

# RASSEGNA CNOS

PROBLEMI ESPERIENZE PROSPETTIVE  
PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE  
PROFESSIONALE

Anno 21 - n. 1 Gennaio-Aprile 2005

## EDITORIALE

3

## STUDI

CACCIN MARCO

*I fondi strutturali e la riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione in Italia*

17

MASI MARCO

*La riforma del Titolo V della Costituzione e la ricaduta sul sistema educativo di istruzione e di formazione*

23

SANDRONE BOSCARINO GIULIANA

*L'orientamento, asse portante del sistema educativo di istruzione e di formazione (Legge 53/03)*

35

PIERONI VITTORIO - MALIZIA GUGLIELMO

*Linee guida per la realizzazione di percorsi/progetti "destrutturati" per l'inclusione di giovani svantaggiati. I risultati di un'indagine conoscitiva*

53

CASELLI LORENZO

*La 44ª settimana sociale dei cattolici italiani. "La democrazia: nuovi scenari, nuovi poteri". Bologna, 7-10 ottobre 2004*

64

## OSSERVATORIO SULLE RIFORME

SEDE NAZIONALE CNOS-FAP <i>Leggi, decreti, accordi sulla riforma del sistema educativo. Scheda informativa aggiornata al 25-02-2005</i>	73
SUGAMIELE DOMENICO <i>L'attuazione della legge 53 del 2003 tra innovazione e spinte conservatrici e corporative</i>	77
ABBUNDO NICOLA <i>Una nuova tappa dei percorsi sperimentali: il diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale</i>	92
DOCUMENTI <i>Protocollo d'intesa tra Regione Liguria, MIUR e MLPS (gennaio 2005)</i>	96
<i>Conferenza Nazionale sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione promossa da CII - CISI (Roma 8 - 10 ottobre 2004)</i>	101

## ESPERIENZE

SAVATTERI CHIARA <i>Dall'analisi delle competenze all'elaborazione dei referenziali formativi</i>	105
--	-----

## SCHEDARIO: Rapporti / Libri

MION RENATO <i>Il 38° rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese. Istruzione e lavoro in una società in assestamento</i>	121
MALIZIA GUGLIELMO <i>Rapporto ISFOL 2004</i>	132
MALIZIA GUGLIELMO <i>Sesto Rapporto del Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC). Dirigere e coordinare le scuole. Scuola Cattolica in Italia</i>	137

### **Rassegna CNOS: un nuovo sottotitolo**

*Dal 1984 ad oggi la rivista ha mantenuto la seguente titolazione: "Rassegna CNOS, Problemi, Esperienze, Prospettive per la formazione professionale". Nel corrente anno la Federazione CNOS-FAP, inaugurando il primo numero del 2005, si è orientata a modificare il sottotitolo: **"Problemi, esperienze, prospettive per l'istruzione e la formazione professionale"**.*

*La modifica è stata motivata da due ordini di ragioni: una attenzione della rivista alla nuova situazione legislativa e una scommessa sull'affermazione del costituendo sottosistema di "Istruzione e formazione professionale".*

*L'endiadi "istruzione e formazione professionale", contenuta nel nuovo Titolo V della Costituzione (L.c. n. 3 del 18 ottobre 2001), sostituisce il vecchio testo "istruzione artigiana e professionale" (Costituzione, art. 117 - G.U. del 7 dicembre 1947). La riforma costituzionale attribuisce alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in materia di istruzione e di formazione professionale. Le Regioni, pertanto, nel legiferare e adottare regolamenti, incontrano solo il limite della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Alle leggi ordinarie viene affidato il compito di individuare il confine tra l'istruzione tout court e l'istruzione e la formazione professionale, argomento, peraltro, affrontato già anche dalla Corte Costituzionale (Sentenza 30 maggio 1977, n. 89).*

*La legge 53/03 è uno dei primi provvedimenti di riforma approvati dopo l'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione. Il titolo della legge è già indicativo della interpretazione delle competenze tra Stato e Regioni: "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale".*

*In pratica la legge delega e i decreti legislativi successivi andranno a delineare i confini tra l'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato e l'istruzione e la formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni. Anche questi pochi cenni sono sufficienti per affermare che la riforma del sistema educativo prefigura un quadro dell'offerta formativa profondamente cambiato rispetto al passato: questa, prima basata sul concetto quasi onnicomprensivo di "scuola" che inglobava l'istruzione scolastica e professionale (IPS) da una parte e la "formazione professionale"*

*residuale dall'altra, si articolerà in percorsi che presentano il carattere di "istruzione", nel senso che forniscono allo studente una visione culturale generale in forza della quale egli può successivamente completare gli studi in sede universitaria o di formazione superiore, e percorsi che presentano il carattere "professionalizzante", finalizzati a dotare la persona di requisiti di competenza tali da consentirle l'inserimento nel mercato del lavoro e delle professioni.*

*Al governo dell'offerta formativa complessiva concorreranno lo Stato, le Regioni, gli Enti locali, le istituzioni scolastiche e formative, ciascuno secondo la propria competenza.*

*Come si evidenzierà nel seguito dell'editoriale, l'offerta formativa a carattere professionalizzante troverà, secondo la legge 53/03, la sua collocazione in un inedito sottosistema di istruzione e formazione professionale "istituzionale", di "pari dignità" rispetto a quello dei licei, "pluralistico" e "continuativo", che riguarderà ogni cittadino lungo tutto il corso della vita. In particolare, da più parti si afferma e si ribadisce che la vera scommessa della riforma sarà la realizzazione di questo inedito sottosistema.*

*"Rassegna CNOS", sin dalla sua fondazione, ha seguito con attenzione l'evolversi del sistema dell'orientamento e della formazione professionale in Italia affrontando, con taglio interdisciplinare, nei suoi molteplici aspetti, proponendosi come elemento di dibattito culturale, di analisi e di supporto al rinnovamento del complessivo sistema educativo italiano.*

*Oggi, con il medesimo spirito, assumendo le prospettive indicate dal nuovo Titolo V della Costituzione e dalla legge 53/03, intende seguire l'avvio e la crescita del nuovo sottosistema di istruzione e di formazione professionale, nella consapevolezza che ciò costituisce anche una scommessa, perché questo sottosistema, con le caratteristiche sopra accennate, in Italia ancora non c'è. La rivista, pertanto, continuerà a dare il suo contributo per favorirne l'affermazione, evidenziando problemi, socializzando esperienze e guardando alle prospettive soprattutto europee per contribuire a realizzare anche in Italia questo salto di qualità.*

*Rispetto alla nuova articolazione ordinamentale prevista dalla legge 53/03, preferiamo ricorrere al termine "sottosistema" anziché "sistema", pur consapevoli che la medesima legge utilizza le espressioni "sistema educativo di istruzione e formazione" (art. 2, comma 1), "sistema dei licei", "sistema dell'istruzione e della formazione professionale" (art. 2, comma d). A nostro avviso, la parola "sottosistema" evidenzia immediatamente il concetto di articolazione rispetto all'unitarietà del "sistema educativo" italiano, delineato dalla riforma.*

*Aldilà della coerenza terminologica, l'attenzione si focalizza ovviamente sui problemi, sulle esperienze e sulle prospettive che direttamente o indirettamente interessano il sottosistema dell'istruzione e della formazione professionale in questo ultimo periodo. In particolare, nel presente editoriale*

*si richiamano, anche se in forma sommaria, alcuni eventi a livello europeo, italiano e regionale che sembrano meritevoli di attenzione e di considerazioni per la loro portata culturale o strategica.*

### **Elementi di scenario europeo**

*Gli elementi che si ritengono significativi, anche per le ricadute sul sistema educativo di istruzione e formazione italiano, fanno riferimento alla dotazione, da parte dell'Europa, di una propria Costituzione; alle scelte strategiche compiute nell'ambito delle politiche formative a partire da Lisbona 2000; al giudizio dell'OCSE sul sistema educativo italiano nonché alla imminente riforma dei Fondi Strutturali e dei Programmi Comunitari.*

#### **La firma della Costituzione dell'Europa**

*Il 29 ottobre 2004, a Roma, i 25 Paesi membri dell'Unione europea hanno firmato un nuovo Trattato.*

*L'evento è stato interpretato come "tappa cruciale" nel processo di integrazione europea, anche se l'accordo è stato giudicato da più parti imperfetto.*

*Per il tema che ci riguarda, l'Europa, secondo il Trattato firmato, agisce nel settore comprendente l'istruzione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport con azioni di sostegno, di coordinamento o di complemento (I-12, comma 5), e questo in continuità con orientamenti già assunti nei Trattati precedenti (Trattato di Roma 1957; Trattato di Maastricht 1992). Tre sembrano i passaggi fondamentali relativi alle nostre considerazioni: "Ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua" (art. II - 74); "L'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri, e, se necessario, sostenendone e completandone l'azione. L'Unione rispetta pienamente la responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, come pure le diversità culturali e linguistiche" (III - 282, comma 1); "L'Unione attua una politica di formazione professionale che sostiene e completa le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale" (III - 283, comma 1).*

*In intesi, per l'Europa l'educazione è una materia ad intervento debole, a differenza di altre che sono oggetto di competenze esclusive (monetaria, commerciale, doganale, biologica-ittica) o concorrenti tra l'Unione e gli Stati (mercato interno, energia, coesione economica, sociale e territoriale, ambiente). Pur essendo affermata nel preambolo l'esistenza di un comune patrimonio culturale e di valori fondamentali condivisi, i vari Paesi hanno fatto prevalere la preoccupazione di salvaguardare le caratteristiche dei propri sistemi educativi, percepiti come fattori irrinunciabili dell'identità nazionale. Ciascun Paese sarà pienamente responsabile, quindi, delle proprie*

scelte strategiche in questo campo anche se sono sempre più numerose e ricorrenti le iniziative di coordinamento da parte dei vari Ministri dell'UE. L'idea di "Europa", i suoi fondamenti, le sue radici, tuttavia, sono ormai entrati nel sistema educativo italiano in termini di riflessione e dibattito, promuovendo sensibilità e senso d'appartenenza. La legge 53/03 interpreta questa sensibilità, esplicitandola nell'espressione "sono promossi il conseguimento di una formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione, e lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale e alla civiltà europea": un passaggio che si può interpretare come appartenenza ad un patrimonio culturale europeo che deve rinviare alla dimensione mondiale.

### **Gli obiettivi strategici a livello europeo in materia di formazione professionale**

Non c'è documento in Italia sulle politiche educative che non faccia riferimento alle strategie di "Lisbona", divenendone punto di riferimento costante anche per le politiche economiche e sociali. L'argomento è stato ripreso anche in incontri istituzionali successivi.

A Lisbona, il Consiglio si è dato un obiettivo di grande ambizione: entro il 2010 l'Europa dovrà essere il sistema economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico al mondo, per favorire una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Nel 2002, a Barcellona è stato indicato un processo operativo in base al quale, sempre per il 2010, i sistemi di istruzione e formazione nei Paesi dell'Unione dovranno divenire punto di riferimento qualitativo a livello mondiale.

Il Rapporto Kok (novembre 2003), oltre a lanciare un segnale d'allarme sullo stato del raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, si concentra su cinque settori chiave tra cui la società della conoscenza, dichiarando obiettivo prioritario l'accesso per tutti alla formazione permanente, viste anche le potenziali disastrose conseguenze dell'invecchiamento della popolazione e chiede ai Governi dell'Unione un forte impegno designando un responsabile per l'attuazione. La Commissione europea, infine, considera l'educazione non solo strumentale al raggiungimento della prosperità economica, ma a fondamento dei principi di solidarietà che costituiscono le basi dell'Europa.

Anche l'Italia è chiamata a misurarsi su queste strategie: i tassi di dispersione scolastica nel complesso degli Stati membri si dovranno dimezzare rispetto a quelli rilevati nel 2000, per arrivare nel 2010 ad un valore medio UE non superiore al 10%; dovranno aumentare i laureati in discipline matematiche, tecnologiche e scientifiche e, soprattutto, dovrà essere dimezzata la disparità attuale fra i sessi; l'istruzione secondaria superiore dovrà essere implementata per raggiungere una quota non inferiore all'85% della popolazione 22enne; gli Stati membri dovranno dimezzare la percentuale di quindicenni con difficoltà nella lettura e nel confrontarsi con nozioni matematiche e scientifiche; le attività di lifelong learning entro il

2010 dovranno interessare non meno del 12,5% in media della popolazione 25-64enne dell'intera Unione europea. Si tratta di traguardi impegnativi che impongono un rigoroso potenziamento dei sistemi formativi di buona parte dei Paesi dell'Unione, in particolare per quello italiano, che lamenta un ritardo riformatore di almeno due generazioni.

### **Gli indicatori dell'OCSE 2003 sul sistema educativo italiano**

Il ritardo delle riforme del sistema educativo italiano è confermato anche dal rapporto OCSE del 2003. L'Italia ha aderito sin dagli inizi al ciclo di rilevazioni delle conoscenze e delle abilità dei quindicenni scolarizzati, iniziato dall'OCSE sin dal 1997. La scelta dei quindicenni scolarizzati è stata dettata dal fatto che nella quasi totalità dei Paesi dell'OCSE tale età precede o coincide con il termine dell'obbligo scolastico. L'indagine internazionale assume il titolo di PISA, acronimo di **Programme for International Student Assessment** ed ha una periodicità triennale. L'iniziativa mira a valutare non tanto la padronanza di parti del curriculum scolastico, quanto la capacità di utilizzare conoscenze e abilità apprese anche e soprattutto a scuola per affrontare problemi e compiti analoghi a quelli che si possono incontrare nella vita reale. La valutazione riguarda tre ambiti: la lettura, la matematica e le scienze e alcune competenze comuni. In ogni rilevazione si approfondisce un aspetto: nel 2000 la lettura, nel 2003 la matematica e le competenze del problem solving e nel 2006 le scienze. L'indagine ha interessato oltre 11.000 studenti su una popolazione di circa 500.000 quindicenni scolarizzati (PISA 2003, *Valutazione dei quindicenni. Quadro di riferimento: conoscenze e abilità in matematica, lettura, scienze e problem solving*, Armando 2004).

Il giudizio dell'OCSE del 2003 è preoccupante: l'Italia è al venticinquesimo posto per le competenze dei suoi studenti quindicenni in "lettura", peggiora in "matematica" di un ulteriore punto, scivolando al ventiseiesimo. Già nel 2000 l'Italia era al ventesimo posto in "lettura" e al ventitreesimo in matematica. La sola presa d'atto di questi dati giustifica la dura considerazione di Giuseppe De Rita: per recuperare posizioni nel continente "bisogna ricominciare dall'abc, perché attualmente produciamo studenti generici". Il rapporto evidenzia inoltre due questioni specifiche che coinvolgono il sistema formativo nel suo complesso: il metodo di studio e la strategia dell'insegnamento.

In un precedente editoriale di questa Rivista, si metteva in evidenza che le carenze del "quindicenne scolarizzato" dimostravano l'inefficacia del prolungamento del puro obbligo scolastico dal momento che dette carenze nascevano in quell'ambiente e che, ad essere messa in discussione, era la scuola. Purtroppo la Federazione CNOS-FAP non dispone attualmente di dati comparati sulla popolazione di allievi che sta frequentando i percorsi sperimentali triennali nel sistema della formazione professionale attuati da Sedi formative accreditate. Il costituendo sottosistema di istruzione e di formazione professionale, prefigurato dalla Legge 53/03, coinvolgerà anche

*questo segmento di popolazione e, quindi, dovrà misurarsi sulle innovazioni didattiche dell'apprendimento differenziato e personalizzato. Nella migliore tradizione, la formazione professionale ha sempre considerato "efficaci" la metodologia induttiva e la strategia dell'apprendimento motivante e coinvolgente, valorizzando la cultura del lavoro. L'auspicio è che l'indagine PISA si estenda al più presto anche ai giovani di questo sottosistema e che le strategie efficaci della formazione professionale possano confermarsi positive anche nei nuovi percorsi, al fine di contribuire a quella "risalita" formativa che tutti in Italia si augurano.*

### **La nuova generazione di Programmi Comunitari su educazione e formazione post 2006**

*Il riferimento all'Europa è d'obbligo anche quando si affronta il problema delle risorse economiche da destinare alla qualità del sistema formativo. Anche l'attenzione al post 2006 è ormai oggetto di attenzione, di dibattito e di scelte nel nostro Paese.*

*Vari sono i risultati conseguiti in questi anni nel ricorso ai Fondi strutturali e ai Programmi comunitari. In primo luogo, il supporto sussidiario per l'affermazione e la diffusione della formazione professionale; l'approccio integrato e multiculturale nel settore dell'istruzione e della formazione professionale ha favorito, inoltre, l'introduzione della dimensione europea e l'affermazione del concetto di lifelong learning, anche mediante la diffusione di pratiche innovative da Paese a Paese, da settore a settore, da un sistema educativo all'altro. Il sostegno alla mobilità transnazionale, infine, ha trasferito nei partecipanti il processo di arricchimento delle conoscenze culturali, di scambio delle esperienze professionali e, di riflesso, di ammodernamento dei sistemi educativi e formativi.*

*L'Europa oggi ha davanti una situazione inedita rispetto al passato; dovrà affrontare con strumenti nuovi le sfide dell'allargamento, di una economia globale caratterizzata soprattutto da una concorrenza internazionale a basso costo, dell'invecchiamento della sua popolazione e di una crescita più lenta al proprio interno.*

*Alcuni orientamenti evidenziati nei primi documenti, ad esempio la "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo. Prospettive finanziarie 2007-2013" del 14 luglio 2004, "I nuovi regolamenti comunitari in materia di fondi strutturali", nella versione ufficiale in italiano, "La nuova generazione di programmi comunitari su educazione e formazione post 2006", "La cittadinanza in azione", si muovono in varie direzioni. Occupazione, sviluppo sostenibile, sicurezza e ruolo efficace nel mondo dovranno orientare tutte le azioni. Più in particolare, relativamente ai programmi comunitari l'UE punta, da una parte, alla diffusione di una offerta che deve coprire tutto l'arco della vita, per raggiungere l'obiettivo della creazione e del rafforzamento di una società basata sulla conoscenza e fronteggiare le evoluzioni demografiche; dall'altra al coinvolgimento strategico dell'istruzione e della formazione per raggiungere gli obiettivi stabiliti, a partire dal Consiglio di Lisbona 2000 (Rapporto ISFOL 2004).*

*Naturalmente il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi è legato anche alla quantità delle risorse finanziarie; ma in questo momento non si dispone ancora delle informazioni necessarie per una valutazione adeguata. L'augurio è che la negoziazione porti alla destinazione di risorse anche per l'affermazione del sottosistema dell'istruzione e della formazione professionale.*

## **Elementi di scenario nazionale**

### **Ambito civilistico**

*Dopo la promulgazione della legge 53/03, l'attenzione si concentra sui vari provvedimenti applicativi che si stanno definendo. Dall'inizio del 2005, il più strategico e quello che galvanizza l'attenzione delle forze politiche, imprenditoriali, sindacali e della società civile ed ecclesiale è certamente il decreto sul secondo ciclo.*

*Il 13 gennaio 2005 il Ministro Moratti ha presentato alle forze sociali, imprenditoriali, agli ordini professionali e agli enti di formazione professionale la bozza di "Schema di decreto legislativo concernente la definizione delle norme generali relative al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Il Decreto consta di un primo capitolo, formato da un solo articolo, che richiama i principi fondamentali che hanno ispirato la riforma nella definizione del secondo ciclo; il capitolo secondo, suddiviso in 13 articoli, descrive l'istruzione impartita nei Licei; il capitolo terzo, suddiviso in 10 articoli, definisce i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale; 4 articoli del capitolo quarto contenenti norme transitorie e finali.*

*Il dibattito avviato è stato, da subito, molto aspro, confermando l'opinione generalmente condivisa che la portata di questo decreto è strategica e decisiva per l'attuazione della legge 53/03 e che la riforma, se attuata, non potrà essere di facciata.*

*Ci si può chiedere perché il dibattito abbia assunto toni così aspri e le prese di posizione delle forze politiche si siano espresse anche in maniera trasversale agli schieramenti? Perché si è arrivati a formulare sul decreto addirittura giudizi di "incoerenza" rispetto alla legge 53/03 e alla riforma costituzionale?*

*Uno dei nodi più complessi da sciogliere è la definizione del sottosistema di Istruzione e formazione professionale, con la conseguente ricollocazione dell'attuale istruzione tecnica e professionale che, nella sua globalità, coinvolge oltre il 60% della popolazione scolastica, a fronte di uno scarso 40% circa di liceali, compresi gli studenti dell'ex istruzione magistrale.*

*Consapevoli che ogni schematizzazione è sempre parziale, si può tentare di riassumere le principali posizioni: c'è una scuola di pensiero che sostanzialmente condivide l'impianto del decreto perché si riconosce in un sottosistema articolato in licei puri e in licei con indirizzi dove "convivono" sia l'aspetto della "liceità" che quello "professionalizzante"; un'altra scuola critica fortemente l'impianto proposto perché il decreto, con queste scelte, non istituzionalizza un sottosistema di istruzione e formazione tecnico - professionale "di pari dignità", prefigurato dalla legge 53/03; c'è la posizione di coloro, infine, che auspicano una nuova scrittura non tanto del decreto ma della legge 53/03, perché ritenuta inadeguata alle attese della società industriale italiana, e al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.*

*Per comprendere la portata delle reazioni alla soluzione proposta, si deve operare, anche se in forma schematica, il confronto tra quanto delineato dalla legge 53/03 e l'attuale decreto.*

*La Legge 53/03 prefigura, innanzitutto, un sottosistema "nuovo", distinto ma non separato da quello dei licei, dotato di un percorso educativo graduale e continuo di istruzione e formazione, parallelo a quello scolastico e universitario, dai 14 ai 21 anni, che porta all'acquisizione di titoli professionali (qualifiche e diplomi professionali); il sottosistema comprende anche la formazione professionale di competenza regionale, un sistema ancora poco conosciuto, pur consistente, dotato di oltre 1400 sedi, frequentato da quasi 1.000.000 di allievi, erogatore di oltre 70.000 corsi e dotato di circa 53.000 operatori (Rapporto ISFOL 2004). Questa proposta è stata valutata positivamente da molti esperti perché costituisce per l'Italia una vera innovazione che la avvicina alle tendenze più diffuse e avanzate del nostro continente e perché assume un concetto moderno di formazione professionale, non ancora radicato nel nostro Paese: una formazione professionale non più come qualcosa di marginale o di terminale, ma di pari dignità rispetto ai licei e ispirata a un principio pedagogico capace di rispondere alle esigenze del pieno sviluppo della persona secondo un approccio specifico fondato sull'esperienza reale e sulla riflessione in ordine alla prassi che permette di intervenire nel processo di costruzione dell'identità personale. Questa impostazione aiuta a distinguere l'istruzione e la formazione professionale dall'istruzione tout court: il conoscere con l'obiettivo principale di agire, il costruire e produrre da non confondere con il conoscere e l'agire che ha l'intento prioritario della conoscenza.*

*La medesima legge 53/03 si colloca, in secondo luogo, in un quadro normativo che definisce le competenze in forma poliarchica, in coerenza alla riforma del Titolo V della Costituzione; infatti, è la Repubblica nel suo insieme che, in nome del principio della leale collaborazione interistituzionale tra Stato, Regioni, Enti locali, istituzioni scolastiche e formative, interviene, pur nella diversità dei ruoli, secondo il principio di sussidiarietà al servizio della realizzazione del diritto all'istruzione e alla formazione del giovane.*

*Le perplessità sorgono nei confronti della bozza dello schema di decreto legislativo. In verità, aspetti di criticità erano stati già segnalati, in questa rivista, nelle valutazioni delle sperimentazioni successive all'Accordo quadro tra Stato e Regioni del 19 giugno 2003. Dato il loro carattere ordinamentale, alcune sembravano incoerenti rispetto alla legge 53/03.*

*Il decreto, che doveva delineare il confine tra l'istruzione tout court e l'istruzione e la formazione professionale, ripropone, nell'ambito dei licei, anche la formazione tecnica.*

*Questa scelta sembra, a giudizio di molti e anche della Federazione CNOS-FAP, in contraddizione con la legge 53/03 che prefigura un sottosistema di istruzione e formazione di pari dignità, rispetto a quello dei licei. Il decreto, con questa operazione, annulla, di fatto, la natura innovativa della riforma, continua e conclude il processo di "licealizzazione", già promosso da decenni, con gravi conseguenze per le imprese, specie le piccolissime, piccole e medie che assorbono oltre il 90% delle forze di lavoro, rende più difficile il successo formativo per i giovani con aumento della dispersione e della mancata spendibilità dei titoli, impedisce alle Regioni di svolgere un effettivo ruolo di governo del sistema dell'offerta formativa, dà voce a quanti mirano a conservare il potere di un comparto – quello degli istituti tecnici e professionali – che oggi genera la massima dispersione (dal 18 fino al 43% degli studenti iscritti). La proposta andrebbe così a "fotografare" l'esistente. Anche un recente studio della UIL dimostra, infatti, che la maggior parte degli Istituti professionali trova corrispondenza nei molti indirizzi del liceo tecnologico o di quello economico, proposto dal decreto.*

*Riproponendo la soluzione del potenziamento dei licei si torna, paradossalmente, alla proposta della legge 30/2000, nota come Legge Berlinguer. Entrambe le proposte sembrano cadere nella medesima contraddizione: l'innaturale coesistenza, all'interno dei licei, di percorsi generalisti e propedeutici ad altri studi e di percorsi orientati all'acquisizione di competenze specialistiche, privati, però, di quelle discipline e attività più mirate alle acquisizioni di queste ultime. Se la "proposta Berlinguer" affermava l'unitarietà dell'istruzione secondaria ma non riusciva a garantirla, la "proposta Moratti" del secondo ciclo afferma la pari dignità dei due sottosistemi ma non riesce a realizzarla, perché ne delinea sostanzialmente uno che è sovraccarico di indirizzi ma povero di quelle discipline che dovrebbero sostenere la dimensione professionalizzante e ne prefigura un secondo del tutto residuale. In sintesi, 25 (il 25% del gruppo di età che frequenterebbe il nuovo percorso di istruzione e di formazione professionale, secondo la bozza di decreto) non può essere eguale a 75 (il 75% del gruppo di età che si iscriverrebbe al sistema dei licei). Né si può dire che ci sia equivalenza tra l'istruzione e la formazione professionale da una parte e i licei dall'altra, se i primi sono solo terminali e i secondi possono essere propedeutici e terminali, come viene stabilito in questa bozza di decreto. Con queste proposte la pari dignità formativa tra i due sottosistemi, delineata dalla legge 53/03, non troverà assolutamente realizzazione nel*

concreto. La ipotizzata trasformazione degli istituti tecnici in licei tecnologici rappresenterebbe il punto di interruzione definitiva della loro grande tradizione e creerebbe una sorta di **monstrum** pedagogico provocando una sorta di "banalizzazione liceale" accanto ad una "povertà professionale" dei percorsi.

Una riforma del sistema educativo in senso lato, ma soprattutto della scuola secondaria superiore, è non solo necessaria ma urgente. Prolungare ulteriormente il dibattito per altri anni, come sembrano proporre varie forze politiche, danneggerebbe non solo il mondo scolastico e formativo, ma anche la società italiana. Le famiglie e i giovani, prima che i docenti, hanno diritto ad un sistema riformato perché si arrestino i suoi mali principali ormai ampiamente documentati: la "dispersione di talenti" (più che la dispersione scolastica) che inizia in forma grave già nella scuola media (35.000 drop-out; più del 50% con una promozione "sufficiente") e prosegue nella secondaria (un alunno su tre che non riesce a completare il quinquennio e il 41,6% prosegue con debiti formativi), la distanza tra titoli ed attività lavorative e professionali effettivamente svolte e la crescente difficoltà nelle acquisizioni delle conoscenze ed abilità linguistiche, matematiche e scientifiche.

*Quali le vie di uscita?*

Sembrano condivisibili le prospettive evidenziate da diversi autori per superare la situazione di crisi in cui si trova il nostro sistema educativo. Essi suggeriscono di puntare, innanzitutto, alla diversificazione degli apprendimenti ed alla personalizzazione dei percorsi formativi, superando l'illusione che la scuola possa da sola risolvere tutti i problemi sociali come vorrebbero coloro che ripropongono, anacronisticamente, un obbligo scolastico omologante per tutti fino ai 18 anni. Una soluzione di questo genere, infatti, rischierebbe di produrre più danni che vantaggi, confinando la scuola in un'area indistinta tra assistenza e socializzazione giovanile ed impedendo di contro di valorizzare approcci diversificati ma di pari dignità, in grado quindi di incontrare meglio le variegate domande e culture della popolazione specialmente giovanile. In questo panorama di pluralismo dell'offerta, in una logica di pari dignità, molti autori segnalano la necessità di un forte recupero della cultura del lavoro e della istruzione e formazione professionale entro il quadro dell'educazione permanente avendo al centro il valore della crescita personale del soggetto in un contesto più vasto di responsabilità educative da parte della comunità locale. Sulla base di queste valutazioni la Federazione CNOS-FAP ha collaborato alla realizzazione di progetti e partecipa alle sperimentazioni in atto nelle varie Regioni, valutando criticamente quelle caratterizzate da percorsi integrati o avviate sulla base della sola titolarità scolastica. Adottare simili modelli significa riproporre, su scala regionale, soluzioni simili all'innalzamento dell'obbligo scolastico, senza dare risposte persuasive al problema della dispersione.

*Riuscirà il Ministro a conciliare tante opzioni, anche contrapposte?  
"Conto alla rovescia" è il suggestivo titolo di un saggio sulla globalizzazione (J.F. Rischard, Conto alla rovescia. 20 problemi globali. 20 anni per risolverli, Sperling & Kupfer Editori 2002). Sembra che questo titolo possa essere applicato anche al processo di riforma avviato dalla legge 53/03, vista la sua urgenza. Ormai inizia il conto alla rovescia per sciogliere i nodi e consolidare il processo riformatore.*

#### **Ambito ecclesiale**

*"Confido nel vostro impegno formativo, motivato e sostenuto dall'ispirazione evangelica, con riferimento alla dottrina sociale della Chiesa, per la crescita umana e spirituale dei lavoratori, specialmente dei giovani che si preparano ad entrare nel mondo del lavoro. Voi certamente li formerete ad una concezione cristiana della società e del lavoro, contemperando il loro inserimento nelle attività produttive con lo sviluppo delle loro risorse morali e spirituali, in modo che la loro vita sia vissuta con la dovuta dignità".*

*Gli operatori degli enti di formazione professionale hanno ascoltato queste parole, pronunciate da Papa Giovanni Paolo II nel lontano 1990, in occasione delle manifestazioni celebrative del centenario della "Rerum Novarum". L'attuale contesto è mutato ma non mancano problemi e sfide che provocano gli operatori degli enti che sono impegnati nel lavoro educativo a favore dei giovani per la loro formazione umana, professionale e cristiana.*

*Anche "Rassegna CNOS" si impegna a prendere nella dovuta considerazione alcuni eventi recenti che interessano la Federazione: la 44ª settimana sociale dei cattolici, tenutasi a Bologna tra il 7 e il 10 ottobre 2004; la pubblicazione del Compendio della dottrina sociale della Chiesa, a cura del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace; la festa del 1 maggio, che, nel corrente anno, avrà un particolare rilievo, per iniziativa della CEI, in occasione della ricorrenza dei 50 anni della istituzione della festa liturgica di san Giuseppe lavoratore. L'augurio è che le riflessioni e le proposte possano contribuire a diffondere sensibilità e strumenti utili a realizzare quella missione di annuncio del "Vangelo del lavoro", proposta anche dal Papa Giovanni Paolo II.*

#### **Ambito salesiano**

*Per la prima volta, nei giorni 8-10 ottobre 2004, a Roma, oltre cento Salesiani e Figlie di Maria Ausiliatrice (presidenti CII e CISI, presidenti degli enti CIOFS e CNOS, Ispettrici e Ispettori d'Italia, Econome/i ispettoriali, Delegate/i di Pastorale Giovanile, Consigli direttivi delle Associazioni CIOFS/Scuola FMA, CIOFS/FP, CNOS/Scuola, CNOS-FAP, professori Auxilium e UPS) hanno partecipato ad una conferenza nazionale, motivati dalle sfide che l'istituzione del secondo ciclo del sistema educativo, previsto dalla legge 53/03, pone alle scuole e ai centri di formazione professionale nei vari contesti territoriali.*

*Il testo della Conferenza era: "Collocazione delle Figlie di Maria Ausiliatrice e dei Salesiani di fronte alla riforma del sistema educativo di Istruzione e Formazione". Più in particolare, le sfide che le Figlie di Maria Ausiliatrice e i Salesiani intendevano affrontare si collocavano soprattutto negli ambiti educativo, pedagogico e didattico, in coerenza con il proprio carisma e la propria missione.*

*Il quadro di riferimento dei lavori della Conferenza ha offerto ai partecipanti l'occasione di analizzare e approfondire i fondamenti costituzionali del nuovo sistema educativo, lo stato della realizzazione della decretazione delegata e di attuazione della riforma, le scelte da compiere in continuità e in coerenza con la tradizione educativa salesiana. Gli orientamenti maturati, riportati all'interno del presente numero, si sono concentrati sulla necessità del ripensamento del servizio nell'ambito formativo, nella formazione delle risorse umane e nell'attenzione al territorio, quale nuova categoria per la lettura della domanda della formazione.*

### **Elementi di scenario regionale**

*Si è più volte evidenziato come tutte le Regioni sono chiamate ad impegnarsi, più che nel passato, ad essere protagoniste delle politiche formative. In realtà, la quasi totalità si è attivata nell'ambito dell'obbligo formativo e nelle sperimentazioni triennali, a seguito dell'Accordo Stato - Regioni del giugno 2003. Alcune sono ora impegnate a definire la collocazione del sottosistema di Istruzione e formazione nei nuovi Statuti che vanno elaborando.*

*In questo editoriale si vuole evidenziare, rimandando alla lettura della presentazione e del testo all'interno della rivista, la duplice novità apportata dalla firma del Protocollo d'intesa tra la Regione Liguria, il MIUR e il MLPS il giorno 26 gennaio 2005. Questo Protocollo, infatti, rappresenta una prima applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione per quanto riguarda la competenza esclusiva delle Regioni nel rilasciare titoli. Inoltre, crea le condizioni perché in Italia si sperimenti, per la prima volta, un quarto anno coerente con il percorso triennale per giovani in età tra i 14 e i 17 anni che si conclude con un diploma professionale.*

*Valutando la portata strategica del Protocollo, la Federazione CNOS-FAP sta elaborando un progetto di formazione professionale coerente a supporto della sperimentazione.*

*Le Guide per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati, predisposte per i giovani che frequentano i percorsi triennali e il progetto relativo al diploma di formazione professionale (quarto anno) proposto a quanti optano per tale percorso, sono il contributo che la Federazione nazionale CNOS-FAP mette a disposizione anche delle Regioni al fine di avviare, progressivamente, il sottosistema relativo all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, fondamento anche dei successivi percorsi relativi alla formazione superiore, continua e ricorrente.*

## **Schedario: Rapporti / Libri**

*Sono ormai numerosi i Rapporti che, in Italia, studiano le situazioni e le caratteristiche dei soggetti che sono coinvolti nel sistema educativo di Istruzione e formazione, in particolare i giovani, compresi quelli immigrati (dei giovani che frequentano i CFP della Federazione CNOS-FAP, il 7% è già costituito da immigrati), le famiglie, le istituzioni.*

*Specificatamente, per il sistema di istruzione e formazione professionale, si fa riferimento al "Rapporto ISFOL", per i giovani (compresi gli extracomunitari) ai rapporti IARD e CARITAS/MIGRANTES e per le famiglie ai documenti dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia e del CISF.*

*"Rassegna CNOS", con il presente numero, inizia una rubrica informativa che si avvale dei contributi di quei rapporti che più direttamente offrono spunti di riflessione su temi che riguardano il sottosistema dell'istruzione e della formazione professionale.*

*Il presente numero propone al lettore un quadro di informazioni e di interpretazioni relative alle riforme del sistema educativo a livello europeo, nazionale e regionale.*

### **Scenario europeo**

*Dello scenario europeo la rivista, in questo numero, richiama l'attenzione sulla problematica della riforma dei Fondi strutturali, sulla quale il dott. Marco Caccin sviluppa la tesi che una riforma di detti Fondi deve tener conto anche della dimensione educativa per promuovere uno sviluppo economico sostenibile.*

### **Scenario italiano**

*Dello scenario italiano il presente numero dà spazio a due ambiti: quello civilistico e normativo e quello ecclesiale.*

*Riguardo all'ambito civilistico l'avvocato Marco Masi guida il lettore nella complessa interpretazione della riforma costituzionale aiutandolo a coglierne le ricadute sul sistema di Istruzione e formazione professionale, anche alla luce delle recenti indicazioni della Corte Costituzionale.*

*Il prof. Domenico Sugamiele, invece, si concentra sullo stato dell'arte della decretazione applicativa della legge 53/03, evidenziandone aspetti innovativi e spinte conservatrici.*

*Il quadro sullo studio della legge 53/03 si completa con altri due contributi.*

*La prof.ssa Giuliana Sandrone Boscarino esplicita la portata fondamentale della dimensione dell'orientamento nella riforma.*

*I professori Vittorio Pieroni e Guglielmo Malizia presentano una proposta*

*progettuale per i giovani svantaggiati. Si completa, così, il quadro progettuale che la Federazione CNOS-FAP ha elaborato per i giovani aventi il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni: il progetto delle Guide per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati, che riguarda i giovani che frequentano i percorsi triennali, il progetto per il Diploma di istruzione e formazione professionale, che interessa coloro che intendono perfezionare il diritto/dovere (percorso quadriennale), una ipotesi di Linee guida per la realizzazione di percorsi/progetti "destrutturati" per l'inclusione di giovani svantaggiati, che interessa l'universo del disagio.*

*Riguardo all'ambito ecclesiale, la rivista apre, con il prof. Lorenzo Caselli, ad una tematica che accompagnerà il lettore lungo l'anno: l'impegno e la sfida delle donne e degli uomini fedeli a Gesù Cristo, coinvolti a "trasformare la realtà sociale con la forza del Vangelo" (Compendio della dottrina sociale della Chiesa).*

*Il professore introduce il lettore alle riflessioni sui valori della democrazia, mai come oggi insidiata dalla plutocrazia e dalla telecrazia.*

#### **Scenario regionale**

*Le Regioni, coinvolte nelle sperimentazioni di percorsi triennali, hanno dato vita a significative esperienze sia in riferimento ai progetti formativi che alla formazione dei formatori.*

*La rivista intende darne la dovuta informazione, iniziando da alcuni documenti della Regione Veneto, che la dott.sa Chiara Savatteri analizza, in un apposito contributo, descrivendo il modello regionale di riconoscimento delle qualifiche del secondario e il processo di formazione delle competenze degli operatori della formazione professionale.*

*Sempre a livello regionale è sembrato importante socializzare il primo Protocollo firmato dalla Regione Liguria con il MIUR e il MLPS perché costituisce, per l'Italia, la prima esperienza assoluta di diploma nel percorso sperimentale appartenente al sottosistema di Istruzione e formazione professionale.*

#### **Schedario Rapporto / Libri**

*La rivista, in questo numero, propone tre schede informative ricavate dai rapporti del CENSIS, dell'ISFOL e del CSSC.*

# I fondi strutturali e la riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione in Italia

MARCO CACCINI<sup>1</sup>

## 1. IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE INIZIALE

Relativamente al sotto-sistema dell'Istruzione e della formazione professionale si è ormai giunti al secondo anno in attuazione della riforma scolastica definita con la L. 53/2003 (Legge Moratti). Al riguardo è già possibile formulare alcune considerazioni generali, che possono aiutare da un lato ad inquadrare meglio il percorso storico e tecnico che ha condotto all'attuale situazione, dall'altro a definire nuove prospettive interpretative onde massimizzare il positivo impatto delle attività in questione. Non è azzardato sostenere che l'attuale sistema della formazione professionale in Italia si è costruito e sviluppato intorno a quel segmento che tradizionalmente veniva definito come formazione iniziale. È noto a tutti gli operatori che, fino a non molti anni fa, la formazione professionale ruotava sulla centralità di un approccio a valenza regionale volto a recuperare al mondo del lavoro i giovani che dopo le scuole dell'obbligo non intendevano proseguire un ciclo di studi di istruzione superiore o trovavano difficoltà a completarlo. Stiamo parlando di un sistema che aveva nella programmazione regionale in materia la sua fonte di riferimento a livello normativo, operativo e finanziario. Al di fuori di tale contestualizzazione, la formazione professionale programmaticamente organizzata ed indirizzata da referenti istituzionali, trovava scarsissime ipotesi di intervento, tali da risultare assolutamente marginali. Basti pensare che in un ambito regionale particolarmente significativo a livello di sviluppo economico come quello del Veneto, intorno al 1990 quasi due terzi degli stanziamenti del bilancio regionale destinato alla formazione era appunto rivolto alle azioni in favore dei gio-

<sup>1</sup> Dirigente Unità complessa FSE - Regione Veneto.

vani post-obbligo. Questo dato, forse troppo frettolosamente accantonato o dimenticato, aiuta però a comprendere che una dimensione organica della formazione professionale in Italia ha trovato e trova tuttora nel contesto della qualificazione dei giovani uno dei suoi principali pilastri strutturali e operativi. È possibile in effetti sostenere che altre aree contestualizzanti della formazione hanno avuto impulso e sostegno dall'obbligo formativo. Ci si riferisce in particolare alla formazione superiore e alla formazione continua, di fatto strutturate sulla base di modelli operativi ed esperienziali tratti dal primo livello. Quanto appena sostenuto non è stato la conseguenza di un processo endogeno e meramente spontaneistico, ma il frutto di evoluzioni sia strutturali che istituzionali che passeremo a illustrare nei loro elementi fondamentali.

## **2. FONDI STRUTTURALI ED ECONOMIA ANTROPOLOGICAMENTE SOSTENIBILE**

La riforma dei Fondi strutturali europei attuata a partire dal 1988 ha rivestito un'importanza fondamentale anche per l'evoluzione delle politiche e delle tipologie di intervento in campo formativo (attraverso l'azione del Fondo Sociale Europeo). Ricordiamo che a partire da quel periodo si è definita una nuova metodologia di intervento (che si sta realizzando ancora nel momento attuale), sostanzialmente basata sulla strutturazione di una programmazione pluriennale e sulla concentrazione delle risorse finanziarie su macro-obiettivi considerati di particolare rilievo. La Commissione Europea ha ribadito più volte con forza l'importanza della formazione come politica attiva per il lavoro, con particolare attenzione ai problemi della qualificazione e dell'occupabilità dei giovani. Questo in funzione dei processi dinamici ed evolutivi riguardanti il mondo del lavoro di notevole portata. Si è indubbiamente avuto un passaggio strutturale da un'economia industriale ad una post-industriale. Un'affermazione del genere, pur vera, riveste però un carattere generico, in quanto l'economia industriale si è sviluppata di fatto sulla base di un raccordo sistemico pubblico-privato che ha favorito l'affermarsi di grandi bacini occupazionali sviluppati un'azione di osmosi tra loro (grandi imprese, scuola, enti pubblici, sistemi bancari, ecc.). È facilmente intuibile che, a livello scolastico e universitario, un simile contesto occupazionale non poteva che richiedere fondamentalmente titoli di studio definiti e razionalizzati nei loro contenuti, facilmente utilizzabili sul piano quantitativo, caratteristica peculiare di un modello di lavoro molto organizzato, gerarchizzato e ripetitivo. In genere il livello di professionalizzazione da svilupparsi lungo tutto l'arco della vita, in tale contesto, non poteva che essere molto limitato, dato il ruolo ugualmente limitato lasciato all'azione ed alla creatività personali. Tale economia industriale, come è noto, è stata progressivamente sostituita da una più diffusa, elastica, empiricamente contestuale, basata su un sistema a rete di piccole imprese in perenne evoluzione (o talvolta involuzione), funzionali allo sviluppo principalmente di servizi o attività immateriali. Anche i grandi sistemi produttivi multinazionali si sono flessibilizzati, sia in senso organizzativo che allocativo (delocalizzazione). Ci si trova di fronte, insomma, a quella che aulicamente

suole impropriamente definirsi come *knowledge-based economy*, ma che di fatto troppo spesso risulta essere un'economia opinionistica e contingente. Tale sistema socio-economico mette in crisi il tradizionale approccio scolastico e universitario, rivalutando al massimo una dinamica formativa evolutiva continua molto flessibile. Lo sviluppo delle politiche formative in Italia e in Europa, frutto dell'onda lunga connessa alla programmazione dei fondi strutturali (e in particolare il FSE), si è sviluppata all'interno della dialettica sociale connessa al confronto (più o meno consapevole) tra i due approcci appena descritti. Il sistema scolastico ed educativo è stato pertanto costretto ad interrogarsi profondamente sul nuovo rapporto strutturale che avrebbe dovuto intercorrere tra *curricula* e titoli di studio conseguiti, e tra questi e le esigenze del mercato del lavoro. Assistiamo ad un progressivo ma costante processo di professionalizzazione dell'istruzione, intesa in ogni suo grado e in ogni sua componente. Quello che viene richiesto dal mondo del lavoro a livello personale è la capacità di analisi, l'iniziativa operativa, la flessibilità mentale, una creatività adattativa. A livello di programmazione pubblica formativa (soprattutto europea), tutto questo ruota intorno al concetto di implementazione della società dell'informazione, termine questo troppe volte usato come sinonimo di società della conoscenza. Una fondamentale esplicitazione di questo concetto la troviamo nel celebre Libro Bianco Crescita-Competitività-Occupazione (J. Delors) ove possiamo leggere: "Grazie a un accesso più agevole all'informazione, sarà sempre più semplice individuare e valutare l'attività economica ed essere concorrenziali. La pressione del mercato si estende e si rafforza, obbligando le imprese a sfruttare tutte le risorse a livello di produttività ed efficacia. La capacità di adeguarsi strutturalmente diventa una condizione rilevante per il successo economico. La sempre maggiore interconnessione dell'economia aumenta la produttività nel settore dei beni ma anche dei servizi e di fatto il confine tra beni e servizi va ugualmente scomparendo. In tutto il mondo si registra una tendenza alla specializzazione e alla professionalizzazione delle attività economiche, tendenza che sta progressivamente caratterizzando anche i subappaltatori e i fornitori di servizi. Per non essere eliminata dalla concorrenza mondiale, l'industria europea deve sfruttare tutte le opportunità per migliorare la propria competitività ricorrendo sempre più e meglio alle tecnologie TIC. Per fare questo deve privilegiare le tecnologie innovatrici e capaci di conquistare parti del mercato, piuttosto che tentare di adeguarsi riducendo i costi di produzione"<sup>2</sup>. Come si può notare, la Commissione Europea richiama l'attenzione su un approccio dinamico all'economia e all'evoluzione sociale, basato sostanzialmente sulle riforme strutturali e sull'implementazione di processi cognitivi correttamente definiti. Ci permettiamo di sottolineare che non viene evidenziato un elemento di per sé ineludibile, ovvero un approccio antropologicamente fondato. Si può ben parlare di riforme sistemiche, di sostituzione della dimensione qualitativa a quella quantitativa nei processi produt-

<sup>2</sup> COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA, *Libro Bianco Crescita-Competitività-Occupazione*, Milano 1994, 195.

tivi, solo se si ribadisce la centralità assiologica della persona umana. Si deve quindi giungere non solo ad un'economia genericamente sostenibile, ma ad un'economia antropologicamente sostenibile. Il canale dell'obbligo formativo ha progressivamente riassunto in sé tutte queste caratteristiche. Si è qualificato come sintesi sistemica tra l'esigenza di sempre maggiore professionalizzazione del lavoro, lo sviluppo di un approccio sociale attivo di tipo cognitivo, la necessità di ribadire la persona come nucleo centrale dei processi educativi e sociali in genere. La presenza di una linea operativa in tal senso all'interno della programmazione del FSE a partire dalla metà degli anni '90 assume un valore del tutto particolare. Lungi dall'essere considerato un mero ripiego, onde ripianare difficoltà nei bilanci pubblici locali e nazionali, l'intervento del FSE si pone in tale segmento con una valenza particolarmente innovativa, dato che la tipologia formativa in questione, per le sue caratteristiche intrinseche, si pone come una delle possibili e concrete cerniere di raccordo tra dimensione professionalizzante, valenza antropologico-educativa, esigenze dell'economia contemporanea. Può inoltre riuscire a compenetrare sia le dinamiche della *new economy* per un loro più efficace impatto, sia a mantenere e valorizzare gli aspetti più significativi dell'economia tradizionale o di comparti nei quali il fattore personale risulta ancora rilevante, come ad esempio l'agricoltura, l'artigianato, la piccola impresa. Inoltre lo spazio formativo di base acquista significatività nella *knowledge-based economy* rispetto alla funzione della conoscenza come nucleo fondante l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche nonché allo sviluppo qualitativo dei processi e dei prodotti (sempre in linea con le raccomandazioni comunitarie precedentemente citate). Bisogna tener presente che per conoscenza si intende la capacità di interazione creativa ed innovativa del soggetto con il proprio ambiente di studio e di lavoro, frutto di un'elaborazione dinamica e di un'analisi attiva di elementi concettualmente ed operativamente ricavabili dal contesto di riferimento<sup>3</sup>. L'aspetto pratico dell'apprendere si congiunge quindi con quello dinamico e tutto ciò non può che rientrare nel canale delle prassi innovative sempre richieste dalla Commissione Europea. Innovazione reale infatti non significa (come purtroppo talvolta accade) semplicemente inseguire fantasiose ipotesi operative di difficile traducibilità sistemica e continuativa nel tempo, bensì realizzare riforme strutturali di contesto che incidano profondamente nell'evoluzione del sistema sociale ed economico. La razionalizzazione della filiera formativa di base e la sua istituzionalizzazione (L. 53/2003) costituiscono dunque un processo strutturalmente significativo che si riconosce in questa direzione.

### 3. ORIENTAMENTI EUROPEI SU OCCUPAZIONE E FORMAZIONE

A sostegno di quanto appena evidenziato, si possono riscontrare numerosi riferimenti a livello europeo, tratti sia da un ambito strettamente pro-

<sup>3</sup> Sul tema è possibile consultare: BERGER R. - T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna 1969; COULTER J., *Mente-Conoscenza-Società*, Il Mulino, Bologna, 1989; COSTA G. - E. RULLANI, *Il maestro e la rete*, Etas Libri, Milano 1999.

grammatico che da quello normativo. A titolo esemplificativo sono possibili le citazioni di seguito riportate:

- A) Il Consiglio Europeo Straordinario sull'occupazione svoltosi in Lussemburgo il 20 e 21 novembre 1997 costituisce uno degli eventi istituzionali più importanti svoltisi in Europa in materia di occupazione e di politiche attive del lavoro. Negli atti di tale Consiglio Europeo sono contenuti gli orientamenti che qualificano le politiche europee per il 1998, ma che sono poi divenuti i punti cardine per la programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000/2006. A proposito del problema del miglioramento dell'occupabilità, troviamo: "Per frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata gli Stati membri elaboreranno strategie preventive imperniate sull'occupabilità basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali"; in tal senso gli Stati membri "si adopereranno per suscitare nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici e per dotarli di qualifiche che corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro"<sup>4</sup>. Come si può notare, il quadro istituzionale che viene a sviluppare il processo dinamico di implementazione dei nuovi servizi per l'impiego e di una formazione innovativa per i giovani non prescinde affatto dalla valorizzazione dei percorsi formativi, in linea con le esigenze del mondo del lavoro e con la qualificazione professionalizzante delle persone.
- B) Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Vienna, a proposito del fondamentale tema legato all'occupabilità, si precisa: "Tutti gli Stati membri hanno affermato la necessità di ridurre il tasso di giovani che abbandonano i sistemi di istruzione e formazione di base senza aver raggiunto un livello minimo di qualifica, soprattutto attraverso riforme piuttosto globali dei sistemi di istruzione di base. L'introduzione, il consolidamento o la riforma dell'apprendistato o di altri tipi di formazione collegati al lavoro rappresentano un aspetto importante nelle riforme nella maggior parte degli Stati membri"<sup>5</sup>. Come si può facilmente rilevare esiste un unico filo conduttore di tipo logico-relazionale che collega strutturalmente le politiche di sviluppo e di tutela del lavoro con l'evoluzione e il radicamento del sistema di formazione professionale di base.
- C) Nel Consiglio Europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000), troviamo: "I sistemi europei di istruzione e formazione devono essere integrati alle esigenze della società dei saperi e alle necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Dovremmo offrire possibilità di apprendimento e di formazione adeguate ai gruppi bersaglio nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e persone occupate soggette al rischio che le loro competenze siano rese obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio dovrebbe avere tre componenti princi-

<sup>4</sup> PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, *Lavoro e Formazione nell'Europa dell'Euro, Strategie Comunitarie e Nazionali*, Trento 1999, 406-407.

<sup>5</sup> *Le conclusioni del Consiglio Europeo di Vienna*, in F.O.P., Roma, numero 1-2, Gennaio-Aprile 1999, 20.

pali: lo sviluppo di centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione e qualifiche più trasparenti"<sup>6</sup>.

#### 4. I NUOVI OBIETTIVI COMUNITARI

Il sistema di formazione iniziale definito dalla Riforma Moratti risponde pertanto a precise indicazioni europee di evoluzione di contesto e di sistema, che hanno trovato poi nei Regolamenti Comunitari sui Fondi Strutturali e nei Programmi Operativi specifiche linee operative di intervento. Di certo la filiera della formazione professionale iniziale si colloca con piena dignità nel sistema europeo di politiche attive del lavoro, costituendo una particolare forma di raccordo flessibile tra le personali esigenze di qualificazione ed istruzione ed il mondo del lavoro. In questo senso si può guardare con attenzione alla prossima fase di programmazione del FSE per il periodo 2007-2013. Al momento attuale sono ancora troppi gli elementi di incertezza sia quantitativa che contenutistica della nuova programmazione per poter sviluppare delle considerazioni attendibili.

In ogni caso, rispetto ai tre nuovi macro obiettivi comunitari (convergenza, competitività regionale e cooperazione territoriale europea), il sistema formativo sembra idoneo a fornire risposte in particolare alle prime due tematiche. Occorre infatti preliminarmente sviluppare un'osservazione che di fatto è anche una constatazione: nella programmazione attuale del Fondo Sociale Europeo è riscontrabile una certa tendenza alla terziarizzazione degli interventi a scapito della dimensione formativa, che tende ad essere considerata come semplice elemento di supporto eventuale ad azioni di tipo impersonale. Occorre invece ribadire che anche i nuovi obiettivi comunitari, puntando a migliorare le condizioni di crescita e di occupazione dignitosa, a qualificare gli investimenti in capitale fisico e umano, a valorizzare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese nonché a promuovere la società della conoscenza, non possono prescindere da un approccio assiologicamente antropologico ed educativamente orientato. Solo in relazione a ciò sarà possibile parlare in favore di uno sviluppo sostenibile, equilibrando tra loro crescita economica, inclusione sociale, qualità della vita e dell'ambiente. Si può pertanto riprendere un concetto base formulato a livello di sistema che vede nella dimensione educativa il fulcro sociale, culturale e pedagogico intorno al quale costruire un reale continuo processo di sviluppo, che generi un effettivo valore aggiunto per la nuova configurazione del mondo del lavoro, per la qualificazione professionalizzante della scuola, per la valorizzazione della persona umana in senso integrale.

<sup>6</sup> CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA, *Le conclusioni della Presidenza*, in F.O.P., Roma, numero 1-2, Gennaio-Aprile 2000, 24.

# La riforma del Titolo V della Costituzione e la ricaduta sul sistema educativo di istruzione e di formazione

MARCO MASI<sup>1</sup>

## 1. LA FUNZIONE LEGISLATIVA TRA STATO E REGIONI

Con la legge costituzionale n. 3/2001 è stato modificato il Titolo V (“Le Regioni, le Province, i Comuni”) della parte seconda della Costituzione.

Scopo principale della riforma costituzionale era quello di superare l’eccessivo centralismo dello Stato italiano a favore di un sempre maggiore protagonismo delle autonomie regionali e locali.

La prima importante novità riguarda l’art. 114 secondo il quale la Repubblica, che fino alla riforma “si ripartiva” in Regioni, Province e Comuni, oggi “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. Oggi pertanto anche formalmente la nozione di “Repubblica” non è più riconducibile solo allo Stato.

La riforma del Titolo V ha poi modificato radicalmente la ripartizione della funzione legislativa tra lo Stato e le Regioni, e della funzione amministrativa tra lo Stato e gli altri enti pubblici territoriali, riconosciuti dal nuovo art. 114 “costitutivi” della Repubblica.

Il vecchio art. 117 cost. prevedeva che le Regioni potessero esercitare la funzione legislativa solo nelle materie elencate dallo stesso articolo e “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. Alle Regioni spettava quindi una competenza legislativa “concorrente” (rispettosa dei “principi fondamentali” fissati dal legislatore statale) nelle materie elencate dall’art. 118. In tutte le altre materie le competenze legislative era dello Stato in via esclusiva.

<sup>1</sup> Avvocato.

Nel settore dell'istruzione che qui interessa, le Regioni, fino alla legge costituzionale 3/01, potevano legiferare, sulla base dei principi fondamentali fissati dallo Stato, esclusivamente in materia di "istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica". In virtù di tale previsione le Regioni hanno legiferato su "formazione professionale" e "diritto allo studio".

Il diritto allo studio (erede della "assistenza scolastica") ha così assunto una propria specificità (l'insieme degli interventi strumentali che favoriscono il pieno soddisfacimento del diritto all'istruzione) rispetto al "diritto all'istruzione", anche in ragione della diversa titolarità delle funzioni legislative e amministrative (anche le Regioni per il diritto allo studio, solo lo Stato per il diritto all'istruzione).

La riforma del Titolo V della Carta Costituzionale, capovolgendo la precedente impostazione secondo la quale le competenze legislative generali spettavano allo Stato mentre quelle regionali erano tassativamente indicate, individua all'art. 117 le competenze legislative esclusive dello Stato e le materie in cui si esercita la competenza concorrente, prevedendo che "spetta alla Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117 quarto comma). In sostanza la competenza legislativa "residuale" spetta oggi in via esclusiva alle Regioni.

La revisione dell'art. 117 cost. ha mutato il criterio di distribuzione del potere legislativo tra Stato e Regioni anche in materia di istruzione e formazione professionale.

Il terzo comma dell'art. 117 cost. attribuisce alla legislazione *concorrente* di Stato e Regioni l'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale"; il secondo comma dell'art. 117 alla lett. n) riserva allo Stato la competenza legislativa *esclusiva* in materia di "norme generali sull'istruzione"; lo stesso comma dell'art. 117 alla lett. m) riserva altresì allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; infine il terzo comma dell'art. 116 prevede che possano essere attribuite alle Regioni a Statuto ordinario, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa *esclusiva*, tra cui anche le "norme generali sull'istruzione".

Nella materia che interessa, pertanto, in virtù dell'art. 117 cost. *allo Stato spetta*:

- la competenza legislativa *esclusiva* in merito alle "norme generali sull'istruzione";
- la competenza legislativa *esclusiva* in merito alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale";
- la competenza legislativa *concorrente*, e quindi la possibilità di definire i principi fondamentali, in materia di "istruzione", salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

*Alle Regioni spetta:*

- la competenza legislativa *esclusiva* in materia di "istruzione e formazione professionale" nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fissati dallo Stato;
- la competenza legislativa *concorrente*, rispettosa cioè dei principi fondamentali fissati dallo Stato, in materia di istruzione, fatta comunque salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche;
- la competenza legislativa *esclusiva* nelle materie non ricomprese in quelle espressamente indicate dall'art. 117 (diritto allo studio, formazione professionale, ecc.).

I nodi interpretativi dell'art. 117 in materia non sono pochi:

- quale rapporto c'è tra le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, e la materia "istruzione" affidata all'intervento concorrente di Stato e Regioni?
- la previsione relativa ad "istruzione e formazione professionale" individua una materia a sé stante affidata alla competenza esclusiva delle Regioni o è la semplice somma delle preesistenti "istruzione professionale" e "formazione professionale"?
- le "norme generali sull'istruzione" riguardano o meno anche l'"istruzione e formazione professionale"?

La riforma degli ordinamenti scolastici, approvata con la legge 53/03 (cosiddetta "riforma Moratti"), fornisce una prima serie di risposte a tali interrogativi.

## **2. L'INTERPRETAZIONE DEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE OPERATA DALLA LEGGE 53/03**

La legge 53/03 è una delle prime normative organiche di riforma approvate dopo la entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione.

Tale norma non può quindi non essere presa a riferimento per interpretare il dettato costituzionale, con particolare riferimento ai punti problematici sopra indicati.

Sin dal titolo la legge 53/03 fornisce una chiara indicazione: "*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*".

Con la legge 53/03 il Parlamento ha quindi delegato il Governo a definire: le norme generali sull'istruzione; i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (IFP).

La riforma Moratti detta le norme ordinamentali e disegna il nuovo sistema educativo di istruzione e formazione secondo la seguente articolazione: scuola dell'infanzia; primo ciclo (scuola primaria e scuola secondaria di primo grado); secondo ciclo (sistema dei licei e sistema della istruzione e formazione professionale).

Ciò che risulta subito evidente è che per la legge 53/03 l'istruzione e formazione professionale (IFP) di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione è una materia a sé stante riservata alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Con riferimento all'IFP la legge statale si limita, infatti, a prevedere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai sensi dell'art. 117 cost. comma 2 lettera m.

La legge 53/03 fornisce in questo modo una risposta chiara ad uno dei quesiti relativi alla interpretazione del nuovo articolo 117: l'IFP è una "materia" non compresa in quella della istruzione.

L'ordinamento dell'IFP è pertanto riservato in via esclusiva alle Regioni; lo Stato per garantire la necessaria uniformità nazionale in materia può fissare i LEP (ex lettera m, secondo comma, art. 117 cost.), ma non può dettare le "norme generali" ex lettera n, secondo comma, art. 117 cost. (perché l'IFP non rientra nella materia "istruzione"), né indicare i "principi fondamentali" (essendo materia di competenza esclusiva delle Regioni e non materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni).

Anche se tanta dottrina continua a leggere diversamente sul punto l'art. 117 cost., l'autorevolezza della fonte (il Parlamento) permette di tenere nella massima considerazione l'interpretazione costituzionale effettuata dal legislatore statale con l'approvazione della legge 53/03.

Pur riconoscendo l'IFP come materia di competenza esclusiva delle Regioni, in un sistema educativo fondato sul valore legale dei titoli di studio, la legge 53/03 riserva comunque allo Stato l'esercizio di rilevanti funzioni finalizzate a garantire in particolare la spendibilità dei titoli a livello nazionale.

Per la legge 53/03 le competenze statali nel settore dell'IFP riguardano:

- la definizione dei LEP, il cui rispetto è necessario per assolvere il diritto/dovere di istruzione e per il riconoscimento nazionale dei titoli conseguiti (art. 2, comma 1, lettera c e lettera h);
- la definizione dei "Profili educativi, culturali e professionali" (PECUP) ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali valevoli su tutto il territorio nazionale (art. 2, lett. h);
- la definizione "degli Standard minimi formativi" (SMF) richiesti per la spendibilità nazionale di titoli professionali conseguiti all'esito dai percorsi formativi ai percorsi scolastici (art. 7 comma 1 lett. c);
- la definizione dei requisiti essenziali della formazione iniziale e del profilo professionale dei docenti dei percorsi del sistema di IFP (art. 5).

La legge 53/03 fa rientrare nella materia "istruzione" la scuola dell'infanzia, il primo ciclo ed il sistema dei licei; l'altro percorso del ciclo secondario è rappresentato dal sistema di istruzione e formazione professionale.

Erroneamente si guarda allo scenario aperto dalla riforma Moratti con gli occhi della "vecchia" scuola secondaria, per cui il sistema di istruzione e formazione professionale altro non sarebbe che la sommatoria delle attuali "istruzione professionale" e "formazione professionale" ed il sistema dei Licei il contenitore degli altri Istituti secondari (Licei e Istituti tecnici).

In realtà, al di là delle problematiche transitorie di passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento, la legge 53/03, proprio perché attua una riforma radicale del sistema educativo, richiede uno sguardo libero, per quanto possibile, dagli schemi del passato. Una tra le finalità fondamentali della riforma Moratti è quella di creare finalmente anche in Italia un percorso di scuola secondaria diverso da quello liceale, ma di pari dignità. Il ruolo non residuale del sistema di istruzione e formazione professionale è quindi uno dei punti qualificanti la riforma stessa.

Per la riforma Moratti inoltre la materia ordinamentale (articolazione, sistema di istruzione, accesso ai cicli, durata e finalità degli stessi, ecc.) rientra tra le "norme generali sull'istruzione", ai sensi della lettera n) dell'art. 117 secondo comma.

In questa materia (ordinamenti dell'istruzione), pertanto, la legge 53/03 non ammette una legislazione concorrente delle Regioni.

Il legislatore statale si è mosso ritenendo di avere competenza esclusiva e, di conseguenza, riservando al livello nazionale anche la potestà regolamentare, così cara al Ministero di viale Trastevere.

### **3. IL NUOVO ART. 118 COST. E IL RIPARTO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE**

Il nuovo art. 118 della Costituzione in materia di riparto delle funzioni amministrative recepisce il principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che in quella orizzontale.

Le funzioni amministrative sono attribuite dalla Costituzione all'Ente pubblico territoriale più vicino al cittadino (il Comune) "salvo che per assicurare l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza". La carta costituzionale ha così sancito il principio di sussidiarietà verticale.

Nell'art. 118, oggi vigente, non vi è più traccia del precedente criterio del parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa (per il quale la titolarità delle funzioni amministrative seguiva la titolarità di quelle legislative).

Elemento di novità più significativa è comunque il recepimento, nell'ultimo comma dell'art. 118, del principio di sussidiarietà orizzontale: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

In materia scolastica la previsione della sussidiarietà orizzontale come principio costituzionale rafforza ulteriormente la scelta effettuata dal Parlamento con la legge 62/00 di riconoscere come "costitutive" del sistema scolastico nazionale, oltre alle scuole statali, anche le scuole paritarie che, ancorché gestite da privati, svolgono un servizio qualificato come "pubblico" dallo stesso legislatore.

Nel settore dell'istruzione, oltre alla funzione legislativa, si possono indi-

viduare altre funzioni relative alla gestione amministrativa del sistema (governo e controllo) e alla erogazione del servizio.

Sul riparto tra Stato e Regioni della funzione legislativa si è già in parte detto in precedenza.

Nell'ordinamento italiano la funzione di erogazione del servizio, finalizzato a soddisfare il diritto di istruzione, è già stata riconosciuta come propria delle istituzioni scolastiche e formative. Da un lato la legge 62/00 che, come detto, riconosce costitutive del "sistema nazionale di istruzione" le scuole statali e quelle paritarie. Dall'altro il processo avviato con l'art. 21 della legge 59/97 è finalizzato a riconoscere la personalità giuridica e una sempre maggiore autonomia (finanziaria, organizzativa, didattica, di ricerca, ecc.) alle istituzioni scolastiche ex statali (interpretando così l'obbligo di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi assegnato alla Repubblica dal secondo comma dell'art. 33 della Costituzione).

"L'art. 21 della legge 59 del 1997 ha previsto il progressivo passaggio alle istituzioni scolastiche di "tutte" le funzioni della amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione"<sup>2</sup>.

E proprio l'autonomia scolastica ha trovato un importante riconoscimento con la riforma del Titolo V.

Il già citato comma terzo dell'art. 117, nel prevedere la competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni in materia di istruzione, fa espressamente "salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche".

L'autonomia delle istituzioni scolastiche nella erogazione del servizio è posta così dalla carta fondamentale come limite al legislatore sia statale che regionale.

Il riferimento all'autonomia scolastica, contenuto nell'art. 117 sulla funzione legislativa, ha in realtà un rilievo fondamentale nell'indirizzare le scelte relative alla ripartizione della funzione amministrativa in materia.

La previsione dell'art. 117 sopperisce, in questo settore, al grande silenzio dell'art. 118 sulle "autonomie funzionali" (le autonomie che non hanno nel "territorio" un requisito fondamentale, come accade per le autonomie locali).

Tra queste rientrano, infatti, (oltre a Università, Camere di Commercio, ecc.) anche le istituzioni scolastiche autonome ("Le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale" art. 1 del D.P.R. 275/1999).

La legge 131/03 (cosiddetta "La Loggia"), attuativa della riforma del Titolo V, cerca di recuperare in parte tale lacuna prevedendo che Stato e Regioni provvedano a conferire ai Comuni le funzioni amministrative, tranne quelle che risulta opportuno esercitare ad un livello superiore, "nel rispetto (...) delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale, anche nei settori della promozione dello sviluppo economico e della gestione dei servizi".

In ogni caso, con la previsione dell'art. 117, "è stata iscritta in Costituzione l'esplicita garanzia della autonomia delle istituzioni scolastiche, san-

<sup>2</sup> Poggi A., *Un altro pezzo del mosaico*, in *Federalismi.it*, n. 3/2004.

cendo per la prima volta a livello costituzionale questa dimensione della autonomia c.d. funzionale, in precedenza riconosciuta solo per le Università, con una garanzia specifica quindi anche rispetto alle autonomie territoriali, non solo rispetto allo Stato centrale”<sup>3</sup>.

Anche rispetto all'altra dimensione indicata della funzione amministrativa in materia (gestione del sistema) il processo di decentramento è stato avviato, seppur molto timidamente, da tempo.

Nel rispetto del quadro normativo in vigore prima della legge costituzionale 3/01, con il d.lgv. 112/98 lo Stato ha infatti delegato importanti funzioni amministrative alle Regioni (programmazione rete scolastica e offerta formativa integrata, suddivisione del territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, contributi alle scuole non statali ... ex art. 138) e ne ha attribuite altre alle Province e Comuni (istituzione, aggregazione, fusione e soppressione scuole, redazione piani di organizzazione della rete, costituzione, controllo e vigilanza sugli organi collegiali scolastici territoriali ... ex art. 139).

L'art. 136 del d.lgv. 112/98 precisa che “per programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico si intende l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta erogazione del servizio di istruzione” (programmazione rete scolastica, provvista risorse finanziarie e di personale, autorizzazione, controllo e vigilanza dei soggetti e degli organismi operanti nel settore, rilevazione delle disfunzioni, adozione delle misure di organizzazione amministrativa, ecc.).

La riforma del Titolo V impone oggi di procedere con decisione nella direzione intrapresa nell'ultimo decennio.

#### 4. LE INDICAZIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Le novità del Titolo V in gran parte non sono state ancora assimilate dal legislatore statale, che ha continuato a legiferare in molte materie sulla falsariga della produzione normativa ante 2001. Al contempo le Regioni hanno iniziato a rivendicare maggiori competenze.

L'intenso contenzioso esistente tra Stato e Regioni permette alla Corte Costituzionale di intervenire, quasi quotidianamente in questi mesi, interpretando così in modo quanto mai autorevole il nuovo Titolo V.

Diverse pronunce del Giudice delle leggi hanno riguardato anche il settore dell'istruzione.

Se ne possono ricavare alcuni importanti criteri di interpretazione del nuovo assetto costituzionale.

Secondo la Corte Costituzionale, ad esempio, il livello di allocazione delle funzioni amministrative (tra Stato e Regioni ex art. 118) è un criterio

<sup>3</sup> DE MARTIN G.C., *Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive*, relazione a convegno, Trento 2003.

rilevante per individuare anche la competenza legislativa (sentenze Corte Costituzionale n. 603/03, 6/04 e 13/04).

Con la sentenza 13/04 la Corte ha ritenuto non sussistere la competenza legislativa esclusiva dello Stato in una materia (programmazione rete scolastica) nella quale la funzione amministrativa non può competere allo Stato. L'art. 118 della Costituzione, in base al quale vanno ripartite le funzioni amministrative, diventa così elemento interpretativo fondamentale dell'art. 117 sulla suddivisione della competenza legislativa, tra esclusiva e concorrente e tra Stato e Regioni.

Un altro criterio è stato ribadito dal Giudice delle leggi in varie sentenze.

Il Titolo V riformato non può avere fatto che passi avanti, rispetto alla situazione previgente, nello spostamento di competenze dallo Stato alle Regioni.

Nel settore che qui interessa la Corte ha ribadito più volte che se il legislatore del 1998 (d.lgv. 112/98) aveva delegato certe competenze alle Regioni, non si può certo sostenere che con la riforma del Titolo V si siano volute riaffidare allo Stato tali funzioni ("È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo 112/98, sentenze 13/04, 423/04 e 34/05").

Il d.lgv. 112/98 riguarda le funzioni amministrative, ma, come ricordato, per la Corte la competenza regionale in materia è incompatibile con una competenza legislativa esclusiva statale.

Con la citata sentenza n. 13 del 2004, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 488 (legge finanziaria per il 2002) nella parte in cui attribuisce all'ufficio scolastico regionale, e cioè ad un organo periferico del Ministero dell'Istruzione, la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche ex statali di ciascuna Regione.

In tal modo la Corte ha sostanzialmente sottratto al Ministero il potere di definizione delle dotazioni organiche delle istituzioni scolastiche ex statali situate nell'ambito di ciascuna Regione, e riconosciuto che, in base al nuovo Titolo V, l'unico soggetto legittimato ad esercitarlo è la Regione; anche, se, per esigenze legate alla necessaria continuità del servizio pubblico d'istruzione, ha posticipato l'operatività della dichiarazione d'incostituzionalità al momento in cui le Regioni avranno con legge attribuito a propri organi tale potere.

In "tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio" secondo la Corte la competenza legislativa non può che essere concorrente tra Stato e Regioni ("la distribuzione del personale tra le istituzioni ... certamente non è materia di norme generali sulla istruzione", sentenza 13/04).

Ne discende che allo Stato compete indicare i "principi fondamentali", ma è precluso ogni intervento normativo di dettaglio (quale era quello dell'articolo 22 l. 448/01 dichiarato incostituzionale) e a maggior ragione è inibito l'esercizio della relativa attività amministrativa.

Secondo Alessandro Payno, inoltre, la sentenza 13/04 "sembra avvalo-

rare l'idea che la competenza legislativa esclusiva statale sulle 'norme generali dell'istruzione' riguarda soprattutto aspetti concernenti obiettivi e programmi generali, profili ordinamentali (ordinamenti generali degli studi, percorsi scolastici, valore legale del titolo di studio), l'organizzazione generale del sistema di istruzione alla luce del principio di autonomia, profili di garanzia degli insegnanti e della loro libertà di insegnamento"<sup>4</sup>.

Con la sentenza 34/05 la Corte ha ritenuto costituzionale la legge della Regione Emilia Romagna n. 12/03 impugnata dal Governo.

Tra le altre cose, il Giudice delle leggi ha ritenuto legittime le previsioni regionali (su alternanza scuola lavoro, scuola dell'infanzia, educazione degli adulti, ecc.) che riprendono, senza contraddirle, le disposizioni sull'ordinamento dell'istruzione contenute nelle norme generali (legge 53/03 ) di esclusiva competenza statale.

Anche il riconoscimento dei crediti, basato sulla integrazione dei sistemi di istruzione e di formazione (art. 26 della LR 12/03), è stato ritenuto non in contrasto con la riforma Moratti.

Senza successo è risultato poi il tentativo della Avvocatura dello Stato di far rientrare i "criteri per la organizzazione della rete scolastica" (art. 44, comma 1, lettera c, L.R. E.R. n. 12/03).

Anche in questo caso la Corte Costituzionale ha richiamato la previgente delega ex art. 138 del d.lgv. 112/98 per sottrarre il "dimensionamento delle istituzioni scolastiche" dalle "norme generali dell'istruzione" di esclusiva competenza statale.

Il Giudice delle leggi ha così ribadito che spetta in via esclusiva allo Stato legiferare sugli ordinamenti dell'istruzione, mentre è affidata alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la "programmazione e gestione amministrativa del servizio".

La Corte non si è invece soffermata, forse perché non richiesta di intervenire sul punto, in merito al contrasto tra la legge regionale dell'Emilia Romagna, ancora imperniata sulla esistenza di due sistemi (dell'istruzione da una parte e della formazione professionale dall'altra ) da "integrare", e la legge 53/03, che ha superato il precedente ordinamento proprio per superare le distanze esistenti tra i due sistemi.

## **5. LA RIFORMA DEL TITOLO V E LE RICADUTE SUL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE**

In modo schematico si possono riassumere le ricadute più significative della riforma costituzionale sul sistema di istruzione.

1) Senza dubbio la conseguenza più significativa del nuovo impianto costituzionale è rappresentata dal ruolo che possono svolgere le Regioni a livello legislativo nel settore dell'istruzione. Le Regioni sono infatti chiamate

<sup>4</sup> PAYNO A., *Costruzione del sistema di istruzione e "primato" delle funzioni amministrative*, in "Giornale di diritto amministrativo", n. 5/2004.

a legiferare in una materia fino ad ora riservata all'intervento esclusivo del legislatore nazionale. Per quanto attiene al sistema di IFP, come detto, le Regioni hanno competenza legislativa esclusiva. Allo Stato spetta fissare i "livelli essenziali delle prestazioni", e gli "standard minimi formativi" per assicurare la spendibilità nazionale dei titoli di studio. Un esercizio invasivo di tale potestà da parte dello Stato, come ad esempio pare emergere dallo schema di decreto legislativo sul secondo ciclo proposto di recente dal Ministero, porterebbe ad una lesione della competenza esclusiva delle Regioni. I livelli di prestazione da indicare alle Regioni devono infatti essere "essenziali" e gli standard formativi "minimi", pena lo svuotamento del punto più qualificante la riforma costituzionale. In ogni caso alle Regioni è data la facoltà di disegnare, con ampi margini di discrezionalità legislativa, l'ordinamento del sistema di IFP (titoli di studio e certificazioni, percorsi, obiettivi generali del processo formativo, obiettivi specifici di apprendimento, valutazione dei crediti, ecc.) nonché l'organizzazione dello stesso e le modalità di gestione delle risorse umane e finanziarie. Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, secondo la legge 53/03, si articola nel sistema dei Licei e nel sistema dell'IFP. Il sistema dei Licei finalizzato alla prosecuzione degli studi e il sistema dell'IFP finalizzato sia all'inserimento nel mondo del lavoro che alla prosecuzione degli studi. Le Regioni sono così chiamate a governare in via "esclusiva" uno dei due sistemi del secondo ciclo, la cui crescita rappresenta la prospettiva di cambiamento più importante per l'ordinamento scolastico italiano. Si discute oggi del passaggio della scuola secondaria superiore dal vecchio al nuovo ordinamento (in particolare se gli ex Istituti tecnici rientrano nel sistema dei Licei o in quello dell'IFP). Si tratta di una questione decisiva per la pari dignità dei due sottosistemi. In ogni caso con la riforma del Titolo V, il futuro dell'Istruzione e formazione professionale è già nelle mani delle Regioni e da esse dipenderà, per buona parte, la capacità di questo sistema di rispondere alle esigenze degli studenti, delle loro famiglie e della comunità in cui vivono.

2) Gli ordinamenti degli studi del segmento "istruzione" del sistema educativo (scuola dell'infanzia, primo ciclo di istruzione, sistema dei licei) sono disciplinati con le "norme generali sull'istruzione" che rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 cost. comma 2, lettera n). In questo campo le Regioni possono intervenire nello spazio loro riservato dal legislatore nazionale (ad. es. l'art. 2, comma 1, lettera e) della legge 53/03 che riserva alle Regioni la definizione di una quota dei piani di studio personalizzati. In merito alla legislazione "ordinaria" sull'istruzione (programmazione rete, risorse finanziarie e di personale, controllo e vigilanza, ecc.) invece allo Stato compete solo fissare i principi fondamentali, non potendo più né dettare norme di dettaglio né esercitare il potere regolamentare. La potestà legislativa "concorrente" (norme di dettaglio e regolamentari) delle Regioni in questo ambito, stante la tradizione centralista del MIUR, impone una forte rottura con il passato. Come precisato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 13/04 le Regioni possono già legiferare in materia, facendo in tal modo venir meno, secondo il principio di cedevolezza, le norme statali in vigore fino a quel momento.

3) Se allo Stato competono “solo” la definizione delle “norme generali sull’istruzione” e dei “principi fondamentali” in materia di istruzione, è evidente che le funzioni amministrative riconducibili allo Stato (MIUR) sono solo quelle strettamente funzionali all’esercizio delle competenze legislative sopra indicate. Le funzioni amministrative connesse alla gestione del sistema (governo e controllo) e alla erogazione del servizio, come la Corte ha già avuto modo di chiarire più volte, in base al nuovo Titolo V (artt. 117 e 118) non possono in alcun modo continuare ad essere esercitate dal MIUR, né a livello centrale, né a livello periferico (CSA e USR). Le funzioni di erogazione del servizio scolastico come detto sono proprie delle scuole autonome (ex statali e paritarie). Le funzioni di gestione del sistema di istruzione, a partire da quelle esercitate oggi dagli USR spettano alle Regioni. La legge 131/03, che prevede le procedure di trasferimento delle funzioni amministrative (art. 7), è ferma in attesa, probabilmente, della ulteriore modifica costituzionale (cosiddetta “*devolution*”) all’esame del Parlamento. Ciò non toglie che, come detto, stante l’inerzia dello Stato, le Regioni possano già procedere in questa direzione. Non vi è dubbio che la questione più delicata in materia riguardi la gestione del personale statale del settore istruzione (scuola dell’infanzia, primo ciclo e sistema dei Licei). È evidente che la funzione amministrativa relativa alla gestione del personale, oggi dipendente del MIUR, alla luce della riforma Costituzionale in esame, non sia più collocabile a livello nazionale. Le garanzie fondamentali dello *status* giuridico, tra cui la libertà d’insegnamento tutelata dall’art. 33 della Costituzione o le possibilità di mobilità, rimarranno oggetto di una disciplina legislativa nazionale, ma la titolarità e la gestione del rapporto di lavoro (dalle procedure di assunzione alla risoluzione del rapporto) evidentemente non possono più fare capo al Ministero. La sentenza della Corte Costituzionale n. 13/04 pare ammettere la possibilità di una gestione “regionale” di personale “statale” (limitandosi a rilevare che i compiti dell’USR spettano alle Regioni). L’alternativa più ragionevole in materia è che la titolarità e la gestione del rapporto di lavoro del personale oggi statale del settore istruzione competano o alle istituzioni scolastiche stesse o al sistema delle autonomie (regionali e locali). Non vi è dubbio che con questo tassello (titolarità e gestione del rapporto di lavoro) il percorso verso la piena autonomia delle istituzioni scolastiche ex statali, avviato con l’art. 21 della legge 59/97, farebbe un significativo balzo in avanti. Il personale statale degli Istituti secondari interessati dal possibile inserimento nel sistema dell’IFP, anziché in quello dei Licei, sono preoccupati per il cambiamento del datore di lavoro (non più il MIUR). Per quanto detto sopra in realtà questo cambiamento riguarderà, prima o poi, tutto il personale statale della scuola. Un altro errore molto diffuso è quello di ritenere tale cambiamento frutto della “annunciata” ulteriore riforma costituzionale (cosiddetta “*devolution*”). In realtà, come si è cercato ampiamente di spiegare, il Titolo V attualmente in vigore preclude al Ministero dell’Istruzione la possibilità di continuare ad essere in Italia il datore di lavoro con il maggior numero di dipendenti.

4) Anche nel settore dell'istruzione lo Stato non potrà più essere "gestore" del servizio. Questo passaggio obbligato potrà essere l'occasione per abbandonare uno dei limiti più evidenti del sistema educativo italiano. Fino ad oggi lo stesso soggetto, il Ministero, esercitava sia la funzione regolativa del sistema (in sede di proposta legislativa o in sede regolamentare) che quella di gestione del servizio. Anche le norme ordinamentali spesso sono inquinate da pressanti preoccupazioni gestorie (ad. es. il "recente" art. 7 del d.lgv. 59/94). In ogni campo è essenziale che il soggetto che fissa le regole non sia allo stesso tempo uno dei giocatori.

Da tale confusione di ruoli fino ad oggi le conseguenze peggiori le ha subite la scuola paritaria. Il cambiamento imposto dalla modifica costituzionale, sotto questo profilo, potrà sicuramente favorire la distinzione dei ruoli e l'autonomia dei soggetti del sistema scolastico nazionale. Le Regioni, chiamate oggi ad un nuovo protagonismo, devono evitare di ripetere errori simili a quelli del passato e garantire per quanto possibile la "terzietà" del soggetto regolatore (e controllore) rispetto ai soggetti cui compete erogare il servizio.

Ci apprestiamo a vivere una stagione di grandi cambiamenti. Ci sono tutti presupposti per una piena applicazione anche in Italia del principio di sussidiarietà in campo educativo, che garantisca una effettiva libertà di scelta alle famiglie ed una reale parità tra gli operatori. Sotto questo profilo decisivo e virtuoso potrebbe essere l'incontro tra il positivo della legge nazionale 62/00 sulla parità scolastica (ottima legge sul piano giuridico, ma senza parità economica) e il positivo della esperienza regionale, abituata a riconoscere pari dignità anche economica ai soggetti che erogano i servizi siano essi pubblici che privati.

# L'orientamento, asse portante del sistema educativo di istruzione e di formazione (Legge 53/03)

GIULIANA SANDRONE BOSCARINO<sup>1</sup>

## 1. QUALE IDEA DI ORIENTAMENTO NELLA LEGGE 53/03

Il fine del compito affidato al Governo dalla legge delega n. 53/03 è quello di "favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione". È evidente come in questa breve affermazione siano racchiusi i nodi concettuali e i vincoli intorno ai quali ci si dovrà muovere per realizzare un sistema educativo nazionale rispondente alle sempre più pressanti esigenze di qualità, di efficienza ed efficacia, di stimolo alla crescita culturale, sociale ed economica del nostro Paese. Intorno a questi nodi concettuali e a questi vincoli intendiamo ragionare avendo come scopo di mettere in evidenza l'imprescindibile connessione che essi presentano con il problema dell'orientamento, problema complesso, lungamente esaminato attraverso le diverse interpretazioni che via via hanno accompagnato i cambiamenti della nostra società e della nostra scuola<sup>2</sup>, problema più che mai attuale, oggi, in una società dominata dal cambiamento e dalla precarietà in cui occorre accompagnare i nostri ragazzi ad elaborare un progetto di vita che, diventati adulti, dovranno ancora continuamente rivedere e ridiscutere in un continuo andare

<sup>1</sup> Docente di Didattica generale, Università di Bergamo.

<sup>2</sup> SANDRONE BOSCARINO G., *L'orientamento nei documenti della riforma*, in "Annali dell'istruzione", n. 6 (2002).

e venire che mai, però, vorremmo pensare disancorato da punti di riferimento ben precisi, da una “bussola” che ciascuno trova in se stesso proprio grazie ad un percorso educativo che lo ha reso, e lo rende, autore del proprio progetto e delle proprie scelte.

Può la scuola lavorare intorno alla definizione di questi punti di riferimento, di questo percorso importante e significativo per ciascuno dei suoi allievi? Lo *deve* fare, non può sottrarsi, in nessun ordine e grado del sistema, a quella che è la sua *mission* istituzionale chiaramente esplicitata nell’affermazione legislativa richiamata; del resto, la scuola affronta questo compito consapevole che si tratta di un’impresa che non può affrontare da sola, ma in sinergia con tutti gli altri soggetti che, a vario titolo, intervengono nei processi di educazione funzionale ed intenzionale che accompagnano la vita di una persona in qualunque età, ma con un peso certamente più significativo nella prima parte della vita.

### 1.1. Il concetto di persona umana

Avere come oggetto del proprio compito la “persona umana” porta inevitabilmente con sé l’esigenza di alcune considerazioni di tipo pedagogico a cui qui brevemente accenniamo.

Nel concetto di “persona umana” è, innanzi tutto, evidente il rimando alla tradizione culturale che trova le proprie radici nella storia del cristianesimo occidentale, rimando che richiama un preciso ordine di senso e ci invita a soffermarci su alcune sue caratteristiche peculiari: tratta dei concetti di reciprocità, dipendenza, inesauribilità ed unità<sup>3</sup>.

La caratteristica della *reciprocità* ci ricorda che la «persona umana» è rapporto ed incontro con l’altro, è continua pratica relazionale e socialità in azione; ce lo ricorda, innanzi tutto, l’etimologia del vocabolo “persona”, che non rimanda solo alla “maschera teatrale”, ma anche e prima di tutto a “ciò che si pone davanti”, all’“atto del porgersi davanti”, quindi il volto, l’aspetto, ma anche il cospetto e la presenza con cui ci mettiamo in relazione; ce lo ricorda il tema buberiano del dialogo, il suo interesse per la relazione nella quale si costituisce l’uomo, non come individuo isolato ma come persona che vive in un “io” per un “tu” e viceversa. Ma reciprocità significa anche, per la “persona umana”, qualcosa di più del suo semplice stare con gli altri, significa superare il concetto di socialità (condiviso da tutti gli esseri animali), e trovare manifestazioni di reciprocità attiva attraverso lo scambio voluto, il dono e l’assistenza che ci si deve l’un l’altro: ci aiuta in questo senso la lezione di Maritain “la persona umana tende a sovrabbondare nelle comunicazioni sociali, secondo la legge di sovrabbondanza che è inscritta nel più profondo dell’essere, della vita, dell’intelligenza e dell’amore”<sup>4</sup> e lo sviluppo della persona esige l’educazione sociale: “l’educazione per la comunità implica essa stessa e richiede innanzi tutto l’educazione per la persona

<sup>3</sup> BERTAGNA G. (a cura di), *Scuola in movimento*, Franco Angeli, Milano, 2004.

<sup>4</sup> MARTAIN J., *La persona e il bene comune*, La Scuola, Brescia, 1969.

e in cambio questa è praticamente impossibile per quella, perché non si forma un uomo altro che in seno ad una vita di comunità dove cominciano già a destarsi l'intelligenza civica e le virtù sociali<sup>25</sup>.

Il concetto di *dipendenza* ci aiuta a comprendere come la "persona umana" pur essendo, deontologicamente, il primo valore esistente, e come tale impossibile da sacrificare per nulla e a nulla, non è ontologicamente autofondante e autosufficiente, ma per poter essere e per costituirsi ha bisogno di altri e di altro. Proprio per questo non si dà "persona umana" senza reciproca cura educativa e senza storia, come ben ci insegna la pedagogia genitoriale: essa nasce e cresce sempre in un contesto relazionale, sociale e ambientale da cui dipende e con cui interagisce attivamente e liberamente nel tempo, e di quello stesso contesto è parte attiva in quanto partecipa alla sua creazione nello stesso tempo in cui è, a sua volta, creata. "Persona umana" caratterizzata da creaturelità interattiva e commutativa, potremmo dire: impegnata in un processo coevolutivo continuo, per cui è posta e contemporaneamente si pone e pone altro da sé.

La caratteristica dell'*inesauribilità* della "persona umana" ci aiuta a comprendere perché, per quanto si cammini, non si giunga mai ad esplorarla del tutto, in tutte le sue componenti, possibilità e capacità progettuali; sempre per la "persona umana", qualunque essa sia, appare vera la lezione di Eraclito: "per quanto tu possa camminare e neppure percorrendo intera la via, tu potresti mai trovare i confini dell'anima: così profondo è il tuo logos". Un'apertura continua di possibilità e di azioni, una ricchezza inesauribile di unicità, dunque; come pretendere di irrigidirla in uno stato fisso non trascendibile che la delimiti, perché volerla fissare in una fotografia che la definisca in un dato momento? L'inesauribilità è regola fondamentale d'azione e di comprensione della "persona umana", perché nessuno, né sé, né altri, potrà mai dire davvero, del tutto, anche usando tutta la scienza possibile, chi e come è, chi può essere e deve essere, e perché, che cosa può e deve fare. La "persona umana", infatti, è una realtà sempre nuova e sorprendente che non può essere dichiarata a priori, tanto meno costruita tecnicamente a tavolino come fosse un oggetto frutto delle nostre mani, ma si può conoscere riflessivamente solo nel suo farsi e nel suo concreto ed esistenziale essere, poter essere e dover essere nel mondo.

Persona umana come *unità*, infine; unità perché non può agire, pensare, progettare, cambiare ecc., in una parola, essere e diventare chi è, formandosi mentre si dà forma, nel mondo, con gli altri, se non sempre tutta insieme, mobilitando tutta se stessa, senza mai poter fare niente con una parte non solo di sé, ma anche del mondo con cui è in relazione. L'ologramma è, quindi, la metafora che meglio rappresenta e interpreta la "persona umana": ogni volta e in ogni momento tutto in ogni parte; ogni parte che rinvia al tutto.

"Favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana", dunque, appare compito arduo ma cogente, compito che si gioca attraverso alcuni

<sup>25</sup> MARITAIN J., *L'educazione al bivio*, La Scuola, Brescia, 1963.

passaggi obbligati per il sistema educativo, quali la personalizzazione dei percorsi e la loro conseguente flessibilità organizzativa, il riconoscimento della libertà e della responsabilità che sempre coinvolge, ancorché in forme diverse, tutti gli attori del processo educativo, la capacità sinergica di chi agisce nel sistema formale avendo accanto tutta la ricchezza dei sistemi non formale e informale. Passaggi obbligati il cui fine dichiarato è mettere in grado ciascun allievo di pro-gettare se stesso e il proprio futuro attraverso l'utilizzo pieno della sua imprescindibile razionalità umana.

## **1.2. Occuparsi della crescita e della valorizzazione della persona umana**

Se è vero che si favorisce la crescita di qualcosa/qualcuno che già c'è, che ha in sé tutte le potenzialità del proprio sviluppo così come si valorizza e si aumenta il valore di qualche cosa che si riconosce come già esistente, l'espressione utilizzata dalla legge ci permette di affermare che "persona umana" non si dà grazie agli interventi di quanti, ad esempio, hanno il compito istituzionale di organizzare e governare il sistema educativo nazionale, ma la "persona umana" esiste già costituita prima di essere riconosciuta nella sua potenzialità e deve essere messa in condizione di avere le migliori condizioni di crescita; si tratta allora di costruire un sistema coerente con questi principi, un sistema capace di arricchire l'allievo di curiosità, di aspirazioni, di conoscenze ed abilità che, trasformate in competenze, gli permettano di affrontare i problemi che man mano la vita gli pone.

Quali sono i vincoli di metodo posti dalla norma per realizzare il fine esplicitato? La norma impone il rispetto di numerosi punti:

- "i ritmi dell'età evolutiva" della persona da educare, le sue "differenze" e le sue "identità";
- le scelte educative della famiglia e la pratica della cooperazione tra scuola e genitori;
- i principi sanciti dalla Costituzione (tra cui l'autonomia delle istituzioni scolastiche);
- il principio "dell'apprendimento in tutto l'arco della vita" assicurando "a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea";
- il diritto-dovere "all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età".

Si tratta di vincoli pedagogici, normativi, organizzativi, culturali che richiedono riflessione e che, forse, avranno necessità di tempi lunghi per una loro corretta traduzione nella realtà educativa; ciò non toglie che occorre collocare il fine dell'agire educativo all'interno di un sistema complesso.

La complessità, appunto, appare la categoria capace di raccogliere tutte le indicazioni tese a favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana; compito complesso che inevitabilmente rifiuta qualsiasi determinismo educativo e colloca ogni suo aspetto, primo fra tutti l'orientamento, in una dimensione progettuale, aperta al futuro, all'inedito, all'imprevisto, perché fondata sulla persona, sulla sua libertà e attività. Non possiamo avvalorare la tesi sofisticata che l'uomo con l'utilizzo esclusivo della sua tecnica possa determinare la natura e la forma di quelli che ci saranno, smentendo la convinzione socratica che occorre aiutare ciascuno a diventare sempre al massimo possibile l'unico se stesso che egli è.

## 2. LA LEGGE DI RIFORMA E L'ORIENTAMENTO

Da tutti questi ragionamenti pare evidente come la legge stessa richieda di impostare le pratiche educative orientative sulla centralità della persona umana, ragion per cui l'orientamento da *mezzo* diventa *fine*, non è più esclusivo oggetto di razionalità tecnica ma diventa anche e soprattutto oggetto di razionalità pratica, quella razionalità umana che, ci insegna Aristotele, coinvolge la volontà, la libertà e la responsabilità di ciascuno<sup>6</sup>.

Proviamo a svolgere alcune considerazioni circa l'idea di orientamento come *mezzo*<sup>7</sup>. Se l'orientamento è considerato esclusivamente mezzo per l'educazione delle persone si presuppone da un lato un tecnico, sia esso docente o professionista, che si rappresenta scopi che vuole e può far acquisire a chi sta educando o esaminando; dall'altro l'allievo stesso, demiurgo di se stesso, che si rappresenta scopi da raggiungere. In un caso e nell'altro si presuppone una realtà plasmabile, disponibile a ricevere gli effetti dell'intenzionalità tecnica, che si esplicita attraverso strade, metodi (*òdos* = metodo) che rendono realizzabili progetti ideali. Pur presupponendo un'onesta volontà educativa di "fare il bene" dell'allievo o proprio, si spiegano così le tante pratiche di orientamento che hanno caratterizzato l'orientamento nel secolo scorso: nei primi sessant'anni si sono scrutate prima le attitudini, poi le inclinazioni, poi le dimensioni affettive e psichiche in un'ottica utopica che portava a credere che potesse realizzarsi una connessione tra gli interventi orientativi e l'approfondita conoscenza delle caratteristiche personali. Al paradigma psicologico si è poi affiancato quello sociologico-economico con lo studio delle dinamiche del lavoro e dei bisogni dell'economia: quali competenze sono richieste, come si promuovono, come realizzare un "bilancio di competenze" di un soggetto per indirizzarlo verso la scuola o il lavoro a lui più adatto?

Sempre siamo di fronte ad una strategia di orientamento che mira al raggiungimento di uno "scopo" quale che sia la scienza utilizzata per raggiungerlo. Scopo chiaro, determinato, che poggia su alcune convinzioni:

<sup>6</sup> BERTAGNA G., *Avvio alla riflessione pedagogica*, La Scuola, Brescia, 2000.

<sup>7</sup> BERTAGNA G., *L'orientamento tra individualizzazione e personalizzazione*, in "Annali dell'istruzione", n. 6, 2002.

- 1) l'orientamento è risolvibile nel rapporto tra chi orienta e chi deve essere orientato,
- 2) l'orientamento di un individuo si somma meccanicamente a quello degli altri individui che formano il gruppo in una logica meramente compositiva,
- 3) l'orientamento sfocia, in una sorta di ottimismo metafisico, nella collocazione dell'uomo giusto al posto giusto e se questo, per caso, non avviene è per solo difetto di tecnica,
- 4) l'orientamento rappresenta il progressivo adattamento dei singoli alle regole del mondo.

Ma se si applica all'orientamento il concetto di razionalità pratica, se si fa dell'orientamento *fine* anziché *mezzo* che cosa accade? In contrasto a quanto prima affermato, osserviamo che:

- a) la pratica orientativa non può risolversi in un rapporto a due ma richiama sempre una responsabilità diffusa che coinvolge quella rete relazionale all'interno della quale la persona si comprende e si attua; inutile dunque pensare che le azioni orientative corrispondano esclusivamente a quelle intenzionalmente programmate;
- b) la persona umana è cosa ben diversa dall'individuo e, in quanto fonte di libertà e responsabilità, non è possibile fissarla in una fotografia definitiva, in uno stato delimitato, né è possibile pensarla come sostituibile ad un'altra (la sua presenza o la sua assenza è qualitativa, non a caso i greci distinguevano tra *hòlon* e *pan*);
- c) se gli scopi della razionalità tecnica dipendono da noi, non così accade per il fine della razionalità pratica dell'uomo, fine la cui conoscenza ci è negata a priori ed è spesso condizionato dalle azioni degli altri, dall'imprevedibile, ... Se, poi, parliamo del fine di un altro, di un ragazzo nostro allievo, come non mettere in conto la sua libertà e la sua responsabilità?

Allora, utilizzando l'insegnamento di Mounier quando ci dice che l'educazione "non ha il compito di fare, ma di suscitare persone: per definizione una persona si suscita con un appello e non si fabbrica con l'addestramento", appare corretto ritenere che l'orientamento, per gli altri e per sé, abbia senso come testimonianza di una continua tensione al fine, al dovuto, al dover essere, testimonianza vissuta e condivisa con tutta la rete relazionale che circonda ciascuno dei nostri ragazzi, in ogni segmento del sistema educativo in continuità orizzontale e verticale.

### **2.1. Il "Profilo educativo, culturale e professionale" dello studente alla fine del primo/secondo ciclo**

Affrontiamo, a questo punto, una rilettura dei documenti fondamentali che accompagnano la riforma nella prospettiva dell'orientamento così inteso a partire dal "Profilo educativo, culturale e professionale" (PECUP) dello studente alla fine del primo/secondo ciclo.

È la prima volta che nel sistema educativo del nostro Paese si elabora un documento nel quale si esplicita a livello nazionale l'obiettivo a cui tendere nei due grandi cicli che raccolgono i diversi segmenti di scuola, si esplicita ciò che uno studente di 14 anni (fine del primo ciclo) e di 18/19 anni (fine del secondo ciclo) deve sapere e fare per essere l'uomo e il cittadino che è lecito aspettarsi, da parte dello Stato, alla fine del primo e del secondo ciclo<sup>4</sup>. Le ragioni di questa "prima volta" sono innumerevoli, ci preme sottolinearne uno, fondamentale: il PECUP rappresenta il vincolo nazionale, che lo Stato pone a garanzia contro qualsiasi pericolo di frantumazione e di polarizzazione. Vincolo forte, prescrittivo, nel cui rispetto le istituzioni scolastiche si muovono nel pieno della loro autonomia costituzionalmente sancita.

Ci preme mettere in evidenza come la prospettiva orientativa sia pregnante in questo documento e a questo scopo riflettiamo su alcuni passaggi della *Premessa* del PECUP.

- 1) "Dal punto di vista educativo, non esistono età, né scuole, che non siano fondamentali per la costruzione del proprio progetto di vita. La necessità di conoscere, sperimentare e aprirsi a nuove esperienze formative accompagnano l'intera esistenza di una persona. In ogni età della vita, occorre stimolare l'individuo al meglio, tenendo conto delle sfaccettature della sua personalità e delle sue capacità, per trasformarle in vere e proprie "competenze". Per questo, se qualcuno non ha potuto godere di adeguate sollecitazioni educative, ha il diritto di essere messo nelle condizioni di recuperarle. Perché se è vero che le funzioni non esercitate tendono ad atrofizzarsi, o quantomeno ad indebolirsi nella rapidità di risposta, è anche vero che l'elasticità e la complessità della mente e dell'esperienza umane sono tali da consentire, per tutta la vita, recuperi e anche progressivi miglioramenti generali e specifici della personalità e della qualità della propria cultura"<sup>5</sup>. Lontane da qualsiasi tipo di determinismo aprioristico di tipo culturale o socio-ambientale, ci pare che queste affermazioni ci invitino a tener conto dei vari elementi che intervengono nella vicenda educativa di ciascun allievo e a porci nella logica dell'epistemologia della complessità all'interno della quale l'atto educativo è processo complesso nel quale non è possibile isolare fattori, poiché ogni elemento è interdipendente con l'altro e ciascun elemento è comprensibile solo all'interno della rete di globalità non segmentata dell'essere personale che caratterizza l'olismo pedagogico e psicologico. In questo senso i vari aspetti dell'intelligenza si vicariano l'un l'altro e nessun ritardo è mai incolmabile, così come nessun anticipo è mai guadagnato una volta per tutte. Se questa è la logica che caratterizza il "Pro-

<sup>4</sup> Nel momento in cui scriviamo è norma vigente dello Stato italiano solo il PECUP relativo al primo ciclo, allegato al D.lgs.59/04, mentre per il secondo ciclo ci riferiamo alla bozza su cui si sono avviati e stanno per concludersi i lavori della Commissione Moratti incaricata di elaborare le "Indicazioni nazionali" per i "Piani di studio personalizzati" dei Licei.

<sup>5</sup> *Profilo educativo, culturale e professionale alla fine del primo ciclo di istruzione*, [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

filo”, ciascun docente è richiamato al compito di intervenire per risolvere quelle che sembrano carenze e mancanze incolumabili, per dare fiducia e responsabilità a ciascun soggetto in un processo continuo di orientamento lungo tutto il corso della vita, frutto di un intreccio continuo tra conoscenza di sé, acquisizione di competenze, relazione con gli altri e con l’ambiente esterno. Si tratta di un processo continuo ed unitario, mai frammentario né spezzettato, al servizio della persona che manifesta, a seconda dei momenti della vita e dei contesti in cui si trova, bisogni diversi di orientamento. Si tratta di un processo di apprendimento che parte dalle capacità di ciascuno e continuamente favorisce la loro trasformazione in competenze attraverso l’acquisizione di conoscenze ed abilità. Si tratta di un intreccio continuo tra il piano dell’essere e quello dell’avere, tra l’assimilazione e l’acquisizione che si intersecano ininterrottamente nel corso di tutta la vita di ciascuno e rappresentano il “cuore” del processo dell’educazione personale.

- 2) “Il processo educativo individuale, infatti, ha inizio con la vita e cessa solo con essa, in una continua dinamica di conquiste e possibili involuzioni, sicché nulla è mai guadagnato una volta per tutte e nulla è mai perduto per sempre”. Tutto ciò che è stato detto a proposito del primo passaggio non vale solo durante l’età evolutiva ma vale anche per il periodo che la segue, si applica, cioè, a tutte le età della vita. Dunque, non solo non ha senso pedagogico affermare, ad esempio, che poiché un ragazzo ha fatto male la scuola primaria, non potrà più recuperare le sue carenze nella scuola secondaria di I grado, ma risulta altrettanto insensato, sul piano pedagogico, affermare che un allievo che non ha mai amato il movimento e la pratica sportiva per tutta l’età evolutiva, non la amerà mai più nemmeno da adulto e da vecchio. Anche in questo caso leggiamo, nelle espressioni della *Premessa*, il superamento di ogni determinismo educativo nel quadro epistemologico della complessità e l’appello incessante alla fiducia e alla responsabilità personali per l’intera vita di ciascuno.
- 3) “L’educazione – afferma ancora la *Premessa* – è nemica di ogni parzialità ed esige costantemente uno sviluppo armonico, integrale ed integrato di tutte le dimensioni della persona e di tutti i momenti della vita”. Non si tratta, quindi, di coltivare solo o soprattutto i propri punti di forza, rassegnandosi all’impoverimento fatalistico per quelli considerati di debolezza. Nemmeno è questione di sviluppare solo gli aspetti intellettuali o espressivi o motori o sociali o morali ecc. della personalità di ciascuno in base al principio che ai docenti o alla scuola competerebbe privilegiare uno di questi aspetti. Ancora meno è accettabile, per la prospettiva pedagogica adottata nel *Profilo*, ridurre le persone solo ad una o a qualcuna delle loro parti, negando che esse siano anche quelle che lasciamo in ombra o che addirittura non sembrano presenti. È necessario, al contrario, fare “leva sui punti di forza (per) sviluppare quelli di debolezza”, non trascurare, nell’educazione, nessuna dimensione della persona umana e non dimenticare che “nessuna persona è definibile per sottrazione”, cioè per qualche attributo che gli si nega o che si pensa addirittura non abbia.

Questi tre passaggi testimoniano in modo inconfutabile la dimensione orientativa che caratterizza il compito educativo, in qualunque momento della vita; orientamento come *fine*, come percorso che accompagna ciascuno a realizzarsi nella propria unicità di persona.

Osserviamo, ancora, la struttura del PECUP, suddiviso per entrambi i cicli, in tre parti: identità, strumenti culturali, convivenza civile. La prima, *identità*, è articolata in: conoscenza di sé, relazione con gli altri, orientamento: la problematica dell'orientamento è esplicitamente collegata al problema dell'identità e della conoscenza di sé immediatamente rapportata alla relazione con gli altri; come a dire che il primo passaggio per orientarsi all'esterno è fare chiarezza sulle proprie capacità, attitudini, preferenze, anche in relazione al rapporto con gli altri. Subito dopo il PECUP affronta, con gli *strumenti culturali*, il nodo cruciale delle competenze: quali competenze può legittimamente attendersi la società, lo Stato, da un allievo che conclude il primo piuttosto che il secondo ciclo del sistema di istruzione e di istruzione e formazione professionale? Non solo, viene esplicitato come queste competenze, risultato di una personale elaborazione delle conoscenze e delle abilità acquisite, si debbano sostanziare in comportamenti personali che danno vita alla *convivenza civile*, che rappresenta il risultato in termini comportamentali e valoriali di un percorso formativo che ha utilizzato gli obiettivi specifici di apprendimento disciplinari in un incrocio continuo con le conoscenze e le abilità dell'educazione alla cittadinanza e allo sviluppo, ambientale, stradale, alla salute, alimentare, dell'affettività. È l'affermazione chiara, senza reticenze, che non esiste logica senza etica, istruzione senza educazione; è un evidente ossimoro educativo disgiungere e separare i diversi aspetti della razionalità umana, accompagnare un ragazzo a sapere e a saper fare senza guidarlo a saper essere. Detto altrimenti, il "Profilo" avverte le scuole e i docenti che, pur nella loro autonomia, non devono mai dimenticare che il *che cosa* (le conoscenze e le abilità) è importante solo se si trasformano in un *chi* (la persona che ha trasformato in competenze personali le conoscenze e le abilità acquisite), le conoscenze e le abilità sono il *mezzo*, la persona il *fine*.

A conclusione del I ciclo di istruzione, ad esempio, il ragazzo è in grado di pensare al proprio futuro, nei confronti del quale "elabora, esprime e argomenta un proprio progetto di vita che tiene conto del percorso svolto e si integra nel mondo reale in modo dinamico ed evolutivo"<sup>10</sup>. A questo *fine* interagisce con i singoli individui e con le organizzazioni sociali e territoriali che possono partecipare alla definizione e all'attuazione di questo progetto di vita che egli impara a verificare con costanza in ordine all'adeguatezza delle proprie capacità e competenze.

Al termine del II ciclo, altrettanto, ciascun allievo è in grado di "conoscere i punti di forza e le debolezze della propria preparazione, verificando costantemente l'adeguatezza delle proprie decisioni circa il futuro scolastico

<sup>10</sup> *Profilo educativo, culturale e professionale alla fine del primo ciclo di istruzione*, [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

e professionale e operando flessibilmente gli opportuni cambiamenti o integrazioni di percorso, consapevole dell'importanza dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. È anche in grado di elaborare un'ipotesi per la prosecuzione degli studi, la ricerca del lavoro, la riconversione professionale e la formazione continua, prevedendo una collaborazione con la scuola, la famiglia, i soggetti professionali e sociali, e utilizzando anche il *Portfolio delle competenze personali*. Sa elaborare, esprimere e argomentare, circa il proprio futuro esistenziale, sociale e professionale, un'ipotesi di sviluppo proiettata nel mondo del lavoro o dell'istruzione e della formazione superiori che tenga conto del percorso umano e scolastico finora intervenuto, ma che, allo stesso tempo, lo arricchisca con una realistica ulteriore progettualità<sup>11</sup>.

Dunque, non orientamento scolastico, né orientamento professionale presi a sé come esigenze di alcuni periodi della vita, trascorsi i quali di orientamento non si parla più, ma orientamento come processo continuo che accompagna tutta la vita dell'uomo, durante e dopo il periodo della istruzione e formazione scolastica. Del resto, in una prospettiva dichiarata di educazione permanente, il PECUP che regola il primo ciclo di istruzione così dichiara in ordine alla funzione orientativa che accompagna tutto il percorso di vita di ciascuna persona.

## **2.2. Le "Indicazioni nazionali" per i PSP del I ciclo**

Abbiamo già affermato che il diritto soggettivo all'apprendimento postula la personalizzazione del percorso scolastico, richiede attenzione alla persona intesa nella sua integralità mai riducibile ad un singolo elemento o ad una singola parte: è una visione impegnativa del processo di insegnamento/apprendimento che le "Indicazioni nazionali" per i "Piani di studio personalizzati" (PSP) della scuola primaria e secondaria di I grado richiamano come imprescindibile per rendere reale ed effettiva la traduzione in obiettivi formativi l'elenco di conoscenze ed abilità previste per i vari periodi didattici.

*La scuola dell'infanzia.* È una concezione pedagogica e didattica presente nella scuola dell'infanzia la quale impronta il proprio servizio alla relazione personale significativa nei diversi contesti di esperienza, come condizione per pensare, fare ed agire; attraverso la valorizzazione del gioco, in tutte le sue forme ed espressioni, dà "rilievo al fare produttivo ed alle esperienze dirette di contatto con la natura, le cose, i materiali, l'ambiente sociale e la cultura per orientare e guidare la naturale curiosità in percorsi via via più ordinati ed organizzati di esplorazione e ricerca". Non a caso tra gli obiettivi specifici elencati troviamo, nel campo dell'*"Esplorare, conoscere e progettare"* le seguenti indicazioni: "Coltivare, con continuità e concretezza, propri interessi e proprie inclinazioni" e più avanti "Elaborare progetti propri o in col-

<sup>11</sup> *Profilo educativo, culturale e professionale alla fine del secondo ciclo di istruzione*, in "Nuova Secondaria", n. 6/2003, Anno XX.

laborazione, da realizzare con continuità e concretezza". Siamo nel pieno rispetto degli obiettivi generali del processo formativo previsti per la scuola dell'infanzia: rafforzare l'identità personale, l'autonomia e le competenze dei bambini che la frequentano.

È un cammino lungo che si colloca all'interno di un progetto di scuola articolato ed unitario che riconosce, sul piano educativo, la priorità della famiglia e l'importanza del territorio di appartenenza con le sue risorse sociali, istituzionali e culturali. La maturazione dell'identità personale, in una prospettiva integrale rispettosa di tutti gli aspetti della persona, si realizza favorendo l'acquisizione di atteggiamenti di sicurezza, stima di sé e fiducia nelle proprie capacità, vivendo in modo equilibrato e positivo i propri stati affettivi, esprimendo e controllando emozioni e sentimenti e rendendosi sensibili a quelli degli altri. Parallelo procede il cammino per la conquista dell'autonomia attraverso la quale i bambini, mentre riconoscono le dipendenze esistenti ed operanti nella concretezza del loro ambiente naturale e sociale di vita, imparano ad orientarsi in maniera personale e a compiere scelte anche innovative. In relazione allo sviluppo delle competenze la scuola dell'infanzia impegna il bambino nelle prime forme di lettura delle esperienze personali, di esplorazione e scoperta intenzionale ed organizzata della realtà di vita (in senso sociale, geografico e naturalistico, artistico e urbano), nonché della storia e delle tradizioni locali.

*La scuola primaria.* Sempre in relazione ad una prospettiva di orientamento inteso come processo di costruzione di un personale progetto di vita, fondato sulla consapevole conoscenza di sé occorre sottolineare come la scuola primaria, proseguendo il cammino iniziato dalla famiglia e dalla scuola dell'infanzia, insegna a tutti i fanciulli l'alfabeto dell'integrazione affettiva della personalità e pone le basi per una immagine realistica, ma positiva di sé, in grado di valorizzare come potenzialità personale anche ciò che, in determinati contesti di vita, può apparire, e magari è, un'oggettiva limitazione.

La scuola primaria è l'ambiente educativo di apprendimento, nel quale ogni fanciullo trova le occasioni per maturare progressivamente le proprie capacità di autonomia, di azione diretta, di relazioni umane, di progettazione e verifica, di esplorazione, di riflessione logico-critica e di studio individuale; nel percorso che si realizza in questi cinque anni si promuove l'educazione integrale della personalità dei fanciulli, stimolandoli all'autoregolazione degli apprendimenti, ad un'elevata percezione di autoefficacia, all'autorinforzo cognitivo e di personalità, alla massima attivazione delle risorse di cui sono dotati, attraverso l'esercizio dell'autonomia personale, della responsabilità intellettuale, morale e sociale, della creatività e del gusto estetico.

La personalizzazione del percorso formativo, elemento imprescindibile per la realizzazione del diritto soggettivo all'istruzione e alla formazione, è garantita dalla elaborazione dei PSP composti dalle "unità di apprendimento" con le quali si trasformano in obiettivi formativi adatti e significativi per "quell'allievo", in "quella situazione" gli obiettivi specifici di apprendimento dettati nelle "Indicazioni nazionali"; da un punto di vista organizza-

tivo la personalizzazione trova realizzazione pratica anche nella possibilità di percorsi opzionali-facoltativi che vengono concordati tra l'équipe pedagogica, la famiglia e l'allievo e sono coordinati grazie alla presenza del docente coordinatore-tutor. Sono tutti tasselli di un cammino di identificazione sempre più precisa delle capacità di ciascun allievo, delle competenze raggiunte e di quelle da attivare, in stretto contatto con la famiglia e con l'ambiente territoriale, sia pur ristretto, che interviene sulla crescita dei fanciulli nei cinque anni della scuola primaria.

*La scuola secondaria di I grado.* Il tema dell'orientamento diventa più specifico nella scuola secondaria di I grado, mano a mano che si avvicina la scelta della scuola del secondo ciclo. Il dettato delle "Indicazioni nazionali" diventa preciso: "La Scuola Secondaria di 1° grado mira all'orientamento di ciascuno, favorisce l'iniziativa del soggetto per il suo sviluppo fisico, psichico e intellettuale, lo mette nelle condizioni di definire e conquistare la propria identità di fronte agli altri e di rivendicare un proprio ruolo nella realtà sociale, culturale e professionale. È un processo formativo continuo cui debbono concorrere unitariamente anche le varie strutture non formali e informali del territorio, nonché il grado di scuola successivo. La possibilità del preadolescente di operare scelte realistiche nell'immediato e nel futuro, portando avanti lo sviluppo di un progetto di vita personale, deriva dal consolidamento di competenze decisionali fondate su una verificata conoscenza di sé e su un intelligente tirocinio educativo che abbia autenticato e continui ad autenticare le capacità, gli interessi e le attitudini di ogni ragazzo. Il carattere orientativo è intrinseco allo studio delle discipline e alle attività inter e transdisciplinari. L'uno e le altre, infatti, sono volte alla scoperta di sé (un sé sottoposto agli straordinari dinamismi delle trasformazioni psicofisiche e a cambiamenti negli stili di apprendimento, interessi, abitudini, sentimenti, immagine di sé), della cultura e dell'arte, del mondo in generale (contatti, scambi, scoperte, ecc.) e della produzione umana in particolare, attraverso l'incontro con i diversi ambienti della produzione tecnica o intellettuale. Lo studio e le attività possono essere amplificate nella loro efficacia con un impiego accorto dei percorsi formativi facoltativi offerti ai preadolescenti per il migliore sviluppo possibile delle loro capacità, fino ai livelli dell'eccellenza"<sup>12</sup>. La stessa divisione dei periodi scolastici della secondaria di I grado (un biennio e un monoennio) suggerisce il carattere fortemente orientativo di questo terzo anno, che può essere tutto giocato nelle due prospettive, che più avanti saranno illustrate, verticale ed orizzontale.

### **2.3. Il portfolio delle competenze personali**

Per realizzare il proprio compito di identificazione di processi aperti da promuovere, sostenere e rafforzare, per consentire ad ogni allievo di dare il meglio delle proprie capacità, nelle diverse situazioni, a partire dalla scuola

<sup>12</sup> *Indicazioni Nazionali per l'attuazione dei Piani di Studio Personalizzati nella Scuola secondaria di I grado*, [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

dell'infanzia troviamo uno degli elementi fondamentali di continuità strutturale dell'intero disegno riformatore: il "Portfolio delle competenze personali". Nella scuola dell'infanzia si tratterà di raccogliere l'osservazione occasionale e sistematica dei bambini e di documentare la loro attività, cogliendo e valutando le loro esigenze, sia per riequilibrare le proposte educative in base alla qualità e alla quantità delle risposte, sia per condividerle con le famiglie, sia per fornire elementi reali di continuità del processo educativo ai docenti che nella classe prima accoglieranno i bambini nella scuola primaria.

Nella scuola primaria e nella secondaria di I grado, il *portfolio* delle competenze personali viene rappresentato, nelle rispettive "Indicazioni nazionali", come composto da due sezioni, una dedicata alla *valutazione* e un'altra riservata all'*orientamento*. Mentre la prima è redatta sulla base degli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni e il riconoscimento dei crediti e debiti formativi (art. 8, DPR 275/99), la seconda impegna i docenti ad esplicitare fino in fondo la dimensione orientativa della loro azione educativa. "Le due dimensioni, però, si intrecciano in continuazione perché l'unica valutazione positiva per lo studente di qualsiasi età è quella che contribuisce a comprendere l'ampiezza e la profondità delle sue competenze e, attraverso questa conoscenza progressiva e sistematica, a fargli scoprire ed apprezzare sempre meglio le capacità potenziali personali, non pienamente mobilitate, ma indispensabili per avvalorare e decidere un proprio futuro progetto esistenziale. Anche per questa ragione, la compilazione del *Portfolio*, oltre che il diretto coinvolgimento dell'allievo, esige la reciproca collaborazione tra famiglia e scuola"<sup>13</sup>. L'intreccio tra la conoscenza di sé e delle proprie capacità e la valutazione di conoscenze, abilità e comportamenti, costituiscono accanto alla certificazione delle competenze raggiunte, la sostanza di questo strumento che è pensato sia al servizio dell'Istituzione che via via accoglie l'allievo, sia al servizio dell'allievo e della sua famiglia; ciascuna scuola nella propria autonomia, nel rispetto delle normative nazionali, troverà la forma comunicativa che meglio risponde a queste funzioni, avendo ben presenti le tre dimensioni che in esso si intrecciano"<sup>14</sup>.

La prima, educativa, intende mostrare le competenze personali dello studente nell'affrontare i problemi, i compiti, i progetti della scuola e della vita; mostra l'allievo, partito da un certo punto e arrivato ad un altro, in termini di comportamento e di profitto, di etica e di logica, di comunicazione e di interiorità, nell'unità che lo contraddistingue; mostra, in un'ottica squisitamente orientativa, accanto ai risultati acquisiti, anche quelli che sarebbe bene acquisire. Tutti i protagonisti del processo formativo sono coinvolti, nella loro libertà e responsabilità, in questa dimensione dove all'autoriflessione dell'allievo si accompagna la voce dei docenti e della famiglia, impegnati nel dichiarare non solo il "chi è", a loro avviso, l'allievo, ma anche e soprattutto il "chi" sarebbe bene fosse e diventasse.

<sup>13</sup> *Indicazioni Nazionali per i Piani di studio della Scuola Secondaria di I grado*, [www.istruzione.it](http://www.istruzione.it)

<sup>14</sup> BERTAGNA G., *Valutare tutti, valutare ciascuno*, La Scuola, Brescia, 2004.

La seconda dimensione è culturale e l'attenzione si sposta, in questo caso, dal soggetto e dalle sue competenze personali all'oggetto culturale, cioè alla documentazione delle conoscenze e delle abilità che egli mostra di possedere o che sarebbe bene possedesse. In questa seconda dimensione, occorre tener presente che nessun ragazzo, oggi, apprende soltanto a scuola le conoscenze e le abilità che sarebbe bene, socialmente e culturalmente, possedesse. Le impara anche, per non dire ormai soprattutto, in ambienti informali e non formali<sup>15</sup>. Non tutte sono buone e vevoli sul piano strettamente informativo e scientifico, molte sono approssimate, semplicistiche, deformate, errate, per cui la scuola deve intervenire sul piano critico per reintegrarne la correttezza e la complessità.

La terza dimensione è sociale e legale allo stesso tempo. La scuola è autonoma, non autarchica. I docenti sono, senza dubbio, i tecnici più accreditati a valutare e a certificare, alla fine di un percorso decisionale che abbia coinvolto anche gli altri attori del processo educativo dello studente, sia le competenze di ciascuno (prima dimensione), sia le conoscenze/abilità (seconda dimensione) che tali competenze contengono o presuppongono. Ma occorre ricordare che né la scuola, né i docenti sono depositari di un'autorità culturale ed educativa a priori sovrana e superiore a quella di tutti gli altri, a partire da quella dei genitori, e nemmeno insindacabile e incontrollabile dalle diverse articolazioni che compongono la società. Il rapporto tra la scuola e i suoi docenti e la società si nutre di tutte le contraddizioni che alimentano i rapporti complessi. Il *portfolio*, perciò, è anche lo strumento giuridico che autorizza il controllo critico e pubblico della libertà e della responsabilità educativa e culturale esercitata dalla scuola e dai docenti, è lo strumento che permette di valutare la natura e la qualità degli interventi professionali posti in atto dalla scuola e dai docenti per giungere alle valutazioni espresse.

#### **2.4. Il docente coordinatore-tutor come garante del processo di educazione personale**

Pare doveroso chiudere questo percorso di analisi dei documenti della riforma in prospettiva orientativa con una riflessione forte: la personalizzazione dei percorsi, dunque, per sua stessa natura condivisa e liberamente scelta dall'allievo e dalla famiglia, rimanda immediatamente, in ogni ordine e grado di scuola, nel sistema dell'istruzione come in quello dell'istruzione e formazione professionale, alla necessità della flessibilità dell'organizzazione delle attività educative. Affinché nessun allievo corra il rischio di vivere la flessibilità come disordine o disorientamento il legislatore istituisce, per ora

<sup>15</sup> G. Barbiellini Amidei in un articolo del *Corriere della sera* del 10 gennaio 2005, analizzando il rapporto tra la cultura del consumo elettronico e la cultura della formazione scolastica, cita alcuni dati Auditel secondo i quali i ragazzi italiani tra i 4 e i 12 anni hanno guardato la televisione ogni giorno dell'anno per una media di 3 ore e 37 minuti a cui occorre aggiungere il tempo dedicato all'utilizzo di cellulari, playstation, Internet.

nel I ciclo, la figura del docente coordinatore-tutor che diventa, per l'intero percorso di un certo grado di scuola, il punto di riferimento per l'allievo e per la sua famiglia; è colui che, insieme ai colleghi dell'intera *équipe* pedagogica, aiuta i suoi allievi a ritagliare, nel complesso dell'offerta formativa di istituto, un percorso educativo e didattico ordinato e organico, adatto alle specifiche esigenze di maturazione di ciascuno. Il docente coordinatore-tutor è, in nome e per conto dello Stato, il garante del personale diritto sociale e civile di ciascun allievo a costituire una comunità di apprendimento sia come gruppo classe sia come gruppo allargato di allievi e a incontrare uno staff docente che predisponga ed attui in maniera coordinata, per il miglior apprendimento possibile di ciascuno, PSP a cui segue la compilazione del *portfolio* delle competenze personali di ciascun allievo. L'organizzazione che utilizza la figura del docente coordinatore-tutor mette al centro la persona dell'allievo, di un gruppo di allievi, ai quali viene dato come punto di riferimento costante e, a regime, per l'intera durata del corso<sup>16</sup> un docente che si assume la responsabilità sia di mantenere continuamente sotto controllo il percorso del singolo allievo con le diverse opzionalità esercitate ed utilizzate all'interno del piano dell'offerta formativa, sia di alimentare il formarsi e il crescere del gruppo classe in cui l'allievo è inserito, gruppo classe che, lavorando insieme per un numero cospicuo di ore nei primi tre anni della primaria, ha modo di delinearsi nella sue specificità e continuare a fornire un punto di riferimento fondamentale anche nel secondo biennio della scuola primaria e nei tre anni della secondaria di I grado. Il valore pedagogico del gruppo classe si impone, oggi più che mai, a baluardo contro qualsiasi tentazione individualistica; ha alle sue spalle, forte, tutta la tradizione pedagogica a cui, in questa sede, non possiamo che riservare un accenno: Dewey, Freinet, Washburne, Dottrens, Kilpatrick, Cousinet; questi, come molti altri autori della scuola attivistica americana ed europea, si preoccupano puntualmente di bilanciare, contro qualsiasi deriva individualistica, i loro metodi educativi, volti alla personalizzazione dell'apprendimento, con l'attività di gruppo che, elemento fondamentale, permette il costituirsi e il crescere della coscienza sociale, l'abitudine alla collaborazione, il senso dell'impresa collettiva.

Personalizzazione, dunque, costantemente improntata a quei caratteri di reciprocità e dipendenza che abbiamo riconosciuto come costitutivi della persona umana: questa è la sfida culturale che la riforma propone e il docente coordinatore tutor rappresenta un elemento di continuità strutturale che se troviamo presente nel primo ciclo, non potrà certo mancare nel secondo, nel momento più significativo per impostare e governare il proprio personale progetto di vita.

<sup>16</sup> Il docente coordinatore tutor è assegnato ai singoli studenti del gruppo-classe e, unico tra i colleghi, li segue dall'inizio alla conclusione di ogni grado scolastico secondo le modalità indicate al punto 4 del paragrafo *Vincoli e risorse* delle *Indicazioni nazionali per i Psp nella Scuola Primaria* e al punto 6 del medesimo paragrafo delle *Indicazioni nazionali per i Psp nella Scuola secondaria di I grado*.

Occorre, però, osservare<sup>17</sup> che il docente coordinatore tutor trova realizzazione significativa solo in un'istituzione che vive davvero una funzione tutorale, intrinseca e diffusa, da parte di ciascun docente, il quale si sente responsabile, nei confronti dell'allievo, dell'accompagnamento nei passaggi cruciali dello sviluppo fisico, cognitivo, affettivo, della cura educativa, dell'autoconsapevolezza che conduce alla responsabile impostazione di un personale progetto di vita. In un siffatto sistema educativo, il docente coordinatore-tutor diventa, senza timori di gerarchizzazioni, il *leader* funzionale all'esplicitazione e alla condivisione con allievi, famiglie e territorio di quelle azioni che realizzano accoglienza, cura, contenimento, salvaguardia ma anche garanzia di crescita e di orientamento. Orientamento che si riappropria, così di tutto lo spessore morale che gli compete.

### 3. L'ORIENTAMENTO E IL II CICLO

Il combinato disposto dalla legge costituzionale n. 3/01 e dalla legge 53/03 impone di superare la storica quadripartizione della scuola secondaria italiana (Liceo serie A, Istituti tecnici B, Istituti professionali C, fino alla Formazione professionale, il ricettacolo ospedaliero di tutti coloro che nella scuola "non ci stanno") che, al di là dell'aspetto normativo, resta un problema di mentalità ancora molto diffusa, spesso utilizzato da chi, a diversi livelli di responsabilità, strumentalizza la tesi della discriminazione perpetuata attraverso la formazione professionale<sup>18</sup>. Nella legge di riforma si ipotizza un unico sistema educativo per il II ciclo, articolato al proprio interno nel sistema dei Licei, a legislazione concorrente tra Stato e Regioni, salvo che per "norme generali e principi" di legislazione esclusiva dello Stato, e nel sistema di Istruzione e Formazione Professionale, a legislazione esclusiva delle Regioni salvo che per i "Livelli essenziali di prestazione" (LEP) e gli "Standard minimi formativi" (SMF) che definiscono la misura e il livello dei LEP redatti dallo Stato d'intesa con le Regioni.

La Commissione Moratti preposta all'elaborazione delle "Indicazioni nazionali" per i PSP dei Licei ha lavorato sullo strumento base costituito dalla bozza del "Pecup dello studente alla fine del secondo ciclo e determinazione dei LEP per gli Istituti dell'istruzione e formazione professionale"<sup>19</sup>; "Profilo" unitario che si differenzia solo nel paragrafo dedicato agli strumenti culturali, laddove vengono indicate dallo Stato le attese nei confronti dei giovani che hanno frequentato uno degli otto Licei previsti. Lo stesso PECUP, in quanto LEP, costituisce il punto di partenza per l'elaborazione, da parte di ciascuna Regione, delle "Indicazioni regionali" relative agli Istituti

<sup>17</sup> SANDRONE BOSCARINO G., *Il docente coordinatore-tutor e la riforma: le ragioni di una scelta*, ricerca IRRE-Lombardia, in corso di stampa.

<sup>18</sup> XODO C., *Leggere il presente per costruirsi un futuro migliore*, in "Nuova Secondaria", La Scuola, Brescia, 15 dicembre 2004, anno XXII.

<sup>19</sup> È reperibile nel sito dell'Università degli Studi di Bergamo [www.unibg.it](http://www.unibg.it) con accesso rapido alla pagina <http://www.unibg.it/pers/?giuseppe.beragna>

tuti IFP. L'unitarietà della parte generale del PECUP del II ciclo rappresenta, accanto agli altri LEP e agli standard minimi formativi, un vincolo normativo fondamentale per almeno due ragioni:

- 1) rende sostanziale la pari dignità dei due sistemi e la sottrae ad un vuoto nominalismo;
- 2) rappresenta un vincolo nazionale forte che, nel pieno rispetto per l'autonomia legislativa e organizzativa delle Regioni, garantisce la tenuta nazionale del sistema contro l'ipotesi di una anarchica frammentazione regionale, il rispetto dei principi costituzionali tra cui il diritto di ciascuno all'istruzione e alla formazione.

Se il Decreto legislativo, che renderà attuativo il sistema dei Licei, sarà coerente con l'impianto culturale e pedagogico della riforma e con le trasformazioni normative e costituzionali che l'hanno preceduta e per molti aspetti determinata, sarà possibile proporre e sviluppare per il II ciclo l'idea di "campus"<sup>20</sup> vale a dire la progettazione di un'offerta territoriale che veda istituibile nella stessa sede, nello stesso territorio, corsi liceali quinquennali e corsi di istruzione e formazione professionale a durata variabile tra i 3 e i 9 anni, corsi che superano il concetto di gruppo classe e si organizzano, anche e soprattutto, in attività educative e didattiche per gruppi di compito, di livello, di elezione che coinvolgano studenti sia dei gruppi dei Licei sia dei degli istituti di istruzione e formazione professionale. L'istituzione dei "laboratori per l'approfondimento, il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti" (LARSA) da parte della Regione (diventa unico soggetto istituzionale deputato alla organica definizione dell'offerta formativa sul territorio per entrambi i sistemi) diventa elemento strategico (non a caso si profila la necessità che vengano intesi come veri e propri LEP) per garantire, assicurare e favorire i passaggi da un sistema all'altro in un'ottica di orientamento continuo, attento al divenire della persona, ai suoi successi come ai suoi problemi.

Il valore orientativo esprimibile in un'organizzazione come quella del "campus" è sostanziale e continua lungo tutto il percorso del secondo ciclo: è di immediata percezione, infatti, come in siffatta organizzazione, ri-orientare un ragazzo che, ad un certo punto scopre di aver sbagliato la sua scelta, diventa un processo ordinario e garantito sia dalla presenza di una serie di attenzioni pedagogiche e psicologiche, sia dall'organizzazione sistematica ed efficace di percorsi di collegamento tra un sistema e l'altro. Allo stesso modo, la possibilità estesa agli allievi di entrambi i sistemi di usufruire di spazi, attrezzature e procedure che facilitano una riflessione non solo teorica ma anche tecnica ed operativa sui diversi apprendimenti diventa elemento strategico per rivalutare quella cultura del lavoro così a lungo e sistematicamente collegata all'idea della sconfitta sociale, "dell'agire senza sa-

<sup>20</sup> BERTAGNA G., *La scommessa del secondo ciclo. L'idea del campus tra "norme generali", "livelli essenziali di prestazione" (LEP), e "standard minimi formativi" (SMF)*, in "Nuova Secondaria", La Scuola, Brescia, 15 novembre 2004, anno XXII.

pere perché, destinato all'esclusiva perpetuazione dell'esistenza fisica<sup>21</sup>, quel *lavoro* che, secondo la lezione arendtiana, si contrappone all'*opera*, strumento che rende l'uomo "padrone" delle richieste esterne, gestore intenzionale delle proprie azioni. In tempi di rivoluzione ergonomica, di *hypercognitive capitalism*<sup>22</sup> come non apprezzare la possibilità di dare a *tutti* i ragazzi, dei licei così come degli istituti IFP, un modello educativo in cui, sia pur nella specificità di ciascun sistema, *theoria* (sapere) e *téchne* (saper fare) si incrociano sistematicamente diventando *pràxis* personale (agire consapevole)? È lo stesso principio per cui l'orientamento, da *mezzo* diventato *fine*, non è più esclusivo oggetto di razionalità tecnica ma diventa anche e soprattutto oggetto di razionalità pratica, quella razionalità umana che coinvolge la volontà, la libertà e la responsabilità di ciascuno.

Occorre, infine, sottolineare come la potenzialità orientativa del *campus* trovi massima esplicitazione nel primo biennio del secondo ciclo, quando la flessibilità organizzativa permette la progettazione di percorsi, di unità di apprendimento disciplinari e interdisciplinari rivolti a quattordicenni che non hanno ancora ben definito la loro scelta e necessitano di un ulteriore periodo di approfondimento rispetto alle proprie capacità, attitudini, aspettative: rompere la rigidità della classe predefinita, affidare ciascun gruppo di ragazzi ad un docente coordinatore-tutor che li aiuta a scegliere percorsi rispondenti al principio della personalizzazione (il modulo A è più adatto del modulo B per questo allievo, ne sono convinti e lo decidono i docenti, l'allievo stesso, la sua famiglia: ognuno si assume la propria responsabilità) e che permettono, in un arco di tempo ragionevole, la scelta di un sistema e di una area culturale o professionale definita.

Si ripropone in tutta la sua evidenza una riflessione già esplicitata: è evidente che un'organizzazione di questo tipo ha come *conditio sine qua non* la presenza del docente coordinatore-tutor che esplicita, in questo caso più che mai, tutta la sua funzione di *counselling*, di supporto al processo di costruzione di identità in corso nell'adolescente; è un processo che rimanda ad una consapevolezza interiore forte di nuove possibilità cognitive e di autorappresentazione del futuro, consapevolezza che frequentemente si manifesta a fianco di ambivalenze, di contraddizioni, di ostentazioni di sicurezza e di improvvisate incertezze, di aperture insperate e, subito dopo, di mute chiusure.

Conoscere tutta questa problematica<sup>23</sup>, e gestirla con kantiano giudizio, nella singolarità di ciascuna situazione è intervento prezioso del docente tutor capace di raccogliere stimoli, indicazioni, suggestioni da parte di tutti i docenti e farne sintesi nella relazione di aiuto che instaura con ciascun allievo. A patto, come abbiamo sottolineato, che la scuola intera viva, per davvero, il tutorato diffuso, la cura e la responsabilità orientativa.

<sup>21</sup> ARENDT H., *Vita Activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano, 1991.

<sup>22</sup> XODO CEGOLON C., *Ibidem*.

<sup>23</sup> XODO CEGOLON C., *Capitani di se stessi*, La Scuola, Brescia, 2004.

## Linee guida per la realizzazione di percorsi/progetti “destrutturati” per l’inclusione di giovani svantaggiati. I risultati di un’indagine conoscitiva

VITTORIO PIERONI<sup>1</sup>  
GUGLIELMO MALIZIA<sup>2</sup>

Gli elementi fondanti la “mission” del sistema formativo integrato dei Paesi dell’UE prevedono di consentire ad ogni cittadino l’acquisizione di una cultura generale e di specifiche competenze professionali<sup>3</sup>. Tutto questo fa capo ad un principio di giustizia sociale secondo cui ogni cittadino è titolare di un diritto-dovere allo studio in modo da valorizzare il proprio potenziale ed evitare al tempo stesso che si creino stratificazioni sociali tra coloro che “sanno” e “sanno fare” e coloro che invece restano ai margini della società.

In realtà l’appartenenza a certe condizioni sociali, come il basso livello di scolarità e/o di qualificazione, lo scarso rendimento scolastico, la disoccupazione, il lavoro precario, lo scarso inserimento lavorativo e/o il limitato rendimento produttivo, la instabilità familiare, le cattive condizioni di vita, lo stato precario di salute, ecc., possono diventare un veicolo di immissione in un processo di emarginazione e costituiscono quindi un vero e proprio rischio di esclusione sociale.

Siamo perciò di fronte a un problema che richiede di elaborare percorsi e meccanismi di sostegno *ad hoc*. Questi soggetti non possono essere imbrici-

<sup>1</sup> Docente invitato all’Istituto di Sociologia della Facoltà di Scienze dell’Educazione dell’Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> Docente ordinario all’Istituto di Sociologia della Facoltà di Scienze dell’Educazione dell’Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>3</sup> Sintesi del rapporto conclusivo di un’indagine promossa dal CNOS-FAP: *Linee guida per la realizzazione di percorsi/progetti “destrutturati” per l’inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, a cura di V. PIERONI e G. MALIZIA, Roma, CNOS-FAP, 2005. L’indagine si è svolta nel 2004 ed è stata realizzata da un gruppo di ricerca formato da Daniela Antonietti, Alessandra Felice, Vittorio Pieroni, Marcella Pulino, Mario Tonini e diretto da Guglielmo Malizia.

gliati in un unico progetto; nei loro confronti occorre una proposta personalizzata e soprattutto stimolante, che parta dai loro interessi ed innesti una prospettiva educativa per tappe progressive, così da evitare il rischio di formalismi burocratici e tecnicistici, tipici di un'offerta formativa dal forte carattere stigmatizzante, quasi fosse in atto una mutazione genetico-antropologica delle generazioni. Una risposta in tal senso viene appunto dai cosiddetti "percorsi destrutturati".

Tali itinerari mirano alla prevenzione e al recupero di forme di disagio sociale, ossia sono rivolti a dare ulteriori opportunità formative ad utenti con particolari caratteristiche di difficoltà. La loro natura risponde a ciò che nei Paesi dell'UE viene definita come "seconda *chance*" in tema di diritti formativi, ossia un insieme integrato e coerente di spazi/interventi formativi volti a favorire, attraverso esperienze di accoglienza, orientamento e accompagnamento, la crescita integrale di soggetti che in qualche modo non hanno potuto usufruire della "prima opportunità".

La premessa dalla quale partire per promuovere progetti territoriali per l'inclusione di categorie di giovani svantaggiati è di rendere trasparente la caratteristica di "processo" che devono avere. Essi non si presentano più come un assemblaggio di moduli statici e separati, di durata limitata, con rigidi obiettivi e con risorse umane e finanziarie determinate prima del loro avvio. Quest'approccio tradizionale viene trasformato in uno più flessibile, con obiettivi intermedi che si realizzano in quanto parti di un processo che accetta la ridefinizione delle attività, all'interno del quale la mobilitazione degli attori locali può introdurre varianti al percorso disegnato, dove il monitoraggio e l'autovalutazione divengono tasselli necessari del progetto, proprio per affiancare e sostenere la nuova flessibilità e la nuova apertura agli *input* che provengono dal territorio.

Di conseguenza i principali *obiettivi* sottesi alla promozione e realizzazione di percorsi/progetti "destrutturati" possono essere sintetizzati nei termini seguenti: promuovere percorsi finalizzati a nuove opportunità formative e rivolti direttamente a giovani che hanno abbandonato i normali canali che assicurano l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione; offrire supporti al territorio per la gestione di interventi rivolti ad affrontare le nuove povertà culturali e formative di giovani in difficoltà, in una prospettiva di prevenzione della dispersione formativa e di lotta all'esclusione sociale; stabilire convenzioni e collaborazioni operative dando vita a reti territoriali di supporto ad azioni formativo-educative adeguate a giovani in difficoltà.

A loro volta i *principi* a cui si ispira il lavoro formativo mediante il ricorso ad *interventi* "destrutturati" possono essere così elencati:

- 1) integrazione: coinvolgimento di tutti gli attori nella progettazione, gestione e realizzazione delle azioni durante tutto lo svolgimento dell'intervento;
- 2) flessibilità a 360 gradi, ossia superamento dell'offerta standardizzata e sequenziale dei saperi per l'adozione dei seguenti criteri: personalizza-

zione del progetto formativo, sostenibilità del numero degli utenti, diversificazione dei tempi di ingresso e uscita, pluralità di luoghi formativi, scelta degli strumenti, differenziazione dei livelli di apprendimento, distribuzione per tappe/fasi;

- 3) alternanza: intesa come interfaccia tra formazione e lavoro e come principio in grado di sviluppare la mentalità della formazione continua e di creare condizioni per la (ri)motivazione;
- 4) presenza di un'*équipe* di progetto: per assicurare la congruenza tra gli obiettivi e la programmazione didattica e per verificare l'efficacia/efficienza del percorso formativo;
- 5) introduzione di ruoli professionali differenziati: per garantire le "buone prassi" lungo le diverse fasi del percorso formativo innovativo;
- 6) offerta di servizi di supporto: informazione, orientamento, *counseling*, accompagnamento;
- 7) utilizzo di metodologie didattiche interattive nella logica del principio "*learning by doing*" (esperienze dirette, accompagnamento individualizzato, lavori di gruppo, esercitazioni in laboratorio, *stage* in azienda, ecc.).

Ma chi sono i veri *destinatari* di questi progetti? Le categorie di utenti oggetto di interventi formativi cosiddetti "destrutturati" sono composte da soggetti che vivono condizioni di difficoltà soggettiva ed oggettiva, spesso in rapporto di causa-effetto, quali:

- 1) uno stato di diffusa demotivazione nei confronti delle scelte sia educativo-formative che professionali/lavorative;
- 2) lo stazionamento in condizioni di non ruolo e/o il rifiuto ad assumerlo;
- 3) il prolungamento dell'adolescenza per allontanarsi da ogni condizione di impegno.

In pratica si ha a che fare con giovani "erratici", che transitano da una condizione all'altra (da studente a inoccupato e/o da occupato a disoccupato), ma difficilmente investono in modo convinto in una precisa direzione. Più in particolare si caratterizzano per essere giovani: che non hanno terminato gli studi e/o hanno abbandonato; che vivono gravi situazioni a livello di integrazione sociale e lavorativa (con particolare riferimento agli immigrati extracomunitari); che stazionano in corsie preferenziali caratterizzate da "non-ruolo" e/o di rinvio delle scelte o di allontanamento da sé di ogni condizione di impegno personale/comunitario/sociale; in crisi di identità e/o con una personalità labile, inclini all'uso di sostanze stupefacenti; con comportamenti "*borderline*", che hanno o hanno avuto o potrebbero avere a che fare con la giustizia.

Passando ad analizzare i contenuti del presente lavoro, l'obiettivo primario consisteva nel verificare cosa è stato realizzato e/o cosa si dovrebbe realizzare, quali sono le "buone pratiche" per lavorare con queste particolari categorie di giovani svantaggiati, al fine di una loro inclusione e/o re-inserimento nel sistema educativo, sociale e produttivo con la finalità ultima di

verificare quanto scritto nelle “Linee guida” del CNOS-FAP per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell’istruzione e della formazione professionale<sup>4</sup>. A tale scopo, si è proceduto in una doppia direzione:

- 1) analizzare anzitutto le iniziative e/o i progetti d’intervento formativo-professionalizzante, mirati al recupero dello svantaggio di certe categorie a rischio di esclusione;
- 2) elaborare delle linee-guida a sostegno di un modello di “buone prassi” da mettere a punto nel promuovere un’offerta formativa adeguata all’inclusione socio-professionale di queste categorie.

## **1. L’ANALISI DEI PROGETTI E DEI “LABORATORI PROGETTUALI”**

Per ognuna delle tre categorie di progetti esaminati nella ricerca e riguardo ai risultati dei laboratori progettuali richiamiamo le conclusioni più significative e qualificanti.

### **1.1. I progetti comunitari**

Gli 11 progetti comunitari appartengono a differenti Regioni del nord, del centro e del sud/isole, prendono in considerazione un’utenza che, oltre ad appartenere alle tre categorie menzionate sopra, si presenta piuttosto variegata quanto a composizione numerica (da qualche decina di utenti ad un centinaio ed oltre), alla durata del progetto (da un minimo di 12 mesi fino ad un massimo di 30) e al *budget* di supporto (da 500 milioni fino a circa 2 miliardi di lire).

Al tempo stesso la metodologia d’intervento appare comune e finalizzata all’obiettivo primario dell’iniziativa comunitaria YOUTHSTART (“Approccio centrato sulla persona”) e ai 4 cardini su cui esso è impostato: coinvolgimento; responsabilizzazione; formazione; inserimento/accompagnamento.

Tuttavia l’analisi si fa ancor più interessante al momento in cui emergono, nonostante le diverse tipologie d’utenza ed altrettante strategie d’intervento mirate ad obiettivi diversificati, linee metodologiche comunemente condivise/adottate. Tutto questo induce a ritenere che esse facciano parte di un processo/percorso ormai sostanzialmente condiviso nella sua struttura portante tra coloro che intendono mettere a punto progetti finalizzati al (re)inserimento formativo e/o lavorativo di categorie di giovani svantaggiati e/o a rischio di esclusione.

Tali metodologie, sintetizzate nelle loro strategie di applicazione, possono di conseguenza essere considerate vere e proprie “buone prassi” e, come tali, andare a comporre/completare il quadro delle linee-guida che fanno da riferimento/sostegno a iniziative promosse a tale scopo.

<sup>4</sup> D. NICOLI (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell’istruzione e della formazione professionale*, Roma, Tipografia Pio XI, 2004, 67-70; 287-332.

Passando ad analizzare in concreto le “nuove metodologie” (così come vengono definite e comunemente adottate negli 11 progetti comunitari), troviamo che esse fanno capo alle seguenti azioni strategiche d'intervento:

- 1) in genere si è partiti effettuando un'analisi sui bisogni formativi e occupazionali dei giovani del territorio, con particolare riferimento alle categorie svantaggiate;
- 2) successivamente, o talora contemporaneamente, si è passati alla composizione/attivazione della rete locale (costituita da istituzioni/Enti pubblici e privati, tra le quali vengono quasi sempre citate scuole, aziende, amministrazioni locali, associazioni varie, ecc.), che oltre a definire e a sostenere il progetto nelle differenti fasi, ha contribuito in prima istanza all'individuazione dei casi e/o del target dei beneficiari;
- 3) una volta definite le categorie dei soggetti svantaggiati, la consistenza numerica e l'entità dei bisogni formativi e occupazionali, il passo successivo è consistito nel formare gli operatori, ossia nel selezionare personale da preparare opportunamente per gestire attività mirate al conseguimento dei particolari obiettivi sottesi ai progetti;
- 4) a loro volta gli operatori, dopo essere stati preparati, hanno dato avvio ai percorsi formativi destinati ai beneficiari; tuttavia prima di procedere all'allestimento di vere e proprie attività corsuali, il primo passo è consistito nell'attivare servizi informativo-orientativi, allo scopo di predisporre l'utenza verso i possibili traguardi da conseguire; tali servizi prevedevano una o più tra le seguenti attività: lo sportello informativo; l'analisi individualizzata del fabbisogno formativo-occupazionale; il bilancio di competenze e/o di posizionamento; la preparazione di un percorso/progetto individualizzato; e, là ove possibile, il diretto coinvolgimento delle famiglie;
- 5) viene al seguito la fase formativa vera e propria, articolata secondo i differenti obiettivi previsti da ciascun progetto; tale fase tuttavia, pur nelle differenze progettuali-formative, ha puntato su alcune azioni-guida, tra cui: il patto formativo (con il soggetto e/o con le famiglie); la (pre)formazione in laboratori con tutoraggio individualizzato a scopo orientativo; la strutturazione dei corsi distribuita in alternanza tra ore di teoria e quelle dedicate alla pratica in laboratori o direttamente in azienda tramite stage o i cosiddetti “tirocini di svezamento”;
- 6) infine tutti i progetti nella fase terminale hanno previsto l'inserimento lavorativo; questo poteva avvenire a livello dipendente, autonomo (se finalizzato all'autoimprenditorialità) o in cooperativa, tuttavia comportava sempre un processo di accompagnamento individualizzato gestito sotto varie forme, tra cui quelle comunemente adottate riguardano: l'inserimento lavorativo secondo modalità protette; l'avvio di attività autoimprenditoriali sotto forma di incubatura d'impresa; i contratti di apprendistato.

Nell'insieme delle procedure realizzate questi progetti vantano la sperimentazione di nuove metodologie/misure a sostegno di particolari categorie

di giovani svantaggiati, che nell'insieme hanno prodotto: nuovi servizi informativo-orientativi; educazione territoriale; sostegni personalizzati; analisi sui bisogni formativo-occupazionali di soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro; individuazione di nuovi spazi occupazionali; interventi integrati tra la formazione ad una professione specifica e l'inserimento lavorativo; recupero di professioni/attività artigianali scomparse o in declino; creazione di nuovi profili professionali; creazione di reti/organismi di collegamento territoriale; coinvolgimento delle famiglie; rapporti con il sistema delle imprese; scambio di metodologie d'intervento tra operatori e/o tra organismi/strutture coinvolte nel progetto; attività di accompagnamento nella gestione del tempo libero; processi di alternanza attuati in qualsiasi momento dell'anno scolastico-formativo.

### **1.2. Le esperienze/attività promosse all'interno dei Centri del CNOS-FAP a favore di categorie di giovani svantaggiati**

Anche il modello comunemente adottato in vari Centri del CNOS-FAP sostanzialmente ha fatto riferimento alla griglia utilizzata nei Progetti comunitari, suddivisa nelle stesse 4 macroaree (coinvolgimento, responsabilizzazione, formazione, inserimento e accompagnamento), le quali a loro volta fanno capo ad una serie di descrittori di azioni da svolgere nella fase di realizzazione.

Dai dati raccolti si evince che pressoché tutte le attività previste nella griglia sono state attuate, per cui le "buone prassi" hanno permesso di delineare un modello ideale che anche altri in seguito hanno imitato nel promuovere interventi a favore di soggetti svantaggiati. In sintesi tale modello si basa sulle seguenti azioni.

Si è partiti anzitutto da un'azione di "coinvolgimento" del soggetto nel Centro, analizzando in primo luogo le sue attese e motivazioni, confrontandole con l'offerta formativa del Centro e presentando successivamente le figure coinvolte e gli ambienti in cui si troverà inserito; attraverso la fase della "responsabilizzazione" si è passati poi a definire nei confronti di ciascun utente un percorso formativo personalizzato; a questo punto è stata avviata la fase vera e propria della "formazione", la quale prevedeva apprendimenti di competenze di base, trasversali e professionali; per arrivare infine a concludere il percorso attraverso l'"inserimento" in un'esperienza lavorativa sul campo supportata da processi di "accompagnamento".

Il successo conseguito attraverso questi quattro passaggi che caratterizzano il percorso, suggellato anche da quanti hanno poi cercato di imitare tale modello, non fa che confermare, congiuntamente a quanto emerso nei progetti comunitari, la validità delle prassi sottese all'itinerario in questione.

### **1.3. I progetti "altri"**

Questi, sebbene si discostino in parte dal modello sistemico adottato nei progetti comunitari e dal CNOS-FAP, sono stati riportati nell'intento di ana-

lizzare anche altre possibili soluzioni da dare alla problematica. Tra le “buone prassi” presenti al loro interno e che hanno contribuito al successo delle iniziative, vanno menzionati:

- 1) il ricorso a un’indagine previa per analizzare i fattori correlati alle condizioni di disagio e di rischio che si manifestano tra la popolazione giovanile di un determinato territorio;
- 2) la particolare attenzione data alla selezione degli operatori (sulla base della vocazione a educare e a saper lavorare assieme per assolvere a tale compito) e all’offerta nei loro confronti di una formazione *ad hoc* per lavorare con soggetti svantaggiati;
- 3) la finalizzazione di certi progetti alla creazione d’impresa sotto forma di cooperative o di autoimprenditorialità, talora in modo protetto (incubatura d’impresa, ecc.);
- 4) la socializzazione di tali attività promuovendo convegni/seminari di studio e pubblicazioni varie.

Tutte strategie che anche in questi casi l’esperienza ha confermato risultare “vincenti” nel promuovere e portare a termine azioni a favore di soggetti svantaggiati e, come tali, da classificare tra le “buone prassi”.

#### **1.4. Le proposte emerse dai tre “laboratori progettuali”**

Diversamente dall’analisi precedente che è stata articolata per categorie di progetti, la presente disamina si svolge secondo un’impostazione di natura trasversale.

##### *1.4.1. La diagnosi sulle aree-problema*

L’analisi sui 3 laboratori effettuati su altrettante categorie di giovani-problema presenti in attività gestite dal CNOS-FAP (tossicodipendenti, immigrati e a rischio di esclusione) ha portato a raggruppare le difficoltà che essi incontrano attorno a tre macro-aree: emozionale; relazionale/comportamentale; cognitiva/culturale/professionale.

*L’area emozionale* si caratterizza in questi soggetti per una mancata crescita del “sé” e per processi di identificazione incompiuti e/o presi a prestito da compagni/amici o da altre identità “negative”, quasi sempre in assenza di figure di “adulti positivi” (familiari, educatori, ecc.).

*L’area relazionale/comportamentale* presenta fenomeni di devianza/emarginazione e/o di mancata integrazione nel tessuto sociale di riferimento, spesso in conseguenza del venir meno di quei sistemi istituzionali che invece dovrebbero fare da sostegno (famiglia, sistemi educativi di istruzione e di formazione, istituzioni locali, ecc.).

Dal canto loro entrambe queste aree si intrecciano in un rapporto di causa-effetto con le carenze proprie della dimensione *cognitiva, culturale e professionale* dei giovani svantaggiati (assenza di titoli di studio e/o di professionalità valide per accedere al mondo del lavoro, cultura di base modesta, ignoranza delle lingue estere e/o di quella del Paese di accoglienza,

ecc.); pertanto, questi si trovano in tal modo deprivati di quelle occasioni di cui usufruiscono i loro pari, a meno che non si intervenga offrendo loro una "ulteriore opportunità".

#### 1.4.2. *La prognosi sulle strategie d'intervento*

A fronte di questo scenario i partecipanti ai vari *workshop* hanno proposto strategie di risposta che sostanzialmente possono essere raggruppate in interventi di tipo: educativo-formativo; metodologico-organizzativo.

##### 1) *Interventi di carattere educativo-formativo*

Prima ancora di esaminare quali opportunità educativo-formative "destrutturate" offrire ai propri utenti, gli operatori delle diverse strutture hanno avanzato l'esigenza di usufruire di ulteriori e più approfondite competenze specialistiche per poter lavorare con soggetti portatori di particolari difficoltà, decisamente superiori a quelle della più generale condizione giovanile. In più momenti ci si è richiamati infatti al bisogno di organizzare corsi *ad hoc* di formazione per formatori, quale *conditio sine qua non* per sentirsi all'altezza dei non facili compiti che vengono affidati loro. Tutto questo risponde pienamente a quanto evidenziato nei progetti comunitari a proposito della necessità di formare gli operatori ancor prima di avviare percorsi formativi "destrutturati", destinati a particolari categorie di soggetti svantaggiati.

A seguito di questa premessa sono scaturite poi le proposte formativo-educative, mirate a venire incontro a ciascuna categoria di utenza e/o a peculiari condizioni di disagio di cui erano portatori i soggetti in trattamento. Tali proposte hanno riguardato tanto l'area della formazione della personalità che quella prettamente di tipo culturale-professionale.

Per quanto riguarda l'area della *formazione della personalità*, si è fatto dappertutto riferimento all'esigenza di partire dalla elaborazione di progetti personalizzati, ossia di moduli formativo-orientativi gestiti da tutor/mentor, attraverso i quali possono essere svolte attività in forma innovativa/flessibile/personalizzata, con l'intento di offrire una formazione mirata, a seconda delle differenti categorie di svantaggio.

Per gli apprendimenti di tipo *culturale-professionale*, sono stati suggeriti interventi che prevedono: azioni mirate al recupero degli apprendimenti, in modo da consentire al soggetto in difficoltà di conseguire un bagaglio adeguato di risorse di base (conoscenze, competenze, abilità, ecc.); azioni mirate all'acquisizione di nuove/specifiche abilità, competenze, conoscenze in grado di sviluppare ulteriori apprendimenti finalizzati alla realizzazione di un progetto personalizzato; e, contestualmente a tali attività, azioni in grado di garantire procedure di accompagnamento che contribuiscano a facilitare il percorso di apprendimento in chiave di stabilità, efficacia, soddisfazione.

##### 2) *Interventi di carattere metodologico-organizzativo*

Per la messa in atto di questi interventi sono stati chiamati in causa: la figura del tutor/mentore, l'utilizzo di un "Centro risorse" e/o di appositi laboratori, la realizzazione di determinati *stage* finalizzati all'inserimento la-

vorativo mediante specifiche azioni di accompagnamento. Considerata la particolare situazione degli utenti, appare decisivo l'investimento in questa attività della risorsa-uomo e/o di operatori dotati di particolari capacità metodologico-pedagogiche.

Ulteriori suggerimenti emersi dai laboratori hanno riguardato i seguenti aspetti.

- a) Il coinvolgimento dei genitori nella vita del Centro attraverso un "patto formativo", che preveda:
  - una costante interazione tra essi e l'istituzione formativa e tra essi e gli operatori;
  - l'organizzazione di incontri formativi per genitori e/o di incontri periodici di confronto sulle problematiche emergenti (disciplinari, interdisciplinari, tutoraggio, accompagnamento, ecc.);
  - una loro diretta partecipazione nell'organizzazione di eventi curricolari (analisi, progettazione, elaborazione di nuovi percorsi formativi, acquisto di strutture, attrezzature, ecc.) ed extracurricolari (gite, feste, gare sportive, attività espressive, momenti di condivisione della vita del Centro, manifestazioni culturali, laboratori musicali, ecc.).
- b) L'organizzazione di interventi a rete e/o di una rete territoriale: è stato chiesto in particolare di collegare le risorse del Centro (umane, tecnologiche, strutturali, ecc.) con quelle presenti sul territorio (altre scuole, Centri, Informagiovani, sportelli/centri per l'impiego, associazioni, ecc.), per lo sviluppo di interessi comuni. Strategia quest'ultima che è stata anch'essa ampiamente convalidata dalle "buone prassi" emerse dall'analisi dei progetti.

## **2. IL MODELLO SISTEMICO EMERSO DALLE "BUONE PRASSI" PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI "DESTRUTTURATI"**

Il tentativo di ricostruire un modello sistemico rientra nel *focus* di questo studio, mirato appunto ad elaborare una sintesi tra le "buone prassi" comunemente adottate nei progetti analizzati e quanto emerso/suggerito nei "laboratori progettuali". Il modello si fonda su una serie di azioni, a loro volta suddivise e strutturate nelle 7 fasi sequenziali di seguito descritte.

### *1) Fase preparatoria di studio/analisi*

- a) È necessario partire anzitutto da una previa analisi sui bisogni formativi e occupazionali dei giovani del territorio, nel tentativo di *quantificare il fenomeno della dispersione scolastica* e di altri fattori di svantaggio,
- b) per passare successivamente ad individuare i possibili *spazi/sbocchi occupazionali*.
- c) Dall'incontro/confronto tra i dati delle due realtà sarà possibile in seguito arrivare a formulare le *prime ipotesi circa l'erogazione di un'offerta formativa mirata* e di altre strategie di supporto (quali percorsi formativi per quali professionalità).

2) *Fase di individuazione dei beneficiari e dei partner che costituiranno la rete*

L'iniziativa difficilmente potrà avere successo e/o usufruire di adeguato sostegno se parallelamente o successivamente a questa prima azione:

- a) non si darà seguito alla *costruzione della rete*, strategia che oltre all'appoggio finanziario da parte delle amministrazioni locali contribuisce a dare al progetto un più vasto *consenso e visibilità*;
- b) la costituzione della rete permetterà a sua volta che i diversi partner *collaborino all'individuazione del target dei beneficiari*;
- c) infine al sistema delle imprese si chiederà di *coinvolgersi attivamente nelle differenti fasi dell'iniziativa*, da quella prettamente formativa a quella dello *stage*, dell'inserimento, dell'accompagnamento e, là ove previsto, anche dei processi di incubatura d'impresa.

3) *Fase di formazione dei formatori*

Questa fase viene a seguito dell'individuazione del *target* degli utenti e dell'offerta formativa destinata loro. Di conseguenza la formazione dei formatori assumerà un taglio peculiare a seconda della specificità di questi due elementi e sarà suddivisa tra:

- a) una parte prettamente *pedagogico-psicologica*, mirata a preparare i formatori a lavorare con soggetti difficili/svantaggiati;
- b) e una parte prettamente *metodologico-didattica*, mirata ad acquisire le azioni/strategie necessarie alla conduzione del percorso, dalla fase preformativa, a quella formativa vera e propria, all'inserimento/accompagnamento.

4) *Fase di pre-formazione*

Una volta predisposte le condizioni di base si tratterà a questo punto di prendere i primi contatti con l'ipotetica utenza, al fine di coordinare l'offerta formativa secondo gli obiettivi sottesi al progetto, ossia:

- a) l'allestimento, in un primo momento, di *strutture informative* e di attività al seguito (sportelli informativi, siti/servizi *on line*, ecc.);
- b) mentre in un secondo momento verranno effettuate *attività orientative* vere e proprie, in grado di incidere sulla personalità del giovane svantaggiato, prima ancora che sulle scelte professionali e occupazionali. Quest'ultimo intervento richiederà a sua volta di
- c) elaborare un *progetto personalizzato* (il più delle volte diretto al recupero della personalità, trattandosi per lo più di soggetti a rischio di esclusione/emarginazione);
- d) per arrivare quindi a stipulare con l'organizzazione il cosiddetto "*patto formativo*", in modo da offrire, almeno nella parte iniziale del percorso, un sufficiente grado di affidabilità circa la volontà di continuare.

5) *Fase formativa*

A seguito di queste azioni preliminari viene poi l'azione formativa vera e propria, così come strutturata da progetto; essa può essere indirizzata: sia al recupero del proprio bagaglio di conoscenze, competenze, abilità; sia allo

*sviluppo di nuovi/ulteriori apprendimenti* che andranno a comporre il quadro delle unità di apprendimento.

In entrambi i casi questa fase si caratterizza:

- a) per essere *destrutturata*, secondo la logica pedagogica sottesa ai percorsi di "seconda chance";
- b) per l'*alternanza* tra ore di teoria e pratica;
- c) per l'allestimento di *stage* o dei cosiddetti "tirocini di svezamento" o quant'altro simile.

6) *Fase di (re)inserimento (nel sistema produttivo o dell'istruzione) e di accompagnamento*

Ovviamente un progetto destinato all'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate non potrà considerarsi completato se non contempla tra le sue azioni anche la fase terminale del percorso formativo, ossia il conseguimento dell'obiettivo ultimo, che è quello di centrare il bersaglio, combinando l'azione formativa con un'adeguata professionalità a cui essa era mirata ed il conseguente inserimento nell'attività operativa. In questo caso le "buone prassi" analizzate nei progetti comunitari stanno ad indicare che tale inserimento può avvenire sia a livello di lavoro dipendente o indipendente sia in cooperativa, ma in tutti i casi deve essere preceduto da un intervento di *accompagnamento individualizzato*, che a sua volta può essere gestito sotto varie forme: con *contratti di apprendistato o di formazione-lavoro*, quando si tratta di lavoro dipendente; oppure, nel caso di autoimprenditorialità, sotto forma *protetta (incubatura d'impresa)*.

7) *Fase di verifica e di socializzazione/trasferibilità*

A seguito di queste azioni occorrerà effettuare (ciò che non sempre è stato fatto o per lo meno non è stato sufficientemente documentato nella precedente analisi dei progetti) delle verifiche *ex-post*. Queste permettono di valutare *l'efficacia dell'offerta formativa e della relativa metodologia*, ma soprattutto *la validità del progetto nell'insieme delle sue azioni, da quella progettuale alla sua realizzazione, la standardizzazione delle "buone prassi" adottate e la trasferibilità* delle stesse ad altri processi/progetti d'intervento con giovani a rischio di esclusione.

Ricordiamo che la ricerca si era proposta come scopo ultimo la verifica delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale riguardo ai percorsi destrutturati<sup>5</sup>. Ci sembra che lo studio qui presentato confermi sostanzialmente le indicazioni ivi contenute e le arricchisca di vari elementi significativi.

<sup>5</sup> D. NICOLI (a cura di), *o.c.*

**La 44<sup>a</sup> settimana sociale dei cattolici italiani  
“La democrazia:  
nuovi scenari, nuovi poteri”.  
Bologna, 7-10 ottobre 2004**

LORENZO CASELLI<sup>1</sup>

La Settimana Sociale precedente, tenutasi a Napoli nel novembre del 1999, affrontava una tematica complessa, ma in qualche modo familiare per il mondo cattolico. “Quale società civile per l’Italia di domani”. Una tematica che non andava però esente da qualche rischio e anche ambiguità emersi nel corso dei lavori e nei dibattiti successivi.

Il rischio di una declinazione degli argomenti:

- a) in termini consolatori. I cattolici ridimensionati nei terreni della politica entrano in forze nelle molteplici dimensioni della vita sociale;
- b) in termini lobbistici. Dato che i cattolici sono presenti massicciamente nella società civile devono esercitare una pressione sulla politica e sulle istituzioni onde ottenere risorse, vantaggi, salvaguardia di prerogative;
- c) in termini mitici. La società civile è un’isola felice dove tutti praticano la solidarietà dandosi carico gli uni degli altri;
- d) in termini antipolitici e anti-istituzionali. La società civile è il regno della libertà, il luogo in cui è possibile partecipare in vista della autorealizzazione dei soggetti, dei gruppi, delle comunità. La politica e le istituzioni restano sullo sfondo, anzi possono rappresentare un vincolo o un intralcio a tutto ciò.

<sup>1</sup> Professore ordinario di Economia e gestione delle imprese - Università di Genova.

## 1. RITORNARE ALLA POLITICA

La Settimana Sociale di Bologna ristabilisce, a mio avviso, le giuste proporzioni. Senza negare l'importanza e la ineliminabile soggettività della società civile, la Settimana – a partire dal documento preparatorio – entra con determinazione e senza timori nel cuore delle grandi questioni che sono oggi sul tappeto. Il messaggio è chiaro e inequivoco. Occorre riferirsi a nuovi scenari, occorre misurarsi con nuovi poteri. In questo mutato contesto occorre portare avanti la sfida della democrazia, mai come oggi insidiata da plutocrazia e telecrazia. Per farlo è giocoforza misurarsi direttamente e immediatamente con le istituzioni e la centralità della politica.

Da ciò discende l'invito pressante ai cattolici perché ritornino alla politica. Al riguardo sono oltremodo significativi il Messaggio di Giovanni Paolo II e l'introduzione ai lavori del Card. Ruini, Presidente della Conferenza Episcopale Italiana. Ne richiamiamo alcuni punti salienti.

Il Pontefice, premesso che "i cattolici devono riconsiderare l'importanza dell'impegno nei ruoli pubblici e istituzionali, in quegli ambienti in cui si formano le decisioni collettive e in quello della politica" evidenzia la necessità che essi, in quanto esperti delle discipline sociali, svolgano "un ruolo di mediazione e di dialogo tra ideali e realtà concrete. Un ruolo che talvolta è anche di pionieri, perché ai cattolici è chiesto di indicare nuove piste e nuove soluzioni per affrontare in modo più equo gli scottanti problemi del mondo contemporaneo". Con una avvertenza, però. Se l'azione politica non si misura con una superiore istanza etica, illuminata a sua volta da una visione integrale dell'uomo e della società, finisce per essere asservita a fini inadeguati se non illeciti. La verità invece è il miglior antidoto contro i fanatismi ideologici, in ambito scientifico, politico e anche religioso.

Il Card. Ruini, nella sua introduzione, si sofferma sul ruolo attivo dei cattolici italiani a partire dal fatto che operano "in un sistema aperto" e sono "essi stessi legittimamente collocati, dal punto di vista politico-partitico, su diversi versanti e posizioni senza rinnegare però la propria identità e senza poter rinunciare a dare alla vita sociale, culturale e politica il proprio contributo originale e inconfondibile".

In cosa deve consistere questo apporto? Questa la risposta del Presidente della CEI. Tanto in Italia quanto a livello internazionale l'apporto irrinunciabile dei cattolici "riguarda la trascendenza del soggetto umano, la sua irriducibilità al resto della natura: essa è oggi da affermare e rimotivare – in maniera non semplicemente ripetitiva – all'interno della cultura attuale e degli interrogativi radicali che essa ha aperto".

Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca il Card. Tettamanzi nella tavola rotonda conclusiva della Settimana. Premesso che "la politica è ricerca di un consenso condiviso dove ciascuno può e deve prendere la parola e dove ciascuno può e deve essere ascoltato con rispetto" ne discende un allargamento dell'area di testimonianza cristiana, "Oltre che nella politica ai cattolici è chie-

sto di impegnarsi concretamente e attivamente nell'economia e nella finanza, nel mondo della scienza e della tecnologia, nella comunicazione e nella cultura, perché la democrazia e la libertà non vengano tradite ... Ai cattolici, quindi, resta ancora da vivere un impegno forte e risoluto per i diritti della democrazia, i diritti cioè di tutti gli uomini, di tutto l'uomo, di ogni uomo".

Sta in ciò il *leit motiv*, il filo rosso della 44ª Settimana Sociale dei Cattolici Italiani che ha avuto in De Gasperi e La Pira, opportunamente ricordati in maniera non retorica, i suoi referenti ideali e pratici. Senza dimenticare Dossetti richiamato dal Sindaco di Bologna Cofferati nel suo saluto inaugurale.

La 44ª Settimana Sociale ha rappresentato un evento di grande spessore culturale e partecipativo. La formula si è rivelata efficace e innovativa a partire dai quattro seminari preparatori sulle tematiche principali (istituzioni, scienza, economia, globalizzazione) tenutisi rispettivamente a Roma, Firenze, Milano e Napoli cui hanno partecipato, ad invito, oltre 1.000 persone che si sono misurate con il documento "provocante" predisposto dal Comitato Scientifico Organizzatore presieduto da Mons. Chiarinelli. Nei quattro giorni della Settimana i lavori sono stati articolati su sette tavole rotonde, animate da quaranta relatori cui hanno fatto seguito ben centoventi interventi.

I partecipanti complessivi sono stati oltre 1.200, in rappresentanza del multiforme mondo ecclesiale italiano. Non ostante il ritmo intenso dei lavori i partecipanti sono stati sempre in sala sottolineando con applausi i passaggi più significativi delle relazioni e degli interventi. La Settimana Sociale ha saputo riunire esponenti di ispirazione cattolica di grande professionalità ed elevato profilo che hanno discusso liberamente, e con opinioni talvolta diverse, di problemi che di solito restano chiusi in circoli ristretti.

Relazioni e dibattito sono stati testimonianza e segno della ricchezza e della pluralità di presenza dei cattolici nella società del nostro Paese. È emerso nel complesso sia un grande desiderio di protagonismo congiunto a un sano pluralismo nelle scelte opinabili sia la necessità di una più approfondita formazione politica, economica ma anche scientifica per partecipare più consapevolmente ed efficacemente alle scelte richieste dalla democrazia.

Non è mio intendimento, in questa breve nota, riassumere i lavori della Settimana Sociale. Procederò per *flash* illustrando alcuni passaggi che mi sembrano particolarmente significativi per comprendere il senso di questo grande evento della Chiesa italiana.

## **2. LA DEMOCRAZIA OGGI**

Le riflessioni svolte dal Prof. Franco Casavola, nella sua prolusione, si sono rivelate stimolanti e provocanti. Se la sfida della democrazia sta nel "sempre più governo ai governati" occorre essere consapevoli di due fatti rilevanti. Il primo. Il quadro di riferimento non è più la nazione, ma la sovranazione Europa nell'ambito di un sistema globale (globale a livello economico, scientifico, mediatico). Il secondo. La democrazia, mai come in

questo momento, appare "vulnerabile e inclinante verso oligarchie, strutturate in poteri anche non politici, economici, sociali, mediatici o verso governi personali".

Ne discende che per sopravvivere la democrazia richiede l'ancoraggio a valori forti, imperituri. Casavola ne individua tre: il valore della vita; il valore della cultura; il valore della coscienza umana.

Il valore della vita. Comporta innanzi tutto il ripudio della guerra e l'affermazione conseguente del diritto alla pace. Il riferimento all'art. 26 della Costituzione di Bonn è emblematico al riguardo. "Le azioni idonee a turbare la pacifica convivenza dei popoli, in particolare a preparare una guerra offensiva, e intraprese con tale intento, sono anti-costituzionali. Tali azioni devono essere perseguite penalmente". Nella stessa ottica si muove, seppure in termini più sfumati, l'art. 11 della Costituzione Italiana.

Così stando le cose, per Casavola, "non c'è scampo per i se e per i ma del machiavellismo italiano. I guerrafondai sono criminali e vanno tradotti dinanzi al giudice generale". E ancora proseguendo, "se una democrazia si legittima non soltanto con regole e procedure di investitura del potere, ma anche per i fini che persegue, ebbene la preservazione della vita umana dalla guerra diventerà il valore supremo su cui giudicare l'autogoverno dei governati, perché i governati non possono voler morire per una causa ingiusta o illegale".

Il valore della cultura ovvero il valore della libertà della cultura. "La democrazia ha bisogno di un consenso libero e critico dei cittadini, per non cadere nella coazione di una propaganda politica alimentata dall'ignoranza, dalla disinformazione, da una subcultura faziosa. Garantire la libertà della cultura è oggi garantire il pluralismo dei media, delle istituzioni scolastiche, universitarie e di ricerca, delle imprese editoriali". E dal momento che le società contemporanee si caratterizzeranno sempre più per la compresenza di individui, famiglie, gruppi provenienti dalle diverse aree del mondo, soltanto la libertà della cultura potrà essere strumento per la reciproca conoscenza e comprensione che consenta di scegliere le vie del dialogo anziché quelle del conflitto. Dobbiamo imparare a guardare il mondo con gli occhi altrui e non solo con i nostri.

Il valore della coscienza. Esso si salda con quello della dignità "Se il Concilio riconosce che anche nella ricerca della verità la dignità della persona non può tollerare coazione, quanto più dovremo ammettere l'inviolabilità della coscienza da parte della società e dello Stato". Casavola trae, al riguardo, alcune implicazioni ben precise. La trasparenza della vita pubblica è condizione per scelte libere e responsabili delle persone. Se queste scelte non sono né libere né responsabili la democrazia diventa una finzione e la coscienza risulta violata e offuscata. In una democrazia rappresentativa il parlamento è il luogo della più ampia visibilità della libertà di coscienza. Tutte le volte che deliberazioni debbano essere assunte in materie che toccano valori etici prima che politici, i parlamentari dovrebbero essere lasciati liberi di operare secondo coscienza. Del pari quando sono in gioco grandi questioni morali occorrerebbe fare ricorso a consultazioni popolari me-

dianche referendum consultivi e propositivi da introdurre accanto alle tipologie previste nella Costituzione vigente.

### **3. LA DEMOCRAZIA NEL NOSTRO PAESE E LA MODIFICA DELLA CARTA COSTITUZIONALE**

Le riflessioni svolte dal Prof. Francesco Pizzetti sono puntuali e stringenti. Il ragionamento si articola in cinque passaggi che qui di seguito sintetizziamo.

Primo passaggio. Per il consolidamento della democrazia nel nostro Paese la questione istituzionale rappresenta un nodo di grande criticità e delicatezza.

Secondo passaggio. La democrazia che emerge dalla nostra Carta costituzionale è una democrazia complessa. Complessa perché caratterizzata da una triplice tensione. Siamo cioè in presenza di una repubblica: fondata sulla sovranità popolare nel senso che il cittadino elettore è soggetto centrale; militante ovvero che rispetta la persona umana e le sue aggregazioni, che si impegna ad eliminare gli ostacoli che impediscono l'uguaglianza, lo sviluppo della persona, la sua partecipazione all'organizzazione politica, economica, sociale del Paese; una e indivisibile in quanto riconosce e promuove le autonomie territoriali.

Terzo passaggio. La nostra Costituzione va attuata e rispettata in modo che possa dispiegare tutte le sue potenzialità. "Abbiamo bisogno di ricordare sempre che la nostra Costituzione non tollera semplificazione alcuna: né quella di chi immagina di concentrare tutta la legittimazione politica in un unico leader carismatico, né quella di chi, all'opposto, pensa di poter concentrare tutta la politicità del vivere sociale nella dimensione delle piccole patrie regionali".

Quarto passaggio. Nell'ambito di un sistema bipolare abbiamo bisogno: (certo) di dare maggiore stabilità istituzionale ai Governi; (ma anche) di rendere più forte il Parlamento nelle sue funzioni. Abbiamo bisogno: di maggiore (e anche costituzionalmente provata) garanzia per l'opposizione; di istituzioni di garanzia più forti e penetranti a partire dal Presidente della Repubblica; di una Corte Costituzionale tutelata e difesa nel suo ruolo essenziale di garante della legalità costituzionale; di regole che garantiscano il rispetto sostanziale della libertà d'informazione evitando la concentrazione della proprietà dei *mass media* in poche mani. Abbiamo bisogno, in definitiva, di continuare nel processo riformatore, non certo di frenarlo o stravolgerlo.

Quinto passaggio. Oggi si sta cambiando la Costituzione con un metodo inaccettabile. Un metodo che offende la Costituzione e chi nella Costituzione crede. Queste le conclusioni di Pizzetti. "La Costituzione è, nelle moderne democrazie, l'elemento fondante della cittadinanza e della stessa identità di patria. Nelle moderne democrazie costituzionali il patriottismo è patriottismo della Costituzione. Sulla Costituzione si giura, per la Costituzione si può essere chiamati a sacrifici più alti. Non possiamo accettare,

non vogliamo accettare, non accettiamo che la nostra Costituzione sia trattata dal Governo e dalla maggioranza del Parlamento come essa è trattata in questi giorni e in queste ore dalla Camera dei Deputati. A questo e per questo, io credo che, prima nella nostra coscienza e poi con la nostra azione, ci dobbiamo ribellare in ogni modo a tanto scempio”.

#### **4. La democrazia in rapporto allo sviluppo della scienza e della tecnologia. I problemi dell'informazione**

Mi limito a qualche breve cenno per dedicare più spazio, a conclusione, alle questioni economico-finanziarie. Per quanto riguarda la tematica scientifica e tecnologica il messaggio scaturito dalla specifica tavola rotonda può essere così rappresentato. Il problema non è quello di ricondurre la scienza e la tecnologia alle regole della democrazia, quasi fosse necessaria una legittimazione per consenso maggioritario dell'attività scientifica. Occorre invece estendere all'ambito scientifico-tecnologico la democrazia come valore e come responsabilità e individuare come garantire la trasparenza, il confronto pubblico, la pubblicità delle scelte e delle decisioni, la conoscibilità delle fonti di finanziamento, il rispetto delle regole della ricerca.

Con riferimento al tema dell'informazione – già presente nella produzione di Casavola e nell'intervento di Pizzetti – la relazione specifica del Prof. Francesco Casetti contiene valutazioni di grande interesse che richiamiamo in rapida sintesi.

Il legame dei *media* con la democrazia è strutturale. Per decidere occorre conoscere temi, situazioni, attori coinvolti. Apparentemente più informazione dovrebbe rafforzare la democrazia. Non è invece così. Siamo in presenza di una *overdose* informativa che genera confusione e disorientamento. La troppa informazione nega l'informazione stessa.

Nei confronti dell'informazione si registra un crescente “disincanto”. Molti sono i motivi: la distorsione dei fatti; l'oscuramento dei sistemi di rappresentanza nel senso che i protagonisti della comunicazione non rappresentano altro che loro stessi. I *media* finiscono per parlarsi addosso in quanto sono i *format* che comandano il gioco. Manca la dimensione della gratuità insita nei processi comunicativi. Le notizie sono una merce al pari delle altre.

Occorre pertanto pluralismo. Il pluralismo non va soltanto tutelato, ma anche accresciuto, sia aumentando il numero delle fonti di informazione sia aumentando il pluralismo all'interno delle stesse fonti di informazione.

#### **5. ECONOMIA E FINANZA**

Il tema è stato sviluppato in due tavole rotonde. La prima, introdotta e moderata da chi scrive, si presentava con valenze generali avendo come oggetto i rapporti tra processi di globalizzazione, mercato e democrazia con

particolare attenzione al ruolo dell'Europa. La seconda, guidata dal Prof. Quadrio Curzio, aveva connotati più applicativi ed era truardata sulle problematiche nazionali.

Dalla mia relazione traggio alcuni spunti che possono fare da cornice per i problemi specifici del lavoro, dello sviluppo e della formazione trattati in questa Rivista.

“Siamo entrati nell'era della globalizzazione prima di avere gli strumenti politici e culturali per governarla. Nel frattempo sono le grandi concentrazioni transnazionali (operanti nell'industria, nella finanza ma che hanno esteso il loro controllo anche nel settore dei “media”) a fornire ai processi di globalizzazione l'interazione dominante. Interazione dominante nel senso che tali concentrazioni incidono pesantemente sull'allocatione delle risorse mondiali, sulla definizione delle priorità e delle regole del gioco, sulla definizione delle coordinate all'interno delle quali si muovono i mondi delle tecnoscienze, delle burocrazie statali e continentali, dei creatori di opinione.

La globalizzazione si manifesta e si sviluppa in un vuoto etico, ove il successo o il fallimento del mercato e l'idea che il vincitore prende tutto sono il criterio ultimo di comportamento. Con tutte le conseguenze che ne discendono in termini di disumanizzazione. La questione della “governance” democratica dei processi di globalizzazione diventa pertanto un passaggio ineludibile.

Può l'Europa essere soggetto di “governance” della globalizzazione, in grado anche di attivare processi di contaminazione democratica? Può legare quantità e qualità del suo sviluppo a una globalizzazione più giusta e solidale? L'Europa cosa può fare per gli altri? Questa è la grande sfida.

Al riguardo vi sono alcuni passaggi in cui si gioca la credibilità dell'Europa. Ne indico sinteticamente alcuni.

Primo passaggio. Lo scandalo della politica agricola comune. La Pac costa alle famiglie europee oltre 100 miliardi di euro. Uno spreco insostenibile che mette fuori gioco gli agricoltori dei Paesi più poveri che non possono competere contro prezzi artificialmente bassi.

Secondo passaggio. Il persistere di barriere all'importazione dei Paesi poveri. “I 48 Paesi più poveri del mondo devono poter esportare verso l'U.E. qualsiasi genere di merce, eccetto armi e droga”.

Terzo passaggio. Il problema delle delocalizzazioni. L'Europa deve incentivare le proprie imprese a non delocalizzare o deve piuttosto incentivarle a una delocalizzazione diversa orientata a una crescita sostenibile?

Quarto passaggio. La proposta da parte dell'Europa di un modello originale di cooperazione allo sviluppo o meglio di un modello cooperativo di sviluppo, coerente con i suoi valori e la sua cultura. Un modello che attraverso un rapporto dialogico aiuti le soggettività locali (sociali, economiche, istituzionali) a essere protagoniste della loro crescita.

L'Europa cosa può fare per gli altri? Occorre investire in consapevolezza globale e in responsabilità collettiva. Responsabilità e progettualità dei molteplici soggetti e istituzioni europee, che a vario titolo, possono contribuire

a una "governance" democratica dei processi di globalizzazione. Pochi *flash* al riguardo.

Le grandi imprese europee. Si parla di "corporate social responsibility", si parla di legittimazione sociale. I Paesi poveri, i Paesi in via di sviluppo devono essere assunti come "stakeholders" della grande impresa.

I sindacati europei. All'interno delle grandi imprese hanno acquisito diritti di consultazione e di partecipazione. Potrebbero usare tale opportunità per ottenere da parte delle filiali delle multinazionali europee operanti nei Paesi in via di sviluppo comportamenti coerenti con i diritti fondamentali delle persone e delle comunità coinvolte, rapportandosi e collaborando con le organizzazioni locali dei lavoratori, favorendone la nascita e la crescita.

La società civile europea (nelle sue varie articolazioni, associazioni, movimenti, ecc.). Si pensi soltanto alle grandi opportunità del consumo critico in sinergia con lo sviluppo del commercio equo e solidale.

Un'osservazione conclusiva. L'estensione della democrazia e della partecipazione verso ambiti sociali ed economici è oggi costretta a fare i conti con l'irriducibile discriminante rappresentata dalla dicotomia tra integrati ed esclusi, insita nei vari ambiti. Non si farebbe molta strada se il progetto democratico considerasse soltanto il "dentro" e ignorasse il "fuori". Riflettere sulla democrazia e sulla partecipazione nell'impresa comporta la necessità di prendere in carico la "non impresa" dei precari, dei senza lavoro. Riflettere sull'Europa come spazio di "governance" democratica, comporta l'obbligo di aprire questo spazio sulla "non Europa", sul sud del mondo, sul sottosviluppo. È lì che si gioca la nostra credibilità.

Venendo ora alla situazione del nostro Paese, la relazione di Pier Paolo Baretta, segretario confederale delle CISL, si è rivelata particolarmente incisiva. Sono stati individuati gli snodi attraverso i quali può passare la costruzione della democrazia economica in Italia. Con il termine democrazia economica intendiamo un progetto che, oltre alla definizione di precise regole per il mercato, si propone l'attivazione di processi partecipativi sul versante sia della gestione sia del controllo del sistema economico nonché il consolidamento dello stato sociale, facendo interagire dimensioni pubbliche e dimensioni privato-sociali.

Gli snodi individuati da Baretta, con particolare riferimento ai temi del lavoro, sono i seguenti.

La prevalenza del controllo della finanza sui processi economici e produttivi. "Gli investitori e gli azionisti si occupano sempre meno della qualità del prodotto, della sua tenuta sul lungo periodo e sempre più della quantità immediata dei rendimenti".

La nuova organizzazione capitalistica della produzione e dei servizi. I processi di esternalizzazione, di delocalizzazione si traducono il più delle volte nella interruzione della catena dei diritti, delle tutele, delle responsabilità, delle regole.

Il cambiamento dell'organizzazione del lavoro. Emerge, in maniera sempre più marcata una polarizzazione tra lavoratori tutelati e non tutelati; tra lavoratori garantiti e precari.

La trasformazione in atto nei sistemi di *welfare* in rapporto al mutamento della struttura demografica. “Si pone un gigantesco problema di costi e di qualità. Il timore prevalente dei più anziani, oggi, non è la morte, né la malattia ma la solitudine e la non autosufficienza”.

La trasformazione del modello di consumo. “La crisi economica suggerisce la ricerca concreta di stili di vita improntati a consumi più responsabili e sobri”.

Sempre in tema di democrazia economica il Prof. Stefano Zamagni – intervenuto nella prima tavola rotonda – avanza tre proposte sulle quali il mondo dell’associazionismo cattolico potrebbe impegnarsi concretamente. La prima. Rendere il mercato una realtà plurale, ove possono operare con le stesse possibilità di successo imprese capitalistiche, piccole imprese, imprese *non profit*. La seconda. Creare mercati di qualità sociale capaci di far stare assieme universalità e bisogni dei singoli. Sostenere la domanda di servizi sociali che altrimenti resterebbe virtuale; intervenire sul lato dell’offerta, per garantire il pluralismo dei soggetti e permettere quindi l’effettiva libertà di scelta. La terza. Diffondere comportamenti di consumo socialmente responsabili. Non solo l’impresa deve essere socialmente responsabile. Anche il cittadino, in quanto consumatore, non può ritenersi esonerato dall’obbligo di utilizzare il proprio potere d’acquisto per contribuire a conseguire fini eticamente rilevanti. La scelta dei prodotti e dei servizi dovrebbe essere basata non solo sull’efficienza del prodotto consumato, ma anche sulla modalità della sua produzione, ad esempio, rispettando i diritti umani e dell’ambiente.

## 6. IL DISCORSO RESTA APERTO

Vi sarebbero molte altre cose da dire, molti altri temi da sviluppare che nella Settimana Sociale sono stati richiamati trasversalmente. Penso in particolare alla difesa e alla promozione della famiglia, quale soggetto rilevante della politica, della economia, della società. D’altro canto la Settimana Sociale non termina a Bologna. L’approfondimento, lo studio, le sperimentazioni dovrebbero proseguire a livello di Chiese locali, associazioni, movimenti, ambiti professionali contribuendo così a dare sostanza alla nuova stagione di protagonismo pubblico ed ecclesiale dei cattolici italiani.

## Leggi, decreti, accordi sulla riforma del sistema educativo

### Scheda informativa aggiornata al 25.02.2005

**Legge 28 marzo 2003, n. 53** (G.U. n. 77 del 2 aprile 2003)

*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*

#### **Primo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione**

**D. Lgsv. del 19 febbraio 2004, n. 59** (G.U. n. 51 del 2.3.04)

*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53.*

**Circolare n. 29 del 5 marzo 2004**

*Decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 - Indicazioni e istruzioni.*

**Circolare n. 85 del 3 dicembre 2004**

*Indicazioni per la valutazione degli alunni e per la certificazione delle competenze nella scuola primaria e nella scuola secondaria di I grado.*

*Approvato definitivamente dal C.d.M. il 19.02.04*

### **Secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione**

<b>Schema di decreto legislativo</b> concernente le <i>Norme generali relative all'alternanza scuola – lavoro, ai sensi dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53.</i>	In attesa della approvazione definitiva del C.d.M.
<b>Bozza di decreto legislativo</b> riguardante le <i>Norme generali relative al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ed i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale, a norma dell'articolo 1, legge 28 marzo 2003, n. 53.</i>	Bozza presentata ufficialmente il 17.01.05

### **Normativa generale riguardante il sistema educativo di istruzione e di formazione**

<b>D. Lgvs. del 19 novembre 2004, n. 286</b> (G.U. n. 282 del 1 dicembre 2004), <i>Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53.</i>	Approvato definitivamente dal C.d.M. il 19.11.04
<b>Schema di decreto legislativo</b> riguardante il <i>Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53.</i>	In attesa della approvazione definitiva del C.d.M.
<b>Schema di decreto legislativo</b> concernente la <i>Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'art. 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53.</i>	Approvato in prima lettura dal C.d.M. il 25.02.05

## Accordi e Protocolli

<b>Conferenza Unificata</b> Accordo quadro tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane per la <i>realizzazione dall'anno scolastico 2003/2004 di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi di cui alla legge 28 marzo 2003, n. 53.</i>	Accordo del 19.06.03 (Repertorio Atti n. 660)
<b>Conferenza Stato-Regioni</b> Accordo tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della Ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento dell'istruzione, per la <i>definizione degli standard formativi minimi in attuazione dell'accordo quadro sancito in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003.</i>	Accordo del 15.01.04 (Repertorio Atti n. 1901)
<b>Protocollo di intesa</b> tra la Regione Liguria – Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la <i>realizzazione di progetti pilota finalizzati a far conseguire un diploma professionale a coloro che concludono i percorsi sperimentali previsti dall'Accordo quadro 19 giugno 2003.</i>	Protocollo d'intesa del 26.01.05
<b>Conferenza unificata</b> Accordo ai sensi dell'articolo 9, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane per la <i>certificazione finale ed intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi.</i>	Accordo del 28.10.04 (Repertorio Atti n. 190)

### Istruzione e formazione tecnica superiore

<b>Conferenza unificata</b> Accordo ai sensi dell'articolo 9, lettera c), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane per la <i>programmazione di percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore per il triennio 2004/2006 e delle relative misure di sistema.</i>	Accordo del 25.11.04 (Repertorio Atti n. 807)
--	--

### Apprendistato per la tipologia del diritto-dovere di istruzione e formazione

<b>Legge 24 giugno 1997, n. 196, Norme in materia di promozione dell'occupazione, art. 16</b> (G.U. n. 154 del 4 luglio 1997 – SO n. 136). <b>DPR 12 luglio 2000, n. 257, Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età</b> (G.U. n. 216 del 15 settembre 2000). <b>D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276, Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30</b> (G.U. n. 235 del 9 ottobre 2003 – S.O. n. 159)	Al momento vige la normativa: L. 196/97 e DPR 257/00. Le Regioni devono regolamentare nuovamente i percorsi in base al disegno legislativo 276/03
--	---

**C.d.M.** - Consiglio dei Ministri  
**C.U. (CU)** - Conferenza unificata

# L'attuazione della legge 53 del 2003 tra innovazione e spinte conservatrici e corporative

SUGAMIELE DOMENICO<sup>1</sup>

## 1. I FATTORI CHE SOSTENGONO LE IPOTESI DI CAMBIAMENTO

La necessità di riformare il nostro sistema educativo è determinata sia da fattori interni che esterni al Paese. I fattori interni attengono, in primo luogo, alle *performance* del sistema di istruzione che sono ritenute unanimemente insoddisfacenti per un Paese industrializzato (alti tassi di abbandono scolastico e formativo, transizione scuola lavoro tra le più alte dei Paesi OCSE<sup>2</sup>, scarsa corrispondenza tra titoli e lavoro svolto, ecc.) e, in secondo luogo, alla necessità di adeguare gli ordinamenti al nuovo quadro istituzionale.

I fattori esterni sono individuabili nelle politiche europee avviate con i recenti Consigli, a partire da quello di Lisbona.

Rispetto al quadro europeo il nostro sistema educativo presenta caratteri di notevole debolezza che si concentrano, in primo luogo, nel segmento secondario e, segnatamente, sul rapporto istruzione/formazione-lavoro.

La transizione dalla scuola al lavoro è uno dei punti di maggiore criticità del nostro sistema educativo: l'età media di ingresso al lavoro è di oltre 25 anni e il periodo di transizione dalla scuola al lavoro è il più lungo rispetto alla maggior parte dei Paesi OCSE, oltre 11 anni (2-3 anni in molti Paesi europei). I giovani hanno grandi difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro e, nella fascia 19-35 anni di età, oltre la metà di loro svolge un lavoro che non ha nessuna attinenza con la formazione ricevuta.

<sup>1</sup> Esperto di processi formativi.

<sup>2</sup> OCSE, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

La riflessione si è concentrata sulla dimensione della “produttività” del sistema di istruzione e formazione italiano e, in primo luogo, sul modo di rendere diversificati i percorsi di istruzione e formazione per cogliere la domanda diffusa di formazione dei giovani e le esigenze di cambiamento continuo del mercato del lavoro; il sistema di istruzione e di formazione più efficace e in grado di facilitare la transizione dalla scuola al lavoro.

Il primo documento che ha dato una risposta a queste esigenze di cambiamento è stato prodotto, nel mese di novembre del 2001, dal Gruppo di lavoro (Gdl)<sup>3</sup> istituito con il compito di fornire documenti per una prima bozza di riflessione sulla riforma del sistema educativo.

La proposta del Gdl, consegnata al Ministro nel mese di dicembre del 2001 e presentata agli Stati generali, innovava profondamente gli attuali ordinamenti proponendo una soluzione che prefigurava lo sbocco in due cicli sessennali. Il primo ciclo di otto anni, organizzato in quattro bienni, in una fase successiva poteva, infatti, ridursi a sei assorbendo nel secondo ciclo l'ultimo biennio. Una soluzione che riprendeva, di fatto, la prima proposta avanzata nella scorsa legislatura. Era una soluzione moderna e intelligente che, da un lato, ci avrebbe fatto fare un notevole passo avanti per il superamento dei principali fattori di crisi del nostro sistema di istruzione, che si concentrano principalmente nella scuola media, e, dall'altro, avrebbe consentito l'allineamento agli altri Paesi europei delle uscite dei diplomati al diciottesimo anno di età. In tutti i Paesi i titoli secondari si conseguono al compimento dei diciotto anni. Questa prospettiva è stata superata nella successiva implementazione politica che ha portato a mantenere il quinquennio per i percorsi liceali, a competenza esclusiva statale. È prevalsa la conservazione dell'esistente. Per i percorsi dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP) la legge non va oltre il diritto dovere in quanto lo Stato può determinare solo i livelli essenziali di prestazione (LEP). La legge, tuttavia, esplicita, da un lato, che i percorsi di IeFP “di durata almeno quadriennale consentono di sostenere l'esame di Stato, utile anche ai fini degli accessi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, previa frequenza di apposito corso annuale, realizzato d'intesa con le università” e, dall'altro, che, nei percorsi liceali, “l'ammissione al quinto anno dà accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore”. Si prefigura, in questo modo, un sistema educativo che ha due livelli di uscita, uno quinquennale per l'accesso all'università e uno quadriennale per l'accesso alla formazione tecnica superiore. Da un'analisi scevra da pregiudizi si evince che i giovani che frequenteranno il sistema di IeFP avranno un vantaggio competitivo rispetto ai loro coetanei che frequenteranno i percorsi liceali: per loro si aprono, in-

<sup>3</sup> Il Gdl, presieduto dal prof. Bertagna e del quale facevano parte i prof.ri Bottani, Chiosso, Colasanto, Montuschi e Tagliagambe, è stato istituito dal Ministro nel mese di luglio del 2001 con lo scopo di presentare una proposta culturale che raccogliesse le posizioni del mondo della scuola. Il Gdl ha, quindi, organizzato, nei mesi di settembre e ottobre dello stesso anno, una serie di *focus group* e visite a scuole confrontandosi con le principali associazioni professionali del mondo della scuola.

fatti, entrambe le opportunità di formazione superiore avendo già conseguito un diploma tecnico professionale che consente loro di potersi inserire nel mercato del lavoro con una professionalità ben definita e riconosciuta anche a livello europeo.

L'allineamento al diciottesimo anno non è stato possibile sia per retaggi culturali legati ad una arcaica concezione degli studi liceali sia per le resistenze corporative: la scuola come un servizio sociale funzionale a risolvere i problemi della disoccupazione intellettuale. Disoccupazione prevalentemente femminile (del Mezzogiorno) e di laureate nelle discipline delle scienze umane. La riforma, nella fase di implementazione, è diventata sempre di più un problema sindacale.

## 2. IL DIBATTITO SUI DECRETI ATTUATIVI

L'avvio della fase di stesura dei decreti legislativi ha accentuato le spinte corporative da parte del sindacato. Spinte di conservazione che hanno trovato alleati dentro l'Amministrazione, restia a perdere quote di potere nella gestione del sistema, e di molte forze politiche e istituzionali. Si pensi che alcune Regioni e l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni) hanno posto, nella stesura del decreto legislativo sul primo ciclo, vincoli che hanno, di fatto, limitato l'autonomia delle scuole. L'attacco più forte è stato indirizzato sulla limitazione del ruolo delle famiglie.

L'ANCI ha chiesto, paradossalmente, modifiche che limitano gli stessi poteri organizzatori degli Enti locali. Segno evidente che l'autonomia delle scuole e degli Enti locali nel campo educativo è ancora vista come un pericolo facendo prevalere il modello statale della scuola unica. Un Paese con la testa rivolta all'indietro.

È singolare, per esempio, che le forze politiche che hanno varato le riforme dell'autonomia e del Titolo V della Costituzione rimangano ancorate alla concezione statalista e centralista dell'educazione. Il sostegno ai modelli standardizzati di tempo pieno e tempo prolungato nel primo ciclo e delle sperimentazioni assistite nel secondo ne sono un (in)felice esempio. La scuola dell'offerta centralizzata che prevale sulla scuola dell'autonomia in cui deve giocare un ruolo importante la domanda delle famiglie e del sistema produttivo e sociale del territorio.

Il regolamento sull'autonomia, DPR 275/99, in merito alla programmazione didattica delle scuole afferma che le

istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa delle famiglie (...) concretizzano gli obiettivi nazionali in percorsi formativi funzionali alla realizzazione del diritto ad apprendere e alla crescita educativa di tutti gli alunni, riconoscono e valorizzano le diversità, promuovono le potenzialità di ciascuno adottando tutte le iniziative utili al raggiungimento del successo formativo (art. 4, comma 1).

Le istituzioni scolastiche determinano, nel Piano dell'offerta formativa il curriculum obbligatorio per i propri alunni in modo da integrare (...) la quota definita a livello nazionale

con la quota loro riservata che comprende le discipline e le attività da esse liberamente scelte (art. 8 comma 2).

La determinazione del curriculum tiene conto delle diverse esigenze formative degli alunni concretamente rilevate, della necessità di garantire efficaci azioni di continuità e di orientamento, delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli Enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio. Agli studenti e alle famiglie possono essere offerte possibilità di opzione (art. 8, comma 4).

Il decreto sul primo ciclo, tuttavia, nonostante conservi i due modelli organizzativi di tempo pieno e prolungato dà alle famiglie la possibilità di scegliere se aderire o meno alle attività opzionali<sup>4</sup>. È evidente che la contrapposizione non era relativa ai contenuti e agli interventi educativi a favore dei bambini e alle libertà delle famiglie ma aveva lo scopo, da un lato, di "salvaguardare" gli organici e, dall'altro, di mantenere il modello unico della scuola di Stato.

### **3. IL MODELLO DELLA SCUOLA UNICA DI STATO**

La fase di discussione sul secondo ciclo sul tema della differenziazione degli interventi formativi ha risentito pesantemente di queste resistenze e dei retaggi culturali ed ideologici. Ci si concentra sempre sul segmento secondario di secondo grado trascurando, per esempio, i risultati dell'attuale scuola media che viene dipinta come un "Eden" e proposta come modello da estendere al livello superiore (il progetto della legge 30/00). Va in questa direzione la richiesta di prevedere il "biennio unico" nella riforma del secondo ciclo. La prima bozza di decreto sul secondo ciclo, elaborata dall'Amministrazione, appare coerente con questa impostazione al punto da configurarsi come una "razionalizzazione" delle sperimentazioni esistenti: un primo biennio abbastanza omogeneo a cui si aggiunge un triennio nel quale si avviano gli indirizzi.

Il biennio unico estenderebbe il modello gentiliano del liceo classico a tutta la scuola secondaria: triennio della scuola media più biennio che ancora oggi assume la denominazione di 4<sup>a</sup> e 5<sup>a</sup> ginnasio. Si verrebbe a creare una "scuola ginnasiale", estensione della "scuola media unica", di durata almeno quinquennale, unica e a centralità statale, rinviando al diciassettesimo anno di età la diversificazione dei percorsi per le qualificazioni professionali.

È, con tutta evidenza, la riproposizione dell'attuale modello di scuola secondaria "generica" che produce dispersione e poca qualificazione professionale.

<sup>4</sup> Il Consiglio di Stato ha stabilito, nel mese di settembre 2004, che la scuola non può escludere alunni che non si avvalgono delle attività opzionali anche se la maggioranza della classe ha chiesto tale modello organizzativo. La pronuncia è seguita ad un ricorso presentato al Presidente della Repubblica da un gruppo di genitori di una scuola romana ai quali era stata preclusa l'iscrizione dei propri figli in quanto non intendevano avvalersi delle attività opzionali (le 99 ore nella scuola primaria) a fronte della maggioranza degli altri genitori che le aveva scelte.

Un modello di scuola elitario e velleitario che non tiene conto, da un lato, dei bisogni sociali espressi dalle famiglie e dal sistema produttivo e, dall'altro, dei risultati, disastrosi, che la "scuola unica statale" ha prodotto: uno "studente generico" privo di formazione professionale media. La famiglia, nonostante la Costituzione le assegni il ruolo principale nel processo educativo dei figli "anche se nati fuori dal matrimonio", è tenuta fuori dalle scelte e dalle decisioni educative dei propri figli. Un principio per cui i bambini, gli adolescenti, i giovani appartengono allo Stato e alle sue scuole più che ai loro genitori.

Il diritto al successo formativo è sempre ricondotto all'obbligo di frequenza di una scuola di Stato (magari bastasse frequentare): il mito della "scuola unica" di Stato come unico luogo ove i giovani possano formarsi e innalzare il loro livello culturale. Da questo assunto è nato il modello dei cosiddetti "percorsi integrati" tradotti in "bienni integrati". Un modello, quello dei percorsi integrati, privo di qualsiasi base pedagogico-didattica che non ha risolto il problema gravissimo degli abbandoni e delle ripetenze. In un'indagine sui "percorsi integrati" in Emilia Romagna (si veda "Il Sole24Ore" del 27.11.04) si evidenzia come quasi il 30% (13 punti più dalla media registrata nel Nord) dei giovani viene respinto al primo anno.

Basterebbe analizzare i risultati della scuola secondaria di primo e secondo grado per constatare che il modello della "scuola unica" è un colossale fallimento. Serve un'analisi seria sui risultati della scuola secondaria altrimenti nessuna riforma avrà la forza di modificare l'attuale situazione che ha carattere di vera drammaticità. E non basta aver istituito un Servizio nazionale di valutazione.

La "produttività" della scuola media, per esempio, è disastrosa e bisogna prendere coscienza che i risultati negativi dei quindicenni dipendono in larghissima misura da questo segmento di istruzione, nonostante il dibattito si concentri quasi esclusivamente sulla secondaria di secondo grado. La scuola media, nonostante assorba ingenti risorse finanziarie e umane, non è riuscita a sviluppare un'organizzazione pedagogica e didattica capace di portare i ragazzi a risultati diffusamente positivi. Il 13% degli studenti è in ritardo di scolarità, circa il 40% è licenziato con "sufficiente" e il 30% con "buono": valutazioni che portano gli stessi insegnanti della scuola media a ritenere che soltanto il 35-40% degli studenti di terza media raggiunge pienamente gli obiettivi di apprendimento fissati.

Eppure la legge 517 del 1977 dava a questa scuola l'opportunità di organizzare l'attività didattica in modo da rispondere a bisogni, capacità, attitudini differenziati con la possibilità di utilizzare fino a 160 ore annue del curriculum che potessero "comprendere attività scolastiche di integrazione anche a carattere interdisciplinare, organizzate per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse, ed iniziative di sostegno, anche allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni". Niente di tutto ciò. La legge è stata praticamente ignorata. È prevalsa l'organizzazione burocratica delle cattedre e delle discipline per una offerta nazionale uniforme: tutti i giovani sono stati costretti ad apprendere

con gli stessi strumenti, con gli stessi modi, con gli stessi tempi. Come se gli obiettivi di apprendimento e formativi possano essere raggiunti solo con la collazione diacronica dei saperi disciplinari, peraltro parcellizzati. Estendere questo modello a tutta la scuola secondaria, facendone una grande "Scuola media della socializzazione", sarebbe deleterio perché aggraverebbe la già drammatica situazione attuale.

#### 4. ALTERNANZA E DIRITTO DOVERE

I decreti legislativi sull'alternanza e sul diritto dovere hanno concluso l'iter di approvazione anche se per entrambi non si è raggiunta l'intesa con la Conferenza Stato Regioni.

Il decreto sull'alternanza, a parte le resistenze iniziali, trova un consenso abbastanza ampio. Quello sul diritto dovere ha scatenato, invece, le critiche più consistenti. Critiche che sono frutto di una visione coercitiva e pedagogica dell'azione dello Stato e che non sono mai riuscite a concentrarsi sui temi della libertà e della responsabilità delle persone per il miglioramento della società.

Vale la pena richiamare e approfondire i fondamenti sui quali si basa il diritto dovere nell'ambito delle tutele e responsabilità costituzionali.

La legge 53/03 prevede che "è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale, secondo livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione" (art. 2, comma 2 punto c).

Si tratta senza ombra di dubbio di uno dei punti più innovativi della legge di riforma che, pur influenzando su entrambi i cicli, incide profondamente sull'organizzazione degli ordinamenti del secondo ciclo in quanto supera l'angusta concezione dell'obbligo come frequenza di una scuola di Stato. Le norme sul diritto dovere si intrecciano in modo dirompente con quelle del secondo ciclo sia per gli aspetti valoriali che ordinamentali e istituzionali. Il secondo ciclo avrà uno sviluppo armonico ed effettivamente innovativo solo nella prospettiva della piena realizzazione del diritto dovere perché il tema della durata della scolarità e della formazione va inserito nello spazio dei diritti fondamentali della persona.

L'esercizio di un diritto deve essere, però, coniugato con la sua esigibilità e ciò pone alcuni interrogativi. Che cosa rappresenta un diritto se ad esso non corrisponde un risultato esigibile? Che cosa rappresentano l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo se non sono coniugati al successo formativo, alla piena realizzazione della persona in relazione al progetto di vita di ciascuno? Basta garantire l'accesso ai percorsi e obbligare alla frequenza?

L'obbligo scolastico rappresenta un vincolo coercitivo per tutti i cittadini. Ogni ragazzo deve frequentare la scuola e i genitori sono responsabili

penalmente e amministrativamente della mancata frequenza: così la legge, nell'interesse dei ragazzi, va rigorosamente e opportunamente applicata. Una legge che nel nostro ordinamento giuridico trova il proprio fondamento nel principio costituzionale dell'uguaglianza tra i cittadini (art. 3 Cost.). Non si tratta, però, di un vincolo fine a se stesso: da sempre all'*obbligo scolastico* è stata attribuita una particolare funzione sociale, affinché una fascia sempre più larga di cittadini disponga di una base culturale sempre più ampia e comune. Un diritto costituzionalmente sancito e garantito anche nei limiti temporali (art. 34 Cost.), utilissimo per frenare analfabetismo e dispersione scolastica, ma ormai insufficiente a stare al passo della domanda educativa espressa dalla società. Domanda in continua evoluzione che esige un continuo processo formativo, affinché tutti i cittadini dispongano di pari opportunità di approccio alla vita lavorativa. Si pone cioè l'esigenza di riportare il principio costituzionale dell'obbligo di istruzione con l'esigenza di realizzare un sistema educativo che porti al successo negli studi e nella vita. Non solo il diritto di accesso all'istruzione e alla formazione ma, soprattutto nella prospettiva della *longlife learning*, quello di conseguire risultati coerenti con il progetto di vita di ciascun cittadino.

Tutti i Paesi europei stanno riformando i loro sistemi educativi ridefinendo le modalità di assolvimento dell'obbligo di istruzione anticipando l'età della scelta dei percorsi professionalizzanti. Nel nostro Paese nel 1999 si è innalzato l'obbligo di istruzione – legge 9/99 – e si è introdotto l'obbligo formativo fino a diciotto anni – legge 144/99 –. Il sistema prospettato, tuttavia, presentava una vistosa incongruenza allorché riduceva l'obbligo di istruzione a "obbligo scolastico" – come se solo la scuola di Stato potesse promuovere la cultura e l'educazione dei giovani – e rendeva residuale l'obbligo formativo, destinato solo agli espulsi dalla scuola, ai *drop out*. Si trattava del disegno di un sistema di accentuata gerarchizzazione dei rapporti tra scuola e formazione.

## 5. UNA NUOVA FRONTIERA DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Il legislatore con l'introduzione del "diritto dovere" di istruzione e formazione ha affermato una nuova cultura dei diritti di cittadinanza che supera la funzione coercitiva dello Stato in tale ambito.

A tutti i nostri giovani si garantisce l'opportunità di conseguire "almeno" un titolo di studio professionale di valore nazionale ed europeo utile al fine dell'inserimento nel mondo del lavoro o per il proseguimento degli studi. Il lavoro e la formazione professionale sono annoverate nell'ambito della formazione della persona.

Il *diritto alla formazione professionale* trova riconoscimento nel principio costituzionale secondo cui la "Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e le proprie scelte, un'attività o una funzione che concorrono al progresso mate-

riale o spirituale della società" (art. 4 Cost.), soprattutto laddove viene precisato che la "Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" (art. 35 Cost.).

È dunque diritto dovere di ogni cittadino, senza distinzione di età, ampliare il proprio patrimonio di cultura per vivere meglio e per svolgere un ruolo attivo sociale e di cittadinanza.

L'istruzione scolastica non può basarsi, cioè, soltanto sul semplice precetto di frequenza di uno specifico corso di studi statale. Si pone l'esigenza di ampliare il riconoscimento sociale della formazione e non si giustifica più la separazione dei percorsi previsti dal nostro sistema educativo: tutti i giovani devono disporre delle stesse opportunità educative per crescere culturalmente, seguire specifici percorsi di apprendimento ed entrare nel mondo del lavoro con una preparazione e competenza adeguate alla società in cui vivono.

La legge 53/03 ha definito gli ordinamenti scolastici individuando per tutti i cittadini un unico diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione. In sostanza si è definito un nuovo sistema educativo unitario di istruzione e formazione che mira a garantire a tutti l'opportunità di acquisire un patrimonio culturale adatto ad offrire percorsi di formazione per tutto l'arco della vita. Andare a scuola e per almeno dodici anni, non costituisce più soltanto un mero obbligo: il diritto ad accedere al sistema dell'istruzione approntato dalla Repubblica viene "ridefinito ed ampliato" in un autentico diritto riferito a tutta la società. In questo senso si tratta di una riforma epocale, destinata a lasciare un segno, indipendentemente dal successo che verrà riportato dall'impianto stesso della Riforma degli ordinamenti scolastici.

In questo quadro assumono un ruolo fondamentale le politiche dell'orientamento e della personalizzazione. Politiche che si basano su un rinnovato ruolo delle Regioni, degli Enti locali e delle stesse Istituzioni scolastiche autonome.

In primo luogo sarà urgente attivare il sistema delle anagrafi, previsto dal decreto legislativo di attuazione (art. 3), affinché le istituzioni dispongano delle informazioni necessarie per attivare iniziative volte a sostenere i giovani nel proprio percorso formativo, anche in coordinamento con i Servizi per l'impiego.

In secondo luogo il sistema di certificazione e di riconoscimento dei crediti<sup>5</sup> (art. 5 bozza d. lgs.) e il loro riconoscimento ai fini dei passaggi tra i sistemi e gli indirizzi di studio assume una notevole importanza, superando la residualità della concezione del "proscioglimento" dall'obbligo per introdurre la certificazione delle competenze nel *portfolio* e nel libretto personale, in coerenza con il sistema EUROPASS.

<sup>5</sup> Vedi anche Accordo in Conferenza Stato Regioni del 28.10.2004 sulla certificazione dei crediti e il loro riconoscimento anche ai fini dei passaggi tra sistemi.

L'orientamento è centrale nella proposta di riforma e la sua rivisitazione e il suo rilancio assumeranno rilevante importanza per raggiungere l'obiettivo di un aumento qualitativo e quantitativo della scolarizzazione. L'istruzione e la formazione non sono date una volta per tutte ma rappresentano un processo che accompagna ogni individuo in tutta la sua vita sociale e lavorativa.

Risulta evidente che bisognerà sviluppare servizi orientativi ai quali assegnare personale qualificato così come si dovranno moltiplicare le attività di accoglienza, di orientamento e di accompagnamento all'interno delle scuole e delle agenzie formative. Si tratta di mettere in piedi azioni preventive che favoriscano lo sviluppo di competenze autonome dando così, all'orientamento, una valenza emancipatoria.

Il lavoro dei prossimi mesi non sarà certo facile, anche in considerazione del fatto che il nuovo assetto dei poteri istituzionali tra Stato, Regioni e Autonomie territoriali è in fase di costruzione, così come sarà da definire meglio il modello organizzativo del sistema formativo.

## **6. L'ACCORDO QUADRO STATO REGIONI DEL 19.06.2003**

In questa direzione si muove, pur con evidenti difficoltà, l'Accordo quadro tra Stato (MIUR e MLPS), Regioni e Autonomie locali, sancito in Conferenza Unificata il 19 giugno 2003. Esso ha consentito una prima applicazione della legge 53 nel segmento secondario conferendo alla formazione professionale dignità e valenza educativa.

L'Accordo ha rappresentato, inoltre, il primo passo di un rapporto istituzionale tra il Ministero dell'Istruzione, il Ministero del lavoro e il Coordinamento delle Regioni. Un rapporto istituzionale che poteva favorire una riflessione serena sul ruolo delle Regioni, delle autonomie territoriali e delle Autonomie funzionali in campo educativo per accompagnare il processo di transizione al nuovo assetto istituzionale determinato dalla legge costituzionale n. 3/01, dalla legge 30/03 e dalla legge 53/03. Tuttavia, l'azione di partenariato è stata sporadica e ancora non sono stati affrontati i nodi cruciali del nuovo assetto istituzionale. Nodi che sono emersi con prepotenza nella discussione della bozza sul secondo ciclo. L'Accordo, inizialmente, è stato centrato sulla realizzazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale anche per sopperire agli effetti dell'abrogazione della legge 9/99 e realizzare i principi del diritto dovere.

Nei due anni di attuazione delle sperimentazioni la richiesta di iscrizione ai percorsi sperimentali è cresciuta moltissimo. Nella sola Regione Lombardia per l'anno scolastico in corso sono state avanzate circa 9.000 richieste di iscrizione a corsi triennali di istruzione e formazione professionale e si è registrato un aumento consistente dei giovani scolarizzati rispetto agli anni precedenti. Segno evidente della fiducia delle famiglie e dei giovani per questa tipologia di offerta.

La sperimentazione potrebbe consentire di mettere a fuoco alcune pro-

blematiche organizzative e istituzionali decisive ai fini della strutturazione del sistema di istruzione e di formazione disegnato dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3 e dalla legge 53/03 di riforma degli ordinamenti, così come una comparazione e un'analisi sull'efficacia dei due modelli di organizzazione pedagogico-didattica proposti: i cosiddetti "percorsi integrati" di istruzione scolastica con moduli di formazione professionale e percorsi di istruzione e formazione professionale secondo il modello della legge 53/03 (gestito da agenzie formative organizzate anche in consorzio o in rete con altre agenzie e istituzioni scolastiche<sup>6</sup>).

La fase di attuazione dell'Accordo quadro, in particolare dell'articolo 4, ha portato alla definizione degli standard sulle competenze di base relativi ai percorsi sperimentali.

L'Accordo sugli standard (gennaio 2004) è accompagnato da un documento tecnico che sancisce l'avvio di una fase di elaborazione delle linee attuative del nuovo assetto del sistema di istruzione e formazione professionale.

A distanza di oltre un anno dalla stipula dell'Accordo sugli standard non è stato avviato con le Regioni un confronto, previsto dall'Accordo stesso, che potesse sostenere la fase di transizione per la gestione unitaria del sistema a livello regionale. Ciò per dare, da un lato, seguito alla sentenza della Corte Costituzionale del 13 gennaio 2004 ed avere un quadro unitario nel Paese e, dall'altro, per evitare di sviluppare due sottosistemi paralleli, lasciando la formazione professionale nell'attuale situazione.

Le intese bilaterali siglate con ogni Regione, pur prevedendo modalità attuative diverse, hanno consentito, dall'anno scolastico 2003/04, ai ragazzi in possesso della licenza media di iscriversi direttamente a percorsi sperimentali, di durata almeno triennale, di istruzione e formazione professionale.

In definitiva appare evidente che si tratta di un processo culturale che sarà lungo e faticoso, ma l'unico capace di farci perseguire gli obiettivi posti dall'UE in tema di formazione professionale e sviluppo della società della conoscenza. Il fallimento di questo processo ci lascerebbe nella situazione attuale.

## **7. IL DECRETO LEGISLATIVO SULLA FORMAZIONE DEGLI INSEGNANTI**

Un altro fronte di aspro confronto è quello relativo al decreto sulla formazione degli insegnanti, articolo 5 della legge 53/03. La bozza di decreto ha visto un vero e proprio fuoco di sbarramento del sindacato e della stessa Amministrazione. La prima bozza era pronta nel dicembre del 2003 e racco-

<sup>6</sup> La Regione Lombardia ha imposto il modello della Associazione temporanea di scopo (ATS) per la realizzazione di percorsi triennali nel proprio territorio. Ciò anche per avere soggetti che garantiscano qualità e stabilità ai corsi. In questo senso ha anche modificato le procedure di accreditamento.

glieva le indicazioni del lavoro di una Commissione<sup>7</sup> nominata dal Ministro che ha presentato un documento sulla formazione iniziale, in ingresso e in servizio, nonché i principi fondamentali del profilo professionale dei docenti.

Il punto di maggiore criticità è quello sulle modalità di assegnazione dei nuovi abilitati alle scuole per l'anno di praticantato. Da un lato le forze politiche di maggioranza ritengono che bisogna innovare le procedure. Esse ritengono che si debba valorizzare appieno l'autonomia scolastica e responsabilizzare maggiormente le scuole riconoscendo loro un ruolo attivo nell'ambito della selezione del personale docente che in esse andrà ad operare per l'anno di praticantato.

Dall'altro, l'Amministrazione e il sindacato spingono per estendere il modello delle graduatorie. Come se i danni creati dalle attuali graduatorie permanenti non bastassero. Addirittura si profila una proposta che con molta probabilità sarà presentata, in prima lettura, al Consiglio dei Ministri che prevede una graduatoria regionale graduata sui voti di laurea e l'assegnazione alle scuole effettuata dal Direttore dell'Ufficio scolastico regionale senza prevedere neanche la possibilità di scelta da parte dei candidati. Un evidente eccesso di discrezionalità che rappresenta non solo un arretramento rispetto all'attuale modello (almeno gli aspiranti scelgono) ma una esagerata funzione autoritativa dell'Amministrazione.

## **8. LA DISCUSSIONE APERTA SUL SECONDO CICLO**

Il secondo ciclo rappresenta, come precedentemente sostenuto, il segmento sul quale si concentrano le maggiori difficoltà. Esso rappresenta il punto più qualificante della riforma perché appare rispondere pienamente alle aspettative del Paese soprattutto per rilanciarne il sistema sociale, economico e produttivo in coerenza con la strategia europea della società della conoscenza.

Il Ministro, nel febbraio del 2002, ha avviato i lavori sugli obiettivi specifici di apprendimento (OSA) affidandoli ad una Commissione (composta da docenti e dirigenti scolastici di scuola secondaria, da docenti universitari e da rappresentanti di Associazioni professionali della scuola e degli Enti di formazione professionale) suddivisa in otto gruppi, quanti sono i Licei. Dai lavori è risultata evidente la difficoltà di delineare gli OSA dei Licei con indirizzi e soprattutto del Liceo tecnologico. Nel mese di novembre del 2004 mentre le Commissioni consegnavano gli OSA è stato affidato all'Amministrazione il compito di definire i quadri orari, compito, quest'ultimo, che non era stato assegnato alle Commissioni. Dall'elaborazione degli ispettori è venuto fuori un progetto che ricalca l'attuale struttura della secondaria. Gli ispettori hanno proposto anche un quadro degli OSA che presenta significative divergenze con quello elaborato dalle Commissioni che, comunque, rap-

<sup>7</sup> La commissione era composta da professori universitari di scuole di formazione primaria e di scuole di specializzazione per l'insegnamento secondario e da esperti del MIUR.

presentava un semi-lavorato sul quale si sarebbe dovuta aprire la consultazione. Consultazione che è stata avviata, invece, sul progetto dell'Amministrazione.

La bozza si connota per la consistente continuità con l'attuale struttura della secondaria operando una "razionalizzazione" delle sperimentazioni esistenti e accentuando il processo di licealizzazione di tutta la secondaria e segnatamente dell'Istruzione tecnica.

Nella implementazione dei documenti di riferimento del secondo ciclo sono apparse prevalere posizioni di pura conservazione dell'apparato burocratico amministrativo. Posizioni che non hanno consentito una riflessione, distesa e scevra da pregiudizi ideologici, che mettesse in grado di:

- 1) sciogliere definitivamente i nodi del rapporto tra cultura generale e cultura professionale, tra istruzione/formazione e lavoro, tra sistema formativo e sistema produttivo e sociale;
- 2) delineare nuovi rapporti con l'istruzione terziaria, accademica e non;
- 3) definire un quadro coerente con l'intreccio delle competenze legislative, di programmazione e di gestione tra Stato e Regioni e con Autonomie locali, da un lato, e con lo sviluppo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, dall'altro.

L'assenza di risposte convincenti su questi problemi ha fatto sollevare, in particolare, le critiche più radicali alla bozza del secondo ciclo presentata nei giorni scorsi.

Le prime reazioni negative sono state avanzate dalle forze politiche di maggioranza e dalle Regioni. L'UDC ha chiesto il ritiro della proposta e Forza Italia ha riscontrato nella bozza in discussione "significative discordanze con la legge di riforma, al punto di vanificarne i propositi di cambiamento e di innovazione" e configurandosi come una brutta copia della riforma Berlinguer.

La bozza presenta, con tutta evidenza, un quadro orario dei Licei caratterizzato da una ipertrofia disciplinare e una forte limitazione dello spazio di autonomia delle scuole. Il numero delle discipline, infatti, appare eccessivo rispetto agli obiettivi di una formazione liceale propedeutica a studi successivi. Il Ministro aveva raccomandato per gli indirizzi dei Licei: poche cose fatte bene. Dalle bozze dei quadri orari emerge una frammentazione disciplinare, molte discipline per poche ore settimanali, che appare perseguire un generico enciclopedismo. I più parchi sono i Licei scientifico e linguistico con 12 discipline annue nei primi 4 anni e 10 nel quinto anno. Per gli altri Licei si arriva a cifre di 14 discipline per anno. Lo stesso Liceo classico raggiunge nel secondo, terzo e quarto anno la ragguardevole cifra di 13 discipline. Nell'arco dei cinque anni di Liceo si arrivano a studiare fino a 20 discipline.

Nel progetto proposto preoccupa l'identificazione dell'offerta degli Istituti tecnici con il Liceo tecnologico. È prevalsa, con molta probabilità, la preoccupazione di salvaguardare questo segmento di istruzione dal passaggio alle Regioni. Spinta che non si comprende con quale logica di natura

pedagogico didattica sia sostenuta anche da Confindustria. Nel documento di Confindustria si forza molto sulla necessità di istituire un "Liceo vocazionale" a competenza statale che raccolga l'attuale offerta dell'istruzione tecnica, affermando che si tratta di un modello europeo, confondendo, forse, la Francia con l'Europa. Soltanto in Francia esiste, infatti, un modello che assomiglia a quello proposto da Confindustria. Un modello che si estende anche nel segmento terziario con gli Istituti universitari tecnologici (IUT) e che è in crisi profonda sia nel segmento secondario che terziario. Niente a che fare con tutto il resto d'Europa. Quello francese è un modello speculare all'attuale struttura del nostro sistema educativo fondato sulla prevalenza liceale-accademica. La Francia ha già approvato, tuttavia, una riforma che anticipa al *College* la scelta dei percorsi professionalizzanti accentuando la natura professionalizzante dei percorsi del ciclo secondario.

La scelta della licealizzazione dell'istruzione tecnica appare in controtendenza con le esigenze del sistema produttivo e con la domanda diffusa di formazione. La spinta a identificare l'istruzione tecnica nell'ambito liceale conduce ad un "ossimoro" di difficile comprensione che presenta alcuni effetti negativi.

In primo luogo gli Istituti tecnici abbandonerebbero la loro natura tecnica e professionalizzante, provocando, secondo una definizione della CEI, una sorta di "banalizzazione liceale" accanto ad una "povertà professionale".

In secondo luogo si verrebbe a creare un'offerta formativa largamente incompatibile con le caratteristiche ed esigenze del sistema economico, del lavoro e delle professioni. Esigenze che sono rappresentate nel modo seguente: 60% qualifiche e 30% diplomi tecnico professionali, mentre l'offerta sottesa al disegno del decreto pare condurre al 75% di diplomi liceali ed al 25% di qualifiche e diplomi tecnico-professionali. Si spingono, cioè, i giovani ad una formazione "pre-professionalizzante" nei percorsi liceali portando ad una confusione formativa e ad un sicuro ed inevitabile incremento della dispersione.

Il tasso di disoccupazione dei laureati, in Italia, è tra i più alti nei Paesi OCSE, addirittura è superiore a quello dei giovani con un livello di formazione inferiore. Un universitario rischia più di un diplomato contrariamente a quanto avviene nei Paesi dove esiste un forte sistema di formazione professionale che si sviluppa fino al segmento terziario.

Con la proposta di licealizzazione dell'istruzione tecnica svilupperemo un sistema di istruzione in cui prevale la formazione di figure che non hanno uno sbocco nel mercato del lavoro mentre mancano le figure professionali necessarie al sistema produttivo: i qualificati, i diplomati specializzati, i tecnici formati nelle università professionali. Un modello formativo di "sovraqualificazione dequalificata".

In terzo luogo si verrebbe a costruire un sistema di IeFP monco degli istituti tecnici, impedendo in tal modo di creare le condizioni per il governo della leva formativa per lo sviluppo locale (politica attiva del lavoro) che richiede la totalità delle risorse professionalizzanti.

## 9. IL MODELLO ORGANIZZATIVO DEI “POLI TECNOLOGICI” O DEI CAMPUS

Dall'analisi dei dati sui fabbisogni formativi delle imprese emerge la necessità di sviluppare il sistema formativo come strumento di politica attiva del lavoro legandolo al sistema produttivo. Quindi un sistema che abbia un forte legame con la programmazione territoriale. È, pertanto, innaturale che la formazione tecnico professionale non sia inserita nella programmazione regionale, da un lato, e nelle politiche di sviluppo locale, dall'altro.

Un esempio di questa necessità è data dall'organizzazione dei “poli formativi tecnologici”, proposta dalla stessa Confindustria, o dei “campus”. La proposta che viene fatta (e che in linea generale si condivide) è quella di costituire delle strutture (poli) che facciano riferimento a specifici settori produttivi del territorio e comprendano tutti i livelli di formazione tecnico professionale (dalla formazione delle qualifiche ai diplomi tecnico professionali superiori, dalla formazione continua alla ricerca industriale). Non si comprende, a questo punto, come si giustificerebbe la separazione dell'offerta di istruzione tecnica (solo ambito liceale a competenza statale) da quella di istruzione professionale (ambito a competenza regionale).

Se l'istruzione tecnica venisse assorbita nell'ambito liceale, facendo assumere ai Licei dimensioni di circa il 75%, il sistema dei “poli” verrebbe inficiato in quanto sarebbe privo dell'interlocuzione con il sistema produttivo ed economico del territorio vanificando, inoltre, uno sviluppo di *governance* che coinvolga il sistema delle imprese nelle attività formative di livello medio alto (diplomi tecnico professionali di 5, 6 e 7 anni) e nello sviluppo di attività formative in alternanza, in apprendistato e di *stage*.

I “poli formativi tecnologici”, così come proposti, dovrebbero rispondere sia alla domanda consolidata del sistema produttivo, sia allo sviluppo e al rilancio di settori industriali, sia ad anticipare le tendenze di sviluppo del sistema produttivo, favorendo iniziative capaci di sostenere la creazione di nuovi ambiti di ricerca e sviluppo d'impresa. In questo senso l'organizzazione e lo sviluppo dei “poli” non potrà prescindere da una gestione unitaria, fortemente ancorata alla dimensione regionale, di tutte le filiere di formazione tecnico professionali e ciò appare l'esatto contrario della proposta di licealizzazione dell'istruzione tecnica.

## 10. LA POSIZIONE DELLE REGIONI

Il documento delle Regioni affronta con chiarezza i nodi del problema ed evidenzia come sia necessario distinguere nettamente tra il piano ordinamentale e quello gestionale eliminando l'equivoco su cui punta Confindustria, Sindacato e Amministrazione, una triade che tenta di mantenere per sé uno spazio di concertazione nazionale.

Nel documento delle Regioni viene chiarito con nettezza che la distinzione delle competenze costituzionali non sta tanto nel “nome” dei percorsi ma nella loro finalità e natura: propedeuticità o professionalizzazione.

Le Regioni sostengono che il decreto si debba “attestare ad un livello ordinamentale connotando i percorsi, ed evidenziando, all'interno dell'unitarietà del sistema educativo, la loro diversa tipologia:

- percorso liceale a carattere propedeutico ai percorsi universitari;
- percorso di istruzione e formazione professionale a carattere terminale, connotato da una diretta spendibilità nel mercato del lavoro.

Una distinzione che permette la salvaguardia da un lato della specificità degli Istituti Tecnici, in relazione ai contenuti ed al valore professionalizzante dei relativi titoli, ritenuti validi e fondamentali ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro, dall'altro di quella degli stessi licei, in relazione al loro carattere propedeutico”.

Appare evidente che le Regioni, assegnando il carattere professionalizzante ai percorsi dell'Istruzione tecnica, ne rivendicano la competenza esclusiva ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

Nei prossimi mesi il dibattito si farà sempre più intenso e ciò è un bene. Il mondo associativo della formazione dovrà pronunciarsi anche al fine di sollecitare le forze politiche a misurarsi sui cardini della riforma. Sarebbe auspicabile che, nei programmi elettorali per le prossime elezioni regionali, le forze politiche rappresentassero le loro idee e proposte per il governo del sistema educativo secondo i poteri attribuiti alle Regioni dal nuovo Titolo V della Costituzione, rompendo l'assordante silenzio sui temi della formazione e abbandonando le facili retoriche populiste.

Perché, se dovesse prevalere la spinta corporativa della triade Amministrazione, Confindustria e Sindacato non saremmo in grado di raggiungere gli obiettivi europei indicati dal processo di Lisbona né entro il 2010 né entro un tempo infinito.

## **Una nuova tappa dei percorsi sperimentali: il diploma quadriennale di istruzione e formazione professionale**

NICOLA ABBUNDO<sup>1</sup>

La firma del protocollo di intesa tra Ministero dell'istruzione, università e ricerca, Ministero del lavoro e Regione Liguria per la realizzazione a partire dall'anno scolastico 2004/2005 di progetti pilota finalizzati a far conseguire un diploma professionale (prioritariamente) a coloro che concludono i percorsi sperimentali previsti dall'Accordo quadro 19 giugno 2003, rappresenta una duplice novità assoluta:

- si tratta della prima applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione per quanto riguarda la competenza esclusiva delle Regioni nel rilasciare un diploma,
- rappresenta la prima esperienza assoluta in Italia di diploma nel percorso sperimentale di istruzione e formazione professionale<sup>2</sup>.

L'introduzione della tappa del diploma di IFP consente di attribuire verticalità all'offerta formativa per aree professionali e di ampliare la varietà delle proposte che possono così prevedere più tipologie di percorsi:

- 1) l'anno di diploma che si aggiunge al percorso sperimentale triennale, ed inoltre è rivolto, previo modulo propedeutico, anche a chi è in possesso della qualifica di formazione professionale regionale e di diploma di qualifica degli istituti professionali;
- 2) il quadriennio per la formazione di tecnici intermedi, tramite un per-

<sup>1</sup> Assessore Formazione, Istruzione e Lavoro della Regione Liguria.

<sup>2</sup> Esiste anche l'esperienza della Provincia di Trento, ma si tratta di un quarto anno di specializzazione senza la valenza di diploma IFP.

corso formativo che consente, anche contestualmente, agli iscritti la possibilità dell'uscita al terzo anno con il rilascio di una qualifica di istruzione e formazione professionale.

Il protocollo di intesa rende evidente che il sistema di istruzione e formazione professionale non rappresenta una soluzione "minore", rispetto a quello liceale, ma si articola in una logica progressiva, istituzionale, pluralistica e di pari dignità, con una combinazione di opportunità che possono prevedere un cammino formativo fino anche ai 23 anni (10 anni formativi).

In secondo luogo, il percorso quadriennale diventa *l'impegno minimo ordinario* delle Regioni e delle istituzioni formative, fatta salva la possibilità dei destinatari di concludere il percorso formativo con la qualifica di IFP, in modo da assicurare a tutti i cittadini, nessuno escluso, la possibilità di raggiungere un diploma di istruzione e formazione professionale ovvero un titolo di validità nazionale corrispondente al III livello europeo ECTS. Esso si riferisce alla figura del *tecnico*, un soggetto in grado di intervenire nei processi di lavoro con competenze non solo operative in relazione ai processi, ma anche di programmazione, coordinamento e verifica, sapendo assumere gradi soddisfacenti di autonomia e responsabilità, in relazione con i responsabili delle unità operative in cui operano.

Tutto ciò fa del diploma di formazione un fenomeno nuovo rispetto alla tradizione specialistica della formazione professionale regionale, poiché si tratta di un vero e proprio titolo di studio che assolve il diritto-dovere di istruzione e formazione e permette una pluralità di opzioni ulteriori, dalla istruzione e formazione tecnica superiore all'università.

Nel contempo esso rappresenta un fattore di discontinuità nei confronti dell'impianto liceizzante degli istituti tecnici ed anche professionali, perché si caratterizza come un cammino di pari dignità rispetto ai percorsi liceali, basato su un approccio peculiare dell'istruzione e formazione professionale. Esso infatti si fonda sulla valenza educativa, culturale e professionale del lavoro, considerato come il *giacimento privilegiato* che si propone all'allievo sotto forma di compiti-problemi che suscitano in esso il desiderio di mettersi alla prova in modo attivo e responsabile.

Tale diploma rappresenta lo snodo fondamentale per disegnare un sistema di offerta formativa che consente a tutti di poter accedere a percorsi formativi personalizzati e continuativi. Infatti, la sua collocazione all'incrocio dei percorsi innesta nel sistema una nuova configurazione tale da rendere possibile cammini formativi aperti alle diverse opzioni, in grado di valorizzare le potenzialità e le esperienze di ciascuno con riferimento alle diverse fonti di apprendimento possibili (formale, non formale e informale).

Tutto ciò rende il diploma un fenomeno decisivo nell'intento di una reale *democratizzazione* dei processi formativi specie del secondo ciclo degli studi.

Molti sono gli utenti che possono beneficiare di tale opportunità formativa:

- a) giovani che hanno completato i percorsi triennali sperimentali e che intendono proseguire gli studi nel sistema di IFP in verticale entro strutture omogenee;
- b) persone in possesso di qualifica professionale "del vecchio tipo" ovvero precedente alla legge 53/03 e quindi valida unicamente come abilitazione al lavoro, rispetto ai quali il nuovo sistema offre l'opportunità di riprendere il cammino formativo anche compatibilmente con la condizione lavorativa;
- c) persone che hanno terminato anzitempo gli studi secondari presso Licei o Istituti tecnici e professionali e che possono, di fronte alla nuova opportunità, mirare ad un'alternativa formativa più accessibile in termini di durata e di "amichevolezza" metodologica.

La Regione Liguria si è impegnata già dal 2001 nello sforzo di consentire ai cittadini una autentica risposta alle proprie esigenze, nel quadro di un modello che ha trovato un riscontro positivo in Unione europea.

Anche questa tappa, come quella dei percorsi triennali, verrà gestita attraverso un approccio autenticamente sperimentale, con un adeguato sistema di monitoraggio, accompagnamento e valutazione, in modo da realizzare prototipi formativi fortemente innovativi, rigorosi, in grado di valorizzare effettivamente le potenzialità delle persone coinvolte.

Inoltre questa nuova opportunità consentirà di ampliare lo spazio della formazione e della progettazione congiunta tra docenti della scuola e docenti della formazione professionale.

Ma, pur essendo una tappa cruciale circa il disegno riformatore, non ne rappresenta certo l'ultima. Infatti, nello stesso protocollo di intesa si disegnano i passaggi ulteriori:

- i percorsi di istruzione e formazione professionale superiore per le figure di tecnico superiore e di quadro, validi anche al fine dell'accesso alle professioni sottoposte a specifiche normative (come, ad esempio, il perito industriale);
- i corsi di preparazione agli esami di Stato destinati ai giovani in possesso del diploma di istruzione e formazione professionale ai fini dell'ammissione all'università, da realizzare d'intesa con le università del territorio regionale.

A tale scopo, la possibilità di realizzare percorsi di diploma consente di delineare il sistema dell'istruzione e formazione tecnico superiore, riportando gli attuali IFTS nell'ambito di un disegno organico e progressivo, che comprende anche la prosecuzione nell'ambito dell'alta formazione.

In tal modo, il sistema di IFP appare un campo dotato di notevoli e interessanti opportunità in vista del *coinvolgimento degli istituti tecnici e professionali*, che debbono poter sviluppare una autonoma capacità progettuale, sapendo proporre percorsi di varia ampiezza e durata, sostenuti dal con-

senso dei soggetti economici, professionali e culturali, scelta che porterebbe a valorizzare la transizione professionalizzante di questi istituti invertendo in tal modo il processo di liceizzazione cui sono sottoposti da quasi quindici anni.

Infine, un disegno siffatto, sulla scorta del principio dell'autonomia delle istituzioni formative, rende possibile la definizione di percorsi formativi che, a nostro parere, debbono poter essere realizzati secondo un'ampia varietà di proposte entro istituzioni formative polifunzionali costituite da più strutture associate nella logica dei poli o "campus" formativi.

## **Protocollo d'intesa tra Regione Liguria - MIUR - MLPS (gennaio 2005)**

**VISTA** la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della Parte II della Costituzione;

**VISTO** il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali;

**VISTA** la legge 17 maggio 1999, n. 144, che ha istituito all'art. 69 il sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS);

**VISTA** la legge delega 14 febbraio 2003, n. 30, in materia di occupazione e mercato del lavoro;

**VISTA** la legge delega 28 marzo 2003, n. 53, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale;

**VISTO** il decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276 in materia di attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 30/2003 sopraindicata;

**VISTA** la Risoluzione del Consiglio dell'UE 12 novembre 2002 sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale;

**VISTO** il Protocollo d'intesa tra la Regione Liguria, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 23 ottobre 2002, per la sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di istruzione e formazione;

**VISTO** l'Accordo quadro 19 giugno 2003 in sede di Conferenza unificata per la realizzazione, a partire dall'anno scolastico 2003/2004, di un'offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale nelle more dell'emanazione dei decreti legislativi di cui alla legge 28 marzo 2003, n. 53;

**VISTO** l'Accordo in sede di Conferenza unificata 15 gennaio 2004 per la definizione degli standard formativi minimi, in attuazione del citato Accordo quadro;

**VISTO** l'Accordo sancito in sede di Conferenza unificata 28.10.2004 per la certificazione finale ed intermedia ed il riconoscimento dei crediti formativi;

**VISTI** gli Accordi in sede di Conferenza unificata 1° agosto e 19 novembre 2002 e 29 aprile 2004 in materia di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS);

**TENUTO CONTO** che i risultati delle più recenti ricerche comunitarie in materia di rapporti tra istruzione e formazione professionale e istruzione superiore indicano la necessità di promuovere, a livello terziario, nuovi modelli fondati su una più stretta relazione tra istituzioni formative e mondo del lavoro per raggiungere gli obiettivi di sviluppo propri di una economia dinamica fondata sulla conoscenza, entro il 2010, fissati per l'Unione europea dal Consiglio di Lisbona del 2000;

**CONSIDERATO** l'interesse manifestato dai giovani e dalle loro famiglie ai percorsi di istruzione e formazione professionale di cui agli Accordi sopra citati;

**VALUTATA** l'opportunità di realizzare progetti pilota per favorire la continuità del sistema di istruzione e formazione professionale, anche in relazione al sistema dell'IFTS;

**CONSIDERATO** che i progetti pilota costituiscono un'opportunità formativa in grado di assicurare a tutti uguali possibilità di raggiungere elevati livelli culturali e lo sviluppo di capacità e competenze in vista del loro inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro

## **CONVENGONO**

### **Art. 1**

1. Le Parti si impegnano – nell’ambito degli Accordi citati in premessa e con riferimento alla legge 28 marzo 2003 n. 53, articolo 2, lettera H – a favorire la realizzazione di progetti pilota a partire dall’a.s. 2004/2005, prioritariamente finalizzati a far conseguire un diploma professionale a coloro che concludono i percorsi sperimentali previsti dall’Accordo quadro 19 giugno 2003.

### **Art. 2**

1. Il diploma professionale di cui all’articolo 1, rilasciato dalla Regione Liguria, è riferito a figure professionali dotate di adeguata cultura e in grado di intervenire nei processi di lavoro non solo con le relative competenze operative, ma anche con quelle di programmazione, coordinamento e verifica necessarie allo svolgimento di compiti con soddisfacenti gradi di autonomia e responsabilità.

2. Il titolo di cui al comma 1 consente, nel rispetto della normativa vigente:

- l’inserimento nel mondo del lavoro, in corrispondenza delle figure di livello tecnico delle declaratorie professionali, anche in relazione al terzo livello di cui alla decisione del Consiglio 85/368/CEE;
- l’accesso ai percorsi di istruzione e formazione professionale superiore. Ai fini dell’ammissione all’università, la Regione Liguria e il MIUR si impegnano a promuovere la realizzazione, d’intesa con le università del territorio regionale, di corsi di preparazione agli esami di Stato destinati ai giovani in possesso del diploma di cui all’articolo 1;

3. Le figure professionali di riferimento sono previste in modo tale da valorizzare ed integrare positivamente le specificità del sistema regionale di istruzione e formazione professionale, favorendone la connessione con il sistema dell’istruzione ed il sistema regionale dei servizi per il lavoro.

### **Art. 3**

I percorsi sperimentali previsti dai progetti pilota di cui all’articolo 1 sono destinati ai giovani che siano in possesso di una qualifica conseguita a conclusione dei percorsi triennali sperimentali di cui agli Accordi sopra citati ovvero di un diploma di qualifica di istruzione professionale ovvero di

una qualifica professionale nell'adempimento dell'obbligo formativo di cui alla legge n. 144/99, articolo 68.

#### **Art. 4**

I percorsi di cui all'articolo 3 sono realizzati secondo i seguenti criteri:

- coerenza tra i percorsi triennali di qualifica e i percorsi di diploma di cui all'articolo 1, soprattutto in continuità con i percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore;
- potenziamento della partnership formativa con il coinvolgimento delle imprese;
- valorizzazione del lavoro collegiale, anche con l'individuazione di funzioni di coordinamento e tutoriali;
- personalizzazione, pedagogia del compito reale, utilizzo del portfolio delle competenze personali;
- accorpamento delle discipline e delle tecnologie in numero limitato di aree formative.

I progetti pilota, relativi ai citati percorsi, prevedono spazi formativi nei quali realizzare esperienze di alternanza, concordate con le imprese partner; allo scopo di facilitare l'elaborazione e la realizzazione, da parte dell'allievo, di progetti rispondenti a compiti coerenti con le finalità del percorso formativo dopo una fase di osservazione e interpretazione della realtà aziendale di riferimento.

#### **Art. 5**

Nella progettazione e realizzazione dei percorsi va favorita la più ampia collaborazione tra gli istituti scolastici e i centri di formazione professionale accreditati dalla Regione Liguria, anche ai fini della spendibilità della formazione acquisita in relazione alla prosecuzione degli studi nel sistema dell'istruzione e viceversa.

#### **Art. 6**

Ai fini del monitoraggio e della valutazione dei progetti pilota, la Regione Liguria impegna il Comitato per la promozione e il coordinamento dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, ove sono rappresentate le diverse componenti istituzionali e le Parti sociali, oltre ad una rappresentanza delle istituzioni scolastiche e formative coinvolte.

### **Art. 7**

Per la positiva realizzazione del presente accordo, ed in relazione alla piena valorizzazione dei risultati dei progetti pilota in sede regionale e nazionale, le Parti si impegnano a favorire il massimo coinvolgimento delle Autonomie locali e del confronto con le Parti sociali, anche nell'ambito del partenariato istituzionale previsto dal citato Accordo 19 giugno 2003.

<b>PER LA REGIONE LIGURIA</b>	<b>PER IL MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA</b>	<b>PER IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI</b>
L'Assessore alla Formazione, Istruzione, Lavoro	Il Sottosegretario di Stato delegato	Il Sottosegretario di Stato delegato
<b>NICOLA ABBUNDO</b>	<b>VALENTINA APREA</b>	<b>PASQUALE VIESPOLI</b>

Roma, 26 gennaio 2005

**Conferenza nazionale  
sul secondo ciclo del sistema educativo  
di istruzione e di formazione  
promossa da CII-CISI.  
Roma, 8-10 ottobre 2004**

Questo documento, che ha come titolo «Collocazione delle Figlie di Maria Ausiliatrice e dei Salesiani di fronte alla riforma del sistema educativo di istruzione e formazione» contiene:

- una premessa
- le linee operative emerse dalla conferenza

**PREMESSA**

Per l'attuazione della riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione, le Associazioni delle Scuole e dei Centri di Formazione Professionale Salesiani: CIOFS/FP, CIOFS/Scuola FMA, CNOS-FAP e CNOS/Scuola, hanno proposto una Conferenza delle Superiori e Superiori Maggiori dei Salesiani in Italia, che si è svolta a Roma nei giorni 8-10 ottobre 2004, alla quale hanno partecipato circa 120 membri qualificati di tutte le Ispettorie Salesiane d'Italia (delle Figlie di Maria Ausiliatrice e dei Salesiani di Don Bosco).

Nel definire la collocazione della scuola e della formazione professionale salesiane di fronte alla riforma del sistema educativo dell'istruzione e della formazione, la Conferenza ha scelto alcune linee strategiche per il secondo ciclo (sistema dei licei e sistema dell'istruzione e formazione professionale) e per l'istruzione e formazione professionale superiore, in continuità con il

nostro carisma, la nostra tradizione educativa e gli interventi di politica scolastica, che in precedenza sono stati presentati, facendo riferimento ai diritti della persona, della famiglia e soprattutto del minore, ora finalmente riconosciuti, con un'autorevole interpretazione della Carta Costituzionale, anche dalla legge n. 53/2003 (articolo 2, comma 1, lettera c).

La Conferenza ha consegnato alle Associazioni della scuola e della formazione professionale salesiane e alle Ispettorie Salesiane (FMA e SDB) d'Italia le quattro linee strategiche emerse, tutte ugualmente importanti, affinché, secondo le rispettive competenze, monitorino, a livello nazionale e territoriale, il rinnovamento dell'esistente e la progettazione del nuovo.

Il quadro di riferimento dei lavori della conferenza ha offerto ai partecipanti l'occasione di analizzare e approfondire le dimensioni ordinamentale, giuridica, storica e organizzativa del sistema educativo di istruzione e di formazione alla luce della tradizione educativa e carismatica salesiana.

## **LINEE OPERATIVE**

### **1. Rinnovamento delle presenze salesiane**

L'istituzione di due nuovi sottosistemi – il sottosistema dei licei ed il sottosistema dell'istruzione e della formazione professionale – interpella i Salesiani e le Figlie di Maria Ausiliatrice che, coordinati dalle rispettive Associazioni promosse dagli Enti CIOFS e CNOS, operano nelle istituzioni del sistema educativo di istruzione e formazione.

La possibilità delle istituzioni scolastiche statali di ampliare a dismisura l'offerta formativa imposta in modo nuovo la competizione e implica mutate modalità di analisi del territorio per una rinnovata progettazione, organizzazione, erogazione e valutazione dei nostri servizi scolastici e formativi, tenendo presenti anche nuovi ruoli dei soggetti coinvolti: allievi e genitori, docenti e formatori, scuole statali, scuole non statali e centri di formazione professionale, Chiesa ed Enti locali.

In questo contesto i partecipanti alla Conferenza nazionale rilevano l'importanza e l'urgenza di rinnovare le presenze salesiane: promuovendo istituzioni scolastiche e formative polifunzionali (*campus*), e sperimentazioni sia nel sottosistema dei licei che in quello dell'istruzione e della formazione professionale.

Tali sinergie di confronti e di rapporti richiedono, ovviamente, elementi di convergenza culturale e operativa che, comunque, non debbono indebolire l'identità di ciascun soggetto coinvolto.

Le scelte in tale direzione rafforzano anche esperienze di interazione e di scambi già presenti nelle rispettive associazioni promosse dagli Enti CIOFS e CNOS.

## **2. Formazione e aggiornamento delle risorse umane**

I partecipanti alla Conferenza nazionale rilevano, con preoccupazione, la progressiva diminuzione di presenza di Salesiani e Figlie di Maria Ausiliatrice direttamente impegnati nelle rispettive istituzioni scolastiche e formative.

A fronte di tale situazione si debbono potenziare adeguate iniziative di formazione e di aggiornamento di tutte le risorse umane (religiosi e laici) a partire dai ruoli e dalle funzioni dei quadri dirigenti. In tali processi di aggiornamento e formazione si debbono evidenziare le dimensioni educative e pedagogiche secondo l'identità del carisma e della tradizione salesiana.

## **3. Confronto permanente sul territorio**

I partecipanti alla Conferenza nazionale hanno riflettuto soprattutto su due aspetti significativi che il nuovo contesto della riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione pone: la priorità della domanda educativa e formativa rispetto all'offerta erogata sul territorio; il ruolo coordinato e sussidiario delle diverse istituzioni e soggetti coinvolti.

Con riferimento alle suddette priorità si esplicitano le seguenti riflessioni:

- l'attenzione a rilevare *"tutta" la domanda di educazione e di formazione* presente sul territorio di riferimento;
- l'impegno a promuovere e sollecitare la effettiva istituzione *dell'anagrafe formativa* aggiornata a livello comunale, provinciale, regionale e nazionale, quale strumento indispensabile per la rilevazione di tutta la domanda formativa;
- il richiamo alle Amministrazioni perché sostengano le istituzioni scolastiche e formative nella programmazione di un'offerta formativa coerente con le caratteristiche della *domanda* rilevata;
- il monitoraggio e la valutazione, attraverso un adeguato *collegamento in rete*, dell'offerta in un determinato territorio;
- la convinta presa di coscienza delle comunità scolastiche e formative salesiane di avviare e costruire inediti sottosistemi dei licei e dell'istruzione e formazione professionale di pari dignità, corrispondenti alle scelte delle famiglie e dei giovani a frequentare percorsi liceali e di istruzione e di formazione professionale al fine di conseguire un diploma o una qualifica professionale riconosciuta, nel convincimento che questa scelta sia tra le più innovative e strategiche della legge n. 53/2003. Un grave problema è aperto soprattutto nelle Regioni nelle quali i governi regionali intendono riservare alle istituzioni scolastiche i percorsi dell'istruzione e formazione professionale, relegando in posizione integrativa i CFP;
- il sostegno a promuovere, oltre alla sperimentazione triennale, percorsi formativi che prevedano un quarto anno con diploma professionale e successivi percorsi nell'ambito della formazione professionale superiore,

nella prospettiva dell'integrazione fra i due sottosistemi dell'Istruzione e dell'Istruzione e Formazione Professionale, anche al fine di rendere "credibile" l'affermazione della pari dignità tra i due sottosistemi;

- l'impegno ad assicurare un adeguato collegamento *a rete* tra vari soggetti (FMA, SDB, scuole e CFP, parrocchie, Centri giovanili, Oratori, associazioni, ecc.) attraverso collaborazioni e obiettivi condivisi;
- l'opportunità strategica ad ampliare i rapporti tra i vari soggetti istituzionali ed ecclesiali interessati: non più solo le Regioni e gli Uffici Scolastici interessati, ma anche i Comuni, le Province, le Comunità Montane, le Chiese locali, ecc.

#### **4. Continuità di metodo adottato nella Conferenza nazionale**

I partecipanti alla prima Conferenza nazionale hanno condiviso l'opportunità e la necessità che, sia a livello nazionale che a livello ispettoriale, si costituiscano *gruppi* con l'obiettivo di analizzare, monitorare e proporre iniziative in merito all'avanzamento e all'attuazione dei processi delle riforme in atto (in particolare le riforme della Costituzione, del sistema educativo, del mercato del lavoro), avvalendosi anche dei contributi di esperti dell'Auxilium, dell'UPS e dei COSPES. L'apporto di questi gruppi dovrebbe sostenere e rafforzare le Associazioni salesiane operanti nell'istruzione e nella formazione professionale nel confronto con la Chiesa, le Amministrazioni e le Parti Sociali ai vari livelli.

# Dall'analisi delle competenze all'elaborazione dei referenziali formativi

CHIARA SAVATTERI<sup>1</sup>

## 1. INTRODUZIONE

Il progetto realizzato e conclusosi nell'estate 2004 rappresenta una significativa e completa esperienza per il sistema di formazione professionale Veneto in materia di rilevazione e analisi delle competenze orientata alla rilevazione del fabbisogno formativo e all'adozione di metodologie innovative di progettazione formativa.

Analisti di competenze selezionati tra i docenti e i coordinatori di progetto di alcuni tra gli Enti di formazione aderenti a Forma Veneto (ENAIIP Veneto, CNOS-FAP Veneto e IAL Veneto) insieme ad esperti di settore hanno elaborato i "referenziali professionali" e "referenziali formativi" riferiti a un elenco di qualifiche professionali del settore industriale indicate come "critiche".

Al centro degli elementi che hanno condotto lo sviluppo delle diverse fasi progettuali vi è la competenza, un concetto che emerge contemporaneamente e che rappresenta il *trait d'union* tra il mondo delle imprese, il mercato del lavoro la formazione. La metodologia adottata esprime una visione della competenza comune, e si è sviluppato con riferimento a 3 punti:

- la singola competenza si manifesta sempre e solo in un *output*/risultato riconoscibile/riconosciuto come adeguato e valido rispetto ad un'attività richiesta (esplicitamente o implicitamente) a una persona, nell'ambito di una relazione di scambio in un contesto;

<sup>1</sup> Esperta di processi formativi e di organizzazione aziendale.

- il contesto d'azione, circoscrivendo l'*output*/risultato, allo stesso tempo connota e denota la competenza e fornisce informazioni non ambigue sul livello di padronanza necessario per la produzione dell'*output*;
- per la realizzazione di un *output* riconoscibile/riconosciuto come adeguato e valido è sempre necessario mobilitare le risorse personali (o elementi della competenza): conoscenze, abilità, comportamenti/attitudini/qualità personali.

Più in generale, il modello adottato afferma che la persona che opera a qualsiasi livello nella "società conoscitiva" è riconosciuta come competente se sa agire in un contesto, realizzando gli *output* riconoscibili/riconosciuti come adeguati e validi rispetto ad un'attività richiesta (esplicitamente o implicitamente), nell'ambito di una relazione di scambio. Il contesto d'azione, circoscrivendo l'*output*/risultato, allo stesso tempo connota e denota la competenza e fornisce informazioni non ambigue sul livello di padronanza necessario per la produzione dell'*output*.

## 2. IL QUADRO DI RIFERIMENTO

L'intento che ha guidato le diverse fasi del progetto è stato quello di sviluppare una metodologia formativa peculiare al sistema di istruzione e formazione professionale.

La proposta sviluppata rappresenta un contributo per l'alimentazione del repertorio delle figure professionali, inteso quale risultato di un lavoro condiviso tra le parti; inoltre l'utilità dei materiali sviluppati appare particolarmente rilevante sia in vista della qualificazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale che si stanno realizzando in Regione Veneto, sia in vista delle successive sperimentazioni aperte ad ulteriori opportunità di miglioramento del sistema di istruzione e formazione regionale.

Trattandosi di materiali ancora *in fieri*, la presente elaborazione dei risultati può costituire una proposta per la Regione Veneto affinché contribuisca fattivamente alla produzione in chiave peculiare degli strumenti indicati.

In tal senso, la proposta che qui si avanza è pienamente compatibile con il disegno del nuovo ordinamento del sistema di istruzione e formazione professionale, basato sul profilo educativo culturale e professionale, sui livelli essenziali delle prestazioni, infine sulle indicazioni regionali.

La necessità di delineare un nuovo sistema dei Centri e degli Istituti di istruzione e formazione professionale trova il riferimento prioritario nel nuovo Titolo V della Costituzione modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che attribuisce alle Regioni ed alle Province autonome competenze in materia "*di istruzione e di formazione professionale*", ovvero di tutti quei percorsi del secondo ciclo che presentano un carattere professionalizzante. Si tratta di un cambiamento profondo che consente di deli-

neare un ambito di intervento regionale a carattere esclusivo, che spazia dall'obbligo di istruzione (14° anno di età) all'obbligo formativo, fino alla formazione superiore.

Ciò è reso evidente dalla legge n. 53 del 28 marzo 2003 ("Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale"), che nel proporre un ordinamento coerente con il nuovo Titolo V della Costituzione, dà vita ad un "sistema educativo di istruzione e di formazione" dal carattere fortemente promozionale e basato sulla personalizzazione dei percorsi formativi, avente il fine di "favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva, delle differenze e dell'identità di ciascuno e delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori, in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione" (art. 1). Il percorso educativo fa riferimento ai "profili educativi culturali e professionali" ed a "livelli essenziali delle prestazioni" ovvero obiettivi specifici di apprendimento, nonché standard e vincoli. Inoltre si pone il superamento del concetto di obbligo scolastico e di obbligo formativo e il loro assorbimento entro la nozione più valida e moderna di *diritto/dovere formativo fino ai 18 anni di età*. Si assicura infatti a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni ovvero sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. Inoltre, la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere legislativamente sanzionato.

Il quadro legislativo è delineato come indica la figura che segue.



Il PECUP mira ad assicurare la promozione dell'integralità della persona umana di ogni allievo, e prepararlo ad affrontare la vita in tutte le sue dimensioni, indicando cosa un allievo è e cosa deve essere al termine del ciclo di riferimento. I LEP, in riferimento a specifici standard formativi, indicano gli impegni che il raggiungimento di tale obiettivo finale provoca necessariamente nell'apprestamento delle prestazioni educative e formative da parte dei soggetti responsabili del governo dei sistemi educativi.

Le Indicazioni assicurano la coerenza degli apprendimenti (in esito ai percorsi in riferimento) alle necessità del mondo del lavoro e concorrono a garantire che i titoli e le qualifiche professionali di differente livello sono valide su tutto il territorio nazionale.

In sostanza, la normativa ha optato decisamente per un modello di personalizzazione e di forte autonomia degli organismi, opzione che esclude decisamente la presenza di programmazioni predefinite a carattere "meccanicistico" come le "unità formative capitalizzabili" (UFC), ma si opera al fine di fornire agli operatori risorse e strumenti affinché siano in grado di delineare piani formativi personalizzati basati su "unità di apprendimento" (UDA).

Il centro della metodologia risiede nella valorizzazione dell'approccio peculiare della istruzione e formazione professionale, che presuppone il superamento della didattica per trasmissione di saperi e abilità, optando decisamente per una concezione formativa centrata sulla cura della *situazione di apprendimento* (Valzan, 2003). Ciò significa che il *team* dei formatori è chiamato a "creare" esperienze nelle quali l'allievo, confrontandosi con problemi di cui coglie il senso, si pone in modo attivo alla ricerca di una soluzione in grado di soddisfare i requisiti del problema stesso, sormontando gli ostacoli che via via incontra, mobilitando in tal modo un processo di apprendimento autonomo, personale, autentico. Tale processo è centrato sull'azione; tanto che si può affermare che la conoscenza passa necessariamente per l'azione per poi giungere ad una piena formalizzazione attraverso il linguaggio.

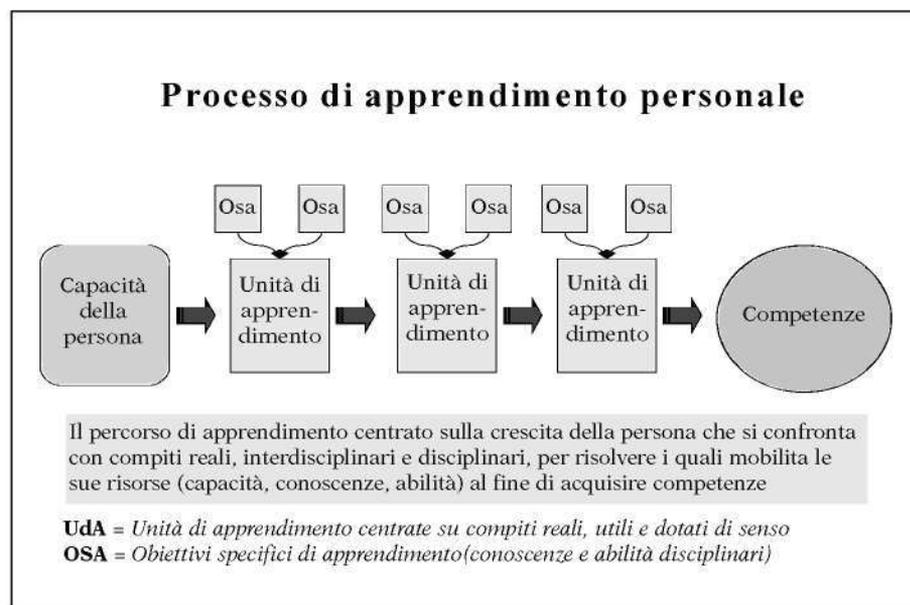
Questa metodologia richiede il pieno rispetto delle caratteristiche specifiche delle situazioni di apprendimento attivate e dei contesti in cui le situazioni si collocano, l'assunzione delle rappresentazioni che gli allievi si danno delle attività proposte, la considerazione dei processi cognitivi, delle operazioni mentali, delle riflessioni di ordine generale che tali esperienze suscitano negli allievi, la costruzione di un cammino e delle differenti fasi in cui esso si compone, che consente di giungere alla piena riuscita delle attività intraprese. Ciò pone l'allievo nella condizione di formulare, prevedere e padroneggiare i propri obiettivi e le proprie strategie di apprendimento al fine di "dare forma" alla propria visione, al proprio sapere, alle proprie competenze. In questo senso, ogni situazione di apprendimento deve porre l'allievo nella situazione del progettare, di proiettare se stesso nel futuro.

Il progetto formativo è pertanto centrato sul *prodotto* – che in termini professionali prende il nome di "capolavoro" – in modo che acquisisca una utilità riconosciuta socialmente, ovvero tenendo conto del quadro di riferimento dell'allievo e del contesto in cui è inserito; e l'organismo formativo

deve porsi il compito di far svolgere agli allievi il più possibile prodotti finiti, socialmente riconoscibili, collocati entro tutti i domini del sapere. Ciò conduce a realizzare i *Laboratori di apprendimento* (personali, sociali, professionali) specificati in compiti e prodotti che richiedono una integrazione delle diverse discipline o aree formative coinvolte.

Per sviluppare compiti-problema significativi e strutturati, è necessario che questi vengano delineati entro una precisa consegna, ovvero un «dispositivo concreto o simbolizzato la cui comprensione richiede un'assimilazione alle strutture cognitive del soggetto, mentre il portare a termine il compito assegnato vuol dire assimilarlo ai propri schemi d'azione» (Trombetta - Rosiello, 2001, 40). Nell'analisi del lavoro, l'espressione "*compito*" indica la situazione-problema che sfida la professionalità del lavoratore, a fronte della quale egli mobilita le sue risorse (capacità, conoscenze, abilità e competenze) al fine di giungere ad un risultato soddisfacente. Nel fare ciò, il lavoratore elabora una strategia di soluzione dello stesso problema che risulta per tale natura contestuale e non standardizzata.

La descrizione delle famiglie/figure professionali sulla base di compiti siffatti aiuta a superare il riduttivismo delle "mansioni" poiché pone il ruolo lavorativo entro la ricca dinamica di richieste e sollecitazioni che lo caratterizza; inoltre evita il meccanicismo poiché consente di impostare il processo di formazione sulla base di una metodologia aperta che consente di porre la persona in una posizione autonoma, attiva e responsabile, in vista della soluzione di problemi complessi attinenti al suo campo di competenza.



Tutto questo richiede di costruire il processo di apprendimento sotto forma di azioni che mobilitano il soggetto nel lavorare alla soluzione di problemi. In tal modo si sollecita l'adozione di un pensiero non astratto ma implicato nell'azione, secondo una dinamica che punta a rigenerare tramite l'esperienza nuovi programmi di azione e quindi un continuo apprendimento inteso come "coscienza di apprendere" da parte della persona. Il processo di apprendimento risulta pertanto configurato come nello schema della pagina precedente.

Nella tavola che segue, in sintesi, si riportano le caratteristiche della progettazione per UDA.

FATTORI	MODELLI DI PROGETTAZIONE FORMATIVA PER UDA
<b>Fuoco</b>	Enfasi sulla "formabilità" delle persone che viene perseguita attraverso la strutturazione dei processi formativi secondo attività riferite a prodotti reali e virtuali che stimolano un apprendimento del tipo <i>problem solving</i>
<b>Visione sociologica</b>	Il lavoro viene definito per compiti-problemi che sfidano l'allievo, con evidenza circa i fattori chiave della professione
<b>Visione pedagogica</b>	Il percorso formativo è costruito dall'équipe sulla base di attività organiche (UDA) riferite a prodotti reali e simulati che richiamano insiemi di conoscenze e abilità, cui concorrono
<b>Concezione della competenza</b>	La competenza è intesa come caratteristica della persona che consiste nel replicare a compiti-problema sapendo porre in atto una strategia che richiede un adeguato utilizzo delle capacità, conoscenze ed abilità possedute, dando vita ad un processo di apprendimento continuativo
<b>Aspetti gestionali</b>	La struttura per UDA rispetta la piena titolarità dell'équipe dei formatori nel delineare il percorso formativo più conforme alle caratteristiche degli allievi e del contesto
<b>Supporti</b>	Guide elaborate solitamente per settori/comunità professionali con indicazione delle UDA sotto forma di "buone prassi" o prassi consigliate

L'elemento cardine del sistema di istruzione e formazione professionale risiede nella concezione olistica ed educativa del lavoro. Questo è inteso come una realtà composita che si rivela come *opera* (prodotto), *azione* personale e sociale e *pensiero* dell'uomo, ovvero frutto unitario di tutta la persona e, perciò, di ogni fattore che costituisce la realtà umana in quanto cultura.

Il lavoro non è concepito come realtà esterna all'uomo, cui esso deve adeguarsi. È invece una condizione privilegiata attraverso cui il soggetto umano si confronta con la storia viva della civiltà, vive relazioni significative con gli altri, conosce ed esprime se stesso, agisce sulla realtà apportando ad essa un valore ed acquisendo in tale dinamica sempre nuove competenze. Per questo il lavoro è concepito come esperienza profondamente umanizzante e quindi *occasione* per l'educazione integrale della persona umana, proprio perché per produrre bene, al meglio, qualsiasi cosa, presuppone una persona che agisce e pensa coinvolgendo sempre tutta se stessa, l'intero della propria umanità.

L'esperienza di istruzione e formazione professionale, di conseguenza, consiste nella possibilità di fare esperienza, sul piano educativo, di un lavoro nel quale sia impossibile separare la teoria dalla pratica, il corpo dalla mente, la ragione dalla volontà e dai sentimenti, l'educazione intellettuale dall'educazione manuale, affettiva, sociale, espressiva, morale, religiosa, il rapporto economico da quello etico sociale, l'insegnamento dall'esempio e dalla testimonianza, la ragione strumentale da quella finale, la soggettività autonoma dalla relazione, l'indipendenza dalla dipendenza, l'istruzione dalla formazione professionale, la cultura generale da quella specifica e, addirittura, specialistica professionale.

Così inteso, il lavoro è considerato dai percorsi educativi dell'istruzione e della formazione professionale il *giacimento educativo, culturale e didattico privilegiato* che si propone all'allievo sotto forma di *compiti-problemi* che suscitano in esso il desiderio di mettersi alla prova in modo attivo e responsabile sapendo trovare quelle risposte che consentano di trasformare le proprie potenzialità in competenze che valorizzano conoscenze (*sapere*) ed abilità (*saper fare*) consolidate nei saperi disciplinari e interdisciplinari, testimoniando in tal modo il contributo esclusivo, originale e creativo che ciascun essere umano porta anche quando svolge e ripete lo stesso lavoro di un altro.

Tale impostazione comporta in primo luogo l'obbligo di organizzare i percorsi educativi dell'istruzione e formazione professionale con un sistematico coinvolgimento in sede di progettazione, di svolgimento e di verifica del mondo del lavoro. Inoltre essa implica la considerazione del lavoro, con i suoi compiti e i suoi problemi reali, come oggetto critico di studio, e di verificare se e come e quanto esso consenta di realizzare le finalità del *Profilo educativo, culturale e professionale*, degli obiettivi generali del processo formativo e degli obiettivi specifici di apprendimento contenuti nelle *Indicazioni regionali per i piani di studio*.

Al *team* dei formatori è inoltre richiesto di portare al centro dell'attività formativa la "situazione" in apprendimento, nella quale l'allievo, confrontandosi con problemi di cui coglie il senso e l'utilità, si pone in modo attivo alla ricerca di una soluzione in grado di soddisfare i requisiti del problema stesso, sormontando gli ostacoli che via via incontra, mobilitando in tal modo un processo di apprendimento autonomo, personale, autentico. L'attività o situazione di apprendimento non è un progetto predefinito, ma la proposizione – il più possibile vicina al contesto reale – di un compito sfidante che trae origine dalle rappresentazioni che gli allievi si danno delle attività proposte e li stimola alla costruzione di un cammino che consenta loro di giungere alla piena riuscita dell'azione intrapresa.

### **3. LA METODOLOGIA DI RILEVAZIONE E ANALISI DELLE COMPETENZE**

L'attività di analisi e di rilevazione delle competenze ha avuto come esito l'elaborazione dei *referenziali professionali*, per ciascuna delle figure professionali ritenute "critiche" in quanto carenti e o non adeguatamente formate,

in base ai quali è stato possibile ricostruire la “carta di identità” delle stesse, così come essa si propone entro il contesto organizzativo di riferimento (e quindi in base alle reali necessità delle imprese). Sulla base dei referenziali professionali si è proceduto a realizzare il *dizionario delle competenze*.

Il modello di analisi adottato per la realizzazione di ciascun dizionario di competenze ha visto il coinvolgimento diretto dei testimoni privilegiati, referenti del mondo aziendale nell'individuazione delle figure professionali ritenute “critiche”, sia in termini di carenza della loro presenza nei diversi settori industriali considerati, sia in termini di livello di competenze possedute e da sviluppare/potenziare.

L'analisi si è sviluppata a partire da un oggetto specifico, il *processo di lavoro*, e ha avuto lo scopo non solo di arrivare a definire i processi tipici di un determinato settore/comparto ma anche, e soprattutto, di individuare le attività principali che ne costituiscono la sequenza, al fine di identificarne le competenze. Questo modello considera l'organizzazione in termini più complessi, evidenziando le possibili parziali sovrapposizioni tra processi ed i casi in cui i processi possono essere generati anche all'esterno dell'organizzazione o, allo stesso modo, concludersi, nel senso di produrre il loro specifico risultato, oltre i confini organizzativi.

Il secondo passo dell'analisi ha previsto l'individuazione delle attività in cui la figura è impegnata nei singoli processi. In questo contesto l'attività è considerata come un insieme di operazioni che sostanziano un segmento del processo, originando un *output*/risultato significativo, che, pur essendo intermedio rispetto agli elementi in uscita dal processo, contribuisce in modo determinante al raggiungimento dei risultati complessivi. È opportuno rammentare che i risultati di un'attività e dell'intero processo non sono mai scontati, sono sempre da conquistare, da “generare”, e quindi non sono l'esito della semplice sommatoria di operazioni: richiedono sempre di saper agire nella situazione reale con creatività, trovando ogni volta la combinazione indovinata di operazioni, controlli, iterazioni ed interazioni, ecc.

Le attività da individuare sono così caratterizzate:

- rispetto al processo hanno una propria completezza, una propria autonomia, un proprio destinatario nella catena fornitore/cliente all'interno del processo (il loro *output* rappresenta un valore aggiunto – quotabile anche in termini economici – rispetto agli *output* delle altre attività del processo);
- rispetto alla figura professionale hanno un carattere distintivo, rendendola riconoscibile.

Le attività individuate sono state raggruppate in aree: tale raggruppamento è necessario se si vogliono successivamente definire gli standard minimi di competenza (U.C.) corrispondenti alle competenze mappate. L'esigenza di non “parcellizzare” la professionalità e la formazione – in coerenza con quanto richiesto dalle imprese e in funzione della miglior spendibilità del sapere professionale degli individui – suggerisce di individuare sui processi, *insiemi “significativi” di attività (aree di attività), ossia un insieme significativo di attività specifiche, riconosciute dal mondo del lavoro come*

omogenee e correlate, identificabili all'interno dei processi secondo criteri di finalizzazione funzionale, di autoconsistenza-autonomia e di omogeneità.

Il terzo e successivo passo è rappresentato dalla descrizione delle competenze di ciascuna delle figure professionali individuate, formate da un mix di *elementi*, alcuni dei quali (es. conoscenze, tecniche operative) hanno sempre a che fare con la natura del lavoro e si possono quindi individuare analizzando compiti e attività svolte; altri invece (es. motivazione, capacità di comunicazione, capacità di *problem solving*) hanno a che fare con caratteristiche "personali" del soggetto-lavoratore e si possono individuare solo facendo ricorso ad un'analisi del comportamento lavorativo dell'individuo e delle sue modalità di "funzionamento".

Il presidio o l'esercizio efficace di un'attività su un processo, è quindi sempre funzione dell'integrazione "in azione" di diversi tipi di elementi/risorse, che danno luogo a prestazioni lavorative professionalmente valide e quindi riconoscibili come adeguate.

I dizionari di competenze che il progetto ha realizzato sono riportati nella tabella seguente.

	<b>FIGURA PROFESSIONALE</b>
1.	Manutentore/trice meccanico/a
2.	Responsabile collaudo finale getti di fonderia
3.	Tornitore/trice alla macchina a controllo numerico
4.	Operatore/trice macchine lavorazione su lamiera
5.	Addetto/a al controllo del processo di formatura
6.	Operatore/trice carpentiere metallico saldatore
7.	Montatore/trice - assemblatore/trice meccanico/a
8.	Operatore/trice addetto/a alla carpenteria metallica
9.	Operatore/trice addetto/a alla saldatura
10.	Manutentore/trice impianti condizionamento e refrigerazione
11.	Manutentore/trice impianti trattamento aria
12.	Operatore/trice addetto/a macchine utensili - stampista
13.	Operatore/trice addetto/a al controllo qualità
14.	Operatore/trice controllo numerico
15.	Elettrauto
16.	Responsabile gestione impianto bordo macchina
17.	Operatore/trice processo trasformazione mais in derivati
18.	Addetto macchine produzione articoli medicali in plastica
19.	Operatore/trice chimico/a nell'industria farmaceutica di base
20.	Operatore/trice agroalimentare delle industrie conserviere
21.	Aiuto cuoco/a catering
22.	Tecnico/a addetto/a alla schiumatura
23.	Operatore/trice grafico/a addetto/a alla pre stampa
24.	Stampatore/trice addetto/a alla macchina di stampa livello D1
25.	Impiegato/a amministrativo/a
26.	Addetto/a CAD abbigliamento
27.	Modellista di abbigliamento

#### 4. I REFERENZIALI FORMATIVI

A completamento dell'attività di analisi e rilevazione delle professioni "critiche" si è proceduto all'elaborazione del *referenziale formativo*, che rappresenta la traduzione in termini di percorso-processo di apprendimento di ciascun referenziale professionale entro la prospettiva formativa precedentemente illustrata. Il referenziale formativo è rappresentato dai referenziali professionali rielaborati in strumenti utili e coerenti con la gestione dei processi formativi. Esso si compone di due parti: *la descrizione di ciascuno degli ambiti professionali considerati, la descrizione delle figure professionali riferite al singolo ambito.*

Più in particolare, si tratta delle indicazioni che possono essere sottoposte agli organismi erogativi da parte della Regione affinché siano in grado di realizzare, in quello specifico ambito professionale, un percorso formativo coerente con la normativa in itinere nell'ambito della specifica figura professionale.

Per realizzare tale risultato, le figure sono state collocate ed arricchite entro un "Repertorio degli ambiti e delle figure professionali" contenente le qualifiche critiche con riferimento alle principali aree di attività (o compiti) che contraddistinguono tali entità. L'ambito professionale fa riferimento a un insieme di compiti-problemi comuni tra le diverse figure professionali possibili.

Sono stati introdotti i seguenti ambiti di riferimento:

1.	AGRICOLO E AMBIENTALE
2.	AGROALIMENTARE
3.	ARTIGIANATO ARTISTICO
4.	CHIMICO E BIOLOGICO
5.	COMMERCIALE E DELLE VENDITE
6.	EDILE
7.	ELETTRICO E ELETTRONICO
8.	ESTETICO
9.	GRAFICO E MULTIMEDIALE
10.	LEGNO E ARREDAMENTO
11.	MECCANICO
12.	SANITARIO
13.	SERVIZI ALL'IMPRESA
14.	SOCIALE
15.	SPETTACOLO
16.	TESSILE E MODA
17.	TURISTICO E ALBERGHIERO

Nel repertorio delle figure professionali realizzato, sono state indicate le *figure professionali polivalenti*, e successivamente quelle delle *figure professionali di indirizzo*, su cui la comunità professionale può articolarsi, con specificazione di quelle considerate critiche dai testimoni privilegiati intervistati nel corso del lavoro di ricerca.

Per quanto concerne l'*ambito professionale*, il referenziale formativo prevede le seguenti voci.

- *Descrizione dell'ambito professionale*  
Si tratta della interpretazione della natura dell'ambito professionale nella prospettiva formativa, ovvero del contributo che tale ambito fornisce ad un percorso di istruzione e formazione professionale ad un tempo, educativo, culturale e professionale. Ciò in riferimento alla peculiare cultura del settore, alle pratiche professionali, ai processi di lavoro, ai contesti in cui si riscontrano le maggiori presenze professionali riferite all'ambito stesso. Accanto a ciò, vengono delimitati gli spazi dell'ambito individuando le categorie professionali ivi presenti, ed il percorso formativo possibile con specificazione dei livelli di continuità verticale.
- *Mappa delle figure professionali previste*  
Si tratta dell'elenco delle figure previste nell'ambito della stessa comunità professionale, distinte secondo i tre livelli propri del sistema di istruzione e formazione professionale: *qualifica, diploma e diploma superiore*. Tali figure sono specificate in polivalenti, che condividono un'area di compiti, e di indirizzo che ne rappresentano particolari specificazioni con propri compiti aggiuntivi. La figura polivalente rappresenta la denominazione di base del titolo mirato al termine del percorso, da attribuire al percorso in fase iniziale, ovvero nel momento della scelta della persona ma anche della registrazione dell'azione formativa negli elenchi dell'Ente finanziatore. Tale denominazione prevede di norma la scelta della figura professionale di indirizzo (anche se può essere fatta un'opzione preferenziale sia da parte dell'allievo sia da parte dell'organismo formativo), che si articolerà solo a partire dal secondo anno. La denominazione relativa alle figure professionali di qualifica è stata resa con le espressioni "operatore/trice" ed "addetto/a, per quelle di diploma è "tecnico", e infine per quelle di diploma superiore è "tecnico superiore". È peraltro possibile che la qualifica mantenga la denominazione polivalente, senza necessariamente specificarsi in una figura professionale mirata, quando si intenda formare una figura con maggiore polivalenza. Non siamo quindi di fronte ad una struttura specialistica e frantumata, bensì ad una interpretazione formativa e nel contempo educativa dell'universo delle attività di lavoro compatibili con il percorso di qualifica di istruzione e formazione professionale. Entro le figure specifiche si collocano - e vengono adeguatamente evidenziate - le figure critiche, indicate come tali dai testimoni privilegiati intervistati nel corso del lavoro di elaborazione dei referenziali professionali.

Per quanto concerne ogni specifica *figura professionale* (con particolare riferimento a quelle indicate come *critiche* dai testimoni privilegiati), il referenziale formativo prevede le seguenti voci:

- *Descrizione*  
Si tratta della specificazione - in termini narrativi ed in forma sintetica - degli elementi che consentono di identificare la figura professionale. Ciò comporta la descrizione - sempre sintetica - delle aree di compiti che gli sono solitamente attribuiti, dei contesti organizzativi e della

struttura di relazioni entro cui opera, dei processi che attiva e delle tecniche e tecnologie che adotta, con eventuale specificazione di elementi chiave della relativa professionalità.

- *Denominazioni equivalenti e codifica*

Si specificano le denominazioni che si ritengono comprese in quella della figura professionale indicata. Esse sono da ricavare dai vari repertori (Ministero del lavoro, Excelsior, ISFOL, OBNF, Regioni, norme di settore, ecc.). Rispetto al repertorio ISTAT, si indicano le codifiche corrispondenti in riferimento alla figura indicata.

- *Collocazione organizzativa*

Vengono precisate le differenti modalità in cui tale figura si riscontra nelle organizzazioni di lavoro, al fine di fornire un ulteriore elemento utile per coloro che dovranno gestire i percorsi formativi veri e propri.

- *Attività / compiti prevalenti e loro specificazione*

Si tratta del ventaglio dei compiti che sono specifici alla figura professionale. Essi vanno *aggiunti* ai compiti indicati per la figura polivalente, ovvero comuni a tutte le figure appartenenti all'ambito professionale e che quindi vanno a comporre il profilo finale di competenze del titolare. L'espressione "minimi" è da evitare perché porta con sé un carattere negativo di natura riduttiva; nella gestione concreta del percorso formativo vi è lo spazio per elevare il numero ed il livello dei compiti previsti, ma ciò accadrà in sede di valutazione e certificazione.

- *Standard formativi minimi relativi alle competenze professionali*

Sono costituiti dalle conoscenze e dalle abilità relative alla specifica figura professionale, che debbono essere intese come "obiettivi specifici di apprendimento" che l'allievo deve acquisire entro la fine del triennio; questi si aggiungono agli standard formativi minimi relativi alle competenze di base. Tutti tali obiettivi specifici vanno gestiti non in chiave di didattica disciplinare, bensì all'interno di unità di apprendimento, interdisciplinari e disciplinari, orientate a compiti reali.

- *Orientamenti per la qualità dell'attività professionale*

Tali orientamenti rappresentano i fattori che favoriscono il successo della attività professionale dell'allievo formato e, in quanto tali, consentono di fornire indicazioni circa le cosiddette "competenze chiave" connesse all'analisi e allo sviluppo delle risorse umane nelle organizzazioni di lavoro. In altri termini, gli orientamenti per la qualità costituiscono il riferimento prioritario per validare la qualità dell'azione formativa ovvero l'affidabilità dei titolari del ruolo nell'affrontare in modo adeguato i compiti/problemi affidati.

Di seguito si riporta la struttura del "Repertorio degli ambiti e delle figure professionali", in evidenza l'elenco delle figure professionali critiche.

Per ognuna delle figure professionali critiche a livello di qualifica FP sono state elaborate le "Indicazioni per la formazione". Si tratta di una proposta, e non di un ordinamento, poiché occorre che le *équipes* dei formatori sappiano adeguare tali strumenti alla specifica realtà degli utenti e del contesto in cui si svolge la specifica azione formativa.

Elenco delle figure professionali critiche del settore industriale collocate entro la mappa degli ambiti e delle figure professionali; sono riportate in corsivo quelle ulteriori proposte (livello di qualifica di IFP).

AMBITO	FIGURA POLIVALENTE	FIGURE PROFESSIONALI	FIGURE CRITICHE
AGROALIMENTARE	Operatore dell'alimentazione	Addetto alla trasformazione degli alimenti	Operatore agroalimentare industrie conserviere
	Operatore della ristorazione	Commis di cucina <i>Addetto di sala e bar</i> <i>Addetto alla panificazione e pasticceria</i>	Aiuto cuoco catering
CHIMICO E BIOLOGICO	Operatore chimico e biologico	Operatore chimico alimentare	Operatore di processo Operatore processo trasformazione mais in derivati
		Operatore chimico materie plastiche	Addetto macchine produzione articoli medicali plastica
ELETTRICO ED ELETTRONICO	Operatore elettrico ed elettronico	Installatore e manutentore di impianti civili e industriali	Manutentore e installatore di impianti elettrici industriali Elettrauto
		<i>Manutentore manutentore di impianti di automazione industriale</i> <i>Montatore manutentore di sistemi elettronici</i> <i>Installatore manutentore di personal computer e reti</i>	Responsabile gestione impianto bordo macchina
GRAFICO E MULTIMEDIALE	Operatore grafico	Prestampatore	Operatore grafico addetto alla pre stampa
		Stampatore offset <i>Addetto alla progettazione</i> <i>Addetto ai pre-media</i> <i>Legatore</i>	Stampatore macchina stampa livello D1
MECCANICO	Operatore meccanico	Costruttore alle macchine utensili	Tornitore alla macchina a controllo numerico Operatore macchine lavorazione su lamiera
		Montatore manutentore <i>Saldocarpentiere</i> <i>Termoidraulico</i> <i>Manutentore sistemi meccanici ed elettronici dell'autoveicolo</i>	Manutentore meccanico Capoturno formatura Responsabile collaudo finale
SERVIZI ALL'IMPRESA	Operatore dei servizi di impresa	Addetto alla contabilità Addetto alla segreteria	Impiegato/a
TESSILE E MODA	Operatore dell'abbigliamento	Addetto alle confezioni industriali Confezionista modellista su CAD	Modellista abbigliamento Addetto CAD abbigliamento

L'utilizzo di questi strumenti richiede nei formatori l'atteggiamento professionale della progettazione, della creatività e dell'autonomia. Ciò significa innanzitutto perseguire una visione unitaria della cultura a partire dall'esperienza evitando la meccanica trascrizione degli obiettivi generali del processo formativo e degli obiettivi specifici di apprendimento in chiave di didattica disciplinare. Al contrario, i formatori si impegnano a mirare l'azione educativa in riferimento ad *obiettivi formativi* significativi e motivanti per gli allievi, nella forma dei *Piani Personalizzati degli Studi* che ogni gruppo docente è chiamato a realizzare strutturandoli in *Unità di Apprendimento*. Questo comprende l'adozione del *Portfolio delle competenze individuali*, in cui si riporta il contributo dei diversi soggetti coinvolti oltre ad allievi e formatori (famiglia, imprese, enti ed associazioni) in grado di documentare concretamente i progressi dell'allievo e la storia del suo impegno, evidenziandone le competenze acquisite ed inoltre il loro valore in termini di crediti formativi.

#### BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AJELLO A.M. (cur.), *La competenza*, Il Mulino, Bologna, 2002.
- AJELLO A.M., MEGHNAGI S. (cur.), *La competenza tra flessibilità e specializzazione*, Franco Angeli, Milano, 1998.
- BAGNASCO A.; PISELLI F.; PIZZORNO; TRIGILIA C.; *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- BERTAGNA G., *Verso i nuovi piani di studio*, in: *Annali dell'istruzione, numero speciale Stati Generali dicembre 2001*, Le Monnier, 1-2, 2001, 246-277.
- BOCCA G., *Pedagogia del lavoro. Itinerari*, La Scuola, Brescia, 1998.
- BOLDIZZONI D.; MANZOLINI L. (cur.), *Creare valore con le risorse umane. La forma dei nuovi paradigmi nella direzione del personale*, Guerini & Associati, Milano, 2000.
- CEPOLLARO G., (cur.), *Competenze e formazione*, Guerini & Associati, Milano, 2001.
- CHIOSSO G., *Personalizzazione dei percorsi e qualità della scuola*, «Nuova Secondaria», 7, 2002, 13-18.
- GARDNER H., *Intelligenze multiple*, Anabasi, Milano, 1994.
- GENTILE G., *La risorsa umana: un potenziale pressoché illimitato*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- ISFOL, *Unità capitalizzabili e crediti formativi. Metodologie e strumenti di lavoro*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- ISFOL, *La personalizzazione dei percorsi di apprendimento e di insegnamento*, Franco Angeli, Milano, 2001.
- LANZAVECCHIA G., *Il lavoro di domani. Dal taylorismo al neoartigianato*, Ediesse, Roma, 1996.
- LE BOTERF G., *L'ingénierie des compétences*, Éditions d'Organisation, Paris, 1998.
- LE BOTERF G., *Construire les compétences individuelles et collectives*, Editions d'Organisation, Paris, 2000.
- LIPARI D., *Logiche di azione formativa nelle organizzazioni*, Guerini & Associati, Milano, 2002.
- MAGGI, B., *La formazione: concezioni a confronto*, Etas, Milano, 1991.
- MEZIRROW J., *Apprendimento e trasformazione*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2003.
- MONASTA, A., *Mestiere: progettista di formazione*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1997.
- MONTEDORO C. (cur.), *Dalla pratica alla teoria per la formazione: un percorso di ricerca epistemologica*, Franco Angeli, Milano, 2000.
- MORGAN G., *Images: le metafore dell'organizzazione*, Franco Angeli, Milano, 1999.
- MORIN E., *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2000.

- NICOLI D., *Il nuovo percorso dell'istruzione e della formazione professionale*, «Professionalità», 2003, 75, XI-XXI.
- PELLERAY M., *Educare. Manuale di pedagogia come scienza pratico-progettuale*, LAS, Roma, 1999.
- PONTECORVO C.; AJELLO A.M.; ZUCCHERMAGLIO C., *I contesti sociali dell'apprendimento. Acquisire conoscenze a scuola, nel lavoro, nella vita quotidiana*, LED, Milano, 1995.
- PRANDSTRALLER G.P. (cur.), *Guardare alle professioni*, Franco Angeli, Milano, 1997.
- STERNBERG R.J., *Stili di pensiero. Differenze individuali nell'apprendimento e nella soluzione di problemi*, Erickson, Trento, 1998.
- TROMBETTA C.; ROSIELLO L., *La ricerca-azione. Il modello di Kurt Lewin e le sue applicazioni*, Erickson, Trento, 2001.
- VALZAN A., *Interdisciplinarité & situations d'apprentissage*, Hachette Education, Paris, 2003.



## **Il 38° Rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese. Istruzione e lavoro in una società in assestamento.**

RENATO MION<sup>1</sup>

Anche quest'anno il CENSIS<sup>2</sup> ha offerto la sua radiografia dell'Italia, che nel suo complesso risulta largamente condivisibile. La sua diagnosi forse meno immaginifica del suo solito, meno riassumibile in uno slogan accattivante, è pur sempre ricca di intuizioni brillanti, di seducente intelligenza, di inedite riflessioni.

La novità più interessante del 38° Rapporto<sup>3</sup>, quella destinata a far più discutere non sta tanto nella diagnosi, quanto nella terapia.

Per indicare la sua ricetta, De Rita parte dall'osservazione dei sintomi emergenti dalla realtà. L'esame obiettivo presenta un fenomeno curioso: gli eventi drammatici dell'anno, enfatizzati e iterati ossessivamente da TV e giornali, hanno lasciato solo tracce "labili e transeunti" nel corpo sociale della nazione. L'Italia si è ormai assestata nelle sue originali caratteristiche. Vive in un eterno presente, rimuovendo la memoria del suo passato, anche prossimo, così come respinge l'angoscia di spiare il suo futuro. Di fronte a questa situazione, le sue classi dirigenti si ostinano nella tentazione che il sociologo chiama del "pensiero in alto" e del "pensiero dell'intero".

La politica continua a lanciare parole d'ordine, messaggi retorici e inefficaci, un volontarismo che non riesce a scaldare l'emotività degli italiani, che li lascia indifferenti, se non irritati e aggressivi. In forma più pragmatica

---

<sup>1</sup> Docente ordinario nell'Istituto di Sociologia della Facoltà di Scienze dell'Educazione dell'Università Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali.

<sup>3</sup> CENSIS; *38° Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2004*, Franco Angeli, Milano, 2004, pp. 735.

De Rita si lancia in un'operazione di ricupero per stimolare "l'impegno collettivo di autorganizzazione della nostra società". Prendiamo atto, osserva, che i caratteri fondamentali dell'Italia, dalla forza del sommerso a quella della piccola impresa, dal localismo all'individualismo, sono "le componenti naturali del sistema e che solo coltivandole più che combattendole, questa società può essere capita e governata". Una terapia che si conclude con l'auspicio fatto dallo stesso sociologo che "il popolo saggio sappia badare a se stesso", quasi a dire che le classi dirigenti del nostro Paese si trasformino in "classi accompagnanti", capaci di autorganizzarsi.

Il richiamo al realismo, alla specificità del caso italiano contro tutte le proposte di importazione, da quella americana a quella dell'Europa Centro-Settentrionale, è certamente un punto di merito che gli va riconosciuto ed apprezzato. Lascia più perplessi invece la ritrosia a identificare un obiettivo forte per la società italiana, a indicarle un traguardo e i mezzi per raggiungerlo.

## 1. L'ISTANTANEA 2004 DEGLI ITALIANI ALLO SPECCHIO

Sfiduciati in politica, attratti più dai temi veri che dai *leaders*, parsimoniosi nelle spese, interessati alla qualità dei servizi sociali, alla genetica e alle sfide bioetiche, in corsa – chi può – verso il mattone. Attratti dalla tranquilla vita di provincia e meno ossessionati dalla sicurezza, nonostante la crescita del crimine. Diffidenti verso il federalismo, desiderosi di *welfare*. Ma anche pronti, se possono, a evadere il fisco. Eccoli, gli italiani, popolo che ha rinunciato a guardare al futuro, ma vive il quotidiano senza cadere in depressione. È il grande affresco del CENSIS, che emerge dalle 735 pagine di analisi e dalle centinaia di tabelle del 38° Rapporto sulla situazione sociale del Paese.

Più realisti e sfiduciati, "gli italiani – dice De Rita – stanno consapevolmente smontando l'idea della politica identificata in singoli leaders; all'attribuzione di fiducia incondizionata preferiscono un legame funzionale al soddisfacimento di specifiche aree di interesse". Un pragmatismo disilluso che arriva con gli anni, visto che "i giovani appaiono fiduciosi sia nella classe dirigente che nella possibilità di determinare con il voto il futuro del Paese".

Il nostro appare un Paese che non si emoziona, che "non si fa coinvolgere". Gli eventi del 2004 – federalismo, Statuto delle Regioni, elezioni d'Europa, Costituzione dell'Europa, allargamento a Est, il tema del declino, il cambio di comando a Mediobanca, la crisi dei corpi intermedi come il sindacato, la riforma della scuola, la preoccupazione per i consumi sull'orlo del tracollo, il fisco e i tagli, i rapimenti e le uccisioni degli italiani in Iraq, la crudezza delle immagini televisive, i pericoli per il terrorismo in Italia, i lutti collettivi, l'allarme sui consumi – per De Rita "non lasceranno alcuna traccia nella struttura della società italiana".

Altri sono gli snodi che terranno banco nei prossimi anni. Uno è il "ritorno del sacro ancorché degradato", per l'irrompere in una società secola-

rizzata dei richiami alla guerra santa dei fondamentalisti islamici. Per qualche decennio la nostra cultura e la nostra psiche collettiva avevano rimosso la dimensione del sacro, con lo snobismo di dichiararlo morto insieme alla morte di Dio, dell'eternità, della speranza ultraterrena. Poi nell'ultimo anno esso ci è rientrato dentro, con una successione di morti in guerra, rapimenti, assassini ritualizzati e no, atrocità televisive e fotografiche che fanno un po' da colonna emotiva ad una riproposta del fondamentalismo religioso, alla scelta della violenza come arma, al totale disprezzo del primato della persona umana. Il secondo è il "disagio etico causato dalla sempre più orgogliosa artificialità e autoreferenzialità di tecnica e diritto". Terzo snodo, "la crisi della dimensione temporale della vita collettiva e la crescita di importanza della dimensione spaziale: viviamo nel presente, e per un Paese che ha sempre avuto senso storico, ciò significa perdere la tensione al futuro" e dimenticare pericolosamente la propria storia.

Sta maturando infine in Italia una "dura dialettica fra chi approccia la realtà con strumenti valoriali e chi invece ritiene primaria la libertà da ogni condizionamento valoriale".

Cresce la "cultura borghigiana", perché nelle città piccole il lavoro è a un quarto d'ora da casa e le abitazioni costano meno. Nelle grandi città invece la vita è sempre più difficile: Torino e Napoli sono agli ultimi posti per soddisfazione degli abitanti, mentre a Roma se non c'è grande soddisfazione non c'è nemmeno voglia di fuga. L'alimentazione poi tende a essere più sana, o almeno si privilegiano i prodotti tipici. La salute è considerata importante, soprattutto se declinata nell'assistenza agli anziani e nella ricerca dell'aiuto dai servizi pubblici, specialmente là dove l'emergenza si aprirà con l'indebolirsi delle reti familiari. È la rivincita dell'essenziale.

In calo la voglia di federalismo: c'è più interesse per Stato e Provincia, si abbassa il gradimento per le Regioni, mentre si è più disponibili ad accrescere il potere degli Enti locali. Dal 2001 al 2004 la percentuale di italiani che vuole dare più potere alle Regioni si è ridotta dal 39% al 27,5%, quella che vuole accrescere il potere degli Enti locali è salita dal 27,7% al 28,9%, mentre i sostenitori dello Stato centrale sono aumentati dal 33,3% al 43,6%.

Sono vari i fenomeni che hanno caratterizzato in senso negativo gli ultimi anni del nuovo regionalismo italiano. Primo tra tutti, i riflettori sempre più accesi sulle istituzioni regionali.

Seguono la contrapposizione tra Consigli e Giunte, il sindacalismo istituzionale, la "vertenzialità" Stato-Regioni. Gli Enti locali non vengono più percepiti come macchine burocratiche inutili bensì sono considerati organismi territoriali importanti.

Se questa è in rapida sintesi l'idea che De Rita offre dell'Italia alla presentazione del 38° Rapporto, non meno diversa è la fotografia dell'Italia, scattata dall'EURISPES<sup>4</sup> nel suo 17° Rapporto Italia 2005, che nelle parole del suo Direttore Fara viene definita "alla ricerca di un progetto": "un Paese

<sup>4</sup> EURISPES, *Rapporto Italia 2005*, Roma, Eurispes, 2005, pp. 1296.

confuso e abulico, schiacciato sul presente, incapace di proiettarsi nel futuro, di prolungare lo sguardo oltre l'arrangiarsi giornaliero e di lanciare il cuore oltre l'ostacolo"; dove si assiste al ritorno di pericolose forme di disuguaglianza sociale, economica e culturale, "la povertà in giacca e cravatta". Le due conclusioni non sono molto diverse.

## **2. MODELLI SOCIALI IN TRASFORMAZIONE**

### **2.1. Il declino del postfordismo**

L'occupazione continua a crescere afferma il CENSIS: i primi sei mesi del 2004 si chiudono con l'ennesimo risultato positivo: 163 mila occupati in più rispetto ai primi due trimestri del 2003 (+0,7%) e un'ulteriore riduzione del tasso di disoccupazione, giunto a quota 7,9%. Ma una strana alchimia dei processi socioeconomici mette insieme stagnazione economica e crescita occupazionale. Infatti l'incremento si è avuto soprattutto in alcune tipologie di lavoro a basso contenuto professionale: basti solo pensare che degli oltre 700 mila nuovi posti di lavoro prodotti tra 2001 e 2003, ben il 27,5% (più di 190mila) sono stati creati nell'ambito dei servizi domestici presso le famiglie, e il 13,4% (circa 95mila) nel settore delle costruzioni. La perdita di valore del lavoro sembra affondare le proprie radici in un fenomeno più profondo e strutturale, che chiama in causa le modalità organizzative del lavoro e il suo sistema di competenze.

Dall'EURISPES esse vengono identificate in quella apertura alla flessibilità, per cui i giovani sono sull'orlo di una crisi di nervi. Infatti circa la metà della nuova occupazione, in gran parte giovanile, è atipica e precaria. L'incertezza del posto di lavoro è lamentata dalla stragrande maggioranza dei lavoratori "atipici" (73,1%). Ben il 68,6% di essi ritiene insoddisfatto il proprio contratto, mentre il 72,3% ritiene di non essere garantito in materia di tutele sociali.

### **2.2. Flessibilità e futuro nelle attese dei giovani**

Dall'introduzione della legge Biagi, ben 61 collaboratori coordinati e continuativi su 100, anziché accedere ad una maggiore stabilità contrattuale, sono diventati "lavoratori a progetto".

La flessibilità incide anche sulla capacità di progettare il proprio futuro: il 71,3% dei lavoratori afferma che il fatto di essere un "atipico" ha condizionato negativamente la possibilità di comprare una casa ricorrendo ad un mutuo. Una parte estremamente maggioritaria dei lavoratori atipici lavora per un solo datore di lavoro e svolge la propria attività presso la sede dell'azienda per cui lavora, dove è tenuto a recarsi quotidianamente. Lungi dal caratterizzare una fase temporanea della propria vita lavorativa, l'atipicità è per la maggior parte dei collaboratori una condizione che dura da molto tempo, senza riuscire a sfociare in un rapporto di lavoro stabile.

L'anomalia del lavoro atipico o della modalità di ricorso alle diverse forme di lavoro non standard sta proprio in questo *modus operandi*, che, se da una parte consente all'azienda di continuare ad avvalersi di una risorsa già "collaudata", senza dover pagare i costi aggiuntivi derivanti dalla stabilizzazione, dall'altra impedisce al collaboratore di godere dei diritti spettanti ad un lavoratore che svolge un lavoro di tipo dipendente, intrappolandolo in una condizione di precarietà, lavorativa ed esistenziale.

"Il lavoratore a tempo determinato comincia a diventare una metafora del nostro Paese. L'Italia dei lavoratori a progetto è, paradossalmente, un Paese senza un progetto, continua Fara, il carattere transitorio ed instabile dei rapporti di lavoro ha messo in crisi il modello flessibile, rendendo estremamente difficile l'accumulazione di esperienze e competenze trasferibili e organizzabili in una prospettiva di carriera". La frammentarietà dei percorsi lavorativi consente un'identità professionale del tutto provvisoria e l'individuo si trova sempre più spesso nella condizione di ricominciare ogni volta da capo.

### **2.3. La voglia di "vivere altrimenti"**

Il "vivere altrimenti" è una costellazione di comportamenti, che rilegge e rimodula luoghi, eventi e risorse piegandoli alle nuove priorità di benessere. Nella vita quotidiana la spinta conviviale è forte, non solo nella produzione e nello scambio dei beni del terzo settore e del volontariato o nel diffuso altruismo spontaneo, ma anche nella fruizione del tempo libero; infatti, ben l'85% definisce la domenica come il tempo delle relazioni, mentre la propria abitazione, vero perno della vita domenicale, non è mai percepita come una tana da difendere o dove isolarsi, ma come il luogo di incontro per la famiglia, i parenti e gli amici (70,4%).

Ma qui sta il cuore del nuovo paradosso del sociale italiano: mentre i cittadini scoprono un benessere postconsumista e misurato, mentre sul territorio si espande la creazione di relazioni, si va stemperando il gusto per il futuro e, nei fatti, si va installando una traiettoria di mediocrità nelle aspettative su cui pesa il ridotto incentivo a sfidarsi per il futuro.

### **2.4. Le divaricazioni generazionali**

I rapporti generazionali assumono forme e caratteristiche inedite, confermando un'estraneità tanto più intensa quanto più si allarga il divario d'età. Basti pensare che alla domanda "da chi si sente più distante" la quota di quanti si dichiarano lontani da persone di un'altra generazione è del 40,6%, nettamente superiore alla distanza percepita rispetto alle altre etnie (circa 30%), alle altre classi sociali (20,7%) e a persone dell'altro sesso (9,2%). Inoltre dal 1996 la quota registra un aumento di oltre 4 punti percentuali con picchi quasi del 10% per i giovani fino a 24 anni e gli *over* sessantacinquenni.

Tecnologia, *media* e immigrazione, tre volani della modernizzazione, sono gli ambiti in cui la diversità dei percorsi di vita nella quotidianità

emerge in modo più marcato. Gli anziani non accedono ad Internet perché non lo conoscono, non hanno le competenze tecniche e comunque non sono interessati ai contenuti che propone. Una indagine del CENSIS del 2004 dimostra infatti che gli *over* sessantacinquenni usano il personal computer nel 16,3% dei casi e navigano in Internet nell'11,8% mentre per la classe di età più giovane l'utilizzo raggiunge quote del 72% per il PC e circa del 63% per Internet. Il divario tra le generazioni è evidente, non solo in termini di utenza attuale ma anche con riferimento al *trend* degli ultimi quattro anni.

All'interno del mondo del lavoro, inoltre, la flessibilità e la frammentazione delle forme contrattuali da un lato, la globalizzazione dei mercati dall'altro collocano i giovani di oggi in uno scenario completamente diverso rispetto a quello dei decenni precedenti.

La diversità di interessi tra giovani e anziani si manifesta anche nel rapporto con la politica e nella rappresentanza. Secondo una recente indagine del CENSIS i giovani appaiono fiduciosi, sia nella classe dirigente che nella possibilità di determinare con il voto il futuro del Paese; man mano che si va avanti con gli anni, invece, prevale una visione meno ottimistica caratterizzata prevalentemente dal senso di delusione per l'accumulo di speranze disattese. Le motivazioni al voto vedono gli anziani spinti dal senso del dovere (50,4% a fronte del 34,6% dei giovani) mentre i più giovani dal desiderio di partecipazione (53,8% contro circa il 40% per gli adulti e il 27,3% per gli anziani).

## **2.5. Le paure di fondo**

Assistiamo infine ad una diminuita percezione dell'insicurezza, ma ad una aumentata paura del terrorismo e della guerra e della preoccupante situazione economica.

Vi è un'inversione di tendenza, rileva il CENSIS, nell'atteggiamento degli italiani verso la criminalità. Fino a qualche anno fa si poteva parlare di un Paese in cui la paura e il dato emotivo superavano di gran lunga la dimensione reale dei problemi, nel 2004 il livello di criminalità sembra essersi ridotto e di conseguenza anche la domanda di sicurezza. In Italia la preoccupazione per la sicurezza si colloca al di sotto della media europea (26%): solo il 23% degli italiani ritiene che la criminalità sia il problema principale per il nostro Paese, mentre sono considerati prioritari problemi di natura economica, come l'inflazione, la disoccupazione e la situazione economica generale. Inoltre, rispetto alla precedente indagine del 2003 sullo stesso argomento gli individui convinti che la criminalità rappresenti il principale problema sono diminuiti dal 28% al 23%. Paradossalmente, il declino della tensione si verifica proprio mentre, stando ai dati sulle denunce dei reati, si assiste a un aumento della criminalità, in particolare di quella predatoria.

Ma dal CENSIS sui temi della sicurezza emerge anche nell'immaginario collettivo la crescente rilevanza della paura di guerra, terrorismo e criminalità organizzata, condivisa anche dall'EURISPES, che vi aggiunge però la paura di perdere il proprio lavoro. Gli attacchi terroristici, che nel 2001

erano indicati dall'80,1% degli italiani come uno degli eventi più temuti, secondi solo alla criminalità organizzata, sono citati nel 2003 da una quota ancora superiore, pari all'82,5%, mentre la guerra, temuta nel 2001 dal 76,8% degli intervistati, viene indicata oggi dall'84,7%, assumendo a sua volta la seconda posizione in una ipotetica graduatoria delle paure.

### **3. PROCESSI FORMATIVI IN FASE DI COMPLESSIFICAZIONE**

#### **3.1. La liceizzazione delle scelte scolastiche**

La scelta della scuola secondaria di secondo grado si orienta sempre più verso i Licei a discapito dell'istruzione tecnica: quest'ultima è stata colpita da un tendenziale decremento di studenti (-7,3% tra l'a.s. 1993-94 e l'a.s. 2003-2004). Con la progressiva affermazione del nuovo sistema dei Licei dall'anno scolastico 2001-2002, sia il Liceo classico (+4,7%), sia quello scientifico (+6,2%) ed infine, quello artistico (+3,3%) hanno avuto un incremento di iscrizioni al primo anno nelle scuole statali, che ha interessato trasversalmente tutte le ripartizioni geografiche del Paese. Anche per gli Istituti d'arte ed ex Istituti magistrali (oramai convertiti in Licei sociopsicopedagogici o linguistici) le frequenze al primo anno registrarono andamenti sostanzialmente analoghi.

L'anno scolastico 1999-2000 ha rappresentato una sorta di spartiacque nella distribuzione dell'utenza studentesca della scuola secondaria superiore. In tale data si è registrato un sensibile incremento della capacità di attrazione dell'istruzione di tipo liceale con particolare riguardo a Licei scientifici e linguistici. Si passa, infatti, dal 19,0% dell'anno scolastico 1994-95 al 20,2% nell'anno scolastico 1999-2000, quota successivamente riconfermata e superata a fine periodo (20,7%). Andamento pressoché analogo è quello dei Licei classici che in corrispondenza dell'anno scolastico 1999-2000 sfiorano quota 10,0% (9,7% per la precisione) stabilizzandosi oltre il 9,0% a fine periodo.

Sono, invece, gli Istituti tecnici ad essere interessati da un costante progressivo decremento nel corso dell'intera serie storica, che li porta dalla quota massima del 44,4% di studenti ad inizio periodo a quella di 36,7% a fine periodo. L'istruzione tecnica infatti ha riportato una sensibile contrazione delle iscrizioni al primo anno (-3,8%) in concomitanza con la riforma Moratti, probabilmente a causa dell'incertezza sul futuro degli Istituti tecnici quando si dibatteva circa il secondo canale della istruzione-formazione professionale. In corrispondenza però dell'estensione dell'obbligo scolastico negli istituti professionali si registra a livello nazionale una variazione pari al +15,4% che sale fino al +23,5% nelle aree del Nord Ovest.

#### **3.2. La scuola e la formazione professionale**

Con i suoi 8.895.211 alunni la scuola italiana nel suo complesso vede crescere, nell'anno scolastico 2003-2004, il volume complessivo di utenza.

Per la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la secondaria di I grado, rispetto all'anno precedente i dati provvisori forniti dal MIUR evidenziano una crescita inferiore all'unità. Nelle scuole secondarie di II grado, invece, si riscontra nel periodo considerato un incremento pari al +2,7%, conseguenza dell'effetto onda provocato dall'apprezzabile crescita di iscrizioni al primo anno, verificatasi sia nel 2001 (+4,2%) sia nel 2002 (+3,5%) e destinato, comunque, a ridimensionarsi in futuro, se si considera che già nel 2003 le iscrizioni al primo anno hanno subito un decremento pari a -3,3%.

Altro fenomeno degno di nota è l'incremento di iscrizioni al primo anno che dovrebbe essersi verificato nelle scuole primarie (+5,5%), probabilmente collegato ai fenomeni migratori e alla crescente presenza nelle scuole di alunni con cittadinanza non italiana, ma anche alla sperimentazione dell'anticipo dell'ingresso a cinque anni e mezzo.

Per quanto riguarda il comparto statale dell'offerta di istruzione scolastica, nell'anno scolastico 2003-2004 non si sono verificate dinamiche differenti da quelle dell'anno precedente, consolidandosi così nel suo assetto globale. Uniche variazioni sensibili sono l'incremento del numero di iscritti alla scuola dell'infanzia (+1,2%) ed ancor di più delle iscrizioni al primo anno della scuola primaria (+5,2%).

Nell'anno 2004-2005, le stime sui dati strutturali della scuola statale, relativi al numero dei frequentanti, segnalano un andamento negativo per tutti i livelli di istruzione ad eccezione delle scuole secondarie di II grado (+2,1% di alunni totali), ed un appannamento della capacità di attrazione delle scuole statali primarie e secondarie di I grado, come testimoniato dalla contrazione di iscritti al primo anno (rispettivamente -2,8% e -3,8%).

Il rapporto alunni per classe, sostanzialmente stabile nel tempo su valori che vanno da circa 18 alunni per classe della scuola primaria ai circa 23 della scuola dell'infanzia, registra comunque una tendenza all'aumento nella scuola secondaria di I grado e, soprattutto nella scuola secondaria di II grado: in particolare, si passa dai 21,4 studenti per classe del 2002-2003 ai 21,7 dell'anno successivo. Per l'anno scolastico in corso, i dati disponibili segnalano un possibile ulteriore incremento, superando la quota di 22 alunni per classe (22,1).

I tassi di scolarità delle leve giovanili in età corrispondente confermano per l'anno 2003-2004 il *trend* positivo registratosi negli ultimi anni.

Se la piena scolarità è ormai diffusa in tutto il ciclo dell'obbligo, anche nella secondaria di II grado il *trend* crescente sembra essere confermato e addirittura rafforzato: il valore dell'indicatore passa, infatti, dal 91,5% del 2002-2003 al 94% dell'anno successivo.

L'incidenza degli alunni di cittadinanza non italiana continua nella sua fase ascendente, passando dal 3,0% del 2002-2003 al 3,5% del 2003-2004 e quasi raddoppiando nell'arco di quattro anni (0,8% nel 2000-2001). Si tratta di un fenomeno presente prevalentemente nell'istruzione obbligatoria (scuola primaria e scuola secondaria di I grado: 4,5% e 4,0% rispettivamente), mentre nel secondo ciclo di istruzione sfiora i due punti percentuali (1,9%).

Gli indicatori di successo scolastico indicano un incremento nel 2003 rispetto all'anno precedente del tasso di diploma che passa da 77,2% a 78,6%, come pure del tasso di passaggio all'università, che nel biennio 2002-2004 si è incrementato di oltre 3 punti percentuali, variando da 72,7% a 75,9%.

*L'orientamento delle scelte* conferma la maggiore inclinazione, già rilevata negli anni passati, di famiglie e studenti verso la filiera liceale. Ciò nonostante la maggioranza degli studenti risulta ancora, al 2003-2004, prevalentemente orientata ad una cultura tecnico-professionale, sia che si considerino le scuole nel loro complesso (58,1%) o appartenenti al solo comparto statale (57,6%).

Considerando la distribuzione degli *studenti per tipo di istruzione e Regione* nell'anno scolastico 2003-2004, la prevalenza delle scelte è orientata all'istruzione tecnica nel Nord Italia, con un blocco di Regioni quali Lombardia, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, dove l'incidenza della filiera tecnica oscilla tra il 36,3% ed il 41,6% del totale degli studenti; in queste stesse Regioni, la quota di iscritti all'istruzione professionale è sempre superiore alla media nazionale.

L'istruzione liceale risulta prevalente nel Centro-Sud (Lazio, Abruzzo, Molise, Campania) con quote percentuali che oscillano tra il 40,2% ed il 43,9%, nettamente superiori alla media nazionale che è del 37,1%. Anche al Sud Italia, comunque, vi sono Regioni che vedono prevalere i percorsi tecnici su quelli liceali, come nel caso della Puglia (37,4% di iscritti ai tecnici e 35,3% di iscritti ai Licei), della Basilicata (37% ai tecnici e 36% ai Licei) e soprattutto della Sardegna, dove si rileva un 41,1% di iscritti ai tecnici, a scapito però degli Istituti professionali, che raccolgono il 17,9% delle iscrizioni contro una media nazionale del 22,1%.

Al Centro Italia, si distingue lo scenario marchigiano, dove la forte cultura imprenditoriale ed industriale si rispecchia in una capacità di attrazione dei percorsi tecnico-professionali più vicina alle dinamiche delle Regioni settentrionali.

*Sul versante della formazione professionale*, il numero di iscritti a corsi di formazione professionale regionale iniziale e continua nel 2001-2002 hanno raggiunto il numero di 721.706 unità, dislocate per il 70,6% nelle Regioni settentrionali. Analogamente, i 45.649 corsi erogati nello stesso anno hanno avuto luogo per circa il 60,0% nella stessa area del Paese (58,9%) e solo per il 13,0% nelle Regioni meridionali.

### **3.3. Lavoro e professionalità**

Il 2004, a dire del CENSIS, è stato segnato da una significativa settentrionalizzazione della crescita occupazionale: nel Mezzogiorno, infatti, sia le forze di lavoro, sia gli occupati, anche con riferimento particolare alle donne, hanno segnato una flessione sensibile rispetto alle Regioni del Nord e del Centro.

Sullo sfondo di questi fenomeni e guardando all'andamento degli accessi nel mercato del lavoro, il 66% dei quali è avvenuto sulla base di formule

contrattuali flessibili, si ha la sensazione che dietro alla crescita occupazionale, si celi una netta situazione di ristagno sociale, per cui il 35,2% degli italiani ritiene di non essere cresciuto rispetto alla famiglia di origine sul versante economico, come confermano anche i tassi di permanenza delle famiglie all'interno delle stesse fasce di reddito.

L'EURISPES infatti approfondisce questo aspetto e presenta la distribuzione delle famiglie italiane per classi di reddito secondo questi dati:

- il 32.1% delle famiglie (pari a 6.933.100 nuclei) ha un reddito inferiore a 17.500 €
- il 18.5% (3.998.000 nuclei) tra 17.500 e 25.000 €
- il 19.5% (4.212.000 nuclei) tra 25.000 e 35.000 €
- il 29.9% (6.447.000 nuclei) superiore ai 35.000 €.

La maggiore sofferenza viene avvertita sul versante economico, dove a fronte di un 50,7% che reputa di essere cresciuto rispetto alla famiglia d'origine in quanto a reddito, vi è un 35,2% che sostiene sia rimasto invariato, ed un 14,1% che segnala un peggioramento delle proprie condizioni.

*L'evidente stagnazione dei processi di mobilità stride tuttavia con l'apparente dinamicità del nuovo lavoro che "si muove" sempre più, dal punto di vista:*

- contrattuale: nel 2003, la gran parte degli ingressi nel lavoro (66,1%) è avvenuta con formule contrattuali flessibili, vale a dire con contratti a tempo determinato (44,1%), formazione e lavoro e apprendistato (10,2%) e lavoro stagionale (11,8%), mentre solo il 33,9% degli avviamenti al lavoro è stato effettuato con contratti a tempo indeterminato;
- territoriale: a partire dalla seconda metà degli anni novanta si è assistito infatti ad un incremento progressivo delle emigrazioni dal Mezzogiorno verso le aree del Centro Nord. Il Sud del Paese ha subito un'emorragia di forze di lavoro nel 2001 di quasi 70mila unità, il che significa che in un solo anno ha perso a vantaggio del Centro Nord 3,4 abitanti ogni 1000.

## 7. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Se la nostra società ha "silenziosamente scelto di assestarsi sul suo ieri e sul suo altro ieri", non può tuttavia "acquattarsi" di fronte alle sfide che la provocano e che la pongono di fronte ad una chiara "crisi di orientamento". Essa ha perciò bisogno "non di roboanti guerre culturali, ma di una cultura più fine e realistica insieme, che la spinge a lavorare sulla crescita di buone competenze intermedie" e a cercare sempre più *percorsi viabili ed efficaci*:

- o rilanciando con forza una vitale reazione alla crisi, con caldi inviti alla riscossa a fare sistema, a fare squadra, a fare capitale umano, a fare innovazione. È l'opzione più gettonata nel dibattito, specialistico e no; ma è troppo carica di vuota retorica dove la gamma di proposte ha ormai poca spinta propulsiva;

- o riproponendo un'opzione netta di dinamica neoliberale, cioè uno sviluppo centrato sul primato della libertà dei comportamenti, della competizione di mercato, della concorrenza, della liberalizzazione e della privatizzazione. Ma è difficile sfuggire alla sensazione che tutto ciò finisca per coprire chiusure corporative e statalistiche. In sintesi non sembra ancora opzione credibile;
- o ricercando una logica di scelte valoriali forti, le sole ritenute capaci di rompere la spirale di un assestamento potenzialmente regressivo”.

Però nessuno di questi tre percorsi sembra soddisfare De Rita, che invece si avventura in una soluzione più operativamente pragmatica e quotidiana: “è più utile un impegno collettivo di autorganizzazione della nostra società, facendo fruttificare in modo interrelato le dinamiche dell'altroieri, di ieri e di oggi. È una sfida di autorganizzazione, per fronteggiare le complesse sfide dell'oggi e del futuro prossimo. Ambizione troppo arrischiata? Forse, ma, egli continua, potrebbe anche darsi, che la crisi dei paradigmi politici oggi stancamente gestiti ci possa o ci debba imporre di coltivare tale ambizione, chiamandoci a *comportarci come popolo saggio che sa badare a se stesso*”.

Un'aggiunta però vorremmo proporre per evitare il rischio di un tecnicismo pragmatico. Allo scopo di suscitare e rafforzare tale ambizione non si può agire semplicemente sul tecnico e sul pragmatico. Diventa estremamente importante e indispensabile, a nostro parere, recuperare per la nostra società quel terzo percorso prospettato più sopra e quindi animarla dal di dentro con quella “logica di scelte valoriali forti, le sole ritenute capaci di rompere la spirale di un assestamento potenzialmente regressivo”.

## Rapporto ISFOL 2004

GUGLIELMO MALIZIA

Il "Rapporto ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione professionale dei Lavoratori) 2004"<sup>1</sup> si articola in tre parti. La prima parte ("Il lavoro e l'esclusione sociale") focalizza dinamiche e politiche occupazionali, l'organizzazione del mercato del lavoro e il *welfare*. La seconda parte ("La formazione") fa il punto sul sistema di istruzione e formazione, sulla formazione continua e su quella permanente. La terza parte ("Gli strumenti di regolazione del sistema integrato formazione-lavoro") si sviluppa attorno a 5 capitoli: certificazione e riconoscimento delle competenze, qualità del sistema di formazione, sviluppo di un sistema di orientamento, dati dell'osservatorio sui fabbisogni professionali e formativi e valutazione delle politiche sul FSE. Il volume si conclude con un articolo sulle prospettive dei fondi strutturali dell'UE.

### 1. UNO SGUARDO D'INSIEME

Secondo il "Rapporto", l'anno appena trascorso si è caratterizzato per essere un periodo di intensa *traduzione* e di concreta *sperimentazione* delle linee fondamentali delle riforme che hanno ridisegnato i sistemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione. A un anno di distanza cominciano a manifestarsi i primi effetti di questo processo che, per l'ampiezza, la complessità e la stretta integrazione degli obiettivi e degli stru-

<sup>1</sup> ISFOL, *Rapporto 2004*, Roma, ISFOL, pp. 560.

menti ha l'ambizione di produrre risultati interdipendenti in grado di potenziarsi a vicenda in un spettro allargato di opportunità. Questa era d'altra parte l'intenzione del legislatore, che ha avviato l'impianto d'insieme connotandolo con una forte impronta sperimentale, prevedendo sistemi di monitoraggio e verifica *in itinere* dei processi e dei loro principali segmenti, e il coinvolgimento di livelli diversi di governo, un forte ruolo delle parti sociali, un allargamento degli attori e degli erogatori dei servizi.

Se i sistemi del lavoro, della istruzione e della formazione hanno affrontato i processi di cambiamento delineati dalle riforme ottenendo i primi risultati di integrazione di razionalizzazione, resta ancora, naturalmente, molto lavoro da affrontare, anche per rendere più compiutamente efficace la strumentazione. Tra gli elementi da prendere urgentemente in considerazione *restano* il completamento della decretazione attuativa della riforma Moratti, in particolare quella riguardante il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, il perfezionamento dei processi a garanzia della qualità dell'offerta dei servizi per il lavoro e per la formazione, l'operatività della strumentazione messa a punto per l'analisi dei fabbisogni, l'implementazione di un sistema di orientamento in grado di accompagnare il "*lifelong learning*", un'attività di informazione capillare delle nuove opportunità e delle regole.

## 2. IL SISTEMA DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE

Il 2004 si è caratterizzato per un incremento complessivo della partecipazione ed è stato interessato da cambiamenti importanti legati all'attuazione delle riforme. I dati del Rapporto mostrano come nell'ultimo anno sia *aumentata* la partecipazione al sistema scolastico e come si sia alzato in maniera significativa anche il numero dei laureati. Il tasso di abbandono universitario, che fino a quattro anni fa era intorno al 60%, è sensibilmente diminuito e ora si colloca al 48%. Considerando la formazione professionale, si è verificata una notevole espansione quantitativa del sistema, sia come numero di corsi e di allievi, sia come risorse disponibili.

Cresce anche l'articolazione dell'offerta formativa; ai tradizionali Enti di formazione si affiancano nuovi soggetti, tra cui scuole ed università, che cominciano ad avere un peso significativo, *snaturando* pertanto – a nostro parere – la fisionomia della formazione professionale. Cresce il rapporto con la scuola da parte degli erogatori di formazione professionale: anche in questo caso il giudizio del Rapporto è positivo, mentre secondo noi bisognerebbe distinguere i casi di vera sinergia da quelli di subalternità a cui è costretta la formazione professionale. Un dato significativo è sicuramente l'alto numero di centri di formazione (57%) che hanno ottenuto la certificazione ISO 9000.

Continua a manifestarsi anche un innalzamento del numero dei *formatori*, e parallelamente si assiste al progressivo mutamento del loro profilo:

una tendenza all'invecchiamento medio del personale stabile, un incremento delle donne formatrici rispetto agli uomini, una maggiore presenza di formatori con titoli di studio più elevati. Accanto ad effetti positivi di tale mutamento, primo fra tutti la riduzione delle differenze strutturali con le risorse umane dedicate all'istruzione professionale, si può avvertire il rischio di una eccessiva diversificazione tra i profili e i modi di essere e di fare il formatore che può tradursi in una discontinuità nel processo di costruzione e di erogazione dei servizi.

L'analisi dell'evoluzione dell'*obbligo formativo* evidenzia un momento di stasi nella organizzazione dei diversi interventi sul territorio (in particolare per quanto riguarda l'anagrafe), dovuto al passaggio dalla vecchia alla nuova normativa. Sono state però avviate le sperimentazioni dei nuovi corsi triennali, previsti dalla riforma Moratti, che hanno coinvolto oltre 15.000 allievi per quanto riguarda i percorsi triennali di formazione professionale e quasi 10.000 allievi per quanto riguarda i percorsi integrati con la scuola.

Uno dei cardini della riforma dell'istruzione e della formazione, *l'alternanza scuola-lavoro*, dovrà permettere ai giovani di acquisire non solo i saperi critici e le disparità di apprendimento, ma anche l'attitudine a rendere operative le conoscenze acquisite. Lo stretto raccordo con le riforme del mercato del lavoro si estende, in questo caso, all'implementazione della nuova disciplina dell'apprendistato, disegnato dal decreto legislativo n. 327/2003, nel cui ambito si sta dando avvio alla terza tipologia dello strumento, ossia l'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. Trattandosi di una fattispecie del tutto innovativa nel panorama italiano, il Ministero del Lavoro ha voluto promuovere l'inizio di sperimentazioni in quelle Regioni che hanno dichiarato la propria disponibilità sulla base delle esigenze del sistema produttivo.

Per quanto riguarda *l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore*, da uno sguardo d'insieme al primo triennio di sperimentazione appena conclusosi emerge un incremento dell'offerta formativa, che passa dai poco più dei 200 corsi del primo anno sperimentale, agli oltre 600 programmati per l'annualità 2000-01; le prime informazioni relative alla filiera degli IFTS sottolineano l'elevato indice di gradimento espresso dai corsisti. In termini generali, va rilevata anche la buona capacità della filiera di rispondere a una pluralità di obiettivi, testimoniata dall'intento di soddisfare i fabbisogni formativi di un'utenza estremamente diversificata.

Complessivamente, nonostante l'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'offerta nel campo della formazione e la sensibilizzazione della domanda, il sistema italiano si trova ancora *distante dagli obiettivi fissati dall'Unione Europea*. Per esempio, nel caso dell'indicatore relativo agli abbandoni precoci del sistema scolastico, l'Italia nel 2002 fa registrare un valore di 24.3% a fronte del 18.8% dell'Europa a 15 Stati membri e del 16.4% dell'Europa a 24 soggetti. Inoltre, se l'Unione Europea richiede che entro il 2010 in ogni Stato il 12,5% della popolazione adulta prenda parte ad attività di formazione permanente, va messo in evidenza che il nostro Paese si trova posizionato attualmente al 4.6%.

### 3. QUALI PROSPETTIVE PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE INIZIALE

Il rapporto non dimostra grandi aspettative: pertanto, cercheremo di formularle noi. I dati sull'abbandono e sul ritardo dell'Italia riguardo all'Europa dimostrano che, come ha sancito la riforma Moratti, è necessario interrompere una deriva delle politiche di riforma della secondaria superiore che ha dominato la scena dal 1971 al 2001 e che si basava su quattro pilastri: una concezione del lavoro non bisognoso di istruzione/formazione, l'educatività come caratteristica esclusiva della scuola, la natura "ospedaliera" della formazione professionale, la dissociazione tra cultura e professionalità. In altre parole bisogna superare la tradizionale gerarchizzazione e separazione tra sistema dei licei e sistema dell'istruzione e della formazione professionale, evitare ogni confusione tra i due, affermandone la pari dignità culturale e riscoprire la cultura del lavoro e delle professioni.

A nostro parere il decreto attuativo del secondo ciclo dovrà *distinguere chiaramente, ma senza separare*, i percorsi dei licei da quelli attivati dalle istituzioni formative del sistema di istruzione e formazione professionale (IFP). Secondo la legge n. 53/03 i percorsi dei licei, che presentano il carattere di "istruzione", svolgono un ruolo propedeutico rispetto all'Università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica. Pertanto, gli indirizzi previsti dalla riforma per i licei artistico, economico e tecnologico, devono adempiere a una funzione di approfondimento della cultura liceale e mireranno a offrire ai giovani un arricchimento della connessione tra l'apprendimento teorico e la conoscenza del contesto.

I percorsi attivati dalle istituzioni formative del sistema dell'istruzione e formazione professionale, che presentano una natura professionalizzante, possiedono, invece, sempre secondo la legge citata, carattere di terminalità, tutto ciò fatta salva la visione unitaria dell'intero sistema educativo. Questo permetterà di dare consistenza al sistema di IFP e di frenare la deriva licealistica del comparto tecnico e professionale che ha già portato alle attuali situazioni di criticità che occorre decisamente contrastare.

La *riproduzione*, nell'ambito dei licei, della struttura dell'offerta formativa dell'istruzione e formazione professionale di fatto smentisce il carattere innovativo della riforma, prosegue e completa il processo di "licealizzazione" dell'istruzione tecnica e professionale (che ha fatto dell'area tecnico-professionale un ambito marginale degli studi) con gravi conseguenze per le imprese (specie le piccolissime, piccole e medie che assorbono oltre il 90% delle forze di lavoro), rende più difficile il successo formativo per i giovani (aumento della dispersione e della mancata spendibilità dei titoli), impedisce alle Regioni di svolgere un effettivo ruolo di governo del sistema dell'offerta formativa, dà voce alle componenti più retrive dell'*establishment* scolastico che mirano semplicemente a conservare il potere di un comparto - quello gli istituti tecnici e professionali - che genera la massima dispersione (dal 18 fino al 43% degli studenti iscritti).

Sarà necessario sviluppare per il sistema di IFP i "Livelli essenziali delle

prestazioni” (LEP) intesi come *caratteristiche* che il sistema dell’offerta deve possedere per consentire l’esercizio dei diritti sociali e civili dei cittadini. Occorre che tali livelli siano definiti in modo chiaro in riferimento a *strutture, servizi, risorse, procedure*, al fine di superare l’attuale situazione di confusione e di frammentazione. In tal senso, il *processo di legittimazione delle “istituzioni formative”* si baserà non già sulla natura giuridica delle stesse, bensì – in senso pluralistico – sulla garanzia di coerenza e di rispetto con i livelli essenziali delle prestazioni indicati.

Si dovrà delineare un ruolo forte delle Regioni e Province autonome nel realizzare il sistema di IFP, sollecitandole ad elaborare proprie “Indicazioni” (a carattere unitario e collegiale) in grado di completare il disegno riformatore in modo chiaro ed assumendo in pieno le proprie responsabilità, sia pure prevedendo una necessaria fase di transizione.

Bisognerà anche salvaguardare la competenza di legislazione esclusiva che il nuovo Titolo V della Costituzione assegna alle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale. Ciò significa che già da ora a queste compete il rilascio dei *titoli di studio professionalizzanti* (titoli e qualifiche) e ciò non rappresenta pertanto una concessione dello Stato. La spendibilità di tali titoli sul piano nazionale (ed in prospettiva anche europeo) è sancita dal rispetto dei LEP (requisiti dell’offerta formativa) definita dal decreto e dalle “Indicazioni” elaborate collegialmente dalle Regioni.

## **Sesto Rapporto del Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC). Dirigere e coordinare le scuole. Scuola cattolica in Italia.**

GUGLIELMO MALIZIA

In questa sua nuova fatica il Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC)<sup>1</sup> sintetizza il suo *primo sessennio* di vita ufficiale. Il filo conduttore del lavoro del CSSC è stato il seguente: la ricerca sulla natura e sulle funzioni specifiche dei vari soggetti costituenti la scuola cattolica in quanto espressione della comunità cristiana, e quindi sulla pluralità dei carismi come sua risorsa educativa specifica.

L'occasione immediata di questo VI rapporto è stata la attuazione nel 2003-04 del primo *Corso di formazione per il personale direttivo di Scuole Cattoliche*. Il Corso è stato realizzato, su finanziamento del MIUR, dall'Università cattolica di Milano con la collaborazione del CSSC, della FIDAE, della FISM, dell'Istituto Superiore internazionale salesiano di Ricerca Educativa di Venezia e della Libera Università Maria SS. Assunta di Roma. L'iniziativa ha coinvolto 570 tra direttori/rici e presidi di scuole cattoliche dell'infanzia, elementari, medie e superiori della FISM e della FIDAE di tutta l'Italia ed è stata ripresa per il 2004-05 relativamente a 390 dirigenti.

Il volume si articola *in tre parti*.

*La prima* delinea i contorni delle figure coinvolte. Il quadro di riferimento è costituito dall'evoluzione delle funzioni direttive. Su tale sfondo si descrivono le figure del coordinatore delle attività educative e didattiche nelle scuole dell'infanzia della FISM, dei direttori e presidi delle scuole FIDAE e dei *direttori dei centri di formazione professionale*.

---

<sup>1</sup> CSSC, *Dirigere e coordinare le scuole. Scuola cattolica in Italia. Sesto Rapporto*, Brescia, La scuola, pp. 400.

*La seconda parte* è dedicata a illustrare le competenze che un progetto di formazione dovrebbe fornire al personale direttivo. Si tratta delle competenze pedagogiche, di quelle giuridiche, di quelle in tema di autonomia, di progettazione e valutazione, di gestione delle risorse umane, di conduzione specifica di una scuola cattolica e di uso delle nuove tecnologie.

*La parte terza* è dedicata agli approfondimenti e alle prospettive. Un tema è costituito dalla riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione del nostro Paese; un altro è offerto dal confronto con e tra le varie componenti di scuola cattolica; un terzo è dato dalla presentazione di una diversa esperienza di formazione dei dirigenti; infine si propone una visione in prospettiva comparata della condizione del dirigente di scuola cattolica in Europa.

*Le conclusioni generali* contengono una sintesi ordinata dei numerosi contenuti esposti e forniscono linee prospettiche di azione.

Dopo questa prima presentazione sintetica, mi permetto di spendere qualche parola sulle *conclusioni più significative* del rapporto

## **1. IL DIRIGENTE DI SCUOLA CATTOLICA E LA COMUNITÀ DI FEDE**

Come premessa va rilevato un elemento di *differenziazione* tra il personale direttivo della scuola cattolica e il dirigente di scuola statale, nel senso che alcuni compiti propri della funzione burocratico-amministrativa nella scuola cattolica vengono svolti, in genere, da altre persone (rappresentante legale dell'Ente gestore, amministratore-economista, ecc.), liberando così il suo personale direttivo da notevoli responsabilità, che, anche se importanti, sembrano tuttavia "diverse", a tutto vantaggio della funzione "primaria", quella cioè, che si pone sul versante dell'animazione formativa. Questo compito assume una particolare importanza nella scuola cattolica data la sua natura specifica, ma non solo in essa, tenuto conto che l'obiettivo fondamentale della scuola, secondo la concezione attuale della sua funzione, non è tanto quello della semplice trasmissione di nozioni, ma quello della formazione di persone capaci di inserirsi adeguatamente nella società con il contributo delle proprie doti e del proprio lavoro.

In tale prospettiva il dirigente di scuola cattolica viene ad assumere anche queste *caratteristiche* che esprimono la sua responsabilità verso la *comunità di fede* da cui deriva la scuola cattolica.

- a) La funzione dirigenziale non è solo scelta professionale, ma è anche vocazione e cioè dono gratuito da parte di Dio e perciò possibilità di esercitare nella scuola un impegno "quasi sacramentale" espressione della natura di Dio.
- b) La funzione dirigenziale è anche "ministero" e cioè compito da parte della Chiesa in ordine alla salvezza.
- c) La funzione dirigenziale assume anche un compito evolutivo rispetto al carisma del Fondatore perché diventa impegno per farlo passare da ele-

mento costitutivo di un'appartenenza ad elemento specifico di fare cultura critica nella scuola.

- d) La funzione dirigenziale, proprio perché la scuola cattolica intende rendere presenti i contributi educativi di tutti i soggetti, assume il compito di valorizzare in termini specificamente scolastici tali contributi anche trasformando gli apporti di esperienza provenienti dalle biografie dei vari soggetti in elemento di cultura sistematica e riflessa usabile nella scuola.
- e) In questo contesto particolare importanza viene ad assumere la promozione della presenza educativa dei genitori e della capacità del lavoro di essere elemento del progetto nella scuola.

In sostanza la scuola cattolica mira al significato della vita e non solo all'organizzazione dei suoi elementi e ritiene l'esistenza più mistero da vivere che problema da capire.

## 2. UNICITÀ DI RUOLO E DIVERSITÀ DI FIGURE

Nella scuola cattolica il personale direttivo viene così a trovarsi in una posizione peculiare. Sgravato delle responsabilità gestionali ed amministrative, pertinenti al gestore in quanto soggetto giuridico, gli viene richiesto di concentrarsi sulle persone e sui processi, svolgendo un'azione che potremmo definire di "management dei significati", operando a favore del delinearsi di sistemi di significati educativi condivisi fra i differenti soggetti. La scuola cattolica verrebbe così a configurarsi come "scuola dei significati", in cui i vari soggetti sono portatori di senso per la vita attraverso la loro specifica professionalità: il gestore è portatore del "significato finale" che una educazione potrebbe assumere e quindi il dirigente diventa gestore delle mediazioni culturali perché tutto questo assuma e mantenga natura scolastica.

Inoltre, nel coordinatore didattico, nel direttore, nel preside di una scuola cattolica riscontriamo il medesimo impegno sul piano educativo-animazionale. Più in particolare questo comprende:

- a) il compito del *coordinamento pedagogico-didattico*, che il dirigente scolastico deve svolgere nei riguardi del personale docente, promovendo adeguate forme di aggiornamento e stimolando la collegialità come normale prassi didattico-educativa;
- b) il compito di *stimolare i processi innovativi di carattere didattico, pedagogico e contenutistico*, che agevolino l'adeguamento delle discipline e delle attività scolastiche con le esigenze di continua trasformazione della società;
- c) il compito *relazionale*, che promuove ed anima una prassi autenticamente comunitaria all'interno della scuola e nel CFP, tra scuola/CFP e comunità ecclesiale, di cui la scuola cattolica è espressione diretta, e comunità civile, nella quale è inserita come elemento qualificato di formazione sociale;

- d) il compito di *rappresentanza della scuola* nei suoi valori e significati culturali e spirituali con la ricchezza propria di ogni istituzione.

In aggiunta, il compito del personale direttivo trova uno dei momenti più impegnativi e qualificanti nell'animare con competenza e discrezione la comunità scolastica (docenti, genitori e alunni) per l'elaborazione e l'attuazione del "progetto educativo".

Nell'ambito di questa prospettiva globale della scuola cattolica la *FISM* (Federazione Italiana Scuole Materne) ha ritenuto opportuno ridefinire ulteriormente, esplicitandone ruoli e funzioni, le competenze delle due figure fondamentali operanti a livello "dirigenziale" presso ogni singola unità scolastica: quella del legale rappresentante dell'Ente gestore e quella del coordinatore delle attività educative e didattiche dallo stesso designato. Ad ulteriore chiarimento, va precisato che il quadro d'insieme relativo al coordinamento nel "sistema FISM" risulta articolato su due direttive di fondo: una riguarda la singola unità scolastica, la seconda è riferita ad una dimensione più ampia che configura la strutturazione di vere e proprie reti di scuole sull'intero territorio di ogni provincia.

Nella *FP* il direttore è la figura responsabile del CFP, garantisce la coesione con gli indirizzi dell'Ente, presidia attraverso il *team* direttivo l'attività del Centro in tutti i suoi aspetti, curando in modo particolare le relazioni esterne ed il clima interno. Le sue competenze chiave sono:

- a) presidio del territorio e delle relazioni sociali;
- b) gestione delle dinamiche proprie dell'organismo formativo;
- c) gestione delle risorse;
- d) presidio dell'area giuridico-finanziaria e contrattualistica;
- e) gestione delle informazioni, cura del clima organizzativo e della coesione con la carta dei valori ed il progetto formativo dell'Ente;
- f) gestione delle risorse umane, attribuzione di incarichi e presidio del *team*;
- g) pianificazione e programmazione;
- h) indirizzo, controllo e valutazione della qualità.

### 3. LE FUNZIONI E I REQUISITI

Globalmente sono state indicate *cinque* possibili funzioni che dovrebbero essere gestite in modo integrato per ottenere un servizio scolastico di qualità:

- a) la funzione tecnica;
- b) la funzione di gestione delle relazioni umane;
- c) la funzione educativa;
- d) la funzione simbolica;
- e) la funzione culturale.

In relazione ai requisiti ricordiamo le qualità che i documenti della Chiesa indicano come indispensabili per tutti gli operatori scolastici della

scuola cattolica, e soprattutto per il personale direttivo: la "scelta di fede" che, orientando e alimentando tutto il servizio professionale, diventa testimonianza cristiana; la "disponibilità al ruolo educativo" secondo l'identità e il progetto propri della scuola cattolica; la "competenza professionale" di tipo culturale, didattico e organizzativo, all'interno della quale oggi acquista particolare importanza la capacità di programmazione, personale e collegiale.

Qui non si intende parlare del dirigente solo come di un professionista bensì anche dell'educatore, del formatore di uomini. Per l'educatore cattolico che opera nella scuola cattolica la consapevolezza della missione ecclesiale della scuola e del suo progetto educativo conferiscono alla sua professionalità caratteristiche specifiche in rapporto a quanto si è detto nella prima sezione: l'articolazione del rapporto fede-cultura-vita, il particolare significato pedagogico e teologico della comunità educante e il valore ecclesiale del suo servizio.

#### **4. IL PROGETTO "DIRIGERE LE SCUOLE CATTOLICHE NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE"**

Da quanto detto fin qui risulta come non sia possibile formare a tali funzioni e professionalità dirigenziali se non con uno sviluppo tematico-contenutistico "in divenire". Non si può dunque proporre un profilo ben identificato e definitivo: piuttosto, si deve attivare un cammino di educazione comune e di autoeducazione personale in ciascuno. In un certo senso, bisogna far confrontare le persone con pensieri, teorie, esperienze anche in ambiti diversi dal proprio, costruendo progressivamente una coscienza professionale, una percezione dei ruoli, una interpretazione della funzione non date come scontate, ma proposte come da riconoscere sì, ma anche in buona misura da "inventare".

Nella formazione di questo personale si tratta innanzitutto di operare con *adulti* in situazione professionale, ben distanti dalle realtà cui guardano i tradizionali modelli scolastici ed universitari, fondati sulla trasmissione di saperi, all'interno di un rapporto asimmetrico maestro-alunno che si esplica tramite la trasmissione di contenuti. In realtà, qui il dirigente si qualifica proprio per il possesso di una propria identità culturale, un certo profilo professionale, anche se non sempre completamente definito, così come non è affatto estraneo ai contenuti che gli vengono proposti: per lo più ne ha una qualche esperienza, sulla quale magari si è già esercitato a riflettere, ad interpretare. La formazione allora si qualifica come *in-set*, in situazione, e la formazione veicolata dal progetto in *auto-formazione*, con un protagonismo del partecipante adulto che non si può avere nell'attività formativa pre-professionale esercitata nei confronti dei giovani.

In breve le caratteristiche del progetto si possono sintetizzare nei punti seguenti.

- a) Inserimento nell'esperienza pregressa
- b) Riscoperta del senso originario degli stereotipi
- c) Proposta di forme di rivisitazione innovativa della cultura acquisita
- d) Induzione di nuove riflessioni a partire da punti di vista diversi, magari non usuali
- e) Circolazione delle competenze possedute
- f) Enfaticizzazione dell'intelligenza relazionale.

Da considerazioni come quelle fatte sopra occorre trarre delle conseguenze sul piano delle *strategie formative*. In particolare, si possono prendere in considerazione l'idea di *incontro*, quella di *responsabilità* e quella di *cooperazione*, tutte in vario modo originate dalla identificazione di condizioni e caratteristiche della formazione di adulti in situazione professionale.

In conclusione, dal corso di formazione del personale direttivo di scuola cattolica è emerso con forza ciò che sarebbe già ovvio per se stesso: l'esito della riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione professionale, come tutto in educazione, dipenderà dai processi concreti che i vari soggetti della scuola, ognuno secondo la propria specificità, sapranno mettere in atto nella quotidianità della educazione scolastica, e dal coordinamento che il dirigente saprà realizzare fra questi.

SALVUCCI L. (a cura di), *Le due anime della Riforma della scuola. Nuovi curricoli e nuovi saperi*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 190.

Nella Riforma Moratti trova compimento, tra l'altro, una trasformazione significativa del nostro sistema educativo di istruzione e di formazione. La Riforma Berlinguer/De Mauro aveva già realizzato il passaggio dalla logica dei programmi a quella del curricolo, cioè dalla centralità del Ministero alla progettualità della scuola e dei docenti; la legge n. 53/2003 porta in primo piano il principio della personale responsabilità educativa degli alunni e delle famiglie mediante l'introduzione dei piani di studio personalizzati.

Il tratto distintivo dei programmi era l'idea dell'applicazione. Il Ministero emanava centralisticamente i suoi testi e alla scuola e ai docenti era attribuito il compito di svolgerli diligentemente e in maniera uniforme in tutte le classi e di adeguarsi scrupolosamente alle loro indicazioni. L'atteggiamento che viene esigito dagli insegnanti è quello impiegatizio dell'applicazione e dell'esecuzione. E sono le indicazioni dei programmi a prevalere sulle esigenze degli alunni.

Con le indicazioni curriculari in particolare della Riforma Berlinguer/De Mauro, il Ministero fornisce valori e vincoli nazionali e a ogni scuola è attribuito il compito di interpretarli e adattarli autonomamente alle esigenze specifiche del proprio contesto educativo. Pertanto, i docenti sono chiamati a concretizzare gli orientamenti nazionali in modo creativo attraverso la progettazione del Piano dell'Offerta Formativa. In questa operazione, può capitare che gli insegnanti e le scuole non coinvolgano i giovani e i genitori che, pertanto, restano dei destinatari, non assurgano cioè a protagonisti della co-costruzione del curricolo.

Questo non dovrebbe essere più possibile con la Riforma Moratti. I piani di studio personalizzati segnano una svolta di mentalità, il riconoscimento effettivo della centralità dell'allievo. Ovviamente non vengono aboliti i valori e vincoli nazionali che tutti devono osservare e che lo Stato ha il dovere costituzionale di indicare. Rimane anche il principio della progettualità della scuola e dei docenti che devono delineare itinerari educativi, ma viene affermata con decisione l'idea della personale responsabilità educativa degli allievi, dei genitori e del contesto territoriale nello sceglierli, nel percorrerli e soprattutto nel costruirli insieme, in un dialogo costante.

Le due anime della riforma della scuola di cui parla il titolo del libro sono quelle del riordino dei cicli di Berlinguer/De Mauro, approvato ma non attuato, e quella nota come proposta Bertagna, divenuta, con alcune modifiche, Riforma Moratti. Il volume costituisce occasione di un utile confronto tra le due prospettive, anche se non mi sembra che si sia arrivati ad una piena circolarità costruttiva tra le due posizioni.

G. MALIZIA

PELLERREY M., *Le competenze individuali e il Portfolio*, Firenze, La Nuova Italia, 2004, pp. 287.

Il testo è meritevole di attenzione per due ordini di ragioni. Innanzitutto per l'argomento, che è ancora poco diffuso e poco sperimentato in Italia. In secondo luogo per l'A., che ha presentato, già nel 1996, una prima sistematica proposta di utilizzazione di questa metodologia di lavoro con la pubblicazione *Valutare nella formazione professionale* (Trento, Provincia Auto-

noma di Trento, 1996), frutto di una ricerca intervento sul sistema di valutazione nella formazione professionale trentina.

Con il presente volume, l'A. si prefigge di presentare al lettore una proposta di valutazione e di certificazione delle competenze fattibile e chiara ed avanza anche proposte per valorizzare il cosiddetto "portfolio delle competenze individuali". L'argomento è di estrema attualità, dal momento che gli orientamenti della riforma del sistema educativo nel suo complesso, e recenti normative, hanno introdotto anche in Italia un insegnamento basato sull'acquisizione delle competenze, rendendo, di conseguenza, l'uso del *portfolio* delle competenze individuali lo strumento di valutazione più coerente con tale impostazione.

L'argomento, suddiviso in due temi strettamente connessi, competenza e *portfolio*, è sviluppato in nove capitoli, preceduti da una articolata introduzione.

I primi quattro capitoli affrontano il tema della "competenza" negli aspetti di sviluppo storico, di nucleo concettuale di base (comparato anche alle varie definizioni che compaiono nei documenti internazionali, soprattutto riferiti al mondo scolastico) e di componenti fondamentali.

Il quinto capitolo, che espone alcuni dei metodi di accertamento delle competenze, fa da cerniera al problema successivo, la costruzione del *portfolio* delle competenze individuali, oggetto del capitolo sesto.

L'A., consapevole delle notevoli differenze e incertezze che emergono tuttora in questo campo, dedica alcuni dei capitoli successivi alla presentazione di modelli, proposte ed esempi desunti da sperimentazioni sia in ambito scolastico che formativo.

Il quadro espositivo si completa con la indicazione del possibile ruolo che il *portfolio* delle competenze individuali può e deve avere nei processi di orientamento che vede la persona impegnata a progettare la propria vita anche in ambito professionale, oltre che formativo.

Il volume si chiude con una conclusione, un'appendice (che riporta una griglia per la autovalutazione delle competenze linguistiche proposta dal Consiglio d'Europa) e una ricca bibliografia.

Sono ampiamente condivisibili le conclusioni dell'A. quando afferma che tutta l'impostazione descritta nel volume non "garantisce per sé la qualità dell'azione educativa scolastica. Quest'ultima, come ben sappiamo, dipende dalla qualità professionale dei docenti e dal loro senso di responsabilità nei riguardi degli studenti, delle loro famiglie e dell'intera comunità locale e nazionale. Certo, lo spostamento di attenzione dal sapere e saper fare al saper agire implica una visione antropologica ed epistemologica assai impegnativa" (p. 15).

Il volume è ricco di schemi, tavole, schede e accorgimenti grafici che, insieme alla semplicità del linguaggio adottato, agevolano la lettura e la comprensione dei complessi concetti affrontati.

In questo momento di riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, la presente pubblicazione costituisce un valido stimolo per il dibattito – che coinvolge le Amministrazioni pubbliche – volto alla chiarificazione (necessaria e urgente, soprattutto per l'impostazione del secondo ciclo) della distinzione tra "Portfolio delle competenze individuali" e "Libretto formativo del cittadino", onde evitare sovrapposizioni sia normative che di pratiche valutative. Data l'estrema attualità dei contenuti, inoltre, se ne consiglia la lettura a tutti coloro che sono coinvolti nella impostazione e gestione dei processi educativi (in primo luogo, tutor, progettisti, insegnanti, formatori), ma anche a quanti sono interessati a conoscere come sta cambiando il sistema educativo italiano.

Mario TONINI

Nel precedente numero di "Rassegna CNOS", è stato scritto che i percorsi triennali del Veneto sono a titolarità della scuola, invece che a titolarità del CFP ("Rassegna CNOS", 3 (2004), 91). Ci scusiamo con i lettori per l'errore.