elettorale. La caratteristica più annunciata e sottolineata del programma è stata la “continuità”: “Questo programma completa e qualifica quanto è stato realizzato nella passata legislatura, consolidandone i risultati e rendendo irreversibile la trasformazione e la modernizzazione del Paese” (p. 21). Nell’elenco delle grandi riforme compiute è citata anche la “riforma della scuola” (p. 5).

Il programma elettorale, condensato in 21 pagine, è articolato in cinque brevi parti. La quinta è sviluppata in dieci punti. Qui si riportano i passaggi che mettono in evidenza le azioni che il futuro Governo metterebbe in atto, in caso di vittoria:

- *Nella quarta parte, “I valori oltre la crisi dei valori: libertà, identità, sicurezza”, si definisce “la sicurezza della nostra identità” il cuore del programma (p. 8).*
- *Nella quinta parte, “Cosa faremo in futuro”, il programma recita: “continueremo nella nostra azione di aiuto e sostegno alla famiglia, garantendo servizi pubblici sempre più di qualità nella scuola e nella sanità” (p. 9).*
- *Nel punto primo della quinta parte, relativo alla famiglia, si propone la “creazione, sul modello francese, di un libretto vincolato per ogni nuovo nato, per aiutare le famiglie nel costo degli studi. Sostegno alle famiglie per una effettiva libertà di scelta educativa tra scuola pubblica e privata” (p. 11).*
- *Nel punto nono della quinta parte, avente per oggetto “la società solidale”, si afferma: “continuità nell’assegnazione di libri di scuola gratuiti per le famiglie meno agiate ed estensione fino al 18° anno di età per garantire la fruizione del diritto / dovere all’istruzione” (p. 19).*

4) Prime considerazioni e valutazioni di carattere generale

Sperando di non aver travisato, attraverso la necessaria sinteticità, i punti salienti dei rispettivi programmi elettorali, avanziamo alcune considerazioni e qualche proposta operativa.

- a) Il tema del sistema educativo di istruzione e formazione nei *mass media*
Non sembra esagerato affermare, in primo luogo, che il tema, generalmente esplicitato attraverso la generica parola "scuola", sia stato trascurato dai principali quotidiani.
Più in particolare non è stata segnalata la forte "discontinuità" proposta dal programma dell'Unione sul secondo ciclo, tema che, invece, aveva richiamato tanta attenzione durante l'iter di approvazione del Decreto legislativo n. 226 del 17 ottobre 2005.
Sono altri i temi evidenziati in questo periodo: le politiche in materia di scelte economiche, energetiche, familiari, di lavoro, ecc. La "scuola" sembra non appassionare più il mondo dei mass media.
- b) Il vocabolario usato nei testi dei programmi elettorali
Una particolare riflessione si può fare, in secondo luogo, sulla scelta dei vocaboli usati più frequentemente nei testi dei programmi elettorali. Ricorrono prevalentemente i vocaboli generici quali "scuola", "scuola pubblica e privata", "investire nella scuola", "protagonisti della scuola", "scuola e formazione professionale", "riforma della scuola". C'è anche la traccia di un lessico più rigoroso ma, a nostro giudizio, incompleto rispetto alla normativa vigente: "diritto-dovere all'istruzione", "obbligo di istruzione", "istruzione".
Non ricorrono espressioni che appartengono alla normativa vigente, quali "sistema educativo di istruzione e formazione", "sistema di istruzione e formazione professionale", "diritto-dovere all'istruzione e alla formazione", "riforma del Titolo V".
Anche la genericità dei vocaboli scelti mette in evidenza una insufficiente conoscenza della problematica da parte degli estensori dei programmi elettorali e la conseguente genericità della comunicazione della tematica nei mass media.
- c) L'assenza di ogni riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione
Come è stato riportato in più occasioni in questa rivista, la riforma costituzionale (L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) ha ridefinito sostanzialmente le competenze degli organi della Repubblica, costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. Conseguentemente, anche la riforma del sistema educativo comporta in Italia un lungo e leale processo di concertazione istituzionale.
La progressiva attuazione dei decreti applicativi della legge 53/03, specialmente quelli attinenti il "diritto-dovere" e il "secondo ciclo", è legata a questa concertazione istituzionale che coinvolge soprattutto lo Stato e le Regioni. Tutto questo ha origine dall'applicazione del Titolo V della Costituzione. Al di là di valutazioni soggettive, la riforma costituzionale ha tracciato una netta distinzione di ruoli tra Regioni e Stato per quanto riguarda il sistema educativo italiano.

Questo aspetto rimanda a soluzioni applicative che coinvolgono lo Stato e gli Enti locali, ma purtroppo non è oggetto né di riflessione, né di confronto politico.

Ci si chiede se questo tema sia solo una materia per “addetti ai lavori”, o non debba essere, invece, argomento da socializzare perché dà ai cittadini la possibilità di conoscere e valutare le rispettive competenze e responsabilità delle istituzioni della Repubblica.

La trattazione generica della problematica, come sopra abbiamo evidenziato anche attraverso l'uso ricorrente del lessico, sembra riportare la responsabilità al solo Ministero dell'istruzione.

- d) La proposta di elevare l'obbligo di istruzione gratuita fino a 16 anni di età (primo biennio della scuola superiore)

La proposta di elevare l'obbligo scolastico (di istruzione) gratuita fino a 16 anni, esplicitata nel programma dell'Unione sorprende negativamente gli Enti di formazione professionale per più ragioni.

Sorprende innanzitutto che il programma dell'Unione non prenda in esame l'incidenza e la diffusa risposta positiva che ha avuto la sperimentazione dei percorsi di formazione professionale triennali attuata, anche se in forme differenti, nelle Regioni e documentata da più parti e non evidenzia la lacunosità delle anagrafi scolastiche e formative a livello provinciale e regionale.

Riproporre un biennio di scuola superiore prolungato fino a 16 anni di età sembra un ritorno ad una passata esperienza negativa che, con la legge 9/1999, ha creato una situazione di disagio e di insofferenza da parte di giovani demotivati di fronte a processi di apprendimento che non rispondevano alle proprie inclinazioni personali.

Anche la proposta avanzata nei programmi dell'Unione di sostituire lo strumento dell'anagrafe scolastica e formativa con quello dell'Osservatorio della dispersione annulla le funzioni e i supporti di orientamento che connotano l'istituzione dell'anagrafe scolastica e formativa a livello comunale, provinciale e regionale.

Mentre i monitoraggi delle sperimentazioni registrano dati positivi sul raggiungimento degli obiettivi descritti sopra, ci si chiede come la proposta di elevare l'obbligo di istruzione gratuita fino a 16 anni possa essere efficace, avendo come destinatari solo una percentuale ridottissima di giovani, un 6% circa, che storicamente hanno optato per soluzioni diverse dai percorsi scolastici.

In altre parole, non sono pochi coloro che si chiedono quale politica l'Italia intenda perseguire per contrastare il fenomeno degli abbandoni, delle ripetenze e della dispersione. Si impone quindi una domanda esplicita: è preferibile una politica che “previene”, o quella che “recupera”?

Una politica del “recupero” nei sistemi educativi sarà sempre necessaria. Allo stato attuale, tuttavia, viste le alte percentuali della dispersione, delle ripetenze e degli abbandoni nel nostro Paese, è importante chiedersi a

quale delle due scelte politiche dare priorità. Tenendo presente che entrambe hanno un costo economico, l'educatore suggerisce al politico che è sempre da preferire la politica "preventiva" a quella del "recupero" perché quest'ultima, oltre ad avere un costo economico maggiore, porta con sé anche un costo sociale (la ripetenza, la demotivazione, l'abbandono di un percorso...).

La scelta della differenziazione dell'offerta formativa – e le sperimentazioni sono state una delle proposte messe in atto – va a sostegno della politica della prevenzione.

La proposta di elevare l'obbligo di istruzione gratuita fino a 16 anni di età, infine, ricolloca la formazione professionale iniziale a svolgere una funzione secondaria e sussidiaria rispetto ai percorsi della scuola, una funzione che non sembra neppure adeguata a dare fondamento ad un percorso verticale di carattere professionalizzante, pur auspicato dal medesimo programma.

e) La carenza di indicazioni sulle risorse finanziarie

Entrambi i programmi elettorali sono carenti di questa indicazione. Se si registrano incrementi finanziari, questi, di norma, sono riferibili alla sola Istruzione.

Il sottosistema di IeFP ha fatto riferimento, in questi anni, ad una dotazione finanziaria nazionale che è ferma a quanto determinato nell'articolo 68 della legge 144/1999 istitutiva dell'obbligo formativo, ampiamente inadeguata a fronteggiare i costi conseguenti all'aumento degli iscritti, a fronte di una formazione continua che ad oggi ha raggiunto la cifra di oltre 950milioni di euro (Rapporto 2005 sulla formazione continua).

Solo una soluzione radicale di questo problema, che molti intravedono nel trasferimento di tutte le risorse finanziarie o di quote capitarie dallo Stato alle Regioni perché queste possano governare il flusso di tutta la domanda scolastica e formativa nel territorio, permetterà all'auspicato sottosistema di istruzione e formazione professionale di decollare.

In questo numero il lettore viene a conoscenza di un quadro di informazioni e di interpretazioni relative a tematiche sia europee che locali sul sistema educativo nel suo complesso.

Sezione: “Studi”

L'avvocato Marco Masi traccia una interpretazione della riforma Costituzionale varata nel 2001 e la confronta con quella approvata nella attuale legislatura; ne evidenzia le conseguenze sul sistema educativo di istruzione e formazione e sottolinea i ricorrenti conflitti di competenza tra Stato e Regioni che la riforma ha prodotto.

Il dott. Domenico Sugamiele invita a riflettere sul processo riformatore in atto e sulle proposte avanzate nei programmi elettorali. L'autore richiama l'attenzione sui problemi “reali” del sistema educativo e, attraverso dati, argomenta a favore della continuità del processo avviato.

La dott.ssa Valeria Rossato inaugura lo studio che la Rivista ha annunciato sui sistemi educativi di alcuni Paesi europei, cominciando dall'Albania, Paese nel quale il CNOS-FAP e il CNOS-VIS, in questi ultimi quindici anni, hanno contribuito all'affermazione della formazione professionale.

Sezione: “Osservatorio sulle riforme”

La sede nazionale del CNOS-FAP, con il contributo dei Delegati regionali della Federazione, ha aggiornato la mappa della “Situazione dei percorsi formativi triennali e quadriennali nelle Regioni” e l'ha arricchita con le prime indicazioni che le Regioni hanno adottato per l'anno formativo 2006-2007.

Nel 2004, le sedi nazionali di CNOS-FAP e del CIOFS/FP hanno dato incarico ai professori Dario Nicoli, Guglielmo Malizia e Vittorio Pieroni di realizzare un monitoraggio dei percorsi formativi sperimentali triennali avviati nei rispettivi Centri. Il contributo presenta quanto emerso dal lavoro, durato circa un anno, relativo ai percorsi realizzati nell'anno 2004-2005. Ciò che colpisce è la eterogeneità delle esperienze che variano non solo tra Regioni, ma anche all'interno dello stesso territorio. Fondamentale risultato dell'indagine è la bontà del percorso “puro” (a titolarità del CFP) rispetto a diverse variabili (interventi di personalizzazione, soddisfazione degli utenti, gradimento degli operatori, tasso di abbandono, ecc.), rispetto al percorso “integrato” (misto scuola-CFP).

Il terzo contributo della sezione, realizzato dai professori Guglielmo Malizia e Vittorio Pieroni, sintetizza i maggiori risultati emersi da un lavoro di monitoraggio dei percorsi di istruzione e formazione professionale attivati in Piemonte dal 2002 al 2005. Sembra che i percorsi sperimentali abbiano incontrato il favore di quanti in essi coinvolti: gli allievi hanno gradito i formatori, la didattica, i contenuti; i formatori hanno apprezzato la metodologia che coinvolge gli allievi e la rete costituita con le famiglie, altre istituzioni formative, Centri di

orientamento; le famiglie degli allievi hanno apprezzato soprattutto le figure educative coinvolte nei percorsi.

Il contributo della dott.ssa Sandra D'Agostino (che apre un ciclo di contributi sulla filiera dell'apprendistato in Italia) presenta una panoramica sull'apprendistato per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale, dandone i contorni legislativi e normativi e mettendo in evidenza il panorama dell'attuazione di tale opzione formativa nelle varie Regioni.

Si è ritenuto utile inserire in questo numero alcuni documenti che sollecitano istanze di politica scolastica e formativa. Si tratta delle proposte ufficiali: dei Salesiani di'Italia; degli enti di formazione professionale aderenti a FORMA; della CEI (Ufficio Nazionale per l'Educazione, la Scuola e l'Università; Ufficio Nazionale per i Problemi sociali e il Lavoro); del Forum delle Associazioni familiari.

Sezione: "Esperienze"

Con il presente numero, si inaugura una nuova sezione della rivista dedicata a strumenti utili nell'azione educativa, sia in fase di progettazione che in quella di erogazione e valutazione del servizio. Gli strumenti qui riportati sono estrapolati dai volumi della collana "Studi, progetti, esperienze per una nuova formazione professionale" (curata da CNOS-FAP e CIOFS/FP) e da altri documenti realizzati nei Centri della Federazione. Quanto riprodotto vuole essere strumento fruibile in sé, ma anche uno stimolo per inviare il lettore ai documenti completi. Pur se a carattere puramente esemplificativo, ci si augura che le schede riprodotte possano rappresentare materiale funzionale al proprio lavoro per tutti gli operatori della Federazione, impegnati ad offrire un servizio educativo che mantenga gli standard di qualità che da sempre caratterizzano i Centri salesiani.

Per il corrente anno, si è stabilito di tenere presenti tre blocchi tematici: l'orientamento, gli aspetti metodologici, gli aspetti professionalizzanti. In questo primo numero, si focalizza l'orientamento.

Sezione Schedario: Rapporti / Libri

In questo numero, la rivista riporta un contributo sul "39° Rapporto CENSIS" (2005) e una scheda di sintesi sui 31enni desunta dal "Rapporto ISFOL" (2005).

Ultima novità che caratterizzerà i numeri del 2006 della Rivista è l'inserimento di alcune parole chiave accanto ai titoli dei contributi. Le parole sono state individuate da una lista elaborata nel lavoro di aggiornamento in atto del volume (collocato sul sito www.cnos-fap.it): MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), Le parole chiave della formazione professionale, Tipografia Pio XI, Roma, 2004.