

Indice

Notiziario - Ufficio Nazionale per l'Educazione, la Scuola e l'Università
n. 1 - Marzo 2003 - Anno XXVIII
Notiziario - Ufficio Nazionale per i Problemi Sociali e il Lavoro
n. 1 - Marzo 2003 - Anno VII

Presentazione

Don Bruno Stenco, Don Paolo Tarchi pag. 6

Seminario di Studio ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE ALLA LUCE DELLA RIFORMA

Roma, 31 maggio 2002

Introduzione del seminario

Prof. Don Guglielmo Malizia pag. 11

PARTE I

IL PROGETTO FORMA

NEL PRESENTE QUADRO GIURIDICO-ISTITUZIONALE E PEDAGOGICO

1ª Relazione: Il nuovo quadro istituzionale dell'istruzione e della formazione professionale: quali prospettive

Prof. Gianfranco Garancini pag. 16

2ª Relazione: Modelli pedagogici e progetti educativi per l'istruzione formazione professionale: il valore di una cultura del lavoro tra formazione integrata della persona ed esigenze di professionalità

Prof. Giorgio Bocca pag. 35

3ª Relazione: FORMA. Progetto pilota per il sistema di istruzione e formazione. Sintesi della linea guida

Prof. Dario Nicoli pag. 45

DIBATTITI

Intervento

Don Bruno Bordignon pag. 87

Scuola e istruzione/formazione professionale.

Spunti di riflessione

Prof. Carmela Di Agresti pag. 92

Alcuni interrogativi in margine al seminario

Don Giovanni Fedrigotti pag. 98

Istruzione e formazione professionale

Prof. Pietro Lucisano pag. 105

Per affermare l'umanesimo del lavoro

Prof. Sira Serenella Macchietti pag. 109

Intervento

Prof. Pietro Panzarino pag. 113

Il sistema educativo di istruzione e di formazione

Dott. Maurizio Salvi pag. 116

Intervento

Prof. Gianluigi Serraglio pag. 119

PARTE II

IL CONFRONTO TRA LE DIVERSE POSIZIONI ED ESPERIENZE.

TAVOLA ROTONDA

Introduzione alla tavola rotonda

Prof. Michele Colasanto pag. 126

***Federalismo solidale: la sfida dell'istruzione
e della formazione professionale***

On. Prof. Valentina Aprea pag. 129

Principi guida del rinnovamento della formazione

On. Dott. Pasquale Viespoli pag. 134

Le proposte di riforma tra integrazione e competizione

Prof. Giovanni Manzini pag. 137

Lavoro e formazione tra passato e futuro

Prof. Carlo Dell'Aringa pag. 139

***Poteri e competenze nel nuovo sistema
di istruzione e formazione professionale***

Dott. Marino Bassi pag. 143

La proposta di FORMA

Dott. Emilio Gandini pag. 148

DIBATTITI

Intervento

Prof. Francesco Castronuovo pag. 155

Intervento

Don Stefano Colombo pag. 158

Intervento

Prof. Pasquale Moliterni pag. 159

Intervento

Dott.ssa Claudia Montedoro pag. 165

Intervento

Dott.ssa Maria Grazia Nardiello pag. 172

Intervento

Prof. Don Pasquale Ransenigo pag. 178

Intervento

Dott. Luciano Sgobino pag. 180

Intervento

Prof. P. Lorenzo Sibona pag. 181

Atti del Seminario

ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE: VERSO UN CANALE UNITARIO

Roma, 29 ottobre 2002

Presentazione

Don Guglielmo Malizia pag. 184

PARTE I

ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE: QUALE ASSETTO CULTURALE E ORGANIZZATIVO

Istruzione e formazione professionale: quale assetto culturale e organizzativo

Prof. Don Michele Pellerey pag. 188

***Verso un sistema unitario di istruzione
e formazione professionale***

Prof. Dario Nicoli pag. 195

DIBATTITI

Intervento

Dott. Giorgio Allulli pag. 203

Intervento

Dott.ssa Maria Grazia Nardiello. pag. 209

Intervento

Prof. Gian Carlo Sacchi pag. 213

Conclusioni della sessione del mattino

Prof. Don Guglielmo Malizia pag. 218

PARTE II

ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE:

IL RUOLO DELLO STATO E DELLE REGIONI.

TAVOLA ROTONDA

Introduzione alla Tavola Rotonda

Dott. Emilio Gandini pag. 222

INTERVENTI

Intervento

On. Alberto Guglielmo pag. 227

Intervento

Prof. Domenico Sugamiele. pag. 235

Intervento

Dott. Mario Giacomo Dutto pag. 243

Intervento

Dott. Antonio Capone pag. 254

Conclusioni

Prof. Don Bruno Stenco. pag. 260

CSSC
Centro Studi per la Scuola Cattolica
Via Aurelia, 468,
00165 Roma

FORMA
Associazione Nazionale Enti di Formazione Professionale
Via Marcora, 18/20
00153 Roma

in collaborazione con

Ufficio Nazionale per l'Educazione,
la Scuola e l'Università

e

Ufficio Nazionale per i Problemi Sociali
e il Lavoro

Seminario di studio

**ISTRUZIONE
E FORMAZIONE
PROFESSIONALE
ALLA LUCE
DELLA RIFORMA**

Roma, 31 maggio 2002



resentazione

Don BRUNO STENCO, Don PAOLO TARCHI

Questo notiziario è il frutto di un'azione congiunta intrapresa dall'Ufficio Nazionale per i Problemi Sociali e il Lavoro e dall'Ufficio Nazionale per l'Educazione, la Scuola e l'Università volta a raccogliere tutti gli elementi informativi utili per un adeguato discernimento pastorale di fronte alle prospettive di riforma che si propongono di ridisegnare il rapporto tra istruzione e formazione professionale all'interno di un unico percorso formativo parallelo a quello scolastico-liceale. Infatti, al di là delle diverse collocazioni politiche che attraversano il mondo cattolico e degli inevitabili atteggiamenti pregiudiziali verso la riforma, si tratta di capire se non siano in gioco opportunità educative e valori che meritano di essere adeguatamente e correttamente fatti conoscere innanzitutto all'opinione pubblica ecclesiale.

In particolare, nell'ambito della Commissione Scuola-Lavoro della CEI, si è fin dall'inizio percepito che le prospettive di sviluppo della formazione professionale alla luce della Riforma Moratti recentemente approvata dal Parlamento venivano collocate dentro un quadro complessivo e organico di novità rispetto al precedente disegno di riforma previsto dalla Legge 30/2000.

Si è pertanto avvertita l'esigenza:

- di esaminare le prospettive aperte dal disegno di legge delega del Ministro Moratti tenendo conto delle rispettive competenze istituzionali dello Stato e delle Regioni (si confronti l'art. 2 lettera h della Legge Moratti che così recita: *"...ferma restando la competenza regionale in materia di formazione e istruzione professionale, i percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale realizzano profili educativi, culturali e professionali, ai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione di cui alla lettera c); le modalità di accertamento di tale rispondenza, anche ai fini della spendibilità dei predetti titoli e qualifiche nell'Unione europea, sono definite con il regolamento di cui all'articolo 7, comma 1, lettera c); i titoli e le qualifiche costituiscono condizione per l'accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144; i titoli e le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi del sistema dell'istruzione e della formazione professionale 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 con l'alta formazione artistica, musicale e coreutica, e ferma restando la possibilità di sostenere, come privatista, l'esame di Stato anche senza tale frequenza");

- di fare il punto sull'attuale situazione dopo che gli enti di formazione professionale riuniti nell'associazione nazionale FORMA avevano avanzato la proposta di un progetto pilota sperimentale con l'intento di anticipare la riforma Moratti attraverso l'avvio di corsi di formazione professionale per quattordicenni in un tutto il territorio nazionale; proposta che effettivamente ha contribuito a far sì che si sottoscrivessero dei Protocolli d'intesa tra lo Stato e alcune Regioni (cfr. MIUR, Nota 16 settembre 2002 con in allegato i Protocolli delle Regioni Lombardia, Lazio, Piemonte, Molise, Puglia e della Provincia di Trento, seguiranno in date successive quelli della Regione Veneto, della Liguria e della Sardegna);
- di considerare le strategie più opportune da adottare in questo settore in previsione dei futuri assetti che verrà ad assumere il rapporto tra istruzione e formazione professionale prospettandone le conseguenze sui centri professionali di ispirazione cristiana;
- di verificare se all'interno del mondo degli operatori, degli esperti e degli Enti di formazione di ispirazione cristiana esiste una certa unità di intenti attorno alla strategia da seguire ed eventualmente di proporre qualche iniziativa volta a precisare degli obiettivi comuni;
- di concertare (se possibile ed opportuno) un'azione condivisa verso Enti e Istituzioni (Assessorati Regionali, Commissioni Ministeriali, Istituti professionali) allo scopo di promuovere (e non subire) iniziative in grado di allargare il confronto, l'attenzione ed eventualmente anche il consenso attorno ad alcuni principi condivisi.

Questo numero del Notiziario pertanto intende essere un contributo innanzitutto in una prospettiva pastorale basata su tre elementi:

- *il discernimento comunitario*: su una questione come quella del nuovo assetto di riordino dei cicli e in particolare sul rapporto, nell'ambito del secondo ciclo, tra il sistema dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale sappiamo che vi è in atto un acceso dibattito; ma proprio per questo occorre non far mancare gli elementi di riflessione per una più consapevole assunzione di responsabilità della comunità cristiana: non solo le istituzioni o la cosiddetta "cultura alta o specialistica" dovrebbero essere coinvolte, ma anche le comunità ecclesiali radicate nel territorio appunto nella direzione di una più diffusa consa-

pevolezza dello spessore culturale e sociale della propria azione pastorale;

- *il dinamismo progettuale*: il contributo dell'associazione FORMA e del CSSC (Centro Studi per la Scuola Cattolica) è stato costruttivo, si è tradotto in un modello sperimentale che comunque ha significato un saper partecipare attivamente alla costruzione della riforma; ma una vera prospettiva pastorale deve essere capace non solo di accogliere le novità, ma anche di accumulare le esperienze e di perfezionare gli strumenti affinché possano diventare un *segno leggibile per l'intera comunità cristiana*;
- *la comunicazione intraecclesiale*: volta a creare una più consapevole e diffusa reciprocità non solo, come si diceva, tra gli operatori pastorali di settore (laici impegnati nella scuola e nel mondo del lavoro), ma soprattutto tra la chiesa locale e il territorio contrassegnato da nuovi sviluppi nel campo dell'educazione e della formazione: si pensi ad esempio alla necessità di impostare, a fronte di un'offerta formativa diversificata e flessibile, una corretta azione di orientamento scolastico, professionale e anche vocazionale in grado di coinvolgere anche le famiglie nel momento cruciale dell'età adolescenziale dei loro figli; ciò richiede tra l'altro che una questione così complessa come quella del rapporto tra istruzione e formazione professionale venga tradotta in termini semplici, chiari, persuasivi e anche percorribili.

Questo quaderno è la pubblicazione degli atti di due Seminari di studio.

Il primo si è svolto a Roma il 31 maggio 2002 sul tema *“Istruzione e formazione professionale alla luce della riforma”* con due sessioni di lavoro. Innanzitutto (si veda la relazione del Prof. Gianfranco Garancini) si è inteso chiarire, in relazione all'istruzione e alla formazione professionale, *il significato e la portata della riscrittura del Titolo V della Costituzione e in particolare dell'art. 117* che in base al principio della sussidiarietà verticale attribuisce allo Stato una legislazione esclusiva sulle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e al tempo stesso conferisce alle Regioni una legislazione esclusiva su istruzione e formazione professionale. Inoltre, la proposta di un doppio percorso educativo di istruzione e di formazione professionale con pari dignità e flessibile, presenta elementi positivi se veramente realizzerà un ampliamento reale del diritto alla formazione, nel senso di un avvicinamento a quella equivalenza dei risultati – piuttosto che dei programmi, dei contenuti o delle strutture – oggi internazionalmente affermata

come principio cardine dei sistemi educativi. Il fatto che questa scelta sia prevista a 14 anni (o 13 e mezzo) richiede che vengano evidenziati degli *elementi comuni* tra i piani curriculari dell'istruzione e della formazione professionale e ciò sia nel senso di mostrare che vengono resi effettivamente praticabili i passaggi dalla formazione all'istruzione, sia soprattutto nel senso che alla base della *formazione professionale* stanno *principi distinti, ma non separabili* rispetto ai presupposti educativi (tutte le dimensioni della persona), solidaristici, di spessore culturale, di riferimento ai nuovi saperi che fondano anche *il sistema dei licei*. È stato questo l'obiettivo delle relazioni del prof. Giorgio Bocca e del Prof. Dario Nicoli che ha presentato la proposta di *sperimentazione* dell'associazione FORMA.

La tavola rotonda del pomeriggio, moderata dal Prof. Michele Colasanto, con i rappresentanti delle istituzioni (Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero del lavoro), delle forze politiche, dell'ISFOL e degli Enti di formazione professionale federati in FORMA, ha permesso un'esposizione franca delle varie posizioni in gioco. Si è così avviato un primo tentativo finalizzato a individuare le linee per una possibile ipotesi unitaria.

Il secondo Seminario "*Istruzione professionale e formazione professionale: verso un Canale Unitario*" si è svolto a Roma il 29 ottobre 2002 e si è proposto di entrare nelle problematiche riguardanti appunto l'articolazione di questo percorso educativo in cui entrano e sono coinvolti gli indirizzi dell'istruzione tecnica e di quella professionale unitamente a quelli della formazione professionale iniziale e anche dell'alternanza tra scuola e lavoro. Le relazioni introduttive del Prof. Michele Pellerey e del Prof. Dario Nicoli hanno illustrato le questioni aperte sia di ordine pedagogico, sia di natura ordinamentale. L'intento è stato quello di ipotizzare *le scansioni, i titoli e le qualificazioni* degli indirizzi secondo un disegno articolato in modo coerente e anche di precisare il *nuovo significato di obbligo formativo* anche nella prospettiva dell'abrogazione della legge 9/99.

La tavola rotonda del pomeriggio, moderata dal dott. Emilio Gandini, Presidente di FORMA, ha affrontato il tema della competenza esclusiva delle Regioni in materia.

Il contributo complessivo del Seminario è stato quello di aver cercato di individuare alcuni punti fermi in grado di fornire orientamenti finalizzati:

- ad assicurare al nuovo canale unitarietà e diversità rispettose dei livelli essenziali di prestazione di natura nazionale, delle competenze regionali e dell'autonomia di istituti e di centri;
- a delineare un percorso con proprie scansioni, titoli e qualificazioni, diverso da quello dei licei ma capace di fornire agli allievi

che lo frequenteranno non un trattamento uniforme ma eguali opportunità di sviluppare pienamente le potenzialità specifiche di ognuno;

- a permettere un confronto tra le diverse posizioni culturali e politiche che su questo punto centrale della riforma tendono a divaricarsi;
- a prevedere i passaggi prevedibili e necessari nel passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni in materia di istruzione e di formazione professionale.

Don BRUNO STENCO
Direttore Ufficio Nazionale
per l'Educazione,
la Scuola e l'Università

Don PAOLO TARCHI
Direttore Ufficio Nazionale
per i Problemi
Sociali e il Lavoro



Introduzione del seminario

Prof. Don GUGLIELMO MALIZIA - Direttore Centro Studi Scuola Cattolica

1. Gli obiettivi del seminario

Nell'imminenza della discussione parlamentare e dell'approvazione della legge delega sulla riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, si vuole creare un'occasione di confronto per esplorare le *prospettive del doppio canale* alla luce:

- della *pari dignità* culturale e pedagogica dei diversi percorsi del ciclo secondario;
- del *nuovo rapporto* tra istruzione e formazione professionale;
- della legge di riforma *costituzionale*, che assegna alle Regioni la competenza in materia di istruzione e formazione professionale.

Si intende quindi rispondere a molti dei quesiti in circolazione sull'identità di questa nuova articolazione del sistema educativo, sulla sua qualità, sulla distinzione e complementarità dei percorsi previsti in quanto egualmente finalizzati alla formazione integrale della persona.

2. Svolgimento

Sono state previste:

- al **mattino** tre relazioni per impostare le dimensioni giuridico-istituzionale e pedagogica e una terza consistente nella presentazione del progetto FORMA per dare una prima indicazione operativa;
- al **pomeriggio** una tavola rotonda con rappresentanti delle istituzioni, operatori ed esperti del settore per esporre diverse posizioni e confrontare le esperienze.

Il genere seminariale comporta una discussione aperta. Il numero dei partecipanti ha superato le previsioni: questo è un dato molto positivo che attesta dell'interesse del tema e soprattutto ci permette di contare su molti apporti competenti per risolvere le non facili questioni in esame. Il risvolto della medaglia è che siamo stati obbligati a contenere i nostri interventi orali all'essenziale; dato che gli atti del seminario vengono pubblicati, tutti i partecipanti hanno avuto la possibilità di argomentare le proprie affermazioni in modo esauriente per iscritto.

3. La due sessioni

Anzitutto, si è inteso chiarire in relazione all'istruzione e alla formazione professionale *il significato e la portata dell'art. 117 riformato* della Costituzione che in base al principio della sussidiarietà

verticale attribuisce allo Stato una legislazione esclusiva sulle norme generali sull'istruzione e sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e al tempo stesso conferisce alle Regioni una legislazione esclusiva su istruzione e formazione professionale.

Come si sa, la *formazione professionale* non viene più concepita nella gran parte di paesi europei come un addestramento finalizzato esclusivamente all'insegnamento di destrezze manuali. Anche la distinzione con l'istruzione non è vista nel fatto che questa si focalizza nell'acquisizione di saperi in qualche misura astratti rispetto al contesto, mentre quella si occupa della loro realizzazione nel mercato del lavoro; né tale distinzione viene ricercata nella cultura del lavoro perché questa, pur propria della formazione professionale, è oggetto di cui si interessa anche la scuola.

La formazione professionale non è qualcosa di marginale o di terminale, ma rappresenta 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. Questo tuttavia non significa che sia la stessa cosa dell'istruzione: conoscere con l'obiettivo principale di agire, costruire e produrre non può essere confuso con il conoscere e agire con l'intento prioritario di conoscere. Su questi problemi e, più in generale, su tutto il ventaglio delle questioni connesse con la dimensione pedagogica dell'istruzione e della formazione professionale è venuta una parola chiarificatrice e illuminante da parte della seconda relazione del mattino.

L'introduzione della seconda gamba del sistema educativo per il gruppo di età 14-21 anni è la vera novità della riforma. Per questo è necessario e urgente avviare una *sperimentazione* consistente nella realizzazione di un numero significativo di interventi formativi riferiti ad una formazione professionale iniziale avente impostazione educativa, identità metodologica, natura istituzionale, percorsi gradualali e continui. In proposito esiste già una proposta concreta, quella di Forma, che sta per diventare realtà in alcune Regioni: essa è stata presentata e adeguatamente discussa sempre nel mattino.

La tavola rotonda del pomeriggio con i rappresentanti delle istituzioni ha permesso un'esposizione franca delle varie posizioni in gioco. Si è così avviato un primo tentativo al fine di indicare le linee per arrivare a un'ipotesi unitaria.

In conclusione, la finalità del seminario non è stata quella di risolvere un problema di ingegneria istituzionale o, peggio, la que-

stione della sopravvivenza dei centri di formazione professionale o degli istituti professionali. La preoccupazione fondamentale sono le persone dei nostri studenti e allievi, il loro sviluppo integrale in tutte le dimensioni in risposta alle loro esigenze, alle loro attese, alle loro domande. Ed è da questo seminario in cui sono presenti tante persone esperte che è venuto un apporto qualificato all'innovazione della scuola e della formazione così da contribuire efficacemente al *vero bene dei giovani*.



rima parte

Il Progetto Forma nel presente quadro giuridico-istituzionale e pedagogico

- 1ª Relazione. Il nuovo quadro istituzionale dell'istruzione e della formazione professionale: quali prospettive?
- 2ª Relazione. Modelli pedagogici e progetti educativi per l'istruzione formazione professionale: il valore di una cultura del lavoro tra formazione integrale della persona ed esigenze di professionalità
- 3ª Relazione. FORMA. Progetto pilota per il sistema di istruzione e formazione. Sintesi della linea guida
- Dibattiti

Relazione.

Il nuovo quadro istituzionale dell'istruzione e della formazione professionale: quali prospettive¹

Prof. Dott. GIANFRANCO GARANCINI - Università Statale Milano

È in atto in questi anni una profonda, anche se in qualche modo confusa, riforma del sistema istituzionale (ma altresì costituzionale) e del sistema organizzativo della pubblica amministrazione.

I criteri d'attuazione di questa riforma sono complessi, dal momento che essa si sviluppa a partire da due differenti finalità: da una parte il riconoscimento delle autonomie – locali e sociali – e, dall'altra, la costruzione di un decentramento amministrativo nell'organizzazione della pubblica amministrazione.

Il riconoscimento delle autonomie – principio costituzionale la cui fonte di riferimento è l'art. 2, Cost., là dove riconosce fra i fondamenti della Repubblica le *formazioni sociali* in cui si svolge la personalità dell'uomo e del cittadino – concerne il riconoscimento originario di diritti e conseguenti poteri a soggetti istituzionali territoriali e sociali, sulla base della loro prossimità all'esperienza dei cittadini, a quella che si è soliti (anche se impropriamente) definire *società civile*.

L'attuazione del *decentramento amministrativo* (contrapposto al riconoscimento delle autonomie definito, nel più classico linguaggio del diritto costituzionale e amministrativo italiano, risalente alle impostazioni di Vittorio Emanuele Orlando e di Santi Romano, *decentramento politico*) riguarda invece una modalità di riassetto tutta interna ai “*servizi che dipendono dallo Stato*”, e cioè, appunto, alla pubblica amministrazione.

Il fatto che questi due processi si stiano svolgendo (e, in parte, si siano già svolti) *contemporaneamente* ha portato non di rado ad una sovrapposizione dei criteri e delle modalità, con esiti di confusione, sia per quanto riguarda i principi ispiratori, sia per quanto riguarda gli esiti istituzionali. Di questo soffre – oltre al concreto assetto normativo – l'applicazione nell'esperienza giuridica e

¹ Cfr. CSSC. CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *A confronto con le riforme: problemi e prospettive. Quarto Rapporto sulla Scuola Cattolica in Italia*, La Scuola, Brescia.

altresì nell'esperienza comune del Paese: la conseguenza è quella di una diffusa incertezza dei confini e delle competenze, dei poteri e delle facoltà, che – pur a fronte di norme *di per sé* valide – rallenta tuttavia il cammino delle riforme, sommando le incertezze normative e amministrative alle incertezze *politiche* dovute anche di recente ad un susseguirsi di diverse maggioranze politiche nel Paese, da cui è conseguito un comportamento istituzionale di carattere prevalentemente contrappositivo che ha investito non soltanto i giudizi, appunto, *politici* ma altresì le iniziative di riforma del sistema istituzionale e – quel che più conta – degli stessi principi generali dell'ordinamento.

Si vuol dire che, in realtà, la contrapposizione politica (e il *cambiamento* che ne è derivato come *programma* di legislazione) ha investito non solo – come sarebbe corretto in una democrazia rappresentativa in cui il principio vitale è quello di un'autorità revocabile che s'impegni *pro tempore* all'attuazione del bene comune – la scelta dei *mezzi* per realizzare gli obiettivi fondamentali dell'ordinamento scritti nella Costituzione, ma altresì la determinazione degli stessi *fini*, introducendo, in un sistema già in movimento per l'attuazione di riforme istituzionali ormai indispensabili proprio per l'adeguamento degli strumenti agli obiettivi, ulteriori fattori di cambiamento (ma altresì d'incertezza) dovuti alla volontà di investire anche le strutture di fondo del sistema.

Questo frangente, con le dinamiche cui si è accennato, coinvolge naturalmente tutti gli assetti istituzionali, ma particolarmente – ed è il contesto di fondo sul quale si svolgono le riflessioni contenute in questo volume – le finalità e le modalità, anche al di là dei concreti assetti istituzionali e organizzativi, del *sistema* dell'istruzione. Delle reciproche interazioni e dei reciproci condizionamenti fra riforma del sistema istituzionale e costituzionale delle autonomie e riforma del sistema dell'istruzione si parlerà, brevemente analizzandone premesse e possibili esiti, nelle pagine che seguono.

1. Le riforme istituzionali

Il quadro costituzionale è profondamente cambiato.

In attuazione dell'art. 5 della Costituzione (*“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*) si è posto mano, pur con molto ritardo, alla riforma di un sistema i cui elementi strutturali risalgono, per quanto riguarda le autonomie locali, ai testi unici del 1911, del 1915 e del 1934. Alla fondamentale legge 8 giugno 1990, n. 142 si è ora sostituito, come testo organico, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267: ma, se la legge n. 142/1990 riguardava fin

dall'intitolazione l'ordinamento delle *autonomie* locali, il decreto legislativo n. 267/2000 segna già una revisione concettuale, dal momento che esso riguarda, fin dall'intitolazione, l'ordinamento degli enti locali. Ed è chiara la *revisione*: autonomie locali sono le comunità locali, mentre enti locali sono i soggetti istituzionali "esponenziali" delle autonomie locali.

1.1. Il riconoscimento delle autonomie territoriali

Dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale, invece, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il *sistema* è profondamente, radicalmente cambiato: gli enti esponenziali delle comunità locali (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni) da elementi in cui "si ripartiva" la Repubblica (considerando lo Stato l'unico ente esponenziale della Repubblica stessa e del suo popolo, inteso come unica comunità nazionale), sono diventati elementi *costitutivi* della Repubblica, *insieme con* lo Stato e, quindi, su un piano di parità costituzionale con esso. L'autonomia che veniva riconosciuta nel testo precedente dell'art. 114 della Costituzione era un'*autonomia funzionale*, la stessa che era riconosciuta (e che permane) in capo agli *organi* della pubblica amministrazione intesi come "dipendenti" dallo Stato; l'autonomia che viene ora riconosciuta agli enti esponenziali della Repubblica è una piena *autonomia istituzionale*, la quale si esprime attraverso propri statuti, e altresì poteri e funzioni che *non* dipendono dalle leggi dello Stato ma trovano il loro fondamento e il loro unico riferimento nei *principi* fissati dalla Costituzione. La differenza è chiara e radicale: con il "nuovo" art. 114 della Costituzione, introdotto con la legge costituzionale n. 3/2001, si è dato un nuovo assetto costituzionale alla Repubblica, la cui forma non è più basata esclusivamente su un unico soggetto (lo Stato) come soggetto di produzione, di applicazione, di tutela dell'ordinamento, ma su una *pluralità* di soggetti, posti costituzionalmente sullo stesso piano e ordinati istituzionalmente non in base a un principio gerarchico, ma in base a un pregnante principio di *sussidiarietà* (inteso, a sua volta, non tanto come sussidiarietà *verticale* quanto come sussidiarietà *orizzontale*, cioè come riconoscimento di poteri autonomi originari); sussidiarietà che, in più, coinvolge anche le *autonomie sociali*, intese come i soggetti capaci di esprimere l'autonoma iniziativa della cosiddetta società civile ("*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*": "nuovo" art. 118, Cost., quarto comma).

L'innovazione più importante, tuttavia, e tale da introdurre un cambiamento *epocale* nel nostro ordinamento costituzionale, riguarda la cosiddetta *inversione* dello spirito e della lettera dell'art. 117 Cost..

L'art. 117 della Costituzione Repubblicana era una delle spine nel fianco della stessa attività del costituente del 1947, perché incarnava una palese contraddizione o, più specificamente e sostanzialmente, l'esigenza imposta al costituente di inchinarsi alle contingenze politiche del momento. Esso, infatti, contraddicendo l'impostazione generale – *pluralistica e autonomistica* – dell'art. 5 Cost., ma altresì l'affermazione di principio contenuta nell'originario art. 115 Cost. secondo la quale *“Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione”*, con evidente riduzione non solo concettuale ma anche istituzionale, stabiliva che *“La Regione emana [...] norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello d'altre Regioni”*, subordinando l'autonomia regionale non solo, come giusto, al rispetto dei principi fissati dalla Costituzione, ma altresì all'osservanza dei principi fissati *nelle leggi dello Stato*, attribuendo a quest'ultimo una *supremazia* incoerente con il principio fondamentale del riconoscimento dell'autonomia locale contenuto nell'art. 5 della Costituzione.

Ma lo *spirito* dell'art. 117 è stato modificato e, anzi, “invertito”, soprattutto in ordine alla definizione dell'estensione della potestà legislativa: se l'originario art. 117 riservava tutta la potestà legislativa allo Stato, ritagliando una potestà legislativa “concorrente” per le Regioni in un numero predeterminato di materie, il “nuovo” art. 117, dopo aver affermato che la potestà legislativa è esercitata (sullo stesso piano) dallo Stato e dalle Regioni, indica le materie nelle quali lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, stabilendo altresì che *“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”* (quarto comma); il terzo comma del “nuovo” art. 117 Cost. indica poi una serie di materie su cui insiste potestà legislativa concorrente tra Stato e Regioni.

Vedremo poi l'interesse specifico di queste norme in ordine alla tematica relativa all'istruzione; quello che per ora interessa notare è, tuttavia, un fatto più generale: al di là dell'uso (talvolta anche propagandistico) delle parole, la Costituzione repubblicana nei suoi principi generali delinea il disegno di uno *Stato delle autonomie*, nel quale convivono nell'unità soggetti dotati di potestà legislative e, prima, statutarie *reciprocamente* autonome, senza che questo, da una parte, metta in discussione l'unità e, dall'altra, minacci (o possa minacciare) di invadere i campi di rispettiva competenza, campi che – tranne quelli in cui viene esplicitamente riconosciuta la possibilità di legislazione concorrente – sono nettamente differenziati; di tal che – essendo il principio fondante quello dell'autonomia ed essendo il principio operativo quello della sussidiarietà – non viene in discussione la *sovranità* dei singoli soggetti che fanno parte della

Repubblica, ma ne vengono in discussione i reciproci rapporti in ordine alle competenze e alle relative funzioni. È questa una peculiarità della forma di Stato delineata dalla Costituzione del 1947, che ha rifiutato esplicitamente lo stato centralizzato, ma non ha dato luogo ad uno stato a struttura *federale* nel senso tecnico della parola: l'affiancamento e l'interazione *organica* dei diversi soggetti chiamati a costituire la Repubblica garantiscono, da una parte, l'unità della Repubblica stessa e, dall'altra, l'autonomia sostanziale e altresì reciproca fra quei diversi soggetti.

1.2. L'attuazione del decentramento amministrativo

Se le riforme costituzionali hanno portato a porre precise basi per la costruzione e l'operatività del principio del riconoscimento delle autonomie locali sancito nel primo inciso dell'art. 5 Cost., il principio del *più ampio decentramento amministrativo* sancito nel secondo inciso dell'art. 5 Cost. in ordine ai “servizi che dipendono dallo Stato” (e cioè in ordine alla pubblica amministrazione statale, centrale o periferica) ha un significato non solo costituzionale e istituzionale, ma soprattutto organizzativo (o ri-organizzativo) della pubblica amministrazione e, proprio, della pubblica amministrazione come organizzazione. Correttamente, dunque, i costituenti del 1947 hanno parlato, riferendosi al linguaggio amministrativistico allora in uso, di “decentramento amministrativo”, contrapponendolo mentalmente e culturalmente (come si è detto) al “decentramento politico”, incarnato per loro dal riconoscimento a tutti gli effetti – anche amministrativi – delle autonomie locali.

La pubblica amministrazione era organizzata sull'impianto – fondamentalmente rimasto immutato non solo nelle sue strutture portanti ma altresì in un gran numero di norme di dettaglio – costruito con la legge 20 marzo 1865, n. 2248, con tutti i suoi allegati che erano in realtà norme attuative, nelle diverse branche dell'esercizio dei poteri pubblici e dell'erogazione dei pubblici servizi, dei principi posti nella “legge-madre”. Nel contesto del sistema organizzativo della pubblica amministrazione il principio che innervava tutta la struttura era il principio della delega, basato sulla concezione dello Stato come fonte e garante di *tutto* il potere e di *tutti* i diritti, che, da una parte, ne delegava l'esercizio per così dire “a cascata” attraverso una strutturazione organica degli uffici; e, dall'altra parte, ne assicurava la tutela attraverso l'esercizio del proprio potere di controllo e della “autotutela”, nella quale sarebbe dovuta rientrare anche la garanzia degli interessi legittimi (oppure, significativamente, interessi *riflessi*: riflessi, cioè, di quelli pubblici) dei cittadini e dei privati. La *supremazia speciale* della pubblica amministrazione rispetto ai privati era un dato di fatto, e aveva resistito anche alla istituzione della quarta sezione (e successivamente della

quinta) del Consiglio di Stato *in sede giurisdizionale*, che aveva fatto dell'organo costituzionale *consultivo* massimo una sorta di tribunale per gli interessi legittimi, tendenzialmente *terzo* fra la pubblica amministrazione e i cittadini singoli o associati (per vedere l'equiparazione in ordine alla responsabilità della pubblica amministrazione degli interessi legittimi ai diritti soggettivi sarebbe occorso tuttavia ancora molto tempo, se è vero che un tale processo si è concluso soltanto negli anni recenti con il decreto legislativo n. 80 del 1998, con la nota sentenza n. 500 del 1999 delle sezioni unite della Corte di Cassazione e con la legge n. 205 del 2000).

Va da sé che una normazione che riguarda l'organizzazione (o la ri-organizzazione) della pubblica amministrazione sarà applicabile solo agli organi e uffici della stessa pubblica amministrazione e, per converso, nel momento in cui se ne estenderà l'applicazione ad altri soggetti, questi ultimi rischieranno di essere per dir così "assorbiti" nella pubblica amministrazione; va altresì da sé che in una riorganizzazione della pubblica amministrazione intesa appunto come organizzazione non troverà spazio – perché *non potrà trovarlo*, in quanto principio organizzativo di *altri* rapporti fra *altri* soggetti, come s'è visto – il principio della autonomia istituzionale ma, semmai, un principio di *autonomia funzionale*, o meglio di *autoregolamentazione*, o – come si diceva nel linguaggio amministrativo fra XIX e XX secolo – *autarchia*.

La norma fondamentale che ha costituito la fonte principale della ri-organizzazione della pubblica amministrazione è stata la legge 15 marzo 1997, n. 59 recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*. Già nell'intitolazione – se il discorso fin qui fatto è stato chiaro e coerente – si coglie una contraddizione (oppure si svela una sorta di "cattiva coscienza"): la legge n. 59 del 1997 contiene tre livelli di intervento fra di loro *costituzionalmente* non sovrapponibili. Essa, infatti, emanata per rispondere all'indicazione costituzionale contenuta nel terzo inciso dell'art. 5 Cost., mette sullo stesso piano l'attuazione dell'art. 118 della Costituzione nel testo originario, che parlava di "delega" con legge alle Regioni dell'esercizio di altre funzioni amministrative rispetto a quelle già spettanti loro per le materie di cui all'originario art. 117 Cost., e l'attuazione del secondo inciso dello stesso art. 5 Cost. in ordine alla realizzazione del decentramento amministrativo come criterio organizzativo fondamentale della pubblica amministrazione.

Sennonché alla regolamentazione normativa del dettato costituzionale relativo al riconoscimento alle Regioni delle funzioni amministrative – per blocchi e materie organiche – nelle materie di cui all'originario art. 117 Cost. aveva già provveduto il legislatore con la legge di delega n. 382 del 1975, alla quale aveva fatto seguito il

DPR n. 616 del 1977, dando attuazione concreta al riconoscimento e alla conseguente costituzione effettiva delle Regioni, che risaliva tuttavia a pochi anni prima, essendosi tenute le prime elezioni dei consigli regionali nel 1970. Se è vero che la legge n. 382 del 1975 conteneva *anche* norme sull'organizzazione della pubblica amministrazione, è altresì vero che tali norme erano del tutto marginali e, in realtà, erano funzionali al riconoscimento delle Regioni e al riassetto delle strutture periferiche dello Stato in relazione ad esso; ma non incidavano quasi per nulla sui *criteri organizzativi* della pubblica amministrazione come organizzazione in sé: bisognerà aspettare ancora qualche lustro perché, a partire dalla legge di delega n. 421 del 1992 e successivamente con il suo decreto legislativo d'attuazione n. 29 del 1993 (recante, appunto, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego*), si stabiliscano criteri normativi e principi organizzativi per addivenire ad una effettivamente innovativa – quanto meno nell'intenzione del legislatore – riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Ma, come si vede, anche se evidentemente sussistevano e sussistono non pochi punti di contatto (che per altro non segnano una sovrapposizione ma, al contrario, dovrebbero indicare punti di confine e pertanto di differenziazione), *una cosa* è la legislazione in tema di riconoscimento e di promozione delle autonomie locali e dei poteri dei loro enti locali esponenziali, *un'altra cosa* è la legislazione in tema di ri-organizzazione della pubblica amministrazione.

Quest'ultima trova, come si diceva, nella legge n. 59 del 1997 una serie d'indicazioni precise in ordine ai principi che debbono presiedere sia al conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e agli altri enti locali sia al riordino e alla razionalizzazione del funzionamento della pubblica amministrazione intesa da una parte come struttura d'organi e uffici e, dall'altra, come soggetto erogatore di servizi alla persona: in questo senso va intesa tutta la normativa di delega dell'art. 21 relativa alla riorganizzazione del sistema scolastico sulla base di un'*autonomia* la cui utilizzazione in questo contesto è stata all'origine di non pochi equivoci, dovendo essa essere intesa necessariamente in termini d'*autonomia funzionale* o *autarchia* in un quadro di decentramento amministrativo, ed essendo stata invece troppo spesso intesa come autonomia *tout court*, attribuendo alle istituzioni scolastiche e agli istituti educativi poteri e, appunto, *autonomie* di per sé incompatibili con la loro persistente natura d'organi e uffici della pubblica amministrazione.

1.3. I criteri di riparto di funzioni e poteri e i principi organizzativi

La legge n. 59 del 1997 – vale la pena di ricordarlo – indicava (e indica, dal momento che essa non è stata abrogata e mantiene una

sua persistente vitalità) alcuni fondamentali principi ispiratori che avrebbero dovuto presiedere al conferimento alle Regioni di funzioni amministrative non solo in contesti operativi riconducibili alle materie di cui all'originario art. 117 Cost., ma anche riconducibili a *“tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici”* (prefigurando così – si veda altresì l'elencazione di cui al terzo comma dell'art. 1 della legge n. 59/1997 – quello che sarebbe stato poi il contenuto innovativo della legge costituzionale n. 3/2001 in ordine alla “nuova” formulazione degli artt. 114 ss. Cost.). Tali principi – lo si ricorda qui perché essi costituiscono l'ossatura della *cultura* della riforma istituzionale in atto – sono: a) il principio di sussidiarietà; b) il principio di completezza; c) il principio d'efficienza e d'economicità; d) il principio di cooperazione tra Stato, Regioni ed Enti locali (c.d. principio di *“leale collaborazione”*, così caro alla Corte Costituzionale); e) i principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione nonché quello d'identificabilità in capo ad un unico soggetto della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa; f) il principio d'omogeneità; g) il principio d'adeguatezza; h) il – fondamentale – principio di differenziazione nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi; i) il principio della copertura finanziaria e patrimoniale dei costi; l) il principio d'autonomia organizzativa e regolamentare. Sono, questi, principi chiamati a presiedere il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali in un contesto costituzionale ancora legato alla *supremazia* dello Stato rispetto a tutti gli altri enti territoriali; e tuttavia validi altresì come principi pregnanti di una razionalizzazione della pubblica amministrazione come organizzazione.

Sulla base delle indicazioni – delle *deleghe* date dalla legge n. 59 del 1997 – il legislatore ha posto mano ad una serie di norme le quali hanno profondamente innovato sulle modalità d'azione e sui principi organizzativi delle pubbliche amministrazioni, *sia* di quelle dipendenti direttamente dallo Stato *sia* (e questo ha comportato non poche complicazioni) di quelle degli altri enti locali territoriali: con la legge n. 127 del 1997 si è intervenuto in profondità per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo; con la legge n. 265 del 1999 si è intervenuto con significative modificazioni sia della legge n. 127/1997 sia della legge n. 142/1990 (continuando così nella sovrapposizione fra interventi sulla pubblica amministrazione statale e interventi sulle *altre* pubbliche amministrazioni); con il decreto legislativo n. 267 del 2000 si è poi intervenuto – sotto la forma onnicomprensiva (e onnicopren-

te) del testo unico – sulla disciplina complessiva degli enti locali, superando e anzi definitivamente abrogando la legge n. 142 del 1990 (ma, come si ricorderà, la legge n. 142 del 1990 riguardava l'ordinamento delle *autonomie* locali); parallelamente il legislatore interveniva con norme relative alla trasparenza dell'azione amministrativa e alla de-formalizzazione della stessa, in attuazione dei principi posti dalla fondamentale legge n. 241 del 1990 e in ampliamento e ulteriore semplificazione delle modalità a suo tempo stabilite dalla legge n. 15 del 1968.

In attuazione, per altro, della delega di cui al capo primo della legge n. 59 del 1997 (che, come si vede, a buon diritto abbiamo definito “legge-madre” di tutto un grappolo normativo di riforma della pubblica amministrazione ma altresì delle relazioni amministrative fra Stato ed altri enti territoriali) il legislatore delegato poneva mano ad un'altra serie normativa, facente capo fondamentalmente al decreto legislativo n. 112 del 1998, volta alla riorganizzazione e razionalizzazione del conferimento di funzioni amministrative a Regioni, Province e Comuni, rivedendo e superando gli assetti di cui al DPR n. 616 del 1977.

Sono queste – con tutto un contorno di norme minori ma non per questo meno importanti – le norme fondamentali sulla base delle quali, pur tra molte difficoltà e (soprattutto) nella sostanziale inavvertenza da parte dell'opinione pubblica del significato e della profondità dei cambiamenti che si venivano attuando non solo nelle modalità di funzionamento ma altresì negli assetti strutturali delle pubbliche amministrazioni (centrale e periferica dello Stato, e di tutti gli altri enti territoriali, compresi gli enti erogatori di servizi e, più in generale, gli organismi di diritto pubblico), si è posto mano alla riforma e si sono portate avanti sostanziali innovazioni che hanno trovato uno sbocco anche costituzionale nella profonda modificazione del titolo quinto della seconda parte della Costituzione repubblicana, tanto da modificare la stessa forma dello Stato, nel senso – aderente all'ispirazione dei costituenti del 1947 – di dar vita ad uno *Stato delle autonomie*, intendendo *autonomie* sia nel senso istituzionale (autonomie locali) sia nel senso sociale (autonomie sociali, appunto: in questa prospettiva un interessantissimo filone sarebbe quello, sfociato nelle leggi n. 382 e n. 383 del 2000 in tema di riorganizzazione dell'assistenza sociale e dell'associazionismo di promozione sociale; ma ciò esula dal tema principale di queste note).

Le complessità e, con ogni probabilità, la complicazione del processo di riforma di cui stiamo parlando derivano dal fatto che – con strumenti normativi sostanzialmente identici – si sono volute iniziare e si vogliono portare avanti riforme di campi dell'ordinamento ontologicamente e strutturalmente diversi. Ne è una prova, vorremmo dire emblematica, l'evoluzione che ha subito (o che le è stata impressa) in questi anni la pubblica istruzione.

Il sistema della pubblica istruzione è sempre stato fra quelli che *ideologicamente* sono stati ritenuti di competenza dello Stato non solo per ragioni di carattere *funzionale*, ma soprattutto per ragioni di carattere *politico*, volte all'ottenimento di un (presunto) "controllo sociale" attraverso l'istruzione e altresì attraverso il controllo e il governo delle strutture e delle persone ad essa preposte. È stata questa la ragione storica per la quale nel nostro Paese – in netta controtendenza con gli orientamenti e con la prassi, anche legislativa, di pressoché tutti gli altri Paesi europei – si è voluto e si vuole affermare la preminenza normativa ed economica della scuola statale (detto male: "pubblica", confondendo la appartenenza con la funzione); per la quale si è voluto e in grande misura si vuole mantenere tale controllo in mano al governo centrale pur in presenza di una tendenza di riforme costituzionali e istituzionali che, come si è visto e come meglio vedremo in seguito, si muovono nel senso del riconoscimento della autonomia territoriale anche in questo campo; per la quale si è voluto e si vuole ad ogni costo (anche dietro lo schermo di pretese "chiusure" sindacali) mantenere in mano al governo centrale il reclutamento del personale docente; per la quale, nonostante la radicale necessità di seguire le esigenze del territorio e nonostante una consolidatissima tradizione *locale*, con molta difficoltà si accetta la compresenza dell'istruzione e della formazione professionale in un *unico* contesto di sistema d'istruzione: proprio perché – per consolidata esperienza normativa e amministrativa – la formazione professionale ha trovato la sua naturale collocazione nel contesto *territoriale*, e la legge costituzionale n. 3 del 2001 lo ha ormai definitivamente affermato proprio in quell'ambito di riconoscimento delle autonomie di cui s'è detto, a non pochi risultano *ideologicamente* insopportabili quella equiparazione e quella "pari dignità", il cui mancato conseguimento serve a perpetuare nel nostro Paese un'inaccettabile separazione fra "scuola" e "lavoro", di modo che le loro necessarie interazioni restano irrimediabilmente percorsi a sé, fuori dal sistema educativo.

2.1. *L'autonomia delle istituzioni scolastiche*

È in questo contesto che va letta l'affermazione – avente più valore di "norma-manifesto" che di concreta disciplina – della *autonomia* delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi (che "*si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo*") contenuta nell'art. 21 della più volte ricordata legge n. 59 del 1997. Infatti con tale norma, "*fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato*", veniva indicato un cammino per progressivamente attribuire a tutte le istitu-

zioni scolastiche quella personalità giuridica di cui fino a quel momento solo alcune di esse erano titolari, e per “ampliare” l'autonomia per tutte le tipologie di tutti gli istituti d'istruzione. In quella norma si parla d'autonomia *organizzativa*; d'autonomia *didattica* (per altro “*finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale d'istruzione*”); d'autonomia *finanziaria*, per altro nella gestione di una dotazione finanziaria essenziale costituita dall'assegnazione dello Stato per il funzionamento amministrativo didattico, suddivisa in assegnazione ordinaria e assegnazione perequativa, assegnazione attribuita “*senz'altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività d'istruzione, di formazione e d'orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola*”. Di quale sostanza fosse fatta invero (e sia in effetti fatta) quell'*autonomia* si sarebbe compreso circa due anni dopo, con l'emanazione del DPR n. 275 del 1999, *Regolamento recante norme in materia d'autonomia delle istituzioni scolastiche*, il quale esplicitamente afferma che le istituzioni scolastiche sono *espressioni d'autonomia funzionale*: non già, dunque, soggetti *in sé* autonomi, ma soggetti che rimangono parte (organi, uffici, enti strumentali) della pubblica amministrazione e che esercitano i compiti e le funzioni loro riservati in un regime d'*autarchia* (autoregolamentazione) che si estende solo in ragione dell'attribuzione loro fatta da parte dello Stato e, per così dire, del trasferimento di funzioni *autoritativamente* deciso dal governo centrale.

Il sistema dell'autonomia scolastica – così caricato d'aspettative e così compresso da una secolare esperienza di centralismo e dalla sostanziale incapacità (o, peggio, “cattiva volontà”) dell'apparato e della cultura amministrativa persistente ad accoglierlo e a praticarlo in maniera costruttiva e non solo formalistica – si viene ad inserire in un tessuto politico-organizzativo che si sta rinnovando secondo le linee che abbiamo brevemente tracciato nelle pagine precedenti. A ciò si deve aggiungere che – come spesso è capitato nel nostro Paese – le riforme si sono cominciate dal fondo, intervenendo prima sulle articolazioni periferiche e soltanto alla fine (e talvolta non intervenendo) sulle articolazioni centrali delle singole amministrazioni (ciò è successo proprio per quanto riguarda il settore della pubblica istruzione, nel quale la riforma – per altro più organizzativa che sostanziale – del ministero è arrivata soltanto nell'ultimo anno, mentre le linee della riforma dell'organizzazione periferica, con l'“autonomia”, e addirittura degli stessi contenuti e delle stesse strutture dell'istruzione era già intervenuta – seppure in maniera non del tutto organica – in precedenza, con la legge n. 9 del 1999, comportante l'elevamento dell'obbligo dell'istruzione; con l'art. 68 della legge n. 144 del 1999, con l'estensione dell'obbligo di frequenza d'attività formative fino al diciottesimo anno d'età; con la legge n. 30 del 2000, *Legge-quadro in materia di riordino dei cicli d'i-*

struzione; con la legge n. 62 del 2000, che ha definito compiutamente il sistema nazionale d'istruzione ricomprendendovi – finalmente applicando l'art. 33 della Costituzione – sia le scuole statali sia le scuole non statali ivi definite *paritarie*).

2.2. Autonomia funzionale e rapporti con il “territorio”

Se il soggetto scolastico *autonomo* come definito dall'art. 21 della legge n. 59 del 1997 e dal suo *Regolamento* applicativo contenuto nel DPR n. 275 del 1999, nonché in tutto un corredo di circolari ministeriali, si può qualificare come un “ufficio-organo complesso, preposto a servizio, fornito di personalità giuridica di diritto pubblico, con organo avente la legale rappresentanza, e autonomo in termini di: – autonomia funzionale; – autonomia didattica; – autonomia organizzativa; – autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo; – autonomia finanziaria; – autonomia negoziale, attraverso gli strumenti dell'accordo di rete, delle convenzioni, dei consorzi, delle intese e dei contratti”², esso acquista una posizione assai più rilevante (anche se delimitata rigorosamente nell'ambito dell'autonomia *funzionale*) rispetto a quella che aveva sempre occupato in precedenza. Infatti, soprattutto attraverso le possibilità “creative” e innovative offerte dalla stesura autonoma degli atti relativi al nuovo sistema curricolare (carta dei servizi d'istituto, piano dell'offerta formativa, regolamento disciplinare degli studenti, regolamento interno, nonché – l'atto più importante, a parere di chi scrive, per l'affermazione effettiva di un'autonomia *culturale* – progetto educativo d'istituto), a ciascun soggetto scolastico è data la possibilità di *presenza* nel contesto dell'esperienza territoriale in positiva e costruttiva sinergia, da una parte, con gli enti territoriali esponenziali delle comunità locali e, dall'altra, *direttamente* con le stesse comunità locali. Sta, insomma, alla capacità di *interpretare* l'autonomia funzionale da parte degli istituti singoli o associati, se si riuscirà ad affievolire il permanere dei principi di gerarchia e di delega tradizionalmente dominanti la struttura della pubblica amministrazione e se, per converso, si riuscirà ad affermare la centralità del servizio d'istruzione nel contesto dei compiti complessivi dello Stato sociale nelle sue articolazioni territoriali.

Pur rimanendo all'interno di un (allo stato attuale della normazione e della prassi) insuperabile decentramento amministrativo, cui non è consentito di diventare veramente autonomia, stante la volontà di non uscire da alcuni vincoli specifici, come quelli relativi al reclutamento del personale docente, i modelli organizzativi del sistema d'istruzione hanno conosciuto un'evoluzione particolarmente importante verso una maggiore aderenza ai bisogni e alle do-

² L. MOLINARI, *Il nuovo sistema di autonomia della scuola*, BM italiana, Roma 1998, p. 38.

mande della società civile e di quel tessuto sociale e umano che dagli anni Settanta del XX secolo in qua ci siamo positivamente abituati a chiamare “*territorio*”.

La sfida, dunque, consiste nella possibilità che, attraverso una riforma che rimane nel contesto amministrativo-organizzativo, si possa tuttavia arrivare a ridefinire i termini della dimensione *politica* del sistema d’istruzione in relazione, appunto, con il territorio (si confrontino le impostazioni anche operative contenute nel DPR n. 275 del 1999, per esempio il comma quarto dell’art. 3, che prevede per il dirigente scolastico proprio l’indicazione di attivare, ai fini dell’elaborazione del piano dell’offerta formativa, i *necessari* rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio).

3. Il sistema d’istruzione e le riforme istituzionali

Questa condizione del sistema d’istruzione (pur tra luci e ombre) in movimento si viene ad inserire in quel contesto di riforme istituzionali (ma altresì costituzionali) cui abbiamo fatto cenno in apertura di queste note.

Infatti, il tessuto normativo istituzionale è ricco di riferimenti a competenze e a funzioni nell’ambito dell’istruzione: c’interessa, qui, particolarmente, sottolineare quanto dispone il decreto legislativo n. 112 del 1998 e quanto ha disposto – secondo le linee di riassetto dei rapporti istituzionali stabilite con il “nuovo” art. 114 Cost. – la più recente riforma del titolo quinto della seconda parte della Costituzione repubblicana (e segnatamente la riforma dell’art. 117) operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

3.1. Il riassetto delle funzioni amministrative

Il decreto legislativo n. 112 del 1998 – chiamato a disciplinare ai sensi del capo primo della legge n. 59 del 1997 il conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle Regioni, alle Province, ai Comuni, alle Comunità Montane o ad altri enti locali e, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali – si occupa delle problematiche relative al sistema d’istruzione scolastica negli artt. 135 e ss.. Per quello che interessa ai fini di queste note, occorrerà riferirsi agli artt. 137 (*Competenze dello Stato*), 138 (*Deleghe alle Regioni*), 139 (*Trasferimenti alle Province e ai Comuni*). Si badi: correttamente in questa norma il legislatore non si occupa di rapporti costituzionali, fra i diversi soggetti che costituiscono la Repubblica, in ordine all’esercizio della funzione legislativa (compito, naturalmente, della legislazione di carattere costituzionale), ma si occupa di ciò che concerne le funzioni e i compiti *amministrativi*, relativi cioè al concreto *esercizio* dei poteri eventualmente conferiti dalla

norma costituzionale. In questo senso il decreto legislativo n. 112/1998 costruisce un coerente sistema il cui impianto cerca di modellarsi sulle diverse estensioni dei diversi bisogni cui le funzioni amministrative sono chiamate a rispondere: resteranno allo Stato le funzioni generali di impostazione del sistema di istruzione valide per tutto il territorio del Paese (i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione delle rete scolastica, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e alla assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato nonché del personale alle istituzioni scolastiche, perpetuando l'incapacità a spogliarsi di alcune funzioni ritenute – a torto o a ragione – essenziali per il *controllo politico* del sistema); sono *delegate* alle Regioni le funzioni amministrative relative a tutta una serie di compiti che si ritiene necessario differenziare in ragione delle diverse caratteristiche, esigenze, problematiche dei diversi territori regionali (la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione, sul piano regionale, nei limiti della disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali; la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; la determinazione del calendario scolastico; i contributi alle scuole non statali; le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite); vengono poi attribuiti alle Province e ai Comuni, enti locali più vicini in concreto all'esperienza comune delle comunità locali amministrate, compiti e funzioni relative alla concreta erogazione dei servizi e all'organizzazione e alla gestione pratica fino alla quotidianità (per esempio, la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti), nonché alla concreta gestione degli interventi più specificamente riconducibili all'assistenza scolastica e al diritto allo studio (se ne veda l'elencazione puntuale all'art. 139).

L'articolazione del sistema delle funzioni come è delineata dal decreto legislativo n. 112 del 1998 si sforza di rispettare – anche andando al di là di una rigida e formale strutturazione gerarchica – l'articolazione territoriale dei bisogni e delle esperienze, investendo delle relative responsabilità gli enti esponenziali corrispondenti alle comunità *effettivamente* interessate ai singoli interventi e all'espletamento delle singole funzioni.

2.2. Il riassetto delle competenze legislative

Sul piano costituzionale credo che si possa dire che la legge costituzionale n. 3 del 2001, riformando con l'impostazione che abbiamo ricordato in apertura di queste note il titolo quinto della parte seconda della Costituzione, non si sia discostata da quei criteri che

abbiamo appena ricordato. Infatti, il secondo comma del “nuovo” articolo 117 Cost., nell’indicare le materie nelle quali si dà riserva esclusiva di legislazione allo Stato ha, fra l’altro, indicato le “norme generali sull’istruzione” (in ciò rispettando l’art. 33 della stessa Costituzione [lettera *n*]) e la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (lettera *m*). Il terzo comma, poi, nell’elencare le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni (nelle quali, cioè, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato), ha indicato, fra l’altro, la materia dell’istruzione, facendo salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche (pur nei limiti che abbiamo ricordato più sopra) ed esplicitamente escludendo l’istruzione e la formazione professionale, che pertanto restano di competenza legislativa *esclusiva* delle Regioni.

Di conseguenza – poiché *“spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”* (art. 177, quarto comma, Cost.) – l’ente generale di legislazione non è più lo Stato, ma la Regione.

Questa è la maggiore novità, con rilievo che si può tranquillamente definire epocale, della riforma costituzionale del 2001, che – sanando la contraddizione esistente tra i principi generali e la seconda parte della Costituzione stessa – ha finalmente dato attuazione al disegno autonomistico (altri, meno bene, lo chiamerà *federalistico*) che era nelle corde culturali originali del costituente del 1947 e che, altresì, fa parte integrante della cultura istituzionale del popolo italiano (vorrei ricordare qui l’insegnamento per troppo tempo trascurato di Carlo Cattaneo), nei confronti della quale in realtà il centralismo accentratore sviluppato fra Ottocento e Novecento è sempre parso come una sorta di (più o meno necessitata) imposizione.

Va da sé che una siffatta re-impostazione dell’impianto costituzionale delle relazioni istituzionali nel Paese impone altresì una re-impostazione delle relazioni amministrative: se Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni non sono più soltanto *ripartizioni* territoriali della Repubblica ma ne sono soggetti *costitutivi* a tutti gli effetti, dovrà per forza di cose essere rivista una impostazione meramente gerarchica delle relazioni istituzionali e pertanto altresì delle relazioni amministrative, basata non più su un “flusso” esclusivamente discendente dal centro alla periferia ma, tutt’al contrario, sulla concertazione istituzionale, sul reperimento comune delle risorse necessarie al funzionamento del sistema nel suo complesso, sul riconoscimento di una autonomia a tutto tondo a soggetti che ora non più *dipendono* (in qualsiasi maniera si voglia intendere questo termine) dallo Stato ma *vi si affiancano*, rimanendo distinti non in forza di relazioni gerarchiche ma in forza di originarie distinzioni di competenza.

2.3. Sistema di istruzione e nuove competenze legislative

Il sistema di istruzione rientra a pieno diritto in questo contesto: anzi, tenendo conto del fatto che al suo interno si sono sviluppate particolari autonomie funzionali (e l'eccezione di cui al terzo comma del "nuovo" art. 117 Cost. ne costituisce una solenne consacrazione costituzionale), l'interazione/sinergia fra Stato, Regioni ed enti locali territoriali in ordine all'organizzazione e alla gestione del sistema di istruzione acquista un particolare rilievo. (Ne ha tenuto conto anche il disegno di legge n. 1306 di *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 ha inquadrato [art. 1, primo comma] le indicazioni di delega legislativa, fra l'altro, *"in coerenza con il principio di autonomia delle istituzioni scolastiche e secondo i principi sanciti dalla Costituzione, [...], nel rispetto delle competenze costituzionali delle Regioni e di Comuni e Province, in relazione alle competenze conferite ai diversi soggetti istituzionali"*).

In questo contesto allora quelle sinergie istituzionali di cui abbiamo parlato potrebbero, senza dubbio, avere sbocchi e prospettive particolarmente significativi, se le diverse istituzioni saranno capaci di coordinare le diverse competenze e funzioni, di ricercare sinergie sistemiche e terreni di leale collaborazione, senza cedere o a tentazioni egemoniche, o a tentazioni spartitorie, o alla tentazione di "scaricare" le proprie responsabilità in nome di un malinteso senso di sussidiarietà *verticale*, in realtà definibile o come de-responsabilizzazione o come sostituzione.

La sfida nel rapporto fra Stato e autonomie – posta la necessità di far diventare prassi quotidiana il sistema della concertazione – ha già modo di giocarsi concretamente almeno su due campi: il primo, quello della effettiva integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale da una parte e il sistema dell'istruzione scolastica dall'altra, non solo e non tanto dal punto di vista organizzativo, quanto, soprattutto, dal punto di vista *culturale*, dando un contenuto effettivo a quell'affermazione contenuta nell'art. 2, primo comma, lettera d) del disegno di legge-delega di riforma appena ricordato, che solennemente afferma che *"il sistema educativo di istruzione e di formazione si articola nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado, e in un secondo ciclo che comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale"*, ribadendo così quel concetto di "pari dignità" cui da sempre si ispira la migliore riflessione sull'istruzione e sulla formazione professionale, e che – altrettanto da sempre – trova ostacoli ed obiezioni soprattutto in quella *cultura del controllo politico* attraverso il sistema di istruzione portata avanti da chi non si sente sufficientemente sicuro di poter controllare a pieno un sistema quale quello della forma-

zione professionale che tradizionalmente affonda le sue radici non nella struttura organizzativa dello Stato centrale ma nell'iniziativa storica delle comunità locali e delle loro formazioni sociali autonomamente nate e vissute in risposta creativa a concrete esigenze territoriali.

Il secondo, quello dell'effettiva attuazione di quella *parità* fra scuole statali e scuole non statali per dare attuazione – nel rispetto e nello sviluppo delle intuizioni del costituente del 1947 – all'integrazione nell'unico sistema nazionale di istruzione di istituti di istruzione sorti per iniziativa dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali in attuazione dei loro compiti istituzionali (cfr. art. 3, secondo comma, Cost.), e istituti di istruzione nati dalla libera e autonoma iniziativa sociale. Si vuole dire che l'attuazione della legge n. 62 del 2000 non è un settore specifico e/o marginale del contesto di riforme di cui ci stiamo occupando, ma ne è – tutt'al contrario – *insieme* elemento decisivo e criterio di giudizio della bontà dei risultati finali.

Ne è elemento decisivo perché – come ricorda la stessa nuova formulazione dell'art. 118 della Cost. (ultimo comma) – Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni sono chiamati a favorire *“l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*; perché, altresì, l'esperienza delle strutture di istruzione nate dall'autonoma iniziativa sociale è radicata nella storia del nostro popolo e, anzi, è stata per molti secoli alla base del suo sviluppo culturale; perché, ancora, questo è il banco di prova della capacità delle istituzioni, e di chi vi è preposto per il bene collettivo, di saper riconoscere come soggetto e quasi organo stesso dell'esperienza giuridica *pubblica* la stessa *“società civile”*.

È, poi, criterio di giudizio della bontà dei risultati finali e della compiutezza del sistema una volta riformato, perché in questo campo si gioca decisamente l'effettiva uguaglianza fra i cittadini nell'esercizio dei loro diritti. Se l'art. 21, comma nono, della legge n. 59 del 1997 aveva indicato quali diritti fondamentali da rispettare nel perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale d'istruzione la *libertà di insegnamento*, la *libertà di scelta educativa da parte delle famiglie*, il *diritto ad apprendere* (indicando così sinteticamente ma icasticamente i soggetti principali e fondamentali del rapporto d'istruzione: gli allievi, le loro famiglie, gli insegnanti); e se rimane ancora questo il contesto teleologico della riforma del sistema di istruzione, indicato nel già ricordato disegno di legge-delega n. 1306 (*la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell'età evolutiva e dell'identità di ciascuno*; il *rispetto delle scelte educative della famiglia, nel quadro della cooperazione tra scuola e genitori*), allora è del tutto evidente come al centro effettivo delle tematiche che ci occupano ci sia la persona umana e i

suoi diritti, espansi e integrati nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità e dove si sviluppa la sua esperienza, diritti nei confronti dei quali le istituzioni – qualsiasi esse siano – hanno un compito di sostegno e di garanzia delle effettive condizioni giuridiche, politiche, economiche e sociali di esistenza e di esercizio.

Fra questi diritti, certamente, è quello all'istruzione, sancito nella garanzia personale del suo esercizio dall'art. 34 Cost., e operativamente riferito alla sfera giuridico-costituzionale delle famiglie in forza dell'art. 30, primo comma, Cost.. A sua volta il contenuto dell'art. 33 Cost. è una sorta di "mandato" da parte del costituente alle pubbliche istituzioni e altresì al legislatore perché realizzino quel compendio normativo e quegli apparati istituzionali necessari ad assicurare il pieno e libero esercizio dei diritti di cui sopra (diritto all'istruzione e diritto alla libera scelta educativa da parte delle famiglie, cui si aggiunge, quale condizione *storica* di effettività, il diritto per ciascuno, singolo o associato, di istituire scuole e di professare l'insegnamento); e questo – in linea con quanto disposto in veste di principio fondamentale dall'art. 3, secondo comma – dopo avere rimosso gli ostacoli di ordine economico e sociale (e altresì giuridico) che si oppongono a tale pieno e libero esercizio, su un piede di uguaglianza (e libertà) di *ogni* cittadino di fronte alla legge, uguaglianza (e libertà) che non possono certo essere messe in discussione a causa di autonome scelte istituzionali e culturali, per altro costituzionalmente riconosciute e tutelate nella loro originaria legittimità.

La parità fra scuole statali e non statali è, quindi, anch'essa, una *modalità istituzionale* per assicurare il pieno e libero esercizio di un diritto personale: ne è fedele testimonio il dettato stesso del quarto comma dell'art. 33 Cost., che richiama bensì alla necessità dell'esistenza di una legge che stabilisca i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, ma che finalizza l'impegno del legislatore e dell'amministrazione non già a tale esistenza formale, bensì alla piena libertà nell'esercizio dei diritti che attraverso la scuola s'intendono esprimere e – soprattutto – alla realizzazione dell'uguaglianza di tutti i piccoli cittadini allievi in ordine al trattamento ricevuto. Va da sé che tutto questo non ha soltanto risvolti di carattere normativo e amministrativo, ma altresì – nel rispetto dell'esplicito dettato dell'art. 3 Cost. – di carattere economico e sociale.

Si spiega così perché abbiamo detto che la "cartina di tornasole" dell'effettiva realizzazione della riforma in senso autonomistico dell'attuale ordinamento istituzionale e, nella specie, dell'ordinamento del sistema di istruzione consiste proprio nell'attuazione piena ed effettiva dell'uguaglianza di ogni cittadino in ordine alla possibilità di liberamente esercitare la scelta educativa e scolastica per sé e, fintantoché minori, per i propri figli.

In questo contesto – ove verifichino sul piano formale i requisiti per il riconoscimento della parità – le scuole cattoliche hanno tutte le carte in regola per inserirsi: le hanno dal punto di vista del radicamento nel territorio, essendo molto spesso le più risalenti strutture di istruzione e di formazione in esso presenti; le hanno dal punto di vista dell'esercizio effettivo e "creativo" dell'autonomia scolastica nelle varie sue sfaccettature, essendo la *loro* autonomia in quanto scuole strumento necessario e decisivo per lo sviluppo dell'autonomia culturale e umana, personale e sociale, dei propri alunni; le hanno dal punto di vista delle relazioni con le comunità locali di riferimento, molto spesso traendo origini e sostentamento proprio da esse; le hanno dal punto di vista professionale, essendo testimonianza di una persistente tradizione di serietà nell'individuazione della *ratio studiorum*, di impegno nell'elaborazione del progetto educativo, di flessibilità e *storicità* nella preparazione del piano dell'offerta formativa che per queste scuole – molto più che per altre la cui esistenza è garantita a prescindere in larga misura dall'esistenza degli allievi – è in realtà sempre più spesso un piano della *risposta* formativa: risposta, cioè, alle effettive domande emergenti dal *territorio* di riferimento. Naturalmente – proprio perché legate alla storicità e alle peculiarità del territorio di riferimento, e proprio perché costruite più di altre per rispondere al bisogno personale e alla libertà collettiva di autonome scelte scolastiche ed educative – le scuole cattoliche per essere cattoliche non potranno che tendere all'eccellenza nell'essere scuola.

Ma questa è una sfida che non riguarda tanto gli assetti normativi, quanto le scelte culturali e di impegno personale.

Relazione.

Modelli pedagogici e progetti educativi per l'istruzione formazione professionale: il valore di una cultura del lavoro tra formazione integrale della persona ed esigenze di professionalità

Prof. GIORGIO BOCCA - Università Cattolica Milano

1.
Una questione
preliminare

Spesso, quando si affronta il tema del lavoro, si finisce, anche inavvertitamente, per parlare di “oggetti” assai differenti fra di loro. Il tema, infatti, storicamente ha subito differenti evoluzioni che lo hanno portato ad assumere molteplici significati. È dunque necessario, in via preliminare, cogliere le linee evolutive di tali differenti significazioni e, soprattutto, rilevare le forme ed i modi con cui queste assumono importanza, in termini di precomprensioni, nel dibattito oggi in atto.

Seppure per brevi cenni, possiamo notare come all'interno della cultura greca, il lavoro avesse assunto un rilievo assai negativo. Atto disumano, opera degna degli schiavi in quanto con la sua pesantezza rende “inadatti alle opere e alle azioni della virtù il corpo [o l'anima] o l'intelligenza degli uomini liberi” (così Aristotele nella *Politica*, Libro VIII, 337b9). Esso si contrappone nettamente alla *arété* periclea che definisce l'uomo “bello e buono”, armonicamente formato nel corpo e nell'anima, abile oratore nel governo della sua città³.

Sarà con il pensiero giudaico cristiano, con Agostino di Ippona e quindi con San Benedetto da Norcia che il lavoro verrà sacralizzato ed introdotto all'interno delle regole di vita monastica.

³ Una trattazione più ampia di tali temi, e degli autori citati, è in G. BOCCA, *Pedagogia del lavoro. Itinerari*, La Scuola, Brescia 1998. Una raccolta di testi commentati attorno al tema del lavoro è reperibile nel volumetto G. BOCCA, *Cultura professionale e formazione professionale personale*, Collana studi, CNOS-FAP, Roma 1999.

Nella regola benedettina (VI sec.) si sostiene l'urgenza che i monaci lavorino, al fine di sottrarsi all'ozio, fonte di tutti i vizi, e soprattutto per conformarsi all'opera di S. Paolo che nella Seconda Lettera ai Tessalonicesi esaltava il lavoro in quanto opera giusta al fine di guadagnarsi da vivere senza pesare sulle spalle altrui.

Con lo sfaldarsi della società feudale è proprio il lavoro dei servi della gleba fuggiti in città a permettere l'affermarsi della nuova civiltà comunale, al cui interno addirittura l'organizzazione politica verrà spesso conformata alle arti (Ordinamenti di giustizia di Giano della Bella, a Firenze, 1293). Dunque il Mastro artigiano è uomo di arte, formatore a bottega delle giovani generazioni (della cui educazione si occupa come un padre di famiglia), politico abile per il suo Comune.

Il XVI secolo vedrà emergere due ulteriori concezioni del lavoro, in certo modo contrapposte fra di loro. Per un verso, nell'Inghilterra elisabettiana, i Tudor concepiranno le "working houses" come luoghi di lavoro forzato per i poveri, onde riabitarli ad un'organizzazione mentale e di vita, sottraendoli alle strade ed alle gozzoviglie; dall'altro, l'emergere di una nuova concezione di carità nella società della Riforma cattolica farà sì che sorgano famiglie religiose che si occupino, oltre che della educazione, nei collegi, dei figli della aristocrazia e della borghesia; anche della delineazione di percorsi di "formazione professionale" a favore dei bambini diseredati affidati alle loro cure nei brefotrofi. Calasanzio, Miani... daranno vita a scuole in cui insegnare la lavorazione dei tessuti, un poco di lettura a scrittura oltre che il calcolo, sì da porre in condizione i giovani, una volta adulti, di guadagnarsi onestamente da vivere.

Il sorgere di una nuova classe dirigente nell'Inghilterra del XVII secolo, con l'avvio delle riforme essenziali al fine di permettere alla borghesia imprenditoriale di sviluppare appieno le proprie potenzialità economiche e commerciali, creerà l'esigenza di una nuova forma di educazione del gentleman. Se ne farà carico J. Locke che, sorprendentemente, inserirà anche il lavoro all'interno della sua ipotesi formativa. Un lavoro colto nelle sue forme di occupazione per il tempo libero e, al contempo, potenziale risorsa da giocare al fine di sopravvivere di fronte ad un eventuale esaurimento delle risorse di famiglia.

Grande conquista questa, che finalmente propone una dimensione ludico lavorativa anche nel curriculum di formazione della classe dirigente; mentre in termini diversi, J.J. Rousseau penserà di assecondare gli orientamenti di Emilio nella ricerca di una lavoro artigianale che possa esercitarlo nell'azione ed al contempo aiutarlo a capire i modi di ragionamento di quella borghesia artigiana che avrebbe dovuto divenire il sostegno del nuovo Stato, frutto del Contratto Sociale.

E di nuovo, agli inizi del XVIII secolo, la presa di coscienza del progressivo esaurirsi della carica formatrice dell'artigianato, porterà il La Salle a dare vita a scuole professionali in grado di formare pienamente i nuovi tecnici necessari alla costruzione delle grandi opere volute dalla monarchia francese; addirittura teorizzando la sostituzione, a parità formativa, del latino e della filosofia con la matematica, l'architettura e la cultura militare.

L'idealismo farà dell'azione sulla natura una fonte di moralità per l'Io (Fichte), mentre progressivamente l'uomo, espressione "finita" dell'infinito assoluto di cui è emanazione, si rivelerà quale soggetto attivamente teso a modificare il mondo; sino a cogliere nel lavoro, al contempo, l'espressione del potere dell'autocoscienza padrona sull'autocoscienza negata del servo e la possibilità ultima di rivincita del servo sul padrone, sempre più imbellito ed asservito al suo lavoro servile (da qui, come sappiamo, l'origine filosofica della riflessione marxiana⁴).

Il XX secolo si aprirà vedendo una lettura del lavoro dall'interno del progetto della "modernità". Il "positivista" Taylor cercherà di applicare anche a tale attività l'impostazione scienziata volta a razionalizzare l'azione lavorativa, parcellizzandone i contenuti. Lo "Scientific management" medierà così una visione del lavoratore quale soggetto "parcellarmente" impiegato come servomeccanismo della macchina; ricollocato, secondo la versione fordista, all'interno di catene di montaggio. Si costituirà così una lettura del "lavoro" umano di assai difficile superamento, rispetto la quale le ipotesi sociotecniche (Mayo) e di autorealizzazione personale (Herzberg) hanno assunto più l'aspetto di fasi di manutenzione e rimessa a punto piuttosto che di innovazione essenziale, almeno nell'ottica di generare una diversa antropologia del lavoro. Semmai, vi è da rilevare come gli ultimi decenni del secolo abbiano trovato un'ulteriore chiave di lettura del lavoro umano nella cultura economica, aprendo ulteriori spazi a concetti quali il "capitale umano" (Becker, 1977) a significare il valore essenziale assunto dal soggetto lavoratore rispetto ai processi produttivi oramai in fase di avanzata automazione; o la lettura funzionalista della educazione permanente nei termini di una mera formazione professionale continua, proposta all'interno del Libro bianco Delors (1993).

Al di là del valore storico di questo breve excursus, l'aspetto che sembra da sottolinearsi risiede nella progressiva complessificazione dell'idea stessa di lavoro, arricchitosi di precomprensioni di ordine morale, filosofico, economico, sociale che ne rendono viepiù complessa una lettura unitaria in termini di "cultura del lavoro".

⁴ Si vedano ad es. i *Manoscritti economico filosofici* del '44.

Né la situazione attuale del dibattito sul tema del lavoro e della formazione professionale all'interno del nostro paese appare più chiara e lineare.

Ancora chiedendo venia per l'estrema sinteticità, possiamo rilevarvi la compresenza/convergenza di alcune linee di pensiero.

Dapprima, la vischiosità di una cultura "umanistica" falsamente legata alla predominanza delle "humanae litterae", quale unica ed assoluta via di formazione della persona. Retaggio storico della citata concezione dell'areté aristotelica, edulcorata già in età macedone con la perdita del naturale sbocco "politico" quale ambito di partecipazione al governo di polis oramai saldamente in mano regia; passata, in età alessandrina, attraverso progressive cristallizzazioni in percorsi curricolari vanamente tesi a preservare l'apollineità della cultura dei padri greci, quindi ritradotta nella cultura latina nel modello del "vir bonus dicendi peritus" poi strutturata dal curriculum ipotizzato da Quintiliano... finirà per ritornare in auge ogni qual volta sarà necessario ridefinire un percorso adatto alla formazione della classe dirigente (con Alcuino ai tempi Carlo Magno, con l'Umanesimo ed il Rinascimento, con Melantone su richieste di Lutero, con la definizione della ratio studiorum dei Gesuiti)... fino alla riformulazione della scuola liceale moderna cui tutto l'impianto della nostra scuola attuale fa riferimento. È naturale che una simile "traditio" finisca per portare con sé anche una visione non proprio positiva del lavoro, in quanto atto della mano e quindi poco nobile e comunque "capace" di formazione umana in proporzionalità diretta alla sua condivisione con le "humanae litterae".

D'altra parte, tutta l'operazione impostata recentemente attorno alla formazione professionale ed alla ridefinizione del sistema di educazione e formazione sembra peccare di superficialità ed astrattismo.

La formazione professionale, scissa dall'istruzione professionale ed affidata alle Regioni, è stata strutturata come canale secondario ed a fondo chiuso rispetto a tutto il sistema di istruzione, una sorta di ghetto per i meno capaci. Se una simile tripartizione (licei, istruzione tecnica e professionale, formazione professionale regionale) poteva in altri tempi corrispondere ad un'oggettiva stratificazione sociale e delle mansioni lavorative; nella situazione attuale presenta forti elementi di antistoricità se non anche di rigidità che cozzano anche nei confronti delle più evolute letture funzionaliste dell'istruzione e formazione.

Prigionieri quindi di una legislazione farragिनosa e concepita secondo logiche inattuali, l'unica soluzione proposta è stata la concertazione che ha portato all'*Accordo per il lavoro* del 1996. Ispirato al citato *Libro bianco* di Delors vi si ritrovano tutti gli elementi di quella impostazione economicistica e funzionalista applicata qui al-

l'intero sistema di istruzione e formazione, la cui "qualità è una leva fondamentale per la competitività attuale e futura e per costruire un modello sociale equilibrato fondato sull'attuazione del pieno diritto di cittadinanza"; mirando ad innalzare la qualità del sistema di istruzione e formazione in funzione delle "trasformazioni del mercato del lavoro caratterizzate da mobilità, da lavori che richiedono adattabilità e continua capacità di apprendere"⁵.

Non c'è dunque da stupirsi se dall'interno di un quadro così educativamente desolante e culturalmente deprivato, non sia emerso null'altro che una reiterazione dell'esistente o un empassé come quello in cui attualmente si presenta la lettura del rapporto fra licei, istruzione e formazione professionale.

3. Quale lavoro?

Né si riuscirà facilmente ad uscire da tale "cul de sac" senza avere il coraggio di rivedere complessivamente i fondamenti teorici sui quali oggi dovrebbe fondarsi un sistema pubblico di istruzione e formazione, evidenziando con coraggio l'assieme di precomprensioni che ci condizionano e le coordinate umanistiche emergenti anche da quella cultura del lavoro sino ad oggi negata più o meno radicalmente⁶.

L'ipotesi che qui proponiamo consiste nella determinazione di un "punto di osservazione" teorico costituito procedendo a priori dalla definizione di un'antropologia del lavoro che si fondi sull'uomo come persona, che si struttura ed esprime se stessa anche attraverso la "produzione" di "opere" buone (dimensione etica del lavoro [Litt]); ben fatte (suo intrinseco legame con la verità [Suchodolski]); belle (sua dimensione estetica [Olivetti]). Una persona che non esaurisce la propria azione educativa nell'apprendimento, bensì la fonda, in termini heideggeriani, sulla domanda fondamentale per ogni uomo, circa il significato ultimo del suo esser-ci nel mondo, sul senso ultimo del suo essere (autoeducazione permanente)⁷. Solo procedendo da tale assioma di permanente autoeducazione della persona, quale bisogno di dare un senso alla propria auto-progettazione esistenziale, sembra possibile superare radicalmente

⁵ *Accordo per il lavoro*, in "Professionalità", 36 (1996), p. X.

⁶ Non abbiamo qui spazio per farci carico di una serrata critica altresì di una concezione della formazione professionale quale formazione essenzialmente rivolta al recupero degli ultimi che è presente, in forme carsiche, all'interno della stessa cultura della FP mediata da molteplici ambienti cattolici, di fatto asseverando chi sostiene come tale ambito formativo non possieda una potenzialità di formazione umana del tutto equivalente negli esiti a quella liceale. Il problema del recupero di chi è in difficoltà non è relegabile ad un settore del sistema pubblico di istruzione e formazione, bensì deve informarne l'azione nella sua totalità.

⁷ Per un approfondimento, rimandiamo a G. Bocca, *La produzione umana*, La Scuola, Brescia 1999.

i presupposti antropologici dello “Scientific management” così come si è riprodotto sino ad oggi, per impostare una dimensione autentica del lavoro all’interno di una visione umana della vita in quanto percorso da progettare costantemente, attraverso l’attribuzione di significati al proprio essere, prima ancora che al proprio fare.

Ma ritorniamo allora al lavoro. Con S. Tommaso lo vediamo definirsi nei seguenti termini: *“Questo è il procedimento nella produzione di un artefatto. Prima di tutto, la scienza che presiede agli artefatti presenta un fine; in secondo luogo, la volontà dell’artefice intende questo fine; in terzo luogo, la volontà comanda l’atto per il quale si produce l’opera: in quest’opera prodotta la scienza dell’artefice immette la forma concepita. Perciò la scienza mostra il fine, la volontà dirige l’azione e informa l’opera prodotta”* (in *Commento alle Sentenze* di Pier Lombardo, *In 1 sent*, d. 38, 1,1 c.).

Esso ci si presenta dunque come attività transitiva, che ha termine in un artefatto, procedendo da un’azione tipicamente umana, progettuale e qualificabile secondo finalità non solo tecniche, ma anche morali, intrinseche all’agire umano.

In termini di fede, poi, lavorare non è solo procurarsi onestamente i mezzi del proprio sostentamento bensì partecipare attivamente all’opera redentrice di Cristo, al suo ricapitolare tutte le cose, a suo tempo perdutesi nel peccato di Adamo, in Dio (*Laborem exercens*, 27). È un dare un indirizzo concreto alle “doglie del parto” di cui soffre la natura al fine di rientrare nel piano salvifico.

4. Punti di riferimento dell’educazione umana oggi

Abbiamo rilevato come la sfida attuale per l’educazione consista nell’attrezzare gli uomini nell’assunzione della responsabilità primaria della propria progettazione esistenziale. Una piena formazione umana si deve articolare attorno ad una progettualità aperta, nella ricerca di senso di sé e della propria vita, nella condivisione della comune umanità (conosci te stesso [Socrate]; cogli gli altri come te stesso⁸). Il lavoro non vi può essere espunto in quanto fonte di autonomia economica e sociale per l’adulto; stimolo forte alla strutturazione dell’identità personale ed espressione del soggetto [Hartman; Reich...Stella].

Un secondo aspetto attiene alla capacità di gestire, in termini progettuali, l’ansia del cambiamento costante. Essere se stessi ed al contempo divenire “altro”, in relazione al mutare della società e del lavoro stesso, oltre che della comunità al cui interno siamo inseriti. Tutto ciò richiede una buona strutturazione dell’identità personale, accompagnata dalla capacità di essere flessibili, potendo mettere in

⁸ Cfr. E. MORIN, *I sette saperi necessari all’educazione del futuro*, Raffaello Cortina, Milano 2001.

campo strumenti razionali di indagine sulla realtà che siano in grado di problematizzarla in termini logici e di aiutarci a delineare ipotesi di soluzione dei problemi da sottoporre a costante falsificazione (metodo scientifico [Popper, Antiseri]).

Ma tutto ciò non appare sufficiente. È altresì essenziale possedere strumenti di comunicazione e comprensione della realtà (linguistici e semiotici; matematico-scientifici; tecnologico-informatici; dialogico-comunicativi), che pongano in condizione sia di operarne la necessaria problematizzazione sia di partecipare al sapere comune che la società costruisce attorno a sé, sia al suo cambiamento. In tal senso, il lavoro ci si presenta nei termini di organizzatore percettivo e cognitivo [Mantovani].

Le più recenti ricerche sul mondo giovanile ci confermano come tutto ciò non costituisca ancora l'ossatura di un progetto educativo se privo della necessaria attenzione al maturarsi della capacità di assumersi responsabilità e di collaborare all'interno dell'opera comune. Troppi giovani appaiono in grado di comprendere le esigenze che maturano nei loro confronti, ma si dimostrano del tutto immaturi, nella incapacità di assumersi le responsabilità che ne derivano, di agire di conseguenza, quasi che la loro volontà sia atrofica, ipnotizzata ed addormentata.

Non da ultima, poi, la capacità di operare un controllo adeguato circa il percorso e gli esiti della propria azione, nei termini di un adeguato controllo della "operatività" (capacità di produrre "capolavori").

Rispetto a queste esigenze educative, non appare possibile una piena formazione umana priva della dimensione del lavoro in quanto modalità espressiva dell'uomo adulto, potente organizzatore della sua identità, fonte di autonomia.... Sì che oggi oramai si coglie nella disoccupazione più che un evento "economico", il suo porsi quale destrutturatore della personalità, il suo fungere da deprivatore culturale, oltre che di relazioni sociali.

5. Distorsioni di una lettura economicistica

Siamo così in grado di cogliere talune fra le più eclatanti distorsioni del concetto di lavoro operate da una sua lettura meramente in termini economicistici. Un lavoro ridotto da una finalizzazione volta al consumo [la cultura del "prosumer", Toeffler]; inteso quale mero bene "economico", acquistabile come un qualsiasi altro prodotto (tale è a nostro avviso la logica sottesa alla applicazione dei cosiddetti "ammortizzatori sociali", intesi quali indennità economica pari al non esercizio al diritto al lavoro); lavoro umano che appare regolato da dinamiche sostanzialmente irrazionali, laddove la finanziarizzazione delle imprese finisce per dare eccessivo potere ad un capitale finanziario assolutamente disinteressato alla qua-

lità dei processi e dei prodotti, bensì interessato unicamente alla realizzazione di consistenti utili rispetto al denaro impegnato. Ma vi rientra anche un giudizio di merito rispetto alla invocazione di irresponsabilità del padronato e del management rispetto al lavoro che “amministrano”, ponendoli in grado di operare scelte strategiche i cui risultati ricadono sulle spalle quasi unicamente dei lavoratori; cui fa da pendant una necessaria definizione del “livello” di garanzia del lavoro all’interno della società: il lavoro garantito comunque a tutti o “quel” lavoro da garantire a vita a ciascuno?. Ma è da tematizzare anche l’ipotesi del lavoro presente e futuro come merce sempre più rara, sempre meno disponibile sul mercato, fondando l’idea del superamento del lavoro per una vita di non-lavoro [Rifkin, 1995]: non lavoro per chi? Mantenimento del lavoro a chi?. Forse che sul lavoro ‘scarso’ si tenti di ricostruire delle barriere sociali e quindi un regime di caste: “sopra” i pochi autentici “lavoratori”; “sotto” i fuori casta, dediti all’esercizio forzato del tempo libero?.

Non a caso SS. Giovanni Paolo II parla apertamente del materialismo economicista come uno dei pericoli incombenti sulla dignità del lavoro umano. A suo avviso, il lavoro esprime l’uomo, ne assume la dignità; sì che questi ha il diritto/dovere di lavorare e di partecipare alle scelte che riguardano l’ambito del suo lavoro, limitando lo “jus utendi et abutendi” sul lavoro umano sino ad ora lasciato all’imprenditoria. La stessa tecnica ed il capitale sono tali in quanto frutto del lavoro che li ha fatti essere (*Laborem exercens*, 5 e 11): quindi il lavoro ed il capitale hanno lo stesso peso nelle scelte di conduzione delle “comunità di lavoro” (*Centesimus annus*, 35). Un lavoro che si propone altresì quale comune denominatore delle relazioni umane, punto nodale nella definizione dei principi di quella “ecologia umana” di cui si parla nella *Centesimus annus*, al n. 38.

6. Formazione, istruzione, educazione

Veniamo ora ad alcuni cenni al tema centrale della nostra riflessione.

Introduciamo una nota distinzione terminologica. Con “educazione” indichiamo un processo interiore all’uomo: l’adulto si educa attraverso la progettazione della propria esistenza e la ricerca di quegli stimoli che possano permettergli di realizzare il progetto di sé. Si tratta di un processo che si può cercare di guidare, ma non imporre dall’esterno: l’educazione permanente si costituisce come un assieme di stimoli esterni volti a favorire l’autoeducazione personale di ciascuno. Un’autoeducazione che ha come proprio fulcro, come già rilevato, il bisogno profondamente umano di significati esistenziali.

Altro è la formazione, presa nell’accezione kantiana delle forme a priori dello spazio e del tempo che “impongono” i caratteri

di “visibilità” ai fenomeni. Formare sta a significare ‘dare forma’ dall’esterno, ed indica un processo che viene messo in atto da soggetti che emergono dalla società portando sistemi di valori che traducono in proposte ‘formative’ alle quali può rivolgersi ciascuno, cogliendone la validità all’interno del proprio progetto personale. L’istruzione diviene così un caso particolare di formazione, voluto dalla società al fine di socializzare a sé e di porre in condizione i suoi membri di svolgervi appieno il proprio ruolo.

Dunque, l’educazione attiene essenzialmente alla persona individuale, mentre la formazione è espressione della società. Ma allora, in quali termini lo Stato e le Regioni o gli Enti locali si costituiscono come portatori di diritti attinenti alla formazione. Allo Stato, la formazione strictu sensu pertiene in relazione all’obbligo di alfabetizzare ai principi ed ai valori di cui è portatrice la Carta costituzionale, in quanto voluta dal consenso di tutti i cittadini; quindi gli spetta di fissare per legge i minimi di istruzione cui tutti i cittadini debbono obbligatoriamente pervenire al fine di potersi inserire all’interno della società nazionale. Oltre a ciò, però, Stato Regioni Enti locali nulla hanno a che fare con la progettualità formativa se non nel creare le condizioni affinché i soggetti sociali possano svolgere l’azione di proposta formativa ed, eventualmente, sulla base del principio di sussidiarietà, intervenire a stimolare l’offerta formativa stessa.

Tocchiamo qui un punto delicato della moderna democrazia, che prevede una chiara distinzione fra Stato, Regioni, Enti locali e capacità di azione della società civile; ben oltre la tradizione di interventismo anche in ambito formativo voluto dallo Stato etico fascista.

Vediamo ora alcune piste di riflessione circa la valenza formativa del lavoro.

Dapprima il dettato costituzionale che qualifica la Repubblica fondata sul lavoro, descrivendo il cittadino della nostra società democratica e repubblicana come uomo adulto lavoratore (Costituzione, art. 1): nessuno deve accedere al lavoro senza un’adeguata preparazione. Ciò significa che in nessuna proposta di formazione ed istruzione rivolta alla piena formazione umana si può prescindere dall’attenzione al lavoro ed alla formazione del “self” lavorativo lungo tutto il percorso dell’età evolutiva e lungo il percorso delle età dell’adulthood (socializzazione anticipatoria al lavoro).

Vi sono quindi tre livelli di lettura del tema della formazione al lavoro e della cultura del lavoro:

- a. in quanto parte della formazione umana e culturale di ogni uomo e cittadino (per tanto presente all’interno di ogni percorso dell’obbligo di “istruzione”/“formazione”);
- b. in quanto via di formazione piena della persona, in ciò del tutto equivalente alla formazione umanistica;

c. in quanto strumento di qualificazione e riqualificazione puntuativa, ed in breve tempo, degli adulti lavoratori (agenzie di progettazione della formazione professionale) strettamente legata alle politiche del lavoro.

Tralasciamo, per esigenza di sintesi, i punti “a” e “c”, per concentrarci su “b”.

In quali termini è oggi possibile quella molteplice via alla “formazione generale specifica”, come la definiva S. Hessen? Possiamo pensare all’idea di “competenza” quale punto di convergenza fra istruzione liceale e istruzione/formazione professionale. Definita da Quaglino come assieme di “conoscenze e unità di informazioni da un lato e principi e regole dall’altro, rispetto al duplice livello delle pure e semplici istruzioni e delle abilità esecutive”⁹, la “competenza” come massimo comune denominatore fra “istruzione” e “formazione” può portare dalla conoscenza teorica alla capacità di applicarla alla realtà attraverso l’impiego del metodo scientifico di matrice popperiana e l’azione in situazione; viceversa, può esercitarsi in situazione e divenire via privilegiata di riflessione al fine di cogliervi le medesime dinamiche secondo una modalità ascendente. Riprendendo la Pontecorvo, ad essa possiamo collegare, in ambito liceale, l’idea di “apprendistato cognitivo”, inteso come la capacità di produrre conoscenza secondo buone prassi e forme di cooperazione (rifondando così in termini attuali l’idea di uomo “bene educato”); mentre bene si collega all’idea di apprendistato tipica della bottega artigiana, laddove il neofita trovava all’interno dell’impresa un ambiente economico produttivo che certo non disdegnava anche di assumere connotati formativi.

Le coordinate di fondo della competenza, per l’esperienze di formazione ed istruzione, potrebbero essere: la piena formazione umana; la socializzazione al lavoro, l’attenzione al definirsi di identità adulte, la maturazione di personalità equilibrata; il perseguimento dell’autonomia individuale; la maturazione della motivazione al lavoro; una specifica attenzione alle dimensioni cognitive del lavoro; l’esercizio del pensiero razionale scientifico; una peculiare attenzione alla gestione dei processi di disoccupazione... .

⁹ G. P. QUAGLINO, *Fare formazione*, Il Mulino, Bologna 1999, p. 68.

FORMA. Progetto pilota per il sistema di istruzione e formazione

Sintesi della linea guida

Prof. DARIO NICOLI (a cura di) - Università Cattolica Milano

1. Finalità

Con questa linea guida si intende sostenere l'offerta relativa al sistema di formazione professionale avente impostazione educativa, identità metodologica, natura istituzionale, percorsi gradualmente continui, definendone le caratteristiche generali ed articolando le sue diverse componenti (servizi, organizzazione, risorse umane, accreditamento) nella prospettiva della qualità.

A livello generale, la proposta formativa mira alla crescita ed alla valorizzazione della persona umana come elemento centrale del processo educativo-formativo, perseguendo l'elevazione del livello culturale di ciascun cittadino ed il potenziamento delle capacità di ciascuno e di tutti di partecipare ai valori – ivi compresi quelli spirituali – della cultura, del lavoro, della civiltà e della convivenza sociale e di contribuire al loro sviluppo. Tale proposta intende nel contempo rimuovere le cause sociali e culturali che ostacolano il libero e pieno sviluppo della persona umana, con particolare riferimento a quella quota di popolazione che possiede una sensibilità culturale pratica, intesa come possibilità di intervento sulla realtà per modificarla.

Per il raggiungimento di tale finalità si intendono sviluppare le capacità, le conoscenze, le abilità e le competenze – in una visione integrale della persona umana – che consentono l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale nazionale, europea e mondiale. A tale scopo, il presente documento mira a dar vita ad una sperimentazione tramite *esperienze pilota* – disposte sull'intero territorio nazionale – che siano in grado di fornire, in riferimento a specifici ambiti/settori di intervento (e relative famiglie professionali), una proposta formativa organica che comprenda per tappe successive l'intera filiera della formazione professionale comprensiva anche del servizio di orientamento permanente, sulla base di un modello di accreditamento associativo. Tale sperimentazione – opportunamente accompagnata e monitorata – intende a sua volta perseguire i seguenti obiettivi:

- delineare e validare il *modello formativo*, gli standard finali comuni e le metodologie di riferimento per la progettazione, l'e-

rogazione e la valutazione definendo i percorsi di apprendimento secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze, sulla scorta di esperienze sperimentali che dimostrino la loro perseguibilità e forniscano buone prassi agli operatori del settore.

- sviluppare un intervento di *gestione delle risorse umane* della formazione sulla base dello stesso modello adottato per i destinatari delle azioni formative ovvero tramite l'elaborazione di un repertorio di figure professionali, il bilancio, la formazione e l'accreditamento, puntando alla creazione di una comunità professionale di settore con caratteri di stabilità e continuità;
- definire un *presidio organizzativo* in una logica di *accreditamento associativo* che consenta ai diversi soggetti coinvolti di sviluppare un cammino comune all'interno di un'organizzazione a rete che garantisca un processo di adeguamento delle parti che la costituiscono a requisiti organizzativi e/o gestionali e/o qualitativi.
- Raccogliere *indicazioni utili a supporto* delle amministrazioni regionali e delle province autonome al fine di quantificare l'area di utenza del sistema di istruzione e formazione.

Con la presente linea guida si intende pertanto fornire ai diversi soggetti – in primo luogo gli adolescenti ed i giovani – uno strumento che qualifichi la proposta della formazione professionale entro un percorso distinto da quello scolastico, con esso integrato a livello di funzioni di sistema, a carattere graduale e continuo, dotato di pari dignità culturale ed educativa oltre che di una precisa fisionomia istituzionale. Un percorso tendenzialmente completo dalla conclusione della scuola di base fino ai livelli di formazione superiore, sulla base dei seguenti caratteri:

- garanzia effettiva di risposta ai diritti formativi e di lavoro di ogni persona,
- valorizzazione del pluralismo di offerte e di approcci formativi espressi dalla società civile e dalle comunità,
- coerenza con le indicazioni europee,
- rispondenza alle necessità espresse dal sistema economico,
- carattere educativo e personalizzazione dei percorsi,
- attenzione ai soggetti posti in situazione di difficoltà,
- delineazione di una progressione formativa per gradi, a carattere incrementale fino ai livelli più alti della scala formativo-professionale.

Più precisamente, si intendono perseguire i seguenti obiettivi generali:

- 1) puntare decisamente a realizzare l'eccellenza nella formazione professionale iniziale;
- 2) potenziare l'innovazione nelle metodologie didattiche e nella valutazione con attenzione particolare a:

- “centralità dell’utente-destinatario” già a partire dalle fasi di accoglienza e di orientamento, quest’ultimo inteso anche nel senso di accompagnamento lungo tutto il percorso,
 - riduzione della frammentazione delle aree disciplinari e di laboratorio e superamento della didattica per discipline/materie, introducendo processi d’apprendimento che creino connessioni e legami significativi tra “centri d’interesse” (personale, sociale, lavorativo-professionale, territoriale) in rapporto a capacità, conoscenze, abilità e competenze,
 - personalizzazione della proposta formativa e valorizzazione della metodologia dell’alternanza, compresa l’esperienza dello *stage*;
- 3) rafforzare la partecipazione delle famiglie in modo da giungere ad una vera corresponsabilità all’interno della comunità formativa;
 - 4) coinvolgere le imprese circa la realizzazione delle mete formative;
 - 5) riequilibrare gli interventi di formazione professionale sull’intero territorio nazionale;
 - 6) valorizzare la produzione di strumenti didattici sotto forma di “Centro risorse per l’apprendimento”;
 - 7) creare una tradizione di documentazione sistematica delle azioni formative.

Il progetto si rivolge sia agli Enti appartenenti al sistema della formazione professionale regionale sia agli Istituti professionali e tecnici che intendano condividere il percorso proposto, in una prospettiva d’interazione riferita a funzioni di sistema come pure a specifiche azioni.

Tale progetto individua le Regioni e le Province autonome come interlocutori istituzionali privilegiati, in una prospettiva di sistema sulla base della coerenza con criteri generali e di livelli essenziali delle prestazioni comuni a livello nazionale ed europeo.

2. Il modello formativo

Il disegno che s’intende perseguire mira a definire un *percorso formativo progressivo* che consenta alla persona di avanzare nel proprio cammino procedendo per livelli successivi d’intervento / comprensione della realtà, secondo il principio del successo formativo.

Si presenta il disegno complessivo distinto in due ambiti fondamentali:

- formazione iniziale
- formazione continua e permanente.

Riguardo alla *formazione iniziale*, troviamo tre tipologie formative:

1)	<p>Qualifica</p> <p>Al livello della figura qualificata, la persona, in possesso di una solida cultura di base, è in grado di sviluppare competenze operative di processo, sapendo utilizzare in autonomia le tecniche e le metodologie previste. Corrisponde al II livello europeo. Si può prevedere una qualifica polivalente, oppure mirata sulle necessità specifiche di una o più imprese. La durata prevista è di tre anni formativi.</p>
2)	<p>Diploma di formazione</p> <p>Si riferisce alla figura del tecnico, ovvero una persona, dotata di una buona cultura generale e specifica del settore di riferimento, in grado di intervenire nei processi di lavoro con competenze di programmazione, verifica e coordinamento, sapendo assumere gradi soddisfacenti d'autonomia e responsabilità. Corrisponde al III livello europeo. La durata prevista è di un anno oltre la qualifica.</p>
3)	<p>Diploma di formazione superiore</p> <p>Si riferisce alla figura del quadro o dell'esperto, ovvero una persona, dotata di una cultura superiore, in grado di svolgere un'attività professionale con rilevanti competenze tecnico/scientifiche e/o livelli significativi di responsabilità e autonomia nelle attività di programmazione, amministrazione e gestione. Corrisponde al IV livello europeo. La durata prevista varia da uno a tre anni formativi oltre il diploma di formazione.</p>

Qualifica, diploma di formazione e diploma di formazione superiore si presentano lungo una *linea gerarchica crescente* che definisce gradi progressivi di competenza e di responsabilità.

Ciascuna delle tipologie formative previste può essere acquisita tramite corsi a tempo pieno oppure – dopo i quindici anni d'età – percorsi in alternanza formativa ovvero tramite un impegno consistente dell'impresa nella progettazione, realizzazione e valutazione-certificazione dell'azione.

È anche prevista la possibilità di rilasciare la **dichiarazione di competenza**, specie per attività formative mirate ad una specifica funzione o attività. Tale dichiarazione ha valore di credito formativo in riferimento a percorsi miranti all'acquisizione di una fra le tre tipologie sopra indicate.

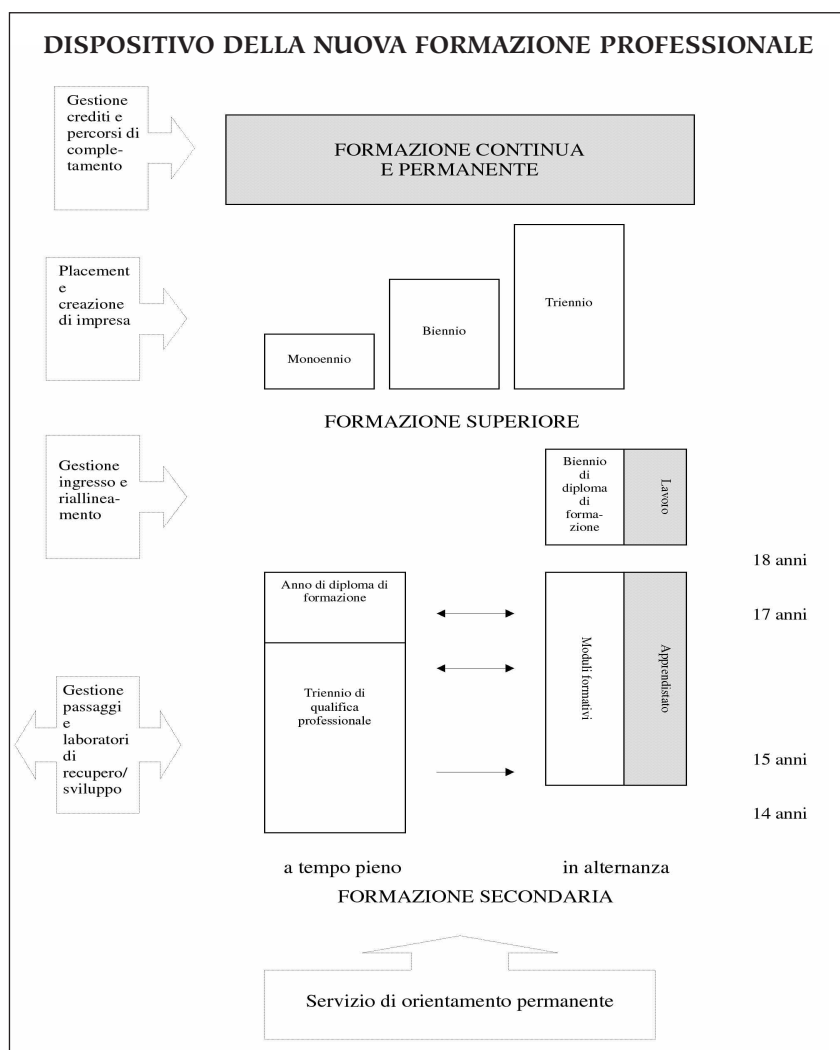
Riguardo alla *formazione continua*, troviamo tre tipologie formative:

1)	<p>Specializzazione</p> <p>Rappresenta una formazione mirante all'approfondimento di un particolare ambito o tecnica di lavoro in modo da acquisire una competenza più approfondita. Essa è pertanto successiva alla qualifica e si acquisisce solitamente dopo un certo periodo di lavoro</p> <p>La durata della formazione è varia, indicativamente da 200 a 600 ore. Può costituire credito per l'acquisizione del diploma di formazione.</p>
2)	<p>Aggiornamento</p> <p>È quella formazione che mira all'adeguamento del sapere lavorativo-professionale della persona tenendo conto delle novità intervenute nelle tecnologie, nelle norme, nell'organizzazione.</p> <p>Solitamente si tratta di moduli formativi brevi, della durata di 30-90 ore.</p>
3)	<p>Passaggi di livello</p> <p>Si tratta d'interventi formativi che accompagnano la persona collocata in un particolare livello per favorirne la transizione al livello superiore. Solitamente essi riguardano le competenze specifiche del coordinamento e della responsabilità e si riferiscono in modo particolare alla programmazione dell'attività, alla guida di un gruppo di lavoro, alla gestione del budget. Si tratta di formazione personalizzata, la cui consistenza varia a seconda del caso. Può costituire credito per l'acquisizione sia del diploma di formazione sia del diploma di formazione superiore.</p>
4)	<p>Progetti ad hoc</p> <p>È una formazione connessa a progetti riferiti ad una specifica impresa o ad una problematica condivisa da più imprese, miranti ad un miglioramento o ad un'innovazione in uno o più ambiti d'attività. Tale formazione può coinvolgere più figure contemporaneamente, in una prospettiva che mira all'apprendimento organizzativo.</p> <p>Essa inoltre prevede solitamente percorsi comprendenti la ricerca, il bilancio, l'innovazione organizzativa, la formazione in senso stretto, l'accompagnamento anche sotto forma di laboratori e "project work".</p>

La *formazione permanente* consiste nella possibilità da parte di ciascun lavoratore di approfondire la propria formazione personale di carattere generale o in riferimento a tematiche d'interesse culturale e sociale.

È compresa in essa anche la possibilità acquisire gli stessi titoli previsti nella filiera della formazione iniziale, da svolgere in co- stanza di rapporto di lavoro, potendo altresì usufruire di un servizio di bilancio di competenze, ovvero un particolare dispositivo di riconoscimento delle competenze di cui la persona è portatrice, in assenza di titoli formali (certificati, diplomi o attestati), acquisiti tramite esperienza diretta. Il bilancio permette di elaborare un piano formativo personalizzato che capitalizza le acquisizioni già possedute e propone un percorso comprendente l'ambito delle acquisizioni da sviluppare ex novo o da completare.

Il disegno che ne risulta appare così configurato:



Il primo punto di riferimento della nostra attività è costituito dai destinatari, in particolar modo gli adolescenti ed i giovani collocati nelle diverse situazioni: scuola, formazione e lavoro.

Si nota non raramente la tendenza a motivare il crescente rapporto problematico tra adolescenti e percorsi strutturati d'apprendimento facendo ricorso all'idea di una sorta di "patologia generazionale", quasi fosse in atto una mutazione antropologica delle persone che conduce ad una caduta del desiderio di apprendere dalle generazioni adulte.

In realtà, il problema dell'apprendimento nei giovani pare il risultato di tre fattori concomitanti:

- a) Il cambiamento culturale che afferma da un lato la crescente importanza dell'informazione e dei saperi tecnico-scientifici, ponendo in discussione l'approccio umanistico tradizionale, e dall'altro mette in questione proposte basate su schemi scolastici e formativi riferiti a curricula medi, obiettivi minimali, esperienze artefatte.
- b) La mancata considerazione della pluralità dei tipi d'intelligenza che – secondo una visione diffusa – presentano non soltanto soggetti caratterizzati da un approccio analitico, ma anche altri il cui stile cognitivo e d'apprendimento si distingue per il carattere creativo oppure pratico. L'insistenza eccessiva su proposte che enfatizzano in modo quasi esclusivo lo stile critico-analitico crea difficoltà nei soggetti dall'intelligenza creativa e sintetica, come pure in coloro che si avvicinano alla realtà mediante modelli pratici e contestuali.
- c) La configurazione del sistema formativo italiano che si presenta con un'offerta a base gerarchica dal forte carattere stigmatizzante, e che concepisce la componente professionale come un ambito di serie B.

Noi riteniamo che una proposta formativa che valorizza l'esperienza concreta, basata su una relazione amichevole, personalizzata, centrata sull'acquisizione di competenze utili e sull'attribuzione di senso agli apprendimenti proposti, abbia molte possibilità di successo con l'odierno mondo giovanile, specie coloro che presentano uno stile d'apprendimento che privilegia l'intelligenza pratica, esperienziale, intuitiva, per scoperta e narrazione.

Per questo motivo, la proposta formativa che qui si sostiene sembra essere particolarmente valida sia per ragazzi che scelgono come prima opzione tale percorso, sia per coloro che vi si rivolgono dopo il fallimento della prima chance, specie tramite il coinvolgimento delle relative famiglie.

Inoltre, sosteniamo l'assoluto rilievo della metodologia formativa accumulata specie negli ultimi due decenni in riferimento ai soggetti portatori di handicap.

Infine riteniamo assolutamente compatibile l'esperienza formativa qui proposta con la condizione di lavoratore, specie tramite l'applicazione della strategia dell'alternanza formativa.

Di conseguenza, i destinatari del presente progetto si definiscono nel modo seguente:

- A. adolescenti che optano come prima scelta per il percorso d'istruzione e formazione;
- B. adolescenti e giovani provenienti dalla scuola e dal lavoro;
- C. portatori di handicap;
- D. soggetti in situazione di difficoltà;
- E. lavoratori.

4. L'offerta formativa

Con la presente linea guida siamo in grado di fornire alle diverse tipologie di utenza indicate un'offerta formativa completa, graduale, integrata, a carattere istituzionale ma con forte rilievo di formazione "consistente" ovvero rispondente alle necessità delle imprese, del mondo economico e del lavoro, delle persone e delle comunità.

L'offerta formativa su cui ci impegniamo, in una prospettiva di qualità, è così delineata:

- A. Qualifica**
- B. Diploma di formazione**
- C. Diploma di formazione superiore**
- D. Percorso di alternanza formativa**
- E. Formazione per i portatori di handicap**
- F. Percorsi aperti**
- G. Formazione continua e permanente**
- H. Servizio di orientamento permanente**

Intendiamo sottolineare un carattere fondamentale dell'offerta: l'intero dispositivo è da considerare in forma *flessibile*. Esso non presenta le caratteristiche del curriculum definito una volta per tutte in forma vincolante, ma si riferisce a standard finali comuni che indicano i livelli essenziali delle prestazioni ma non vincolano la definizione dei programmi formativi realizzati nei Centri di formazione.

Il principio di flessibilità si connette a quello di *personalizzazione*: ciò comporta da un lato una finalità costante di ogni inter-

vento formativo mirante a definire percorsi sempre più conformi alle caratteristiche dei singoli destinatari, entro una prospettiva di comunità formativa, e dall'altro la presenza di spazi e risorse che consentano di dare vita a moduli caratterizzati per piccoli gruppi e per singoli individui.

È evidente che tali itinerari sono definiti in forma modulare, in modo tale da garantire cammini comuni e passaggi dall'uno all'altro. Ciò in forza di un *servizio di orientamento ed accompagnamento permanente* che risulta centrale nell'intero dispositivo e che favorisce la personalizzazione dei percorsi.

L'azione formativa in ambito professionale necessita – a livello di sistema, come riferimento vincolante per tutti – di precisi *standard* elaborati tramite un'analisi puntuale e organica dell'attuale dinamica del lavoro e delle professioni, ed inoltre di una metodologia di aggiornamento continuo del repertorio risultante da tale operazione. Occorre disporre pertanto per ogni tipologia di azione di un referenziale (o profilo) professionale e formativo, che va elaborato tenendo conto di tutte le componenti del lavoro: culturali, istituzionali, sociali, tecniche.

La *cultura del lavoro* – fortemente sollecitata da esperti, rappresentanti di imprese, governi ed amministrazioni locali – comprende le conoscenze distintive, i valori e la deontologia, i criteri che reggono le relazioni organizzative, le competenze chiave ed i criteri di valutazione delle performance professionali, i percorsi formativi, di ingresso e di sviluppo.

Inoltre, perché sia utile ai fini della progettazione formativa, l'analisi del lavoro che conduce al referenziale professionale deve essere in grado di cogliere il carattere del settore/ambito economico-professionale di riferimento, la relazione tra gli aspetti costanti e quelli mutevoli del lavoro, la rilevanza delle componenti soggettive ma nel contempo regolamentari e normative dell'esercizio del ruolo.

Per questi motivi, appare riduttiva una rappresentazione del lavoro e della professione nella *prospettiva granulare o compositiva* che pretende di poter ricostruire ogni attività tramite una composizione di competenze centrate sui processi operativi mediante i quali gli individui mettono in relazione le proprie risorse personali con le richieste del compito-contesto. Tale prospettiva, non considerando la complessità culturale e istituzionale del lavoro e della professione, riduce la formazione ad un mero adattamento e non fornisce stimoli allo sviluppo di una vera e propria cultura del lavoro.

A partire da questi limiti, è possibile ritrovare nella *prospettiva olistica e istituzionale* un riferimento più adeguato al nostro compito. Tale prospettiva – che presenta una certa prevalenza nell'attuale stadio di riflessione teorica – si allontana in modo deciso dall'orizzonte

tayloristico dell'analisi del lavoro e dell'organizzazione entro cui questo si svolge per sfuggire alle ristrettezze di un approccio tecnico-operativo che punta ad enumerare le performance ed a classificarle entro schemi avulsi dal contesto di riferimento (l'impresa e la società) e indifferenti alle caratteristiche ed intenzioni del soggetto.

In tal senso, il punto di riferimento per l'analisi non è il singolo individuo, bensì il "gruppo di lavoro" che rappresenta un'unità ad un tempo organizzativa e culturale, ma pure un'entità in grado di apprendere e di elaborare soluzioni creative. Il modello organizzativo non si basa su una rigida divisione dei compiti, bensì sulla capacità di ogni componente di partecipare alle caratteristiche del gruppo in una sorta di "comunità lavorativa" a forte valenza antropologica e cognitiva.

In altri termini, si afferma, infatti, che le competenze "non stanno in piedi da sole": sono attributi delle "strutture professionali" che sono l'elemento di congiunzione tra sistema organizzativo e individuo. Ed inoltre: La progettazione e lo sviluppo di nuovi sistemi professionali... si erigono su una linea interpretativa che definisce le competenze attributi delle professioni aziendali; queste devono essere pensate come vere e proprie "strutture sociali" (famiglie professionali), come "comunità locali" identificate da figure omogenee per competenze maturate e skill effettive realizzate.

Tale prospettiva abbandona le rappresentazioni del lavoro che si muovono nel solco della logica delle "declaratorie professionali" – sia quella mansionistica tipica degli anni '70 sia quella delle competenze granulari tipica degli approcci di consulenza aziendale – preferendo invece una prospettiva che coglie innanzitutto i caratteri culturali ed istituzionali delle *famiglie professionali* intese come entità socialmente rilevanti entro cui si riscontrano caratteristiche comuni alle figure che ne fanno parte.

Con la categoria di "famiglia/comunità professionale" possiamo pertanto disporre di uno strumento interpretativo in grado di delineare le relazioni tra individuo ed organizzazione secondo una prospettiva che non semplifica o "modellizza" i fattori in gioco con il rischio di rinchiudersi in una sorta di autoreferenzialità "sofisticata", ma che procede affermando l'importanza culturale e sociale del lavoro, inteso come fenomeno sociale collocato in un preciso campo di significati, relazioni, prerogative.

In modo specifico, con l'espressione "famiglia professionale" s'intende un aggregato – coincidente volta per volta con il settore (es.: meccanico), il processo (es.: servizi all'impresa) o la tecnologia (es.: informatica) – di più figure, ruoli o denominazioni che hanno in comune

- una cultura distintiva composta di valori e di saperi peculiari,
- le collocazioni organizzative,
- i percorsi
- le competenze chiave.

La famiglia professionale presenta pertanto le seguenti caratteristiche:

- è dotata di un quadro di valori che ne definiscono lo statuto deontologico oltre che di requisiti di appartenenza e di tutela,
- è caratterizzata da un insieme di saperi specifici (anche se non così distintivi come accade nelle professioni classiche),
- presenta canali di ingresso definiti (con partnership con scuole, centri ed università) e metodologie di presa in carico delle persone,
- richiede per i neo-assunti percorsi formativi prevalentemente in alternanza tra modalità extra-aziendali ed aziendali.

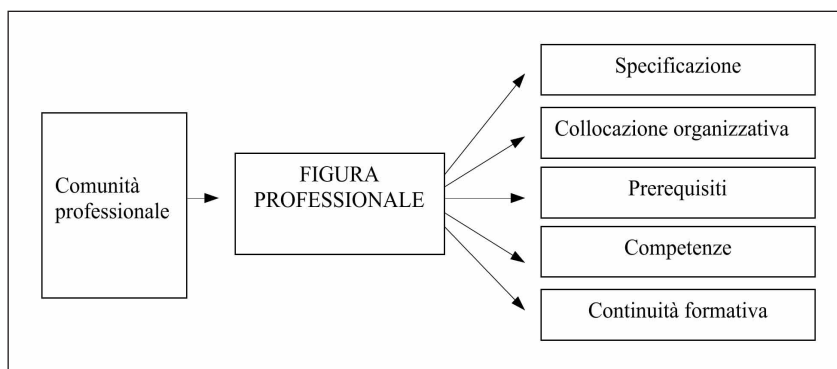
Essa è composta da più *profili professionali* che ne costituiscono le componenti riferite a specifici ruoli, sono caratterizzati da un proprio referenziale professionale e formativo, risultano mutevoli nel corso del tempo a seguito delle modifiche organizzative e tecnologiche e richiedono pertanto un continuo aggiornamento.

Appare pertanto chiara la necessità di dotare il sistema formativo di precisi *standard* intesi come l'insieme delle caratteristiche delle prestazioni che il candidato deve essere in grado di fornire affinché sia possibile attribuire ad esso un certificato di qualifica o di diploma di formazione professionale.

Si prevedono due livelli progressivi di definizione degli standard:

1. standard professionali;
2. standard formativi.

Si presenta una rappresentazione grafica del modello di riferimento per ciò che riguarda gli *standard professionali*:



Gli *standard professionali* si riferiscono in dettaglio alle seguenti voci:

<i>Settore/famiglia professionale</i>	Si indica il settore cui appartiene la figura professionale (metalmecanico, servizi alla persona, informatica...)
<i>Figura professionale</i>	Si scrive la figura professionale con a fianco la sigla, così composta: – Settore (es.: M=metalmecanico) – Grado (Q=qualifica; F=diploma di formazione; FS=diploma di formazione superiore), – Numero (posizione della figura professionale per il grado indicato)
<i>Denominazioni equivalenti</i>	Vengono indicate le varie denominazioni che tale figura assume nei diversi sistemi di classificazione ¹⁰
<i>Specificazione della figura professionale</i>	La figura professionale viene spiegata alla luce della sua peculiare cultura, delle aree di attività, delle altre figure con cui coopera
<i>Collocazione organizzativa</i>	Sono specificate le diverse situazioni organizzative (ma anche contrattuali) in cui si viene solitamente a trovare tale figura
<i>Competenze professionali</i>	Sono le caratteristiche della persona, mediante le quali essa è in grado di affrontare efficacemente un'area di problemi connessi ad un particolare ruolo o funzione (si riferiscono alla fase di ingresso al ruolo) mobilitando le risorse possedute (capacità, conoscenze, abilità)
<i>Livello europeo</i>	Si propone per la qualifica il livello II-III, per il diploma di formazione il III, per il diploma di formazione superiore il IV
<i>Continuità</i>	Vengono indicati i titoli successivi cui il qualificato può accedere (diploma di formazione, diploma di formazione superiore)

Si presenta di seguito un'esemplificazione di quanto affermato circa gli standard professionali, applicati alla famiglia professionale meccanica.

In un primo tempo si presenta la mappa delle tipologie formative secondo la successione dei livelli europei (da II a IV); successivamente si indica il referenziale professionale della figura di "Operatore alle macchine utensili".

¹⁰ Fonti: ErgOnLine – Istat; Excelsior/Unioncamere; Obnf; CCNL; Isfol; Repertori regionali (Piemonte, Lombardia, veneto, Toscana).

**MAPPA DELLE TIPOLOGIE FORMATIVE PER SETTORE/FAMIGLIA PROFESSIONALE,
DISTINTE PER GRADI FORMATIVI (QUALIFICA, DIPLOMA DI FORMAZIONE, DIPLOMA DI FORMAZIONE SUPERIORE)**

Settore/ Famiglia professionale	<i>Meccanico</i>
--	------------------

TIPOLOGIE FORMATIVE	Livello II-III	Livello II-III	Livello III	Livello IV
	QUALIFICA		DIPLOMA DI FORMAZIONE	DIPLOMA DI FORMAZIONE SUPERIORE
	<i>polivalente</i>	<i>mirata</i>		
	Operatore meccanico	Operatore alle macchine utensili	Tecnico meccanico	Esperto di macchine e sistemi automatici
		Operatore al banco con ausilio di macchine utensili		
		Saldatore		
		Operatore termoidraulico	Tecnico termoidraulico e di impianti di climatizzazione	Esperto di impianti termoidraulici e di climatizzazione
		Operatore meccanico d'auto	Tecnico meccanico d'auto	Esperto di sistemi di risparmio energetico
		Operatore di carrozzeria		

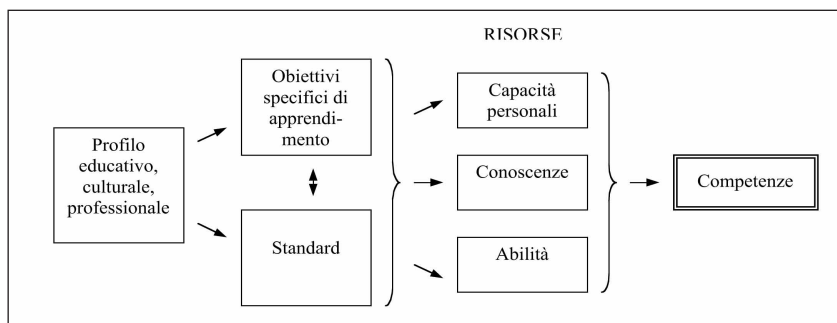
REFERENZIALE PROFESSIONALE

<i>Settore/famiglia professionale</i>	Metalmecanico
<i>Figura professionale</i>	OPERATORE ALLE MACCHINE UTENSILI MQ1
<i>Denominazioni equivalenti</i>	Costruttore su macchine utensili Operatore su macchine utensili automatiche, semiautomatiche e a controllo numerico Costruttore conduttore macchine utensili Operatore di macchine utensili
<i>Note</i>	La denominazione adottata risulta coincidente con le indicazioni dei diversi sistemi di classificazione di riferimento, e precisamente: ERGONLINE, OBNF, CCNL, ISFOL, REGIONI (Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana)
<i>Specificazione della figura professionale</i>	L'“Operatore alle macchine utensili” offre un grado medio di polifunzionalità: esegue la lavorazione, costruzione e assemblaggio e/o revisione di una parte meccanica sulla base di disegni predisposti utilizzando macchine utensili tradizionali, semiautomatiche o a controllo numerico computerizzato. Opera in sinergia con altre professionalità quali: disegnatori progettisti con sistemi CAD-CAM, Collaudatori, Manutentori, Montatori.
<i>Collocazione organizzativa</i>	L'operatore alle macchine utensili lavora in aziende di varie dimensioni, e può pertanto fare riferimento a diversi contratti. Tuttavia il comparto dove questa figura professionale trova una collocazione naturale è il metalmecanico. Se prendiamo in considerazione, a titolo esemplificativo, il CCNL per la piccola e media industria metalmecanica e installazione di impianti, incontriamo la seguente situazione: i lavoratori facenti riferimento a questo contratto sono inquadrati in una declaratoria unica articolata in nove categorie professionali e livelli retributivi. Il costruttore su macchine utensili si colloca tra la cat.3 (in ingresso) e la cat.5 (come possibile evoluzione di carriera), in relazione al grado crescente di complessità, autonomia e responsabilità nell'esecuzione del lavoro.
<i>Competenze professionali finali</i>	– Eseguire in autonomia lavorazioni alle M.U. di particolari destinati a realizzare accoppiamenti meccanici negli standard di qualità

	<ul style="list-style-type: none"> – Completare il programma per la realizzazione delle lavorazioni su M.U. a CN – Realizzare impianti di movimentazione e di automazione pneumatici, oleodinamici ed elettropneumatici interpretando il relativo schema in forma di diagramma – Eseguire in autonomia lavorazioni alle M.U. di particolari destinati a realizzare attrezzature meccaniche negli standard di qualità IT 12, Ra 3 – Eseguire il programma per la realizzazione di un particolare su M.U. o C.N. ed eseguire la lavorazione – Compiere interventi di montaggio, manutenzione, aggiustaggio, attrezzeria negli impianti elettropneumatici e oleodinamici
<i>Livello europeo</i>	II-III
<i>Continuità</i>	Diploma di formazione: Tecnico meccanico Diploma di formazione superiore: Esperto di macchine e sistemi automatici
<i>Note</i>	La specificazione delle competenze ed il livello attribuito risultano confermati dalle indicazioni dei diversi sistemi di classificazione di riferimento, e precisamente: CCNL, ISFOL, Regione Piemonte

6. Metodologia formativa

Il modello cui ci si riferisce, partendo da un profilo educativo, culturale e professionale, mira a definire *obiettivi e standard formativi* espressi in termini di capacità, conoscenze, abilità e competenze che si ritengono utili e necessarie per gli allievi del sistema di istruzione e formazione professionale. Essi presentano un carattere generale ed hanno un valore vincolante sul territorio nazionale. La declinazione di tali obiettivi e standard in processo formativo reale spetta invece alla singola équipe formativa che definisce la strategia da perseguire, la realizza svolgendo inoltre le necessarie valutazioni.



In senso più analitico, l'azione formativa trae origine da un *profilo* che indica le mete generali cui tende l'azione formativa di cui si tratta, cui tutti debbono riferirsi. Esso indica rappresentazioni ideali condivise, espresse in forma estensiva e sintetica, riguardanti l'insieme delle prospettive formative della persona, riferimento primario di ogni attività di formazione.

Tale profilo è distinto in tre dimensioni:

- *educativa*: si riferisce alla maturazione della personalità umana intesa in senso integrale ovvero come compimento delle capacità di cui essa è portatrice in modo da diventare un soggetto libero, autonomo, cosciente di sé, orientato, in grado di elaborare il proprio progetto di realizzazione personale;
- *culturale*: si riferisce alla comprensione da parte del soggetto della realtà in cui si trova a vivere, ma riguarda pure la dimensione sociale ovvero l'acquisizione di un senso di appartenenza alla comunità e sollecita la sua partecipazione attiva in essa¹¹;
- *professionale*: si riferisce alla dotazione dei requisiti di competenza necessari all'assunzione piena di un ruolo attivo nel contesto economico e sociale.

Successivamente, la metodologia formativa prevede la definizione degli *obiettivi* specifici di apprendimento ovvero le acquisizioni perseguite negli allievi, i risultati attesi, distinti per capacità personali, conoscenze, abilità e competenze.

Gli obiettivi sono corredati da *standard*, ovvero da indicazioni circa il livello di accettabilità della prestazione, in base alla quale l'obiettivo cui si riferisce si intende raggiunto.

Le *capacità personali* si riferiscono a caratteristiche della persona possedute su base innata e appresa e riguardano i suoi repertori di base: cognitivo, affettivo-motivazionale, socio-interpersonale. Esse rappresentano le potenzialità dell'allievo che richiedono di essere riconosciute (innanzitutto a favore del destinatario stesso) e attualizzate. Tali capacità, raramente coltivate in modo formale dalle istituzioni formative, sono attualmente considerate preziose per l'adattamento personale, interpersonale, scolastico e professionale e sono oggetto sia di intervento specifico (tramite laboratori ad hoc) sia di responsabilità condivisa dall'intera équipe formativa.

Le *conoscenze* (i concetti disciplinari e/o interdisciplinari) e le *abilità* (procedure riguardanti il saper fare qualcosa in campi più o meno complessi) costituiscono le risorse di cui ciascun allievo si avvale nel promuovere il suo profilo formativo reale.

Capacità personali, conoscenze ed abilità costituiscono le risorse di cui il destinatario viene dotato tramite processo formativo;

¹¹ Si afferma in tal modo il primato delle capacità sociali sulle abilità professionali, poiché in grado di dare maggiore profondità al senso di identità dello studente e di trasmettergli il senso di appartenenza alla comunità, requisiti fondamentali sui quali si innestano successivamente le competenze professionali vere e proprie.

esse vengono dalla persona mobilitata a fronte di compiti specifici per divenire competente.

Per *competenza* s'intende una caratteristica della persona, mediante la quale essa è in grado di affrontare efficacemente un'area di problemi connessi ad un particolare ruolo o funzione. Essa viene dimostrata dalla persona che la possiede tramite *performance* rese in un preciso contesto organizzativo di fronte a "giudici" rappresentati da esponenti del mondo (sociale, professionale, culturale) di riferimento. La persona è pertanto competente quando si dimostra in grado di mobilitare le risorse possedute (capacità, conoscenze, abilità) in vista della soluzione di un compito-problema. Si può parlare a tale proposito di competenze *personali* (comunicazione, organizzazione del proprio tempo e spazio), *culturali e sociali* (gestione dei rapporti con la banca, organizzazione di una gita, gestione di iniziative sociali), anche se in senso proprio la competenza è da riferire soprattutto al contesto *lavorativo-professionale* per il qual è, infatti, possibile parlare con cognizione di "giudizio" di idoneità e di adeguatezza.

L'acquisizione della competenza non può essere disgiunta dal suo concreto esercizio nel contesto organizzativo in cui si svolge l'attività della figura e della famiglia professionale cui si riferisce, pena la perdita della sua validità (che, a rigore, non può essere attribuita alla sola agenzia formativa, bensì all'interazione tra questa e l'impresa coinvolta nel processo formativo).

Il passaggio dagli obiettivi e standard formativi generali alla promozione del *profilo formativo reale* di ciascun allievo è responsabilità di ciascun Centro di formazione, cui compete la definizione di percorsi formativi personalizzati a partire dalla lettura delle caratteristiche e dei fabbisogni peculiari. Ogni unità erogativa è, infatti, responsabile del presidio del contesto interno ed esterno dell'azione formativa concreta; solo a questo livello è quindi possibile definire nel dettaglio i percorsi di apprendimento, la metodologia didattica e di valutazione.

Per ciò che concerne la metodologia, la presente linea guida punta a fornire indicazioni di ordine generale che costituiscono altrettanti criteri di azione di riferimento per gli operatori del settore, non nel senso di prescrizioni cui uniformarsi, bensì di riferimenti per la definizione del processo formativo reale. A tale scopo costituiscono un valido contributo per l'azione formativa concreta le *buone prassi* (in termini di programmi, metodologie, strumenti...) prodotte dalle esperienze sperimentali che dimostrino la loro validità e riproducibilità e che sostengano nel tempo l'azione degli operatori del settore. Per questo motivo, buona parte dell'attività della rete di sostegno al sistema di istruzione e formazione professionale viene dedicata alla sperimentazione, verifica-validazione, raccolta e diffusione di buone prassi.

Lo stesso concetto di qualità della formazione cui ci riferiamo contempla – oltre alla rispondenza di alcuni requisiti essenziali

della struttura erogativa ed alla disponibilità al controllo delle performance – la partecipazione attiva dell'organismo e dei suoi componenti ad una comunità professionale dotata di un modello di *reciproco accreditamento*, prendendo le distanze da concezioni proceduralistiche o di conformazione/omologazione a criteri astratti.

6.1 Standard formativi

Si presenta una esemplificazione degli standard formativi riferiti alla qualifica di operatore alle macchine utensili.

<i>Meccanica</i>	QUALIFICA Profilo educativo, culturale e professionale
<i>Educativo</i>	<p>L'azione formativa di qualifica mira alla crescita ed alla valorizzazione della persona umana come elemento centrale del processo educativo-formativo. Essa persegue:</p> <ul style="list-style-type: none"> – l'aumento della libertà e della responsabilità nelle scelte relative ai percorsi formativi e alle opzioni di vita; – il successo formativo conforme alle disposizioni di ogni persona; – la coscienza di ciascuno circa la propria identità come persona e come cittadino. <p>Essa intende nel contempo rimuovere le cause sociali e culturali che ostacolano il libero e pieno sviluppo della persona umana, con particolare riferimento a quella quota di popolazione che possiede una sensibilità culturale pratica, intesa come possibilità di intervento sulla realtà per modificarla.</p> <p>Per il raggiungimento di tale finalità si intendono sviluppare le capacità, le conoscenze, le abilità e le competenze – in una visione integrale della persona umana – che consentano l'effettiva partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale nazionale, europea e mondiale.</p>
<i>Culturale</i>	<p>Tramite la formazione si persegue l'elevazione del livello culturale di ciascun cittadino ed il potenziamento delle capacità di ciascuno e di tutti di partecipare ai valori – ivi compresi quelli spirituali – della cultura, del lavoro, della civiltà e della convivenza sociale e di contribuire al loro sviluppo. In particolare si opera affinché ciascuno possieda una rappresentazione adeguata della realtà anche nei suoi connotati culturali e scientifici.</p>
<i>Professionale</i>	<p>Tramite la formazione si opera affinché ogni allievo giunga a possedere i requisiti per intervenire nella realtà in cui vive assumendo un ruolo lavorativo attivo dotato di competenze operative di processo, sapendo utilizzare in autonomia le tecniche e le metodologie previste.</p>

Obiettivi specifici	Standard	Aree formative		Unità formative
Acquisire consapevolezza della propria realtà personale		Scienze umane	Persona	Identità e relazione La comunità Il senso della vita
Partecipare responsabilmente alla vita sociale e pubblica, in relazione allo sviluppo del proprio progetto personale e professionale			Cittadinanza	Il cittadino Territorio e storia Diritti e doveri Diritti umani
Riconoscere gli elementi fondamentali dell'economia e saper operare gli atti amministrativi fondamentali della vita quotidiana			Economia e società	Gestione del budget personale Il sistema economico Organizzazione dell'impresa
Riconoscere le dinamiche fondamentali del mondo del lavoro e saper individuare le possibili opportunità			Lavoro	Il lavoro Cambiamenti del lavoro, problemi ed opportunità Contratti di lavoro, tutela e sviluppo
Esprimersi e comunicare in forma corretta ed adeguata alle esigenze del mondo individuale, della vita sociale e professionale			Comunicazione	Comunicare Comprendere testi orali e scritti Produrre testi orali e scritti Cultura linguistica
Possedere una proprietà di linguaggio adeguato a semplici situazioni quotidiane e comprendere testi semplici			Inglese	Livello introduttivo Livello sopravvivenza Livello autonomo Inglese tecnico
Risolvere situazioni problematiche in diversi ambiti di esperienza (personale, sociale, professionale) con l'uso corretto di appropriati strumenti matematici		Scientifica	Matematica	I numeri Enti geometrici fondamentali Variabili, dati e corrispondenze

Saper riconoscere i processi scientifici fondamentali della realtà e saper utilizzare gli strumenti adeguati per la loro descrizione			Scienza della materia	Materia ed energia Meccanica ed idrostatica Aerostatica, acustica, termologia ed elettrostatica
Saper comprendere il territorio nei suoi aspetti naturali ed antropici			Scienza della natura	Ecosistema, basi e continuità della vita Varietà della vita, biologia umana e struttura della materia
Saper utilizzare i principali programmi applicativi			Informatica	Il personal computer Il sistema operativo Elaborazione testi Il foglio elettronico Il data-base Presentazione e disegno Reti informatiche
Conoscere e rispettare ed applicare le norme di sicurezza		Competenze professionali comuni	Sicurezza	Prevenzione e sicurezza: sensibilizzazione Prevenzione e sicurezza: quadro generale
Conoscere e rispettare ed applicare le procedure relative alla qualità			Qualità	Il sistema qualità: sensibilizzazione
Saper condurre macchine operatrici, sulla base di prescrizioni o cicli di lavoro o disegni, utilizzando anche procedure informatiche, mettendone a punto la regolazione e controllando la qualità del prodotto anche attraverso variazione dei parametri tecnici di processo. Intervenire in operazioni di manutenzione ordinaria e preventiva.	Eseguire lavorazioni al banco interpretando correttamente il disegno applicato ai pezzi	Competenze professionali specifiche	Lavorazioni al banco	Lavorazioni meccaniche di base
	Eseguire semplici operazioni sulle M.U. interpretando o il disegno in proiezione ortogonale di semplici pezzi		Macchine utensili	Lavorazioni propedeutiche sulle M.U. tradizionali
	Utilizzare correttamente			Lavorazioni sulle M.U. tradizionali

	le macchine utensili svolgendo le relative lavorazioni guidate scegliendo i valori dei parametri di taglio da tabelle			
	Eseguire al tornio e alla fresatrice lavorazioni guidate di particolari meccanici			Lavorazioni al tornio parallelo e alla fresatrice
	Eseguire in autonomia lavorazioni alle M.U. di particolari destinati a realizzare accoppiamenti meccanici negli standard di qualità			Lavorazioni specifiche alle M.U.
	Eseguire in autonomia lavorazioni alle M.U. di particolari destinati a realizzare attrezzature meccaniche negli standard di qualità IT 12, Ra 3			Lavorazioni alle M.U. per realizzare attrezzature
	Eseguire saldature ossiacetileniche, saldature elettriche ad arco: ad elettrodo, in atmosfera protetta		Saldature	Processi base di saldatura
	Eseguire le procedure fondamentali relative al CAD; le procedure alla messa in		CAD e CN meccanico	Disegno CAD di base e lavorazioni propedeutiche al CNC

	funzione ed al pressetting del CN			
	Eseguire semplici lavorazioni al CNC attraverso la macchina			Disegno CAD e lavorazioni al CNC
	Completare il programma per la realizzazione delle lavorazioni su M.U. a CN			CAD/CAM e lavorazioni al CNC
	Eseguire il programma per la realizzazione di un particolare su M.U. o C.N. ed eseguire la lavorazione			CAD/CAM e lavorazioni in autonomia al CNC
	Realizzare semplici impianti pneumatici a comando pneumatico e riconoscere gli elementi caratteristici di un impianto per la produzione di aria compressa.		Oleodinamica e pneumatica	Semplici impianti di pneumatica
	Realizzare semplici impianti pneumatici regolando i dispositivi di misura e di controllo delle apparecchiature.			Pneumatica- Semplici interventi di regolazione
	Realizzare impianti di movimentazione e di automazione pneumatici, oleodinamici ed elettropneumatici			Semplici impianti oleodinamici elettropneumatici per movimentazione

	<p>ci interpretando il relativo schema in forma di diagramma</p> <p>Compiere interventi di montaggio, manutenzione, aggiustaggio attrezzeria negli impianti elettropneumatici e oleodinamici</p>			<p>Oleodinamica/pneumatica</p> <p>Manutenzione impianti</p>
<p>Scoprire le proprie preferenze cognitive</p> <p>Riconoscere le proprie tendenze emotive</p> <p>Individuare il proprio stile comportamentale</p> <p>Identificare i propri limiti e le proprie risorse</p> <p>Explicitare le proprie mete</p>		Capacità personali	Io	<p>Percezione di sé e stima di sé</p> <p>Attribuzione</p> <p>Gestione delle emozioni e autocontrollo</p> <p>Assertività</p> <p>Rappresentazione delle mete</p>
<p>Sintonizzarsi con gli altri</p> <p>Comunicare con efficacia</p> <p>Collaborare e lavorare in gruppo</p> <p>Gestire i contrasti e negoziare</p>			Le relazioni	<p>Ascolto</p> <p>Collaborazione</p> <p>Gestione dei conflitti e negoziazione</p>
<p>Pianificare il proprio agire</p> <p>Risolvere problemi e prendere decisioni</p> <p>Potenziare le proprie strategie di apprendimento e di azione</p> <p>Autoregolare il proprio comportamento organizzativo</p>			Il compito	<p>Pianificazione</p> <p>Gestione dei problemi</p> <p>L'apprendimento continuo</p> <p>Organizzarsi</p>
<p>Diagnosticare il contesto di lavoro in cui si opera</p>			Il contesto	<p>Diagnosi del contesto di lavoro</p>

Per ogni anno è necessario definire i *livelli essenziali delle prestazioni* attese, in modo da fornire un punto di riferimento comune per l'attività didattica al fine di consentire:

- *passaggi* da un percorso all'altro,
- *valutazioni comparative* dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ciò viene specificato tramite l'articolazione delle unità formative, che prevedono le seguenti voci:

<i>Nome</i>	Denominazione dell'unità formativa
<i>Finalità</i>	Ciò che ci si propone di ottenere
<i>Obiettivi</i>	Ciò che, alla fine dell'unità, il destinatario sarà in grado di sapere, saper fare, saper essere
<i>Destinatari</i>	Utenti cui si riferisce l'unità
<i>Contenuti</i>	Elenco delle tematiche comprese nell'unità
<i>Metodologia</i>	Modo in cui si intende procedere nel percorso di apprendimento
<i>Tempi</i>	Durata (da un minimo ad un massimo)
<i>Strumenti - Risorse</i>	Strumentazioni e materiali utilizzati (significativi)
<i>Modalità di verifica</i>	Metodi con cui si può verificare il raggiungimento degli obiettivi

6.2 *Approccio peculiare della formazione professionale*

L'intero impianto progettuale è basato sul principio-guida dell'*approccio peculiare della formazione professionale*. Ciò significa che esso è centrato sulla scoperta e sull'aiuto alla realizzazione del progetto personale di ogni destinatario intorno ad un'identità lavorativo-professionale e sulla base di una proposta tesa a formare il cittadino, il lavoratore, il cristiano.

Si vuole evitare innanzitutto una prospettiva di tipo scolastico e contenutistica. Per questo motivo si enfatizza la centralità dell'esperienza e della competenza, il metodo induttivo per ricerca e scoperta, infine il legame motivante e funzionale tra risorse offerte dalla formazione ed esiti intesi in termini di padronanza da parte dei destinatari. Le conoscenze di base non sono da intendere pertanto come aree a sé stanti, ma come risorse per la formazione nella persona di competenze (personali, lavorative e sociali). Allo stesso tempo le capacità personali non sono assolutamente discipline né materie ma risultano dalla vita complessiva del Centro e dalla piena espressione della **Proposta formativa** dell'Ente.

Inoltre, *si intende rifuggire anche dalla logica addestrativa.* L'approccio della formazione professionale prevede, infatti, un concetto di competenza intesa come piena padronanza della persona ri-

spetto alle conoscenze, alle tecnologie ed ai processi dell'ambito lavorativo di riferimento. Ciò che si persegue non è, infatti, l'abilità fine a se stessa, quanto la maturazione nell'allievo di una mentalità che assuma i compiti di lavoro entro un quadro non solo funzionale ma anche ideale, per il cui perseguimento si prevede una disposizione interiore tesa al bene.

Si persegue la formazione integrale ed unitaria della persona, comprese quindi le capacità personali quali la consapevolezza di sé, la comunicazione e relazione con gli altri, la disposizione all'autonomia alla responsabilità ed alla soluzione dei problemi, il rispetto delle regole organizzative, la disposizione ad apprendere dall'esperienza.

È evidente come tale impostazione richieda una *solida formazione del personale* ed in particolare dei formatori perché essi siano in grado di sostenere le sfide del presente progetto e perché sappiano operare al meglio nella prospettiva indicata.

Si presentano, in forma analitica, i criteri metodologici che si intendono adottare col presente progetto:

- a) L'opzione metodologica di fondo è tesa a sviluppare una metodologia attiva, centrata sulle competenze e sul profilo personale e sociale del destinatario, intorno ai quali si realizzano *nuclei di apprendimento* che prevedono una forte interdisciplinarietà. Verranno realizzati il più possibile laboratori di apprendimento (culturali, sociali, professionali) specificati in compiti che richiedono un'integrazione delle diverse discipline o aree formative coinvolte. Infatti, ogni attività operativa si coniuga sempre con una riflessione sui significati dell'agire, mentre ogni sapere teorico dovrà trovare continuo collegamento ed applicazione in azioni concrete. Si mira alla sperimentazione di un nuovo approccio didattico basato su un asse formativo definito dei "centri di interesse" (personale, sociale, lavorativo), centrato sulla didattica attiva, con un approccio amichevole che valorizza l'esperienza dei giovani e conduce in modo induttivo verso traguardi di sapere soddisfacenti, orientati a compiti concreti, valutati sulla base di specifiche performance.
- b) I piani di studio – concepiti in forma pluralistica, a seconda della strategia che ogni équipe intenderà adottare in rapporto agli utenti – saranno basati sulla logica della *personalizzazione*, ovvero su un costante riferimento del percorso educativo-formativo alla specifica realtà personale dell'allievo in modo da rendere flessibile il percorso, rispettoso degli stili di apprendimento di ciascuno, finalizzato al successo formativo. Ciò significa che ogni allievo che entra in contatto con la formazione professionale dovrà poter ottenere un risultato soddisfacente. La personalizzazione avviene comunque in un contesto-classe, dove il gruppo costituisce una delle leve dell'apprendimento. I sottogruppi che si potranno rea-

lizzare non debbono mai tendere a divenire entità a sé stanti, ma rappresentano articolazioni dei gruppi-classe originari.

- c) Metodologia della interazione tra percorsi resi possibili dalla possibilità di riconoscimento dei crediti per il passaggio da un indirizzo di studi all'altro, passaggio favorito dall'intesa non automatica ma consensuale tra organismo inviante ed organismo ricevente che preveda anche *laboratori di integrazione* più o meno intensi a seconda della maggiore o minore vicinanza degli indirizzi. Nessun percorso vedrà preclusa la possibilità di un passaggio ad altri, sia in orizzontale sia in verticale.
- d) Inserimento nella didattica per così dire "tradizionale" di una nuova metodologia di apprendimento rappresentata dalla autoformazione assistita e dall'ausilio di strumenti informatici e telematici con un ruolo di supporto alla formazione.
- e) Creazione di un Centro risorse per l'autoapprendimento (cioè risorse a supporto della didattica d'aula, ulteriori rispetto alla didattica d'aula, alternative della didattica d'aula) in grado di sostenere l'evoluzione delle metodologie formative al fine di consentire alla persona di divenire responsabile del proprio processo di apprendimento, attraverso una dinamica che le consente di "dare forma" autonomamente – in un quadro di relazioni multiple tra i vari soggetti coinvolti – non soltanto al proprio sapere ma all'intera propria personalità in una logica di maturazione.

Il criterio fondamentale di riferimento è rappresentato dal percorso del destinatario e non dalle risorse del Centro; si riferisce alla persona del destinatario nella sua globalità ed originalità, con un percorso amichevole, personalizzato e fondato su una forte relazione didattico-formativa.

Il percorso formativo riferito agli standard non assorbirà totalmente il monte ore. È, infatti, previsto dal 15% al 20% di ore per attività formative finalizzate alla *personalizzazione e individualizzazione* del percorso, ovvero per:

- accoglienza-orientamento-accompagnamento
- recuperi ed approfondimenti
- gestione dello stage-tirocinio.

6.3 Valutazione e certificazione

La formazione professionale persegue la prospettiva della "**valutazione autentica**" ovvero l'approccio tipico di un apprendimento significativo che riflette le esperienze di apprendimento reale. L'enfasi è sulla riflessione, sulla comprensione e sulla crescita piuttosto che sulle risposte fondate solo sul ricordo di fatti isolati. L'intento della valutazione autentica è quello di coinvolgere gli studenti in compiti che richiedono di applicare le conoscenze nelle esperienze del mondo reale.

Le caratteristiche della valutazione autentica sono:

- è realistica
- richiede giudizio e innovazione
- richiede agli studenti di “costruire” la disciplina
- replica o simula i contesti nei quali gli adulti sono “controllati” sul luogo di lavoro, nella vita civile e nella vita personale
- accerta l’abilità dello studente ad usare efficientemente e realmente un repertorio di conoscenze e di abilità per negoziare un compito complesso
- permette appropriate opportunità di ripetere, di praticare, di consultare risorse e di avere feedback su e di perfezionare la prestazione e i prodotti.

In coerenza a tale impostazione, si propone pertanto di:

- distinguere tra la valutazione di natura *promozionale* che mira a sviluppare negli allievi la capacità di autocontrollo del proprio apprendimento e la valutazione di *osservazione e giudizio* che punta ad individuare la qualità della prestazione;
- valorizzare la metodologia della *prova professionale*, da intendersi come un “*capolavoro*” ovvero un prodotto significativo e funzionale per l’organizzazione in cui è stata realizzata. Essa ha un valore operativo, ovvero rappresenta un costrutto in grado di soddisfare i requisiti professionali interni all’impresa, in riferimento ad un ruolo definito nel momento dell’ingresso lavorativo¹². La prova fa riferimento ad un processo operativo reale, e prevede un livello definito di autonomia, responsabilità, durata ed accuratezza.

La prova professionale è costruita in rapporto al referenziale formativo-professionale ovvero mira a porre a tema gli elementi chiave cui si riferisce la progettazione formativa.

Il candidato è richiesto di svolgere tre tipologie di attività:

- il compito tecnico-operativo,
- l’elaborazione di una relazione scritta
- il colloquio con i componenti la commissione di accertamento.

La valutazione connessa alla prova professionale mira ad esprimere un giudizio circa l’idoneità del candidato. La valutazione tende a identificare in modo sintetico la gran parte dei requisiti richiesti al candidato. Ciò significa che la prova ha un carattere complessivo ed unificato. Non si valutano puntualmente tutte le acquisizioni ma si concentra l’attenzione su un compito ampio che consenta di sondare buona parte delle stesse, alcune in forma diretta, altre in forma indiretta o induttiva.

¹² Occorre quindi distinguere tra la situazione dell’ingresso e la situazione di presidio del ruolo lavorativo.

La valutazione è sottoposta ai seguenti criteri:

- **coerenza:** conformità alla natura delle prestazioni definite da quel preciso referenziale.
- **adeguatezza:** è sufficiente ad identificare i requisiti di professionalità.
- **sicurezza:** la metodologia valutativa è in grado di condurre ad un giudizio sostenibile.
- **imparzialità:** prestazioni simili non danno giudizi differenti, e viceversa.

La prova è valida quando soddisfa tutti insieme i criteri posti.

Al termine della valutazione viene rilasciato al candidato un *certificato* di qualifica o di diploma (a sua volta distinto in diploma di formazione e diploma di formazione superiore), ma va pure considerato il certificato di competenza, che peraltro non va inteso in senso accumulativo: la qualifica ed il diploma non sono da intendere come una somma di certificati di competenza, poiché il processo di formazione è da intendere in senso organico, così come abbiamo definito in chiave olistica il lavoro e la professione. Il tutto, in altri termini, non è dato da una somma delle parti, ma da una qualità che si acquisisce tramite un percorso dotato di intenzionalità, continuità, progressione.

Il certificato indica il possesso da parte della persona dell'insieme dei requisiti che le consentono di poter svolgere i compiti propri del profilo di riferimento. Il suo valore è sociale ovvero convenzionale. Esso risulta da quattro condizioni:

- che l'organismo rilasciante sia accreditato,
- che sia riferito ad un repertorio e relativi standard approvati dall'impresa e/o dagli organismi associativi cui questa aderisce,
- che il percorso formativo comprenda uno o più moduli consistenti di stage/tirocinio svolti secondo un preciso progetto,
- che la prova di valutazione sia stata svolta in riferimento a standard definiti.

Si specificano le quattro tipologie di certificati professionali previsti:

Certificazione	Specificazione
1) <i>Certificato di competenza</i>	Attesta il possesso da parte della persona dell'insieme dei requisiti che le consentono di poter svolgere i compiti propri del profilo di competenza di riferimento.
2) <i>Attestato di qualifica</i> 3) <i>Diploma di formazione</i> 4) <i>Diploma di formazione superiore</i>	Attestano il possesso da parte della persona dell'insieme dei requisiti che le consentono di poter svolgere i compiti propri del profilo professionale di riferimento.

Si presenta la tavola delle certificazioni, con indicazione, per ciascuna di esse, dei prerequisiti, dei percorsi formativi tramite i quali si possono acquisire, dei livelli (indicativi) di appartenenza in riferimento alla classificazione europea.

Prerequisiti	Percorsi	Certificati	Livelli
Licenza media	Formazione a tempo pieno formazione in alternanza	<i>Qualifica Certificato di competenza di pari livello</i>	II-III
Qualifica	Formazione a tempo pieno formazione in alternanza	<i>Diploma di formazione Certificato di competenza di pari livello</i>	III
Diploma di formazione	Formazione a tempo pieno formazione in alternanza	<i>Diploma di formazione superiore Certificato di competenza di pari livello</i>	IV

Si allega la tavola europea completa circa i livelli di professionalità:

Livello 1	Attività che permette principalmente l'esecuzione di un lavoro relativamente semplice, con conoscenze e capacità pratiche molto limitate
Livello 2	Attività che prevede l'utilizzo di strumenti e tecniche, consistente in un lavoro esecutivo, che può essere autonomo nei limiti delle tecniche ad esso inerenti
Livello 3	Lavoro tecnico, che può comportare gradi di autonomia e responsabilità rispetto ad attività di programmazione o coordinamento
Livello 4	Attività professionale con rilevanti competenze tecnico/scientifiche e/o livelli significativi di responsabilità e autonomia nelle attività di programmazione, amministrazione e gestione
Livello 5	Attività professionale che prevede la padronanza dei fondamenti scientifici della professione e di tecniche complesse nell'ambito di una varietà di contesti ampia e spesso non predicibile. Si tratta di un'attività professionale che comporta una larga autonomia e frequentemente una significativa responsabilità rispetto al lavoro svolto da altri e alla distribuzione di risorse significative, così come la responsabilità personale per attività di analisi, diagnosi, progettazione e valutazione.

La valutazione *delle capacità personali* richiede un approccio particolare. Tali capacità, infatti, non sono direttamente rilevabili, ma solo inferibili sulla base di una serie di manifestazioni che indirettamente c'informano della loro esistenza.

Inoltre, esse sono soggette ad un processo di maturazione e d'acquisizione per cui risentono, nella loro espressione, del livello di sviluppo che ciascuno ha raggiunto. Così, la stessa capacità tenderà a manifestarsi con modalità diverse in soggetti di diversa età e in soggetti della stessa età, ma con una storia d'apprendimento diversa.

Ne deriva un problema di adeguatezza – ma pure di delicatezza – nella definizione di espressioni che indichino la loro presenza o assenza; d'altra parte, ogni programma formativo indirizzato alla promozione e al potenziamento delle capacità personali, dovrà necessariamente prevedere una loro rilevazione, al fine di monitorare il progressivo maturare delle stesse.

La possibilità di approssimarsi a giudizi valutativi accurati circa le capacità personali è correlata all'uso di una pluralità di strumenti. Infatti, per le ragioni appena dette, non è possibile basarsi su un'unica fonte di informazioni, ma su molteplici prospettive che, combinate insieme, possono offrire un profilo accurato, per quanto complesso, delle capacità personali possedute e di quelle da migliorare.

In ambito formativo, è possibile rilevare le capacità personali attraverso:

- a) l'osservazione, ripetuta nello spazio e nel tempo;
- b) l'autodescrizione del soggetto, effettuata tramite interviste e/o questionari;
- c) esercizi di simulazione;
- d) una batteria di test di valutazione.

Si prevede l'utilizzo di *frasi standard* che indicano *in positivo* le capacità della persona definendone le caratteristiche del profilo personale.

Si prevede anche la compilazione del *libretto formativo personale o portfolio*. Esso rappresenta uno strumento in grado di documentare sistematicamente e progressivamente il percorso di orientamento e di formazione della persona titolare, in modo da sviluppare una comunicazione più intensa tra l'organismo erogativo e l'utente, così da rendere quest'ultimo maggiormente consapevole e responsabile del suo cammino di crescita.

La certificazione ha anche valore di *credito formativo*. Questo rappresenta un titolo esigibile che consente di ottenere "risparmi" in un percorso che conduce ad una qualifica o ad un diploma. Esso attesta il possesso da parte della persona delle risorse (capacità, conoscenze, abilità) e delle competenze che concorrono a definire il patrimonio necessario all'acquisizione di uno specifico titolo formativo ed a presidiare un ruolo lavorativo-professionale.

Il credito è rilasciato dall'organismo formativo in base ad una prova di valutazione specifica per l'oggetto cui si riferisce. Esso ha valore universale (ovvero viene riconosciuto da ogni altro organismo formativo) a condizione che:

- l'organismo rilasciante sia accreditato,
- si riferisca ad un repertorio approvato dall'organismo ricevente,
- la prova di valutazione sia stata svolta in riferimento a standard definiti.

Il credito rappresenta lo strumento attraverso il quale viene riconosciuto il "bagaglio formativo" della persona qualunque sia la modalità in cui questo si è realizzato, ovvero l'istruzione, la formazione, l'esperienza lavorativa e quella extralavorativa. Tale riconoscimento non ha valore in sé; esso è un "titolo spendibile" in due direzioni:

- a) in un percorso di istruzione o formazione che concluda con un titolo,
- b) nel mercato del lavoro e delle professioni come "indicatore" di capacità, conoscenze, abilità e competenze.

La metodologia dei crediti formativi necessita di un lavoro di rete – svolto in una logica non normativa ma consensuale – che conduca ai seguenti esiti:

- accordo tra organismi di orientamento, istruzione, formazione e politiche del lavoro su un "linguaggio base"
- definizione di criteri comuni di certificazione (e garanzia circa la qualità degli organismi)
- definizione di criteri e di metodologie comuni di riconoscimento.

Perché si definisca una modalità realistica di gestione dei crediti formativi, occorrono le seguenti condizioni applicative:

- prevedere in ogni percorso (scolastico, formativo) uno spazio extra-curricolare pari al 15/20% delle ore per consentire la realizzazione di moduli integrativi
- elaborare referenziali formativi con metodologie comuni
- formare in ogni équipe didattica persone esperte in gestione dei crediti e passerelle
- adottare il libretto formativo/portfolio che consenta la registrazione dei dati personali dei percorsi e delle acquisizioni dei soggetti.

È anche possibile l'elaborazione di una mappa (necessariamente parziale, non totale) delle *unità formative* (UF) su cui vi sia un accordo tra tutte le parti, e che conducano a riconoscimenti automatici. Tale mappa può prevedere:

- livello "user" relativo a tecnologie informatiche e telematiche;
- cultura di base (lingua italiana, lingua inglese o altre lingue seconde, cultura storico-sociale, matematica, cultura scientifica...);
- competenze/autonomie sociali (gestione del budget personale, ricerca del lavoro, organizzazione di viaggi ed eventi...);
- talune abilità professionali intese in senso proprio (es.: elettronica, meccanica, contabilità, lavorazione del legno...).

Occorre inoltre la definizione di una metodologia per la gestione delle *passerelle* (con opportune integrazioni) tra organismi dello stesso sistema (scolastico, di istruzione-formazione, del lavoro) e di sistemi diversi. Tale metodologia prevede i seguenti passi:

- elaborazione dei referenziali formativi secondo un metodo comune;
- confronto dei referenziali per individuare l'area di sovrapposizione totale, l'area di sovrapposizione parziale, l'area non sovrapposta;
- accordo su "momenti chiave" in cui prevedere le passerelle (con uno-due mesi di anticipo);
- creazione congiunta di un modulo formativo che consenta all'allievo di acquisire ciò che manca per mirare al punto di ingresso;
- valutazione e accompagnamento dell'allievo.

L'intero impianto di standard, certificazioni e crediti richiede una metodologia di miglioramento continuativo che si persegue tramite gruppi tecnici che operano nella logica delle *comunità di pratiche*, sulla base di una metodologia condivisa.

S'intende assicurare la presenza di risorse umane dotate dei requisiti necessari allo svolgimento dei compiti ed inoltre di dare vita a "comunità di pratiche", la leva portante della autentica formazione e del miglioramento della qualità formativa.

Il processo di innovazione del settore sta producendo delle figure professionali fortemente integrate; ad esempio, troviamo:

- le figure *manageriali* che si arricchiscono di funzioni di promozione e marketing,
- le figure di *formatori senior* che acquisiscono caratteri di progettazione, valutazione, coordinamento di progetti complessi,
- le figure di *tutoring* e di *orientamento* che si caratterizzano per capacità di intervento in contesti differenti (propriamente orientativo, di istruzione, di servizi per l'impiego)
- le figure *amministrative* che stanno assumendo profili di rendicontazione e di controllo di gestione ma anche di ottimizzazione delle risorse.

Si propone un approccio nuovo all'area delle risorse umane, che intende realizzare la massima valorizzazione delle stesse in relazione all'ambiente di riferimento del servizio, al contesto organizzativo in cui si svolge l'attività, alla famiglia professionale di riferimento. Tale sistema presenta i seguenti vantaggi:

- rende possibile una gestione organizzativa innovativa;
- è coerente con i sistemi gestionali di accreditamento e certificazione della qualità;
- consente una descrizione ed un'esatta valutazione delle risorse umane;

- integra gli interventi di formazione, dotazione e pianificazione;
- permette di ottenere un supporto più preciso e affidabile per le decisioni strategiche connesse al servizio.

Le diverse fasi del modello vengono di seguito precisate:

A.	Ricerca	Questa fase prevede: <ul style="list-style-type: none"> - Lo studio di settore per rilevare le dinamiche dello stesso in termini di strategie, mission, linee di servizio, filosofie gestionali - Lo studio socio-professionale per rilevare i modelli organizzativi e le tipologie professionali prevalenti con riferimento alle esigenze di ruolo/compito/funzione in termini di competenze.
B.	Elaborazione del modello professionale	L'esito della fase di studio/ricerca dà vita ad un "modello professionale" specificamente connotato. Tale modello rappresenta la base di riferimento per una prima valutazione delle risorse umane impegnate nel progetto sperimentale e per sviluppare un bilancio del capitale umano del settore. Si intende in tale fase applicare la stessa metodologia prevista per i servizi formativi rivolti all'esterno, ovvero: <ul style="list-style-type: none"> - mappa delle figure professionali della famiglia "formazione" - referenziale professionale - referenziale formativo - strumento di rilevazione, bilancio, certificazione e sviluppo professionale.
C.	Applicazione	La fase successiva mira ad applicare il modello professionale e lo strumento di bilancio alle risorse umane impegnate nelle attività sperimentali, al fine di: <ul style="list-style-type: none"> - individuare i requisiti di partenza o "portato professionale" dell'individuo - valutare le risorse umane individuate con particolare riferimento al potenziale - definire il coinvolgimento di tali risorse nell'attività formativa sperimentale - delineare gli interventi di formazione in itinere.
D.	Formazione	Si intende delineare momenti di formazione delle risorse umane impiegate negli interventi sperimentali valorizzando le seguenti metodologie: <ul style="list-style-type: none"> - seminari di recupero e approfondimento - moduli di formazione a distanza - laboratori e strumenti di sviluppo organizzativo (<i>learning organization</i>) - affiancamento a formatori esperti - project work.

E.	Accredita- mento	L'esito del processo congiunto bilancio/formazione porta ad un riconoscimento formale dell'idoneità delle persone coinvolte in riferimento ad uno specifico ruolo professionale; tale idoneità comprende la capacità, l'oggettività, la competenza e l'integrità tali da consentire lo svolgimento delle attività proprie del ruolo indicato.
G.	Migliora- mento	Il processo di miglioramento si distingue in tre fasi: – la creazione di “comunità professionali” del settore che operino sulla base della metodologia delle buone prassi e del miglioramento continuativo; – l'aggiornamento del modello professionale del settore formazione; – l'offerta d'ulteriori occasioni di formazione connesse all'evoluzione del progetto.

L'approccio adottato non presenta pertanto una logica di “omologazione” o di “assicurazione”, ma è di tipo promozionale e dinamico, operando in modo da puntare ad un reale miglioramento della qualità degli operatori del settore.

Emerge, in altri termini, la necessità di operare a livello di sistema al fine di riconoscere e certificare le competenze del personale formativo in servizio, tenendo conto del fatto che l'assenza di titoli di studio impone un approccio promozionale nel senso dell'accreditamento professionale.

Occorre evitare inoltre processi formativi tradizionali basati sui corsi, preferendo – dopo moduli formativi essenziali da gestire anche tramite l'utilizzo della didattica multimediale – laboratori e percorsi progettuali assistiti da formatori senior in funzione di tutori, a fine di creare le condizioni di una rete di comunità professionali in grado di diventare volano di informazione, scambio di buone prassi, miglioramento continuativo.

Ciò comporta la professionalizzazione del settore, sulla base di un patto deontologico specifico e di modalità d'ingresso e di permanenza dei soggetti nelle comunità che si potranno creare.

8. Organizzazione

La stagione che stiamo vivendo si caratterizza per un'evidente accentuazione dei processi di trasformazione del sistema di formazione professionale. Tale sistema si sta liberando dall'involucro tradizionale – certamente riduttivo ed anche inadeguato – per darsi una forma sempre più coerente con la pluralità di domande differenziate che si manifestano nel mondo del lavoro e delle professioni come nella realtà sociale.

La possibilità di sviluppare esperienze progettuali di tipo nuovo, in rapporto diretto con gli attori e le logiche della nuova domanda di formazione, hanno dimostrato ancora una volta che lo “specifico formativo” non è dato da un’istituzione o un modello, bensì da una forma di relazione tesa a contribuire alla massima espressione delle persone nei contesti di vita organizzati.

La formazione professionale è oggi caratterizzata come strumento dinamico e flessibile, in grado di intervenire su una serie di snodi di natura economica e sociale al fine di una valorizzazione del “capitale umano” in rapporto a differenti processi di sviluppo. Tale realtà segna l’avvento di un’idea policentrica del sistema di FP, che appare perciò connotato da diverse “filieri formative” ben delineate.

Perché il sistema si indirizzi decisamente verso il cambiamento, occorre che vi sia una predisposizione positiva, d’ordine culturale, degli attori in gioco, ma anche un più adeguato *assetto organizzativo e procedurale* che consenta una trasformazione delle prassi formative.

Tutto ciò impone la capacità di presidiare efficacemente i seguenti ambiti:

- a) adozione di una procedura di pianificazione delle attività che supera il vecchio sistema per “indicazioni” per passare ad un sistema per “programmazione” all’interno di un piano elaborato dall’ente pubblico competente indicante gli orientamenti e le priorità da perseguire;
- b) realizzazione di un cambiamento culturale dalla logica del “programma” od ordinamento didattico a quella del progetto, in particolare valorizzando l’aspetto induttivo della formazione professionale, ovvero i contenuti cognitivi dell’ “imparare facendo”;
- c) miglioramento della qualità formativa per mezzo di metodi e strumenti formativi e didattici di tipo innovativo: il lavoro progettuale, la valutazione, la logica sperimentale, etc.;
- d) miglioramento del rapporto con il sistema economico, attraverso una strategia di alternanza e di integrazione a più livelli, prevedendo un ampio intervento di innovazione tecnologica e della relativa didattica di laboratorio e di “case study”;
- e) adozione di un modello non più scolastico (centrato su corsi ripetuti di anno in anno senza sostanziali modifiche, che enfatizza la sola figura dell’insegnante la quale esplica la sua attività in un quadro di “ore di lezione” rigido ed immutabile nel corso dell’anno, che svaluta l’attività non di formazione d’aula considerandola “ore a disposizione”, etc.) ma orientato all’idea del “Centro di servizi formativi”;
- f) standardizzazione e miglioramento continuo delle tipologie formative in modo conforme all’evoluzione del sistema delle qualifiche, anche in vista di una progressiva integrazione europea dei mercati.

È però necessario, per fare ciò, sviluppare sempre più la *partnership formativa*, ovvero il coinvolgimento dei soggetti sociali (imprese, associazioni professionali, sindacati) e istituzionali (enti locali) nei due momenti cruciali del “ciclo di vita” dei progetti formativi, ovvero l’identificazione dei fabbisogni e la valutazione degli esiti.

D’altra parte non è sufficiente modificare i prodotti; occorre che la stessa *struttura di erogazione formativa* divenga un organismo in grado di garantire ad un tempo la flessibilità e la pluralità delle azioni formative in rapporto alle diverse esigenze espresse dai soggetti posti nell’area di riferimento. È certo fondamentale che le organizzazioni che si occupano di formazione siano dotate in modo adeguato, oltre a quelle tecniche e logistiche, di risorse culturali ed umane (“capitale intangibile”).

Occorre in primo luogo puntare su una qualificazione delle risorse interne, specie umane (stile direttivo, stile professionale) e di know-how. Si impone per tutti il passaggio dal CFP al ***Centro di servizi formativi***, ovvero una struttura in grado di fornire risposte diversificate a bisogni molteplici (da qui la dizione di centro “polifunzionale”), in modo però da garantire qualità ed integrazione tra le parti. Si tratta di un disegno che enfatizza la managerialità, le deleghe gestionali, i team di lavoro, la progettualità, il sistema di qualità, il controllo budgetario.

Vi è inoltre il nodo del governo del sistema, che dovrebbe puntare a ***rendere essenziale il controllo amministrativo per concentrarsi invece sulla verifica circa il raggiungimento degli obiettivi secondo standard predefiniti***.

In tal modo, il sistema di FP può davvero operare secondo una strategia che prevede un *forte ruolo di programmazione* da parte dell’insieme degli enti Regione e Province. A tale insieme spetta l’indicazione delle priorità settoriali e territoriali, delle modalità e strumenti di attuazione dei piani, infine dei criteri di controllo dell’attività gestionale con capacità di valutazione e quindi di correzione.

Allo stesso tempo tale nuova strategia consente una precisa responsabilità ed autonomia dei soggetti incaricati della gestione delle iniziative formative secondo criteri chiari di managerialità e di controllo di qualità.

In tal modo il Centro di servizi formativi tende ad acquisire alcuni caratteri tipici delle organizzazioni aziendali moderne:

- l’orientamento agli obiettivi;
- l’adozione di adeguate strategie decisionali;
- l’attivazione di strumenti di controllo di qualità e di efficienza del sistema;
- la logica di marketing in un quadro di sviluppo.

Lo snodo decisivo dell'intera vicenda della formazione professionale sta nella capacità di dar vita ad un **“sistema di qualità”** inteso come nuova chiave di lettura del mercato, come definizione delle priorità della offerta, come punto di equilibrio nella relazione tra i costi e i ricavi dell'intero sistema.

Un sistema è di qualità quando riesce a soddisfare il cliente a fronte di un'offerta che corrisponda alle sue attese. Tale soddisfazione va oltre i significati più tradizionali di conformità alle specifiche e di idoneità all'uso; un adeguato orientamento alla qualità si deve prefiggere – tra l'altro – di imporre nella percezione di tutti gli attori coinvolti, di quelli sociali particolarmente, il **valore aggiunto** o, se si preferisce, il **vantaggio competitivo** della formazione. L'obiettivo della qualità, in rapporto al cittadino/cliente/utente, porta al superamento del modello formativo centrato sulla evoluzione tradizionale del corso e orientato ad un esito “medio” e su un modello organizzativo sostanzialmente di tipo ripetitivo.

Si rende necessario, a tale scopo, un vero e proprio sistema tecnico-culturale della formazione, che *tragga origine dalla analisi delle attese degli attori di riferimento, che definisca precisi **standard** (organizzativi, formativi e didattici), che persegua il più possibile la personalizzazione del servizio stesso, che si completi infine con la valutazione sistematica e con la certificazione.*

La recente ricerca CONFAP su alcuni casi di organismi di formazione professionale ha colto l'attuale trasformazione degli stessi in riferimento all'insieme dei dispositivi e modelli riguardanti la qualità: autovalutazione di Centro, accreditamento associativo, accreditamento esterno, certificazione Iso 9000.

La riflessione sui dati raccolti ha permesso di porre a fuoco i seguenti risultati principali:

- a) Colpisce l'ampiezza e la complessità del processo di trasformazione dei Centri di formazione professionale che sono sollecitati ad attuare innovazioni di *prodotto* (ampliamento dell'offerta formativa superando l'esclusività di presenza nell'ambito della formazione iniziale), di *processo* (si estende lo spazio della formazione – che non coincide più unicamente con la didattica – con nuove fasi e metodologie quali la promozione/analisi dei fabbisogni, l'orientamento, l'accompagnamento, il tutoring, il presidio delle relazioni con il contesto in particolare con la rete delle imprese partner, la valutazione, la gestione della qualità), di *modelli finanziari* (superamento dell'esclusività del dispositivo detto del “consolidato” e passaggio ad una pluralità di dispositivi tra cui la gara pubblica, l'affido diretto ed il ricorso a modalità che prevedono il pagamento dei costi da parte dell'utenza), di *organizzazione* (il “tradizionale” centro di formazione professionale centrato sull'erogazione di corsi viene tendenzialmente meno per trasformarsi in *Centro poli-funzionale di servizi formativi* in grado di intervenire sui diversi

ambiti o “filiere”, anche con la comparsa di nuove strutture che possiamo definire *propriamente* “*agenzie formative*” ovvero entità organizzative decisamente più leggere).

- b) Viene meno la tradizionale configurazione del sistema di FP convenzionato (che pure si collocava in una prospettiva di minorità rispetto alla scuola) dove dominavano Enti e Centri di formazione storici; emerge la tendenza a duplicare il baricentro della struttura organizzativa che in precedenza era collocato unicamente nel momento di erogazione e che ora prevede anche il presidio del cosiddetto “secondo livello” dove si prevedono le funzioni di indirizzo, delle relazioni strategiche, di gestione ed accompagnamento dei flussi e dei processi più rilevanti. Sorge di conseguenza una nuova criticità in corrispondenza di strutture di piccole dimensioni e monocratiche, e nel contempo nascono e si rafforzano legami associativi specie di natura regionale, ovvero il contesto in cui sempre più si presentano le decisioni più rilevanti del sistema.
- c) Si impone la necessità di nuove categorie culturali in grado di rappresentare la realtà che si sta delineando e di orientare i comportamenti dei cosiddetti “Enti storici” così come delle nuove Agenzie formative. Emergono nuovi paradigmi culturali di natura tecnica, finanziaria, di articolazione dell’offerta per soggetti destinatari oppure per territori, infine si fa strada in modo energico la prospettiva della qualità che si propone come “filosofia” organizzativa dotata di un proprio quadro di valori. L’insieme di questi innesti culturali e simbolici entra in tensione con la tradizionale identità dei Centri /Enti di formazione. Da qui lo sforzo teso a *rielaborare le “proposte formative” degli Enti* alla luce delle nuove sfide nel senso di una sorta di ri-attualizzazione del quadro valoriale in riferimento allo scenario attuale; ma accanto a ciò emerge pure una sorta di *secolarizzazione* che consiste nella progressiva perdita di valenza reale del quadro valoriale originario a vantaggio di condotte tendenti a porre in evidenza elementi organizzativi, tecnici e territoriali, corrispondendo in tal modo alle sollecitazioni degli attori che presidiano i punti più rilevanti del nuovo sistema.
- d) La centralità della prospettiva della qualità va oltre la tradizionale valenza pedagogica o di supporto al personale (perché sappia dirigere in modo efficace ed efficiente i propri sforzi); è invece una vera e propria teoria manageriale basata su principi di programmazione, proceduralizzazione ed evidenza delle attività, il tutto come garanzia – certificata da terzi – circa l’adozione da parte dell’organismo di un sistema di qualità orientato alla soddisfazione delle attese dei clienti (committenti, destinatari, partner...). Certificazione e accreditamento sono processi che investono fortemente le organizzazioni ed il loro modo di operare.

e) Preoccupa la prevalenza nei Centri/Enti indagati dell'ansia di "conformità" alle procedure piuttosto che il riferimento ad una formazione veramente riuscita. Emerge peraltro una riflessione tesa a delineare modelli di qualità che salvaguardino lo "specifico" della formazione professionale e del quadro dei valori di riferimento. Si può pertanto affermare che la prima fase della stagione della qualità appare ancora gravida di incertezze. Sorge la necessità di una riflessione più approfondita, stigmatizzando l'approccio meramente strumentale (la rincorsa del "bollino"). In generale si può dire che siamo nel punto di transizione tra un approccio indistinto alla qualità ad un altro che punta a delineare un percorso ad hoc, su misura di Enti/Centri che fanno della formazione e dell'orientamento azioni culturalmente e metodologicamente ricche, fortemente legate al proprio quadro di valori.

È qui che si pone la proposta tesa a porre in luce la possibilità/necessità di una **politica di "marchio" di qualità peculiare della formazione professionale.**

Tale proposta prevede, infatti, un modello di valutazione della qualità formativa e le linee per un modello di gestione della qualità nella prospettiva del "marchio di qualità" del Centro polifunzionale di servizi formativi.

Va, infatti, riconosciuto che l'incrocio tra certificazioni Iso 9000, accreditamenti esterni e modelli interni di qualità – accanto a vantaggi in termini di chiarezza dei ruoli e delle procedure – ha prodotto una situazione di difficoltà organizzativa che consiste nell'irrigidimento della struttura piuttosto che nell'apertura di spazi di responsabilità e di miglioramento continuativo.

Ciò è anche dovuto all'assenza di normative di settore che definiscano:

- standard di riferimento,
- modelli di intervento,
- modalità di gestione.

Da qui la necessità di elaborare un approccio nuovo ed organico al tema della qualità degli organismi formativi, centrato sull'idea *dell'accreditamento associativo basato sul marchio di qualità del settore formazione.*

L'accreditamento associativo rappresenta un processo deciso volontariamente da un'organizzazione (normalmente strutturata in forma di rete sia in una logica associativa sia federativa) e finalizzato a verificare il possesso di requisiti prestabiliti e condivisi da parte di unità/nodi dell'organizzazione che lo promuove. Esso ha perciò una finalità differente da quello esterno che è cogente per il

richiedente nella misura in cui viene promosso dalla parte seconda /committente dei servizi formativi.

Il modello di gestione della qualità qui proposto rappresenta un processo deciso volontariamente da un'organizzazione (normalmente con una struttura a rete) e finalizzato a verificare il possesso di requisiti prestabiliti e condivisi da parte di unità/nodi dell'organizzazione che lo promuove.

Esso mira essenzialmente ad attivare all'interno di un'organizzazione a rete (Associazione, Federazione, Holding o altra forma) un processo di adeguamento delle parti che la costituiscono a requisiti organizzativi e/o gestionali e/o qualitativi. Si configura perciò come uno strumento per governare cambiamenti finalizzati a omogeneizzare organizzazioni a rete e potenziarne l'efficacia specialmente quando i cambiamenti riguardano aspetti fondamentali dell'organizzazione: politiche gestionali, modello di gestione della qualità, gestione delle risorse umane, gestione economico-finanziaria ecc.; ciò rappresenta anche il principale valore aggiunto dell'accreditamento interno per l'organizzazione che lo promuove.

Possono inoltre essere sottolineati altri possibili vantaggi dell'accreditamento interno, riassumibili in:

- integrazione con i processi di standardizzazione interni alla rete;
- integrazione con i processi di accreditamento esterno;
- integrazione con i processi di certificazione del sistema qualità;
- rafforzamento della coesione della rete su basi oggettive;
- sviluppo della capacità interna di auto – valutazione.

La definizione di un modello di riferimento per la gestione della qualità in un organismo di formazione presenta notevoli difficoltà dovute a molteplici motivi, ma riconducibili essenzialmente alla mancanza di una letteratura consolidata sul tema. Tuttavia è molto importante per un tale organismo che intende orientarsi alla qualità disporre di un modello di riferimento che consentirebbe di impostare un progetto di cambiamento graduale ed efficace.

Il modello dovrebbe consentire anche una ricomprensione di processi quali:

- la certificazione del sistema qualità
- l'accreditamento degli organismi di formazione
- la valutazione dei prodotti/sistemi.

Si propone pertanto – tramite la definizione di un modello di qualità degli organismi di formazione basato su standard predefiniti, su procedure rilevanti – un superamento dell'attuale situazione che prevede tre linee di gestione della qualità (interna, esterna, di classe Iso 9000) consentendo l'affermazione di un marchio di qualità del settore *il cui possesso consenta all'organismo di essere automaticamente accreditato* dalle Regioni e Province autonome.

Ciò significa di conseguenza superare la precarietà e casualità delle *modalità di attribuzione* delle attività formative, creando un ac-

creditalento sostanziale delle strutture che garantiscano i requisiti necessari per la formazione – in particolare per quella iniziale ed in alternanza – e puntando ad una prospettiva che garantisca agli utenti certezza e continuit  di servizi e che consenta agli organismi di accumulare know-how e di qualificare in modo continuativo la propria offerta.

Infatti, non   possibile sostenere con modalit  concorsuali percorsi formativi istituzionali che per loro natura debbono essere certi e stabili nel tempo. Ci  impone una riflessione rigorosa circa le risorse finanziarie necessarie all'applicazione di tale disegno, anche in considerazione delle crescenti necessit  della formazione professionale iniziale e della formazione in alternanza.

In sintesi, il modello di accreditalento associativo si distingue in tre fasi:

Fase 1	<i>Rispondenza di alcuni requisiti essenziali della struttura erogativa, distinti in:</i> – dimensione strategica – dimensione strutturale – dotazione di risorse umane – curriculum e performance – radicamento territoriale.
Fase 2	<i>Disponibilit� al controllo delle performance previste:</i> – valutazione finale degli allievi (partecipazione alle prove professionali da parte di rappresentanti degli organismi finanziatori, follow-up circa l'impatto della formazione sul percorso di vita/di lavoro della persona) – valutazione di sondaggio delle conoscenze di base per classi parallele.
Fase 3	<i>Partecipazione attiva dell'organismo e dei suoi componenti ad una comunit� professionale dotata di un modello di reciproco accreditalento.</i> A tale scopo costituiscono un valido contributo per l'azione formativa concreta le buone prassi (in termini di programmi, metodologie, strumenti...) prodotte dalle esperienze sperimentali che dimostrino la loro validit� e riproducibilit� e che sostengano nel tempo l'azione degli operatori del settore. Per questo motivo, buona parte dell'attivit� della rete di sostegno al sistema di istruzione e formazione professionale viene dedicata alla sperimentazione, verifica-validazione, raccolta e diffusione di buone prassi.

Si tratta di un concetto di qualit  della formazione distante da concezioni proceduralistiche o di conformazione/omologazione a criteri astratti, e il pi  possibile basato su un coinvolgimento attivo

nei processi di sperimentazione e sviluppo dell'offerta formativa e di servizi di supporto.

Il tutto dovrebbe portare ad un manuale di gestione della qualità in grado di:

- a) assicurare l'applicazione delle specifiche previste nella presente linea guida,
- b) consentire il soddisfacimento dei requisiti dell'accreditamento esterno,
- c) permettere il facile accesso alla certificazione Iso 9000 secondo una pista semplificata e meno onerosa.

Tale approccio qualità sarà garantito da un *Comitato tecnico-scientifico* permanente composto da esperti della qualità, rappresentanti di Regioni, Province e del Governo centrale, esperti degli organismi erogativi e delle loro associazioni.



Intervento del Prof. Don BRUNO BORDIGNON Cnos-Scuola

1. Premessa

Per poter leggere il testo del disegno di legge (DDL) n. 1306 *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e formazione professionale*, bisogna aver davanti la legge costituzionale n. 3/2001 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

La nuova Costituzione ne giustifica il titolo sia sotto l'aspetto contenutistico (lettere n ed m, comma 3, articolo 117), che formale di legge-delega, perché il DDL n. 1306 contiene una parte che ha riferimento alla materia di competenza esclusiva dello Stato, una seconda parte che riguarda la legislazione concorrente dello Stato con le Regioni (con iniziativa legislativa e competenza regolamentare delle Regioni, ma con la determinazione dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato), e una terza parte, infine, che ha riferimento alla materia esclusiva delle Regioni. La legge-delega permette di rispettare le competenze legislative riconosciute dalla Costituzione allo Stato e alle Regioni con normative diversificate d'attuazione.

Infine la legge-delega motiva l'abrogazione della legge quadro n. 30/2000 (articolo 7, comma 10, del disegno di legge-delega), che non può più ritenersi costituzionale.

Non si riesce a comprendere la fretta del Governo precedente di attuare la legge n. 30/2000, se non con l'intenzione di pervenirvi prima del termine della legislatura e, soprattutto, prima dell'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con l'evidente gran pasticcio ereditato dal Governo Berlusconi.

2. Aspetti positivi del disegno di legge-delega

2.1. La possibilità di scelta dopo la scuola secondaria di primo grado

La materia fondamentale, positiva, contenuta nel disegno di legge-delega, imposta anche dalla nuova Costituzione (articolo 117, commi 2 e 3), è la possibilità di scelta del doppio canale delle scuole e della formazione professionale dopo la scuola secondaria di

primo grado: si ha il coraggio di mettere al centro gli studenti e non il posto di lavoro dei docenti o le strutture dello Stato!

Gli studi di Piaget e, in generale, dell'età evolutiva, coordinati con una teoria generale della conoscenza e una teoria unificata del metodo, spiegano il perché oltre 35.000 preadolescenti continuano ad uscire dalla scuola prima del termine dell'attuale scuola media e circa metà degli alunni, che frequentano gli Istituti professionali e gli Istituti tecnici, la abbandonano prima del termine del biennio superiore.

La legge n. 9/1999 è stata un grave attacco contro gli studenti che non riescono a stare in questa scuola e non intendono subire certe forme d'insegnamento; non ha risolto nessuno dei mali che intendeva debellare; ha creato un disordine a vari livelli (con l'introduzione surrettizia persino di classi differenziate) ed ha solamente umiliato chi sta spendendo la vita per rimotivare gli studenti, che fuoriescono dalle scuole.

Per queste motivazioni continuiamo a chiedere che il comma 10, dell'articolo 7, sia così modificato: *«La legge 10 febbraio 2000, n. 30, e la legge 20 gennaio 1999, n. 9 sono abrogate»*.

Il disegno di legge, poi, completa molto bene il doppio canale con l'apprendistato e l'alternanza scuola-lavoro dai 15 anni!

L'alternanza scuola/lavoro, che riguarda anche i licei, oltre che l'istruzione e formazione professionale regionali, è una sfida di grande rilievo per la formazione dei giovani, che, soprattutto da un punto di vista etico ed educativo oltre che economico, non possono essere mantenuti in parcheggio a spese di coloro che pagano le imposte, senza alcun apporto personale alla società civile.

Il disegno complessivo esiste, è evidente e coerente: d'ora in poi dobbiamo ragionare in termini, appunto, di disegno complessivo – non più in forma settoriale – con riferimento alle competenze delle Regioni e degli Enti locali in genere.

2.2. L'istruzione è di competenza anche delle Regioni

Finalmente si passa il Rubicone dell'ideologia, che ha bloccato, in materia di istruzione, l'articolo 117, comma 1, della Costituzione del 1948 (si ricordino l'istituzione degli Istituti professionali di Stato negli anni '50 e '60 e la quinquennalizzazione, a partire dal 1969): l'istruzione professionale ora è materia esclusiva delle Regioni.

La materia regolata dalla legge n. 9/1999, fino a che non sarà abrogata, diventa materia concorrente anche delle Regioni!

Finalmente, però, i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale verranno determinati e stabiliti a livello nazionale (articolo 117, comma 2, della Costituzione). Ci auguriamo che vengano rispettati! Lo Stato, in genere, è forte contro i singoli cittadini inadempienti, ma non lo è altrettanto

to contro gli Enti locali e soprattutto le Regioni inadempienti. Il caso della formazione professionale è sotto gli occhi di tutti!

Il combinato disposto dei commi 2 (lettera *m* ed *n*), 3 e 6 (autonomia delle istituzioni scolastiche, legislazione concorrente, iniziativa legislativa e regolamentazione di competenza delle Regioni, legislazione esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale), dell'articolo 117, e del comma 4, dell'articolo 118 (principio di sussidiarietà), della Costituzione, porta ad una serie di deduzioni relative al personale delle scuole autonome, alla distribuzione dell'offerta formativa sul territorio, al servizio nazionale di valutazione.

2.3. *Il personale delle scuole non è più statale*

L'autonomia delle istituzioni scolastiche, introdotta formalmente nel comma 3, dell'articolo 117, confligge direttamente con il comma 2, articolo 33, della Costituzione: le scuole, che la Repubblica istituisce, non sono più statali.

Sabino Cassese, fin dalla Conferenza Nazionale sulla scuola del febbraio 1990, organizzata dal Ministero della pubblica istruzione, affermava: «Da questo punto di vista [dell'autonomia delle scuole di Stato] la Costituzione repubblicana (articolo 33, comma 2) è in parte viva, in parte morta. È viva dove dispone che sia la *Repubblica* e non lo Stato ad organizzare scuole; e dove prevede che la Repubblica *istituisce* e non gestisce scuole di ogni ordine e grado. È morta quando dispone che le scuole da istituire siano *statali*».

Le istituzioni scolastiche autonome non sono attività dello Stato, parte dello Stato-persona, e neppure attività di un Ente locale, parte di un Ente locale: sono enti pubblici a sé stanti.

Il servizio dell'istruzione e della formazione professionale è giocato su tre fronti:

- le istituzioni scolastiche autonome (a gestione pubblica) o libere (a gestione privata), che erogano il servizio pubblico dell'istruzione;
- lo Stato che dispone le norme generali sull'istruzione; determina i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti dell'istruzione e della formazione che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; e determina i principi fondamentali, in materia di legislazione sull'istruzione, nella quale le Regioni hanno potestà legislativa;
- le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale; potestà legislativa in materia di legislazione sull'istruzione; potestà regolamentare in ogni materia, eccetto che nelle materie di esclusiva competenza dello Stato, sulle quali esso può, però, delegare le Regioni

Con l'autonomia delle istituzioni scolastiche il personale docente non potrà più essere statale e neppure degli Enti locali, ma

delle istituzioni scolastiche, appunto perché autonome. Se non si vuole distruggere il sistema scolastico italiano, con l'esito negativo della legge-quadro n. 845/1978 sulla formazione professionale, il personale docente dovrà gradualmente essere assunto dalle istituzioni scolastiche autonome.

L'accreditamento e la valutazione della qualità del servizio erogato sono in contraddizione con un personale statale o degli enti locali e con qualunque limitazione dell'autonomia di un'istituzione scolastica e formativa. A meno che non si intenda una valutazione *ad usum Delphini* quale quella adottata, per i Dirigenti scolastici, dal comma 4, articolo 27 del rispettivo CCNL: «L'amministrazione adotta preventivamente i criteri generali che informano i sistemi di valutazione, anche in situazione, della prestazione e delle competenze organizzative dei dirigenti scolastici nonché dei relativi risultati di gestione. Tali criteri, che dovranno tener conto in modo esplicito della correlazione delle direttive impartite, degli obiettivi da perseguire e delle risorse umane, finanziarie, e strumentali effettivamente poste a disposizione degli stessi dirigenti»!

In ultima analisi, si documenta come non si riesce ad uscire dalla dottrina perversa degli interessi legittimi per riconoscere ai cittadini l'esercizio di diritti soggettivi perfetti.

2.4. La distribuzione dell'offerta formativa sul territorio

È urgente che i Governi delle Regioni prevedano la distribuzione dell'offerta di istruzione e di formazione professionale sul territorio, con riferimento ai nuovi percorsi previsti nel disegno di legge-delega in attuazione della Costituzione, sulla base del rilevamento della domanda e non di esigenze non confessate: è la sfida!

L'unico servizio nazionale, dell'istruzione e della formazione, deve garantire agli aventi diritto l'esercizio effettivo del diritto soggettivo all'istruzione e alla formazione, per almeno 12 anni. Pertanto i percorsi sia liceali che di istruzione e formazione professionale, oltre che di alternanza scuola-lavoro non sono oggetto di bando, ma rappresentano un'obbligazione istituzionale da parte delle Regioni e dello Stato che li devono assicurare ai cittadini attraverso istituzioni autonome o libere, accreditate.

Le linee di realizzazione vanno nella seguente direzione:

- istituzione di percorsi liceali,
 - istituzione di percorsi di istruzione professionale,
 - istituzione di percorsi di formazione professionale,
 - istituzione di percorsi di apprendistato,
 - istituzione di percorsi di alternanza scuola-lavoro,
 - istituzione delle certificazioni, che permettano, in orizzontale, il passaggio tra i vari percorsi;
- che, dopo la scuola secondaria di I grado pervengano sia all'università che alla formazione superiore non accademica.

È da approfondire il rapporto tra gli attuali istituti tecnici e istituti professionali (e i centri di formazione professionale) con i licei tecnologico, economico, artistico e musicale, con il potenziamento della verticalità nei licei e della professionalizzazione nell'istruzione professionale, oltre, come abbiamo appena accennato, alla possibilità dei passaggi in orizzontale.

2.5. Il servizio nazionale di valutazione

Il servizio nazionale di valutazione è necessario per garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione. Le istituzioni scolastiche e formative dovranno essere accreditate sulla effettiva capacità di garantire l'integrazione dei profili in uscita.

Bisogna avere il coraggio di rendere tale servizio indipendente dal MIUR e dalle istituzioni scolastiche e formative, ma a servizio di entrambi.

La valutazione o autovalutazione delle scuole e dei docenti, senz'altro obbligatoria e pubblica, è di competenza delle istituzioni scolastiche autonome; la valutazione esterna di risultati di soglia di alcuni apprendimenti è obbligatoria ai fini della garanzia ai cittadini.

La valutazione professionale degli alunni è di competenza dei docenti.

Va introdotta nel disegno di legge-delega la valutazione del MIUR (centro e periferia) sia con riferimento all'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) che all'analisi costi-benefici (ACB).

3. Due problemi

3.1. Una formazione lungo tutto l'arco della vita

Peccato di origine di questo testo di legge-delega è l'aver escluso di comprendere il percorso universitario (di anni 3 + 2): la legge n. 30/2000, appellandosi impropriamente all'Europa, aveva ridotto di un anno il percorso scolastico e, però, permesso in questo modo che fosse aumentato di un anno il percorso universitario. Non è accettabile, ora, di re-introdurre 13 anni di percorso scolastico, mantenendo 5 anni per il percorso universitario.

Le motivazioni: il percorso di formazione deve tener conto di una formazione lungo tutto l'arco della vita, collocando al centro gli studenti, non esigenze di strutture o interessi non confessati; e aumentare di un anno il percorso universitario quando in Italia la scolarità è di 13 anni rappresenta un'esagerazione!

Di qui lo scompenso, superabile però, con i percorsi regionali dell'istruzione e della formazione, e l'anticipo nella scuola dell'infanzia e nella scuola elementare.

3.2. La progettazione dei percorsi formativi

Insieme con la formazione dei docenti, che deve esserne logicamente coerente, la progettazione dei percorsi formativi è l'impresa più impegnativa e prioritaria delle istituzioni scolastiche e formative, nell'ambito definito dallo Stato. Si tratta di operare il passaggio dai programmi ai curricoli, con una progettazione didattica all'altezza, in grado di garantire i profili in uscita.

Bisogna lavorarvi con impegno.

4. Conclusione

Vale la pena di accettare la sfida di un rinnovamento che offra ai giovani un servizio scolastico e formativo che risponde e anticipa la domanda.

Scuola e istruzione/formazione professionale. Spunti di riflessione

Prof. CARMELA DI AGRESTI Centro Studi Scuola Cattolica e Università Lumsa

Lo spazio da assegnare all'istruzione/formazione professionale all'interno della formazione di base media e secondaria è problema delicato e complesso. Non per caso troviamo a monte una riflessione che ormai può definirsi secolare. L'educazione al lavoro, infatti, è tema su cui si è fermata frequentemente l'attenzione di pedagogisti ed esperti di vari ambiti, in particolare a partire dal momento in cui, per la trasformazione interna al mondo del lavoro, è avvenuta la separazione dell'apprendistato dai contesti vitali dei soggetti in età evolutiva. L'ottocento e il novecento hanno conosciuto un dibattito molto acceso in merito. I mutamenti dei differenti campi di attività negli ultimi decenni, tuttavia, impongono la rivisitazione del paradigma teorico-pratico per affrontare le intricate dinamiche soggettive e oggettive che coinvolgono i soggetti impegnati in ogni lavoro, a tutti i livelli. Questo mio brevissimo intervento, però, non mira, né a sottolineare gli aspetti di maggiore rilevanza che caratterizzano le trasformazioni del lavoro, né a valutare le attuali proposte di riforma istituzionale relativamente all'istruzione e alla formazione professionale a scuola¹³. Il mio inte-

¹³ Per una breve sintesi sulle trasformazioni del mondo del lavoro considerate in rapporto ad alcune implicazioni di carattere formativo cfr. C. DI AGRESTI, *Quale cultura del lavoro per la promozione dell'uomo?* in "Rassegna CNOS", 18 (2002), n. 2, pp. 40-47.

resse qui è dettato da una logica strettamente educativa, e centrato su una sola dimensione della problematica, meritevole, a mio avviso, di particolare attenzione.

Per quanto mi risulta, nell'accesso dibattito in corso sul tema, gli aspetti più considerati sono di altra natura, di certo per la loro indubbia risonanza circa le implicazioni di carattere economico politico e sociale ad essi connessi. L'educativo, come è noto, è una forza debole: la difficoltà a cogliere le vere domande formative e individuare interventi efficaci, i tempi di lunga durata per valutare gli esiti sono elementi che securizzano poco e non si lasciano quantificare. Forse anche per questo l'educativo non gode di particolare apprezzamento da parte di politici, di pianificatori economici o sociali.

Partendo, come si è detto, da un'ottica rigorosamente educativa l'interrogativo che pongo suona elementare, ma non di scarso interesse o di secondaria rilevanza. A chi ha scelto di svolgere una professionalità in tale ambito la cosa che deve stare a cuore più di tutto nel lavoro è perseguire come finalità primaria lo sviluppo, nel soggetto in crescita, di tutte le potenzialità che gli consentono di portare a compimento la propria realizzazione umana. Il primato del valore del soggetto in crescita è lo scopo dell'agire e fa parte della deontologia professionale dell'educatore. In conformità a tale interesse si pone la domanda: *come, quando e perché* costruire un curriculum formativo per le nuove generazioni in cui modalità e contenuti risultino appropriati a sviluppare la capacità operativa nel soggetto?

La risposta, come la formulazione della domanda sta a indicare, presuppone che si abbia piena consapevolezza sia della finalità che nell'agire educativo s'intende perseguire, sia dei mezzi adeguati a tal fine. La finalità detta le condizioni e fa da misura alla scelta dei mezzi. Se si travisa questo principio si creano indebite subordinazioni e si piega la crescita della persona ai soli bisogni dell'economia e del lavoro. Il mezzo si trasforma in fine.

Per cogliere il significato di tale principio è bene riflettere brevemente sul valore dell'attività per la vita dell'uomo. Il lavoro è mezzo ineliminabile per la sua concreta determinazione storica. Attraverso il lavoro l'uomo cresce, si sviluppa, s'inserisce nella convivenza e dalla convivenza attinge la possibilità di sopravvivenza fisica psichica e spirituale; mediante il lavoro attualizza la solidarietà e legittima l'appartenenza con una partecipazione attiva e responsabile alla comune attività umana. Il lavoro è un diritto e un dovere: diritto per sopravvivere e crescere in tutte le dimensioni, dovere per costruire il bene comune. Ritorno così all'articolazione della domanda.

1. Come sviluppare nell'uomo la disposizione al lavoro?

Mi rifaccio ad un'indicazione preziosa e molto pertinente di M. Buber¹⁴ nel trattare il tema di come promuovere la capacità di fare attraverso lo sviluppo delle forze creative presenti nel bambino. L'impulso creativo, afferma l'autore, è in dotazione, allo stato potenziale, di ogni nuovo essere che si affaccia nel mondo. Con ogni nuova vita irrompe nel mondo qualcosa che non c'è ancora mai stato e può esserci, un potenziale di rinnovamento, di creatività, di novità, un nuovo inizio carico di promesse. Le generazioni che crescono disegnano la storia futura del mondo con le loro decisioni sempre imprevedibili e mai totalmente pianificabili.

L'esistenza di un impulso autonomo, indeducibile da altri, è attestato nel bambino dal suo bisogno di fare delle cose: "il bambino desidera partecipare al divenire delle cose; vuole essere il soggetto del processo di produzione". Tale impulso, precisa Buber, non può comunque essere confuso "con il cosiddetto impulso all'impegno e all'attività" perché "il bambino vuole creare, vuole sentire intensamente propria l'azione e non semplicemente essere attivo".

È importante riconoscere l'impulso creativo nella sua *indeducibilità*. In quanto originario rientra nella "originaria polifonia dell'interiorità umana", anzi è "una delle voci principali"; forza da impiegare correttamente in chiave educativa, tuttavia, sempre da collocare nell'armonia dell'insieme. Voce principale, non unica. In altre parole si tratta di un dato che l'educazione deve tenere in buona considerazione, senza per questo identificarlo con la realtà educativa. Se da una parte si riconosce che tale impulso "non è di per sé orientato al possedere, ma al fare", e che "non entra negli ambiti degli altri esseri", "non si appropria del mondo ma si apre ad esso", dall'altra bisogna considerare che "l'influsso determinante non va assegnato alla liberazione dell'impulso ma alle forze che incontrano ciò che è stato liberato".

I limiti di un'azione educativa che s'identifica con l'esclusivo compito di sviluppare tali forze derivano dal fatto che l'impulso creativo, abbandonato a se stesso, non può condurre allo sviluppo di due strutture indispensabili per un'autentica vita umana: *partecipazione a qualche cosa e ingresso nella reciprocità*.

Non è possibile qui slargare troppo il discorso su questi due condizioni poste da Buber per connotare un'autentica vita umana: *partecipazione e reciprocità*. Annoto solo che la distinzione, fatta

¹⁴ Devo alla lettura di una relazione tenuta da M. BUBER alcune sollecitazioni in merito alla riflessione su quest'aspetto dello sviluppo delle forze creative in vista dell'operatività. Cfr. M. BUBER, *Sull'educazione*, AA.VV. (a cura di A. KAISER) *La Bildung ebraico-tedesca del novecento*, Bompiani, Milano 1999, pp. 342-361. In particolare cfr. pp. 344-347, cui si riferiscono le frasi virgolettate.

dall'autore, tra il lavoro del singolo e il lavoro nella sua totalità, porta a riconoscere che, per entrare in una comunità di lavoro con altri uomini, l'uomo attivo non può più seguire soltanto l'impulso creativo. L'agire operoso dell'artista, infatti, è un processo unidirezionale: "fino a che l'artista è all'opera, l'anima esce da lui e non entra, replica al mondo ma non lo incontra più. E con l'opera egli non può curare la reciprocità". Per questo "l'uomo come creatore è solo". La conclusione di Buber è che "un'educazione basata solo sulla formazione dell'istinto creativo preparerebbe un nuovo e doloroso isolamento degli uomini".

Indicare il limite non significa misconoscere l'enorme potenziale che le forze creative rappresentano. "Il bambino impara molto producendo cose e non potrebbe essere diversamente. Facendo una cosa sperimenta la sua possibilità, la sua nascita, la sua costruzione e composizione in un modo che non sarebbe possibile con la contemplazione. Ma c'è un'altra cosa che non s'impara così ed è il viatico della vita: *S'impara l'essere oggetto del mondo a partire dall'interno ma non il suo essere soggetto, il suo dire io come il suo dire tu. Ciò che ci porta all'esperienza del dire tu non è più l'impulso creativo ma è l'impulso al legame affettivo*". E con quest'affermazione siamo portati a considerare tutta un'altra realtà della vita umana, quella dei sentimenti, degli affetti, dei rapporti interumani nelle diverse angolature.

2. Quando intervenire educativamente?

Abbiamo visto che il bisogno di fare, di creare, di sperimentare le proprie possibilità non è bisogno indotto ma impulso ineducabile, presente dal primo momento dell'affacciarsi alla vita di ogni nuovo essere; impulso che attende di essere riconosciuto e orientato secondo la gradualità propria di ogni fase di crescita. L'età di inizio, perciò, è quella della vita. In ogni bambino sono presenti disposizioni ad accogliere il mondo nella sua totalità. Compito dell'educatore, in particolare nei primi anni di vita, è selezionare tale mondo nei gradi di complessità e promuovere la crescita delle forze nella giusta direzione. L'impatto con le *forze educative*, ossia con i contenuti adeguati ai tempi di maturazione, è affidato all'insegnante /educatore. Questo compito richiede attenzione e tatto per evitare sia forme esasperate di spontaneismo in nome della creatività del soggetto, sia forme di coercizione che comprimono, mortificano e spengono la vitalità del potenziale. Il disimpegno educativo è dannoso tanto quanto un impegno non adatto allo scopo. La vita del soggetto in crescita si sviluppa e si arricchisce se si misura, in forme appropriate, con il mondo già dato e, agendo a sua volta, si determina operando alla costruzione di se stesso e del nuovo nel mondo.

La gravità del compito, come si è già notato, non va sminuita. Essa deriva dalla difficoltà a mantenere, in ogni momento, il necessario equilibrio tra richieste di ordine soggettivo e richieste di ordine oggettivo. Ma non soltanto da questo. Problema ancora più delicato è quello di armonizzare lo sviluppo di tale potenziale con tutte le componenti che connotano l'agire umano nella sua totalità. La vita creativa/produttiva ne esprime una parte, anche se altamente significativa. La dinamica dell'azione umana, infatti, fa riferimento a motivi e valori quali acquisizione di disposizioni stabili che possiamo definire, in termini aristotelici, *habitus* all'agire virtuoso. Motivi e valori stanno all'origine di possibili e desiderabili intenzioni di azione e il loro strutturarsi in un insieme stabile e coerente dipende da processi di inculturazione e socializzazione. Si tratta di processi che si concretizzano nei luoghi più diversi; la scuola, in quanto istituzione per sua natura formativa, è coinvolta in maniera diretta.

Prima di passare a qualche considerazione conclusiva sul *perché*, è utile richiamare un ulteriore dato che mi sembra rientri a pieno titolo in questo discorso. Si tratta della funzione conoscitiva dell'apprendistato al fare/creare, funzione che integra e completa percorsi conoscitivi di tipo teorico. L'importanza che riveste la dimensione pratica nel processo istruttivo-formativo non può essere svalutata. L'educazione al fare necessita di modalità conoscitive diverse. La pratica rientra in tali modalità perché produce a sua volta conoscenze che completano e ampliano quelle che la precedono, in una circolarità virtuosa. L'acquisizione di abilità e competenze, perciò, necessita di un apprendistato graduale tanto nell'esercizio del pensare quanto in quello del fare. Tale esercizio deve svolgersi non in tempi rigorosamente successivi, ma in concomitanza, scandito da gradualità che impongono l'inserimento di attività pratiche con spazi e presenze diversificati nei singoli momenti del processo.

Adeguate contenuti, metodologie, obiettivi alle diverse età e momenti storici concreti è compito permanente tanto dei pianificatori delle politiche formative, quanto dei formatori. Il dovere di temperare esigenze di carattere generale ed esigenze di carattere specifico rimanda ad un problema sempre dibattuto nelle politiche di riforma istituzionale, ossia il rapporto tra formazione generale e formazione professionale. Per evitare fraintendimenti è bene precisare che con la prima non si vuole intendere semplicemente buona formazione scientifico-culturale di base in cui radicare la capacità di lavoro degli individui per accedere a redditi e ad impieghi, ma: a) l'emancipazione dello spirito attraverso la conoscenza, per la conquista dell'autonomia del pensiero nel comprendere e significare le cose secondo regole di ragione – *formazione al retto pensare* –, e b) promozione dell'uomo nella sua interezza per un inserimento responsabile nell'umana convivenza – *educazione all'agire in conformità alle regole nel pieno esercizio della libertà*.

3. Perché istruzione e formazione professionale a scuola?

L'interrogativo ha in qualche modo trovato già elementi di chiarificazione in quanto precedentemente detto. Sintetizzo le istanze a conclusione di questa riflessione.

- a) L'impulso a fare, a creare è, come si è detto, originario nell'uomo e non è deducibile. L'educazione deve solo secondare la sua concretizzazione facendolo impattare con le forze educative, ossia con contenuti validi. L'educazione, però, non si identifica con il compito di promuovere le forze creative, e tuttavia necessita di esse come condizione perché l'uomo adoperi al meglio questo potenziale per la sua determinazione storica e conquisti autonomia produttiva.
- b) La componente produttiva è parte costitutiva dell'essere umano, consente il suo determinarsi storico e l'inserimento responsabile nella convivenza. L'uomo ha il diritto nonché il dovere di mettere a frutto questa sua capacità / possibilità.
- c) Il processo formativo, fin dall'inizio, non può ignorare nessuna componente dell'uomo per favorire la crescita armonica della persona. La conquista di abilità e competenza al fare – abilità e competenze non declinate nella stretta accezione utilitaristica –, rientra tra i compiti primari dell'educazione in quanto condizione essenziale per l'autorealizzazione e per responsabilizzare verso gli altri.
- d) La dimensione operativa dell'uomo subisce un processo di adattamento costante a quella che è l'evoluzione dell'attività umana basata su conoscenze di diversa natura. L'adeguamento ai tempi è nella natura stessa del processo. Il primato dell'uomo, però, trascende e norma l'attività produttiva. Il fine è l'uomo, parametro di misura delle attività produttive. L'adeguamento non può riguardare il fine a cui le attività devono mirare, ma soltanto i mezzi che devono risultare ad esso adeguati. Questo principio deve trovare il massimo di attuazione nella formazione scolastica, in quel luogo educativo che ha come obiettivo primario il promuovere lo sviluppo integrale della persona.

Ho voluto precisare, in breve, qualche punto fermo e tracciare coordinate come segnava per affrontare in chiave educativa le sfide della post-modernità culturale e della globalizzazione dei processi economico-produttivi. In comparazione con le trasformazioni radicali delle professioni umane il discorso fatto potrebbe apparire esortatorio e poco concreto.

Non era mio interesse, con queste poche note, offrire proposte di ingegneria istituzionale, né entrare in questioni di natura tecnica circa la collocazione della formazione professionale nella riforma scolastica, anche se non sottovaluto, come già detto, l'importanza di tali approcci. Sono tuttavia convinta che punti fermi e con-

vinzioni profonde siano indispensabili per promuovere e socializzare ad una cultura del lavoro preoccupata del vero benessere dell'uomo. La faticosità di tradurre in concreto questi principi non è sconosciuta ad alcuno; ciò non autorizza, però, a ritenerli impossibili e superati. Il nostro tempo, come ogni tempo, si presenta ambivalente: da una parte con prospettive non proprio allettanti che sfociano sovente in visioni apocalittiche, dall'altra con attese e promesse dal sapore utopico. Forse occorre non dimenticare che l'avvenire rimane sempre nelle mani dell'uomo, in particolare in quelle delle nuove generazioni. "La storia futura – ci ricorda Buber – non è scritta dalla penna di una legge di sviluppo su un rotolo che va dispiegato: i suoi segni vengono codeterminati dalle decisioni imprevedibili delle generazioni che crescono"¹⁵. Per questo chi educa *deve* mantenere desta l'attesa in un mondo che può cambiare in meglio. L'indefesso impegno a far scoprire, attraverso lo studio e la pratica, le grandi ricchezze innovative presenti in ciascun uomo e la bellezza di poterle mettere a servizio della collettività sono le carte che gioca l'educatore. Un gioco serio, senza sicurezza di vincere, senza reti di protezione, ma attuato con la convinzione che *il rischio va affrontato perché la speranza è grande*.

Alcuni interrogativi in margine al seminario

Prof. Don GIOVANNI FEDRIGOTTI già Presidente della Conferenza Ispettori Salesiani d'Italia

Offro un punto di vista alquanto specifico, collegato con l'incarico, chi mi è stato affidato di visitatore delle scuole e dei CFP dei salesiani in Italia, ma anche in Medio Oriente (dove i salesiani dirigono CFP e scuole italiane all'estero, come quelle de *Il Cairo* e di *Alessandria d'Egitto*, regolate da un protocollo fra i ministeri degli esteri italiano ed egiziano). Mi propongo, molto semplicemente, di evidenziare alcuni elementi da tenere presenti nel corso del seminario, allargando la sua capacità di ascolto. Si tratta di elementi, che sintetizzano le preoccupazioni espresse da molti operatori della FP, che si interrogano non solo sui problemi di oggi, ma anche sui possibili scenari di domani e di posdomani, che non devono trovarci impreparati.

1. Fra i temi da approfondire, alla luce dell'esperienza, in altra sede è già stata presentata anche alla On. Valentina Aprea, Sottosegretario all'Istruzione, la grave *situazione che la legge dell'innalzamento dell'obbligo scolastico ha creato per molti giovani, dota-*

¹⁵ Cfr. *ivi*, p. 343.

ti di intelligenza pratica e di una maggiore propensione al mondo del lavoro, immessi “ope legis” 9/1999, in una scuola superiore, che non è stata attrezzata né a riceverli né ad accompagnarli.

In seguito a ciò, risulta che il campione di 3.600 allievi – appartenenti ai CFP CNOS-CIOFS-ALTRI ENTI – analizzato da Malizia-Pieroni, deve prendere atto che “la grande maggioranza (70,9%) degli allievi della FPI si trova in una situazione di difficoltà dal punto di vista scolastico, in quanto semplicemente prosciolti dall’obbligo: non hanno cioè conseguito la promozione al secondo anno della scuola secondaria superiore e si sono potuti iscrivere alla FPI perché al compimento del quindicesimo anno di età hanno dimostrato di aver osservato per almeno 9 anni”¹⁶, le norme sull’obbligo scolastico. Neppure un quinto (17,4%) si trova nella condizione di “obbligo adempiuto”, cioè ha conseguito la promozione al secondo anno della superiore. La conseguenza, oltre all’anno perduto, è una ulteriore erosione di quella fiducia di base, senza la quale è vano proporre discorsi e mete culturali e lavorative. Sono state ricordate altre ricerche in via di pubblicazione, che confermerebbero questi dati e la conseguente preoccupazione educativa.

È dunque urgente porsi il problema di come uscire da una tale impasse: occorre scegliere una strada efficace: abrogare la legge, che – al di là delle buone intenzioni del legislatore – offre il fianco a critiche e preoccupazioni legittime? Fornire la possibilità per l’assolvimento dell’obbligo nei CFP, in dialogo con le scuole, ma senza subordinazione coatta ad esse dei CFP? Consentire *ad experimentum* – per una durata da determinare – l’assolvimento dell’anno di obbligo nei CFP, laddove questi esistono e sono accreditati ad hoc? Resta al legislatore il compito di scegliere i mezzi più opportuni, ma è suo dovere anche assumersi la responsabilità degli adolescenti di cui abbiamo parlato. A nome dei numerosi giovani coinvolti, ed in ascolto delle loro famiglie e dei loro educatori, chiedo – al di là degli schieramenti politici – un atto di responsabilità educativa.

2. Verso dove si va? *Che cosa cambia con la devolution*, in materia di parità, di formazione professionale e di erogazione delle eventuali risorse? Che cosa va ancora curato a livello nazionale, e che cosa, invece, bisogna cominciare a decentrare a livello regionale? Fin dove è ipotizzabile una soluzione regionale al tema della parità finanziaria? Che cosa verrà erogato dallo stato alle regioni e, per quanto ci è dato sapere, con quali vincoli?

¹⁶ Cfr. G. MALIZIA-D. NICOLI-V. PIERONI (Edd.), *Ricerca Azione di supporto alla sperimentazione della formazione professionale iniziale (FPI) secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS-FP*. Rapporto del 1° anno. Osservazioni conclusive, Roma 2002, riportato nell’Appendice I di questi atti.

3. Che cosa è ragionevole attenderci per quanto riguarda l'eventuale passaggio degli Istituti Professionali alle regioni ed anche, a quanto pare, di una parte almeno degli Istituti Tecnici? Come si collocherà, nei loro confronti, la FP? Potrà mantenere la sua originalità? O dovrà anch'essa liceizzarsi, per mettersi alla pari degli altri ed avere, eventualmente, diritto alle previste risorse? E come, un prossimo domani, orienteranno la loro progettualità e le loro risorse le regioni, avendo sul territorio sia CFP, sia Istituti Tecnici, sia Istituti Professionali? C'è il timore che le regioni avranno difficoltà a mantenere in piedi due (o tre) sistemi paralleli e che i CFP, per non essere ignorati, debbano trasformarsi in Istituti Professionali o tecnici, perdendo la loro originalità ed il patrimonio di professionalità di cui dispongono. Mi sembra urgente anticipare culturalmente gli scenari possibili, con la necessaria sensibilizzazione politico-culturale, col dialogo progettuale a livello regionale ed interregionale, con forme di simulazione, sperimentazione, monitoraggio, in modo da fornire ai legislatori – ai due livelli nazionale e regionale-interregionale – dati ed ipotesi di lavoro, esperienze e punti di riferimento. È questo un lavoro, che coinvolge tutti noi qui presenti, e specialmente il Centro Studi Scuola Cattolica e FORMA, che voglio ringraziare per l'offerta di questo seminario.
4. *E come preparare, sempre a livello regionale, il dopo-2006 ed il venir meno – o la sostanziale riduzione – dei fondi strutturali europei?* E che cosa di tale processo potrà essere regolato a livello nazionale e che cosa a livello locale? Resta chiaro, in ogni caso, che il diritto/dovere dei giovani di frequentare il canale della FP è collegato con l'erogazione di risorse stabili e certe (ed anche più tempestive di quanto, in generale, lo siano oggi...). È questo un altro elemento strutturale, che non può essere improvvisato, ma che va risolutamente predisposto, se vogliamo continuare a pensare alla FP come ad un sistema, che forma la seconda rotaia del binario, su cui dovranno correre i giovani italiani del futuro. Alcune regioni stanno già facendo annualmente stanziamenti significativi, ad integrazione del contributo europeo, che permette già di ipotizzare il futuro, senza immaginare tracolli economici ingovernabili, né, tanto meno, l'abbandono della FP, per mancanza di preveggenza finanziaria. È una meta, che ci permettiamo di indicare a tutte le regioni, che devono aggiustare per tempo i loro bilanci, prevedendo i necessari accantonamenti.
5. Come articolare la presenza della FP nelle regioni italiane, tenendo conto dei problemi del sud (ove si manifesta una maggiore fragilità

della FP), senza penalizzarlo ancor di più? Che cosa succede in materia d'assolvimento dell'obbligo, per i ragazzi con precoce propensione lavorativa (cfr. n.1)? Che cosa può essere fatto per supplire alla fragilità della FP e dare agli adolescenti del Sud le stesse opportunità di scelta educativa e professionale di quelli del Nord?

È una domanda, che sfida lo Stato e l'iniziativa del privato sociale, ma alla quale urge dare una risposta. L'ambito della FP sarà un test anticipato del fatto che – anche passando dalla responsabilità-gestione nazionale a quella regionale – l'offerta educativa di scuola-FP mantiene la sua consistenza e la sua affidabilità.

6. E come promuovere a livello nazionale – e non solo dentro la scuola cattolica – l'interazione *scuola-lavoro*, che resta un punto vulnerabile della nostra offerta di istruzione? E come promuovere, a tutti i livelli, il rilancio urgente *dell'etica del lavoro* integrata in quella peculiare *professionalità complessa*, che è uno dei punti forti dell'approccio al lavoro della scuola cattolica?

Forse, lo stesso concetto di *professionalità* può essere maggiormente valorizzato, sia per costituire un obiettivo sostanzialmente unitario, che fa da ponte fra il mondo dell'istruzione e quello della FP; sia per integrarvi la ricca gamma di valori di cui oggi si è caricato lo stesso concetto di lavoro (valori tecnici, imprenditoriali, relazionali, etici, spirituali); sia, infine, per dilatare anche al mondo dell'istruzione quell'apprendimento per competenze, che non può restare una esclusiva della FP.

7. Come è possibile *monitorare fin d'ora* – in base al progetto CNOS/FAP-CIOFS-FP ed al Progetto FORMA – l'avviarsi dell'esperienza dell'obbligo formativo, in modo da poter disporre da subito di parametri di riferimento, ed, eventualmente, anche dei necessari correttivi?

In risposta a questi quesiti, le Superiore e Superiori Maggiori dei Salesiani d'Italia hanno redatto di recente (18 luglio 2001) il documento "*Linee di politica scolastica e formativa dei salesiani d'Italia*" che considera **quattro direttrici** "in continuità con altri interventi che in precedenza abbiamo presentato e fanno riferimento ai diritti della persona, della famiglia e soprattutto del minore".

a. Autonomia delle scuole statali e libertà delle scuole non statali

«Attualmente in Italia la scuola statale è una attività gestita direttamente dallo Stato. Questa situazione fa sì che le scuole statali non siano autonome, mentre le scuole non statali non possono essere "pienamente libere", come dispone la Costituzione¹⁷.

¹⁷ Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 33, combinato disposto dei commi 2 e 3, e articolo 41.

Se infatti lo Stato è gestore di scuole, la parità consiste nella sottomissione delle scuole non statali agli ordinamenti delle scuole statali, anziché alle norme generali sull'istruzione, come vuole appunto la Costituzione¹⁸. Inoltre l'organizzazione degli insegnamenti, i curricoli e l'offerta delle scuole non statali si devono omologare a quelli delle scuole di Stato. L'attività scolastica non statale poi rimane marginale, dovendo subire il monopolio delle scuole di Stato; monopolio che "è dannoso per tutti", sia per le scuole statali che per le scuole non statali¹⁹.

La parità si deve realizzare a partire dal diritto di libertà di educazione: diritto di libertà di apprendere che hanno gli alunni, diritto di libertà di educare e istruire i figli che hanno i genitori, diritto di libertà che i genitori e i figli hanno di scegliere le scuole e i docenti in conformità al proprio progetto di vita. Tale parità presuppone l'autonomia delle scuole statali.

Inoltre la parità si deve realizzare a partire dai soggetti che sono protagonisti della scuola: i minori, che hanno il diritto di essere formati ad esercitare una cittadinanza attiva, e i loro genitori, che sono i titolari del diritto e del dovere di educarli e istruirli. Le scuole e lo Stato intervengono secondo il principio di sussidiarietà: le scuole offrono a genitori ed alunni un Progetto educativo e la competenza professionale dei loro dirigenti ed insegnanti; lo Stato garantisce agli aventi diritto, ossia agli alunni e genitori, risultati di apprendimento che li mettano in grado di inserirsi attivamente nella società, rimuovendone gli ostacoli che si frappongono²⁰».

b. Parità giuridica ed economica nella libertà per le scuole non statali

«La parità delle scuole non statali che ne fanno domanda, la loro piena libertà e un trattamento scolastico dei propri alunni, equipollente a quello degli alunni delle scuole di Stato, sono diritti costituzionalmente garantiti²¹.

La Legge 62/2000, intitolata "Norme sulla parità scolastica e disposizioni per il diritto allo studio e all'istruzione", risulta incompleta e ambigua; in attesa di una revisione urgente di tale legge, che dia effettiva attuazione alla Costituzione sia dal punto di vista giuridico che economico, noi pensiamo sia necessario operare su questi tre fronti:

- *ritoccare immediatamente la legge n. 62/2000 e superare le ambiguità presenti nell'applicazione; in particolare rimandiamo ad alcuni punti della normativa, che le nostre Associazioni CNOS/Scuola e CIOFS/Scuola suggeriscono di modificare;*

¹⁸ Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 33, comma 2.

¹⁹ Cfr. Intervento del Card. Camillo RUINI, Presidente della CEI, del settembre 2001.

²⁰ Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 3.

²¹ Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, articolo 33, comma 4.

- *dare autonomia alle scuole statali e rendere libere le scuole non statali; si suggeriscono per questo alcune modalità:*
 - *dettare le norme generali sull'istruzione²²;*
 - *rendere le scuole statali enti pubblici a sé stanti;*
 - *lasciare la scelta del personale direttivo e dei docenti alle singole scuole;*
 - *lasciare la responsabilità della formazione dei docenti alle singole scuole e ai docenti stessi, che potranno servirsi di università e di enti accreditati presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;*
 - *sovvenzionare tutte le scuole, statali e non statali, in base al numero di alunni iscritti e frequentanti;*
- *avere un riferimento certo per l'istruzione non statale, per esempio ricostituendo la Direzione generale per la scuola non statale; infatti:*
 - *i gestori di scuole non statali sono terzi rispetto allo Stato ed hanno una regolamentazione specifica;*
 - *è difficile che i gestori di scuole non statali abbiano un riferimento efficace alle Direzioni generali centrali e alla Direzione generale regionale, che sono prive di competenze specifiche;*
 - *è dannoso per le scuole non statali che vengano disperse le competenze, che erano ancora riunite presso la vecchia Direzione generale per l'istruzione non statale».*

c. Obbligo formativo

«Appreziamo il notevole progresso culturale che si è realizzato con l'introduzione dell'obbligo formativo attraverso la Legge 144/1999 all'articolo 68. Rileviamo però che non è ancora maturata la consapevolezza sociale dell'importanza di tale obbligo e che non si sono trovati strumenti adeguati alla sua concretizzazione.

L'obbligo formativo fino a 18 anni va collocato nell'ambito dei diritti del minore ad una cittadinanza attiva e va attuato attraverso l'esercizio del diritto originario delle famiglie di educare e di istruire i figli. Per mezzo dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato i minori vengono gradualmente portati all'esercizio della cittadinanza. Al centro dell'obbligo formativo vi è quindi la persona del minore, soggetto originario di diritti, in particolare del diritto alla cittadinanza, esercitato anche per mezzo del diritto all'istruzione e alla formazione.

Nel contesto più ampio dell'obbligo formativo, che introduce il minore all'esercizio della cittadinanza attiva attraverso l'acquisizione di un diploma di istruzione o di una qualifica professionale, non ha allora più alcun senso parlare di "obbligo scolastico". Notiamo tra l'altro che la Legge 9/1999 sull'obbligo scolastico ha fortemente penalizzato gli adolescenti, soprattutto i più svantaggiati e in difficoltà,

²² Cfr. Costituzione della Repubblica Italiana, articolo, 33 comma 2.

sia con lo spostamento della scelta dell'obbligo formativo al secondo anno della scuola secondaria superiore, sia soprattutto con l'imposizione dell'obbligo di frequenza ad una scuola, che li sta costringendo ad un parcheggio di un anno nelle aule scolastiche.

Con il permanere di tale situazione ad essere maggiormente sfavoriti sono proprio gli adolescenti, ai quali l'obbligo scolastico si rivolge. Il rischio, che è già amara realtà per un notevole numero di situazioni approdate ai nostri Centri di Formazione Professionale, è di vedere tali adolescenti abbandonare precocemente il ciclo intrapreso, al termine del primo anno obbligatorio, con una perdita significativa di risorse materiali e motivazionali, al punto da pregiudicare perfino la possibilità di proseguire il proprio percorso formativo nella medesima formazione professionale.

In concreto, tenendo conto degli alunni, soprattutto più svantaggiati, affermiamo:

- l'esigenza del rispetto dell'età evolutiva degli alunni nel riordino dei cicli dell'istruzione con riferimento a: scuola dell'infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di 1° grado, scuola secondaria di 2° grado; nello stesso tempo l'attenzione alla continuità tra i cicli, che favorisca il superamento della dispersione, e la necessità di una corretta impostazione dell'orientamento;
- la necessità di scelta, da parte degli alunni, dei percorsi di scuola o di formazione professionale, che abbiano pari dignità culturale, educativa e professionale, a partire dal termine della scuola secondaria di 1° grado, con inizio dal 14° anno, analogamente a quanto avviene in quasi tutti i Paesi europei;
- la richiesta che venga abrogata subito la Legge n. 9/1999, che è risultata dannosa per gli adolescenti e per il percorso scolastico e che, stante ormai l'obbligo formativo, risulta superflua».

d. Formazione professionale

«Siamo convinti della necessità dell'attivazione di un percorso di formazione professionale dai 14 ai 21 anni, graduale e continuo, di pari dignità culturale, educativa e didattica dei percorsi scolastici e universitari, ma autonomo rispetto ad essi, all'interno di una formazione che duri tutto l'arco della vita e in un contesto di riconoscimento europeo.

Tale percorso, che comprende quindi anche la formazione professionale superiore, dovrà essere progettato dal punto di vista culturale, pedagogico e didattico, in confronto e interazione con i percorsi della scuola e dell'università.

Per una maggior chiarezza dei percorsi e delle competenze, occorre ribadire la titolarità delle Regioni al conferimento della qualifica professionale e quindi giungere all'abolizione della qualifica professionale statale.

Accanto ai percorsi di istruzione e di formazione professionale dai 14 ai 18 anni, che coprono pienamente l'età della formazione ad

una cittadinanza attiva, la formazione professionale può progettare e attivare anche percorsi differenziati e in alternanza.

L'apprendistato è il principale percorso di formazione professionale in alternanza, aperto verso la formazione professionale a tempo pieno o al rientro nel percorso dell'istruzione.

Riteniamo però che tale percorso debba prevedere come obiettivo il conseguimento di una qualifica professionale e debba tenere presente nella progettazione culturale, pedagogica, didattica che i destinatari sono minori in obbligo formativo e perciò portatori di diritti particolari. Questo comporta una netta distinzione dei percorsi di apprendistato nell'età dell'obbligo formativo da quelli per giovani dopo i 18 anni.

Esistono altri elementi sulla formazione professionale, in particolare ciò che riguarda l'istruzione professionale, a cui non si fa riferimento in queste linee di politica scolastica e formativa; essi sono ancora in fase di approfondimento da parte delle nostre Associazioni e dei nostri Centri di Ricerca».

Istruzione e formazione professionale

Prof. PIETRO LUCISANO Università Roma I

Non è possibile parlare del futuro della formazione professionale in Italia se non all'interno del complesso del sistema dell'offerta formativa e del sistema delle politiche attive del lavoro.

Sarebbe del tutto miope, infatti, non considerare le implicazioni di questi processi in atto, e limitarsi a cercare, e magari ottenere, piccole concessioni oggi. È evidente il rischio che l'uovo mangiato oggi costituisca la certezza della impossibilità di avere galline domani. In altre parole che le piccole concessioni si inseriscano di fatto in una strategia che nel medio periodo tenda ad eliminare gli spazi vitali di questa offerta formativa della quale tutti riconosciamo l'importanza e le potenzialità. In questo senso è necessario considerare il disegno complessivo che viene a delinarsi dal combinato disposto della delega e delle diverse versioni del documento Bertagna e inoltre dai nodi ancora non sciolti relativi all'attuazione del titolo V della Costituzione.

La prima osservazione riguarda l'indirizzo dell'attuale governo di restituire alle regioni il sistema di istruzione professionale dopo averlo sostanzialmente mutilato rendendolo quadriennale. La contraddizione è nel fatto che da un lato si afferma di voler dotare il sistema formativo di due gambe di pari dignità, dall'altro si procede alla mutilazione della gamba da affidare alle regioni, per passare alla realizzazione di un sistema zoppo in partenza.

Da sperimentalista amerei che qualcuno, all'interno di tale contesto, descrivesse in termini operativi la locuzione "pari dignità" per evitare che rimanga una pura petizione di principio vuota di contenuti. A mio parere "pari dignità" non può che significare *uguali opportunità di sviluppo del curriculum verticale* e, quindi, possibilità organica d'accesso al sistema di formazione superiore, compreso quello universitario attraverso i cinque anni di formazione e l'esame di stato.

L'attuale proposta contiene invece un declassamento sostanziale del sistema di istruzione professionale, declassamento che riporta indietro l'istruzione professionale rispetto ai traguardi già acquisiti. Significa comunque un declassamento del sistema regionale, al quale viene sì assegnato il governo di un ramo dell'istruzione, ma viene chiarito che da questo canale non c'è sbocco se non attraverso un anno integrativo che lascia solo al sistema centrale la titolarità della concessione del titolo di studio che dà accesso all'università.

Dal punto di vista regionale questo rappresenterebbe poi un danno notevole perché in questa ipotesi le regioni, verrebbero, da un lato a ereditare un sistema depotenziato, esposto a fughe di massa da parte degli studenti ed esposto alla conseguente mobilità del personale docente e non docente, ma al tempo stesso da questa operazione deriverebbe un danno consistente ai sistemi di formazione professionale regionale. Infatti, il passaggio di un sistema che con la quadriennalizzazione verrebbe in sostanza destrutturato porterebbe un carico di incombenze di governo tale da non lasciare spazi alla formazione professionale. Inoltre, un canale di istruzione professionale depotenziato negli esiti verrebbe a trovarsi in competizione con la formazione professionale ed è una competizione di cui gli esiti sono scontati.

Infine, per la formazione professionale iniziale rimangono comunque da risolvere nodi strutturali, primo fra tutti quello delle risorse per la sua gestione. Queste, infatti, non possono e non potranno più essere le risorse del Fondo Sociale Europeo, ma dovranno essere risorse nazionali e/o regionali. Tuttavia, gli stanziamenti dei governi precedenti finalizzati all'obbligo formativo non sono stati riproposti e attualmente il sistema della formazione professionale regionale è interamente a carico delle Regioni che al presente fanno fronte a questo impegno utilizzando indebitamente quote rilevanti del Fondo Sociale Europeo, prospettiva questa che, come si è visto è evidentemente comunque di corto respiro. In assenza di un indirizzo e di risorse certe è chiaro che la tendenza da parte delle regioni a utilizzare l'istruzione professionale in sostituzione della formazione professionale sarà inevitabile.

Se le regioni avessero autonomia e capacità strategica in questo settore potrebbero opporsi alla mutilazione dell'istruzione professionale e pretendere il trasferimento di una istruzione professionale completa, quinquennale e capace attraverso l'esame di stato (e non un surrogato) di garantire l'accesso all'università.

Se questo fosse il sistema, l'integrazione con la formazione professionale sarebbe, relativamente, meno complesso. Infatti, salvaguardando l'impianto sperimentale della formazione professionale iniziale, questo impianto potrebbe innestarsi dopo il biennio della istruzione professionale mantenendo intatta la proposta di riforma della formazione professionale avanzata a suo tempo dalla regione Lazio.

La formazione professionale si collocherebbe dunque dopo un biennio di istruzione professionale indispensabile anche tenendo conto dell'abbassamento dell'età degli studenti previsto dalla proposta di riforma Moratti. La sua struttura base biennale consentirebbe una formazione adeguata e spendibile attraverso il conseguimento della qualifica professionale alla fine del ciclo biennale. Come già avviene, al ciclo biennale potrebbe aggiungersi un anno specialistico. L'impianto della formazione iniziale, finalizzato alla qualifica dopo un biennio, nella sua struttura consente tuttavia la gestione di passerelle tra i due sistemi ed in particolare la possibilità del rientro in un quinto anno che potrebbe avere sia la caratterizzazione di formazione specialistica per il lavoro sia di anno integrativo per la preparazione all'esame di stato. Durante il biennio di istruzione professionale che segue la scuola media potrebbero utilmente venire organizzati moduli orientativi in collaborazione tra istruzione e formazione professionale (figura 1).

Figura 1 – Ipotesi di sviluppo del sistema della formazione professionale in presenza di un canale di istruzione professionale quinquennale

	13.5	14.5	15.5	16.5	17.5		18.5	19.5	20.5	21.5	22.5	
Scuola media	IP	IP	IP	IP	IP	–	L	L	L	LS	LS	
			–	–	–			–				
			FP	FP	FPs		FIS	FIS				

In modo analogo potrebbe attuarsi l'impianto proposto in questo seminario dai Salesiani e basato su due cicli biennali che si attivano dopo la scuola media, anche se questo progetto appare a mio avviso molto ambizioso, non tanto per l'impianto pedagogico quanto per le condizioni operative richieste per la sua attuazione (figura 2).

Figura 2 – Ipotesi di sviluppo del sistema della formazione professionale con ingresso nel sistema dopo la scuola media

	13.5	14.5	15.5	16.5	17.5		18.5	19.5	20.5	21.5	22.5	
Scuola media	IP	IP	IP	IP	IP	–	L	L	L	LS	LS	
	–	–	–	–	–			–				
	FP	FP	FP	FP	FPs	–	FIS	FIS				

In entrambi i casi sarebbe a mio parere essenziale la possibilità di un accesso organico, attraverso l'esame di stato, ai percorsi successivi.

Rimangono, tuttavia, molti i problemi rispetto ai quali è necessario ottenere risposte certe e garanzie sia dal governo centrale sia dai governi regionali.

Sia nella prima ipotesi e molto più nella seconda, infatti, la formazione professionale si definisce come un'offerta di percorsi pluriennali a carattere formativo. Questo richiede garanzia di strutture stabili, personale stabile, almeno in una quota rilevante, e, dunque flussi di risorse che non possono certo dipendere da meccanismi a bando come quelli del FSE, sia pure oggi attenuati dal ricorso a bandi per progetti di durata pluriennale.

È necessario inoltre che si scioglia definitivamente il nodo della standardizzazione e del valore della qualifica professionale che è alla base di entrambe le soluzioni proposte.

Questo problema non ha trovato soluzione negli ultimi trent'anni per due principali motivi: la resistenza delle parti datoriali che non riconoscono le qualifiche come livello d'ingresso nel mercato del lavoro e l'incapacità strutturale delle regioni a trovare un percorso unitario nella definizione dei profili d'uscita. A far da corollario merita citare la mancanza d'impegno delle parti sindacali nel complesso più legate ad una prospettiva scuolacentrica e spesso distratte nelle loro componenti impegnate nella formazione dalle opportunità di facili guadagni della formazione spot a scapito dell'attenzione alla formazione iniziale, e dai problemi di risanamento di bilanci.

Ho parlato d'incapacità strutturale delle regioni a governare un segmento della formazione che richiede comunque una strategia unitaria. Infatti, il coordinamento degli assessori non ha capacità d'indirizzo e qualsiasi sua decisione anche qualora si riuscisse a raggiungere non è di per sé efficace. Del resto si tratta di un organismo senza neanche regole di funzionamento interno e gli Enti di formazione e le organizzazioni sindacali sanno che in passato non è mai riuscito a porsi come luogo di reale interlocuzione. Ancor meno in questa situazione appare in grado di svolgere la sua azione d'interlocuzione nei confronti del governo centrale.

In questo contesto, senza garanzie economiche e di prospettiva i rischi contenuti negli accordi quali quello della Lombardia appaiono maggiori degli spazi che sembrano aprire. Infatti, mentre sembra che si risponda positivamente alla richiesta degli Enti formativi di matrice cattolica di poter accogliere gli allievi alla fine del ridotto obbligo scolastico, di fatto, si fanno mancare risorse e prospettive a quest'impresa. Infatti, rivolgersi a ragazzi di tredici anni e mezzo comporta necessariamente un rafforzamento dei percorsi formativi legati alle competenze di base possibile, o attraverso un incremento sostanziale delle risorse messe a disposizione o attraverso percorsi d'integrazione con il sistema scolastico e dato che il termine integrazione sembra essere in cattiva fortuna presso i nuovi governanti, tutto sembra tornare al nodo essenziale delle risorse.

Inoltre il potenziale d'offerta formativa degli Enti più qualificati verrebbe a dimezzarsi, impegnando le stesse risorse su quattro anni invece che su due, e aprendo necessariamente varchi a vantaggio dell'istruzione professionale. Questo non sarebbe necessariamente un male se l'istruzione professionale fosse in grado di tornare ad un'offerta formativa non licealizzata, ma con buona pace di chi si auspica questa soluzione si tratta di una prospettiva largamente più facile a dirsi che a farsi.

Inoltre un sistema di formazione professionale non può svilupparsi senza investimenti volti da un lato a riqualificare le strutture e dall'altro ad espandere l'offerta formativa che è presente nel paese a macchia di leopardo.

Dalla prossima finanziaria e dalle scelte sulla riforma del sistema d'istruzione sapremo dunque se la formazione professionale è destinata a diventare uno dei percorsi qualificati del secondo canale formativo o a morire di promesse con "pari dignità".

Per affermare l'umanesimo del lavoro

Prof. SIRA SERENELLA MACCHIETTI Centro Studi Scuola Cattolica e Università di Siena

Sono diversi i motivi che inducono ad apprezzare la rinnovata e diffusa attenzione per la formazione professionale, alla quale viene finalmente riconosciuta una "dignità" pari a quella della scuola.

Un motivo è legato alla "speranza" che questa attenzione possa contribuire al superamento della secolare antitesi tra *otium* e *negotium*, che non ha favorito il rapporto tra cultura e lavoro e l'approvazione delle potenzialità culturali e formative delle attività lavorative.

Un altro motivo è dovuto al fatto che questa attenzione può testimoniare il riconoscimento della capacità dei Centri di formazione professionale (CFP) di accogliere, di educare e di formare molti giovani che non possono e non vogliono frequentare con profitto la scuola secondaria.

A questo proposito, è opportuno ricordare che i dati di cui disponiamo e le ricerche effettuate sugli effetti della legge dell'innalzamento dell'obbligo consentono di prendere atto che molti sono adolescenti, i quali, dopo aver frequentato il primo anno della scuola superiore e dopo essere stati "prosciolti dall'obbligo", sono passati alla formazione professionale, hanno dimostrato di aver incontrato, forse per la loro demotivazione nei confronti della scuola, molte difficoltà e non hanno conseguito la promozione. Di fatto, essi hanno perduto un anno e forse anche un po' di fiducia nelle loro possibilità. Tuttavia nei CFP in cui sono stati accolti, grazie alla flessibilità organizzativa, alle modalità didattiche e relazionali utilizzate e alla personalizzazione dei percorsi formativi, essi hanno, almeno in parte, superato le loro difficoltà. Infatti, i CFP, e in particolare quelli degli istituti religiosi, che vantano una lunga tradizione in questo settore, hanno costruito una loro "didattica" ed una loro specifica pedagogia (poco esplorata e poco formalizzata), la cui adozione ha spesso consentito e consente di riorientare giovani in difficoltà, di proporre percorsi e itinerari che sono risultati e risultano efficaci agli effetti della loro crescita umana e professionale.

Di questa realtà in un certo senso sembrano prendere atto sia il "Rapporto finale del Gruppo Ristretto di lavoro" costituito con D.M. 10 luglio 2001, n. 690 (il cosiddetto "Rapporto Bertagna") sia il documento di "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia d'istruzione e di formazione professionale", il quale prevede il superamento dell'isolamento della formazione professionale e di arricchire i suoi percorsi formativi di "cultura". La "Delega" propone, infatti, di instaurare un nuovo rapporto tra istruzione e formazione professionale, affidando alle regioni questi due settori formativi. Questa proposta da un lato suscita molta soddisfazione e dall'altro molte perplessità e numerose domande.

I dirigenti e gli insegnanti degli attuali istituti professionali si interrogano sul loro futuro e sul loro stato giuridico e temono anche che il rapporto con la formazione professionale possa sacrificare la natura scolastica delle istituzioni in cui operano e che gli effetti delle sperimentazioni fino ad oggi realizzate e del processo (implicito) di liceizzazione delle loro scuole vadano dispersi.

A loro volta coloro che sono impegnati nella formazione professionale temono che essa, instaurando stretti rapporti con l'istruzione professionale possa perdere le connotazioni positive che la contraddistinguono e soprattutto la preziosa flessibilità organizzati-

va, che le consente di crescere, di trasformarsi, di soddisfare con “puntualità” le domande formative e di offrire interventi individualizzati ai suoi studenti. Temono anche che i lunghi tempi e la rigidità dell’organizzazione scolastica possano sacrificare preziose risorse umane e burocratizzare l’“impresa” formativa.

Indipendentemente da queste considerazioni è doveroso rilevare che non poche sono le difficoltà che ostacolano l’affermazione del cosiddetto “doppio canale”, formato dal “sistema dell’istruzione e della formazione professionale”. Una di esse è legata al fatto che l’istruzione professionale, nonostante la “creatività” dei docenti e dei dirigenti, che hanno realizzato numerose sperimentazioni e innovazioni didattiche, e la loro apertura al mondo del lavoro e delle imprese, costituisce un settore debole del nostro attuale sistema scolastico e che non è preparata all’interazione con la formazione professionale, la quale, a sua volta, si deve impegnare per realizzare proficuamente la “nuova alleanza” perché i due elementi del secondo canale, conservando la loro identità, possano ibridarsi vicendevolmente per crescere insieme.

Emerge pertanto la necessità di ridefinire sia l’“istruzione professionale” che la “formazione professionale” e di collocarsi nella prospettiva delle sperimentazioni, senza dimenticare che esse sono produttive soltanto quando tutti coloro che le “pensano”, le progettano e le programmano sono motivati e credono in ciò che si accingono a fare. Inoltre ad essi si domanda di riflettere pedagogicamente, non solo sugli obiettivi ma anche sulle ragioni, sulle finalità delle sperimentazioni e soprattutto sulla formazione dei giovani e di condividere principi, valori, convinzioni sull’educazione e si chiede la disponibilità a far crescere i progetti in itinere, a rivederli, ad integrarli, a ridefinirli.

Le sperimentazioni già proposte e in parte realizzate sono in grado di offrire indicazioni per la soluzione del problema dell’assolvimento dell’obbligo, di proporre modalità didattiche capaci di fare degli studenti i protagonisti attivi del loro apprendimento e consentono di avvertire la necessità di conferire all’istruzione e alla formazione professionale maggior vigore culturale, concedendo più spazio alla “cultura” libera e umanizzante e attenzione alla crescita sinergica di tutte le dimensioni che interagiscono nella personalità individuale, per promuoverla integralmente senza dimenticare di orientarla e formarla alle “professioni”.

D’altronde oggi sembra auspicabile testimoniare il superamento della concezione riduttiva della formazione professionale.

È inoltre opportuno ripensare l’istruzione professionale e domandarsi quali sono e se ci sono elementi che la distinguono dalla formazione professionale.

L’una e l’altra sono, infatti, chiamate a confrontarsi con i saperi ed entrambe mirano alle “professioni”, all’educazione e alla “valorizzazione della persona umana”.

Può essere utile, per fare chiarezza su tale questione, ricordare che la “formazione mostra, come chiaramente connessa in sé, non solo la richiesta d’informazioni utili e l’acquisizione d’abilità consolidate, ma anche l’istanza di sostegno alla crescita personale in libertà e responsabilità, l’attesa di relazioni significative, l’aspettativa di un vivace inserimento nel mondo sociale e professionale, nella prospettiva di una cura permanente e di un miglioramento di qualità della vita personale e comunitaria”.

Formare una persona significa quindi coltivarla nella sua totalità, nella sua storicità e nelle sua capacità di autoeducazione, che la impegna nella propria formazione cioè nel proprio autoperefezionismo, che la rende capace di autocritica e di vivere con responsabilità il proprio mestiere di essere umano.

Centrare l’attenzione sulla persona significa inoltre tener presente che l’uomo si forma soltanto se è protagonista consapevole della sua formazione, se è responsabile della propria crescita culturale, sociale, professionale cioè del suo umanizzarsi.

Pertanto il conseguimento del traguardo della formazione è legato alle potenzialità e all’intenzionalità del soggetto e alla sua capacità di autoeducarsi, che le istituzioni educative sono tenute a coltivare.

Queste considerazioni valgono anche per la formazione professionale, la quale nel passato si è prevalentemente identificata con l’apprendistato, che talvolta è stato di altissima qualità, prevedendo la proposta di alcuni insegnamenti, favorendo l’apprendimento di alcune abilità e di alcune conoscenze, o di alcuni alfabeti, il cui possesso sembrava indispensabile per formare dei buoni lavoratori e dei cittadini responsabili.

Questo modello formativo, legato alla cultura artigianale, è rimasto per lungo tempo invariato anche se spesso nella società industriale la formazione professionale si è configurata soltanto come “addestramento”.

Oggi essa è chiamata, oltre che a rinnovarsi ed a qualificarsi ulteriormente sul piano didattico, a collocarsi nella “dimensione del pedagogico”, la quale chiede di riunire le due anime della formazione, cioè quella globale e quella professionale.

Una nuova pedagogia della formazione può impegnarsi per umanizzare le “professioni” e per proporre itinerari ad “orizzonte aperto”, che mirino sia alla promozione del saper fare che a quella del saper essere e del sapersi costruire come uomini e come professionisti.

Tra le proposte volte a valorizzare la formazione intesa come processo maturativi dell’uomo e come formazione professionale si distinguono quelle che richiamano l’attenzione sulla necessità di ricostruire una pedagogia del lavoro, capace di far tesoro sia della lezione del passato sia del contributo di riflessione offerto da “altre scien-

ze umane, quali la psicologia, la sociologia, la teoria dell'organizzazione", dai saperi filosofici, dall'antropologia o dalla fenomenologia "o teologico-morali quali la dottrina sociale della Chiesa cattolica".

Si collocano in questa prospettiva alcuni studi di Renato Di Nubila, che considera il lavoro come "ambito di nuova formazione ed in qualche modo una sorta di educatore implicito ai valori di assunzione di responsabilità, di operatività, di intraprendenza, di condivisione, di lavoro di squadra" e, rifacendosi a Sergio Hessen, come "microcosmo culturale in cui l'uomo, che tende alla piena autorealizzazione" e a Bogdan Suchodolski, che lo concepisce come "momento di riunificazione fra cultura e vita all'interno di un coerente quadro etico".

Ma il lavoro è anche un mezzo di conoscenze e da esso scaturisce una cultura che meriterebbe attenzione nei curricoli scolastici. Sarebbe, infatti, opportuno che questa "cultura del lavoro" potesse entrare, come afferma Guglielmo Malizia, "nel tradizionale curriculum umanistico scientifico" e diventare "una dimensione essenziale e un criterio verificativi di questo tipo d'istruzione".

Inoltre non dobbiamo, né possiamo dimenticare che l'attività lavorativa è un'espressione della personalità individuale perché consente all'uomo di lasciare una traccia di sé, di vedere il frutto dell'impegno, della costanza e della fatica, pertanto può diventare motivo di gratificazione e di gioia.

Non tutte le attività lavorative hanno però le stesse potenzialità educative ma le istituzioni formative non possono non coltivare quelle che chiedono di apprendere a pensare, di non limitarsi ad imparare "a fare", di domandarsi "perché si fa", di avvertire la necessità di passare "dall'esperienza al libro", alla ricerca delle ragioni dei "procedimenti" alla formulazioni delle ipotesi, alla verifica degli stessi.

In un certo senso alle istituzioni formative in cui "si lavora" si domanda di essere come "contesti di azioni riflessive", luoghi di relazioni educative di cui molte sono intenzionali e "funzionali" ed altre possono essere informali ma altrettanto significative per la crescita della persona.

In queste istituzioni si può testimoniare e costruire l'umanesimo del lavoro.

Intervento del Prof. PIETRO PANZARINO Dirigente scolastico UCIM

Il titolo del seminario utilizza due categorie classiche nel dibattito culturale italiano riguardante il/i sistema/i educativo/i nazionali, che rappresentavano il tutto nel panorama educativo.

Il riferimento esplicito alla riforma Moratti, in qualche modo le colloca in una dimensione nuova, non più onnicomprensiva, ma di “una parte”, rispetto al sistema dei licei e, quindi, rispetto all’intero educativo.

A partire dal Convegno di Frascati, 4-8 maggio 1970, quando la riforma del sistema scolastico sembrò a portata di mano, il rapporto tra istruzione di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione e formazione di competenza del Ministero del Lavoro e successivamente delle Regioni è stato uno dei nodi storici, che di fatto hanno impedito la riforma.

La riforma Berlinguer superò lo storico e tradizionale dualismo tra istruzione e formazione utilizzando la categoria “*integrazione*”, coniugata a tre livelli con due leggi attualmente in vigore, i cui monitoraggi sono ancora in corso e le cui valutazioni, tramite i giudizi ISFOL, soprattutto nei rapporti annuali, sia pure con tutti i distinguo del caso, sono sostanzialmente positive²³.

I tre livelli, riguardano:

- a) l’obbligo scolastico, introdotto con la Legge n. 9/1999;
- b) l’obbligo formativo, previsto dall’art. 68 della Legge n. 144/98
- c) corsi d’istruzione e formazione superiore, all’interno della Formazione Integrata Superiore, introdotti dalla medesima Legge n. 144/98.

I tre livelli, ripresi dalla Legge n. 30/2000, così come sono configurati, di fatto vengono sostanzialmente “eliminati”, anche se nella “*riforma Moratti*” non si abrogano le due leggi istitutive dei medesimi livelli.

La riforma Moratti, nell’art. 2 definisce che “*il secondo ciclo comprende il sistema dei licei ed il sistema dell’istruzione e della formazione professionale*”. Tenuto conto che il primo ciclo termina a 14 anni, ma è confermata la volontà che esso possa concludersi mezzo anno prima, ciò significa che la scelta impegnativa avverrebbe in età precoce.

Al di là delle buone pratiche sull’orientamento formativo, che pure non mancano, tale scelta verrebbe a cadere sulle spalle del ragazzo essenzialmente per l’intervento dei genitori, della famiglia e del gruppo, in cui è inserito, e sulla base dell’offerta formativa contingente del territorio.

Il rapporto tra le attuali scuole statali di 2° grado e il loro passaggio parziale al sistema dei licei ha provocato incertezze e, talvolta, disagio tra gli operatori, per cui una definizione più completa ed appropriata dei licei, eviterebbe molti problemi durante la fase della decretazione, che appare molto diluita nel tempo (24 mesi + eventuali altri 18 mesi).

²³ Cfr. A. D’ARCANGELO (a cura di), *La nuova via per la specializzazione. Analisi valutativa dei primi corsi IFTS*, Franco Angeli, Milano, 2001.

La riforma Moratti pare impostata all'interno del dibattito nazionale esistente fino all'estate scorsa (2001), perché il riferimento al "*federalismo scolastico*", introdotto dall'ultima legge costituzionale è solamente "accennato". Il nodo non è affrontato in modo adeguato e perciò rinvia a tempi successivi una problematica tutta da approfondire.

Su quest'ultimo punto la riforma Moratti nasce "vecchia", anche se non conoscono gli emendamenti di merito sul federalismo scolastico, all'interno dei 600, presentati alla Commissione Istruzione del Senato entro il 29 maggio, data ultima di scadenza per la presentazione. La povertà del dibattito nel merito, comunque, non lascia ben sperare. Si è ancora all'enunciazione di principi sul federalismo scolastico. Lo stesso dibattito generale sulla riforma Moratti, appena concluso alla Commissione Istruzione del Senato, a metà maggio, ne è una spia significativa.

A questa situazione, comunque, ha contribuito il giudizio sulla realtà dell'attuale formazione a livello generale. Ci si trascina, da sempre, una valutazione "generica", con la quale si afferma che la formazione regionale è a macchia di leopardo, che non mancano punte di eccellenza, soprattutto nel Nord, mentre le "ombre" si anniderebbero al Sud.

In questo contesto l'idea di far partire con l'inizio del nuovo anno scolastico il doppio canale, sia pure in forma sperimentale in Lombardia e nel Trentino, potrebbe rivelarsi una fuga in avanti, le cui conseguenze sono difficili da ipotizzare, se non un vero e proprio boomerang!

Prendiamo atto della possibilità del cambio di indirizzo tra il sistema dei licei e dell'istruzione e formazione professionale, con istituti giuridici che nella riforma Berlinguer erano chiamati "passerelle". Nulla da eccepire sulla validità di tali interventi sul piano ideale, ma i dubbi diventano notevoli, quando si passa al piano concreto ed operativo. Non conosco monitoraggi e studi su questo argomento, ma l'esperienza personale, vissuta da protagonista nel Veneto, all'interno dell'obbligo scolastico, non è esaltante. Se non mancano i passaggi da quello che sarà il sistema dei licei alla formazione e istruzione professionale, c'è solo qualche "rara avis" nella direzione opposta.

All'interno della riforma Moratti, comunque, si coglie una certa assenza della categoria "autonomia", come prerogativa delle istituzioni scolastiche, anzi l'impostazione generale lascia prefigurare una nuova forma di un certo "centralismo" di ritorno.

L'ultimo passaggio vorrei dedicarlo alla "*delega*". Ritengo che quella "totale", così come è prevista dalla riforma Moratti, non sia accettabile. Fermo restando che non possa non esserci, in questa

materia delicata e complessa, la delega, essa debba essere “ridotta”. Vanno meglio identificati i confini, entro cui la delega debba essere esercitata, lasciando lo spazio per un dibattito ricco e articolato, che non mortifichi le varie esperienze esistenti.

È difficile sostenere l’opportunità e l’utilità della delega, soprattutto per il sistema dell’istruzione e formazione professionale, un segmento che va ripensato dall’interno e in profondità, se si vuole perseguire un’educazione efficace.

La tentazione di una riforma scolastica che passi a colpi di maggioranza non lascia presagire nulla di buono, se vogliamo una riforma per il Paese, come è negli auspici di tutti.

La fretta con cui si vuole far partire la riforma a settembre sarebbe una cattiva consigliera!

Il sistema educativo di istruzione e di formazione

Dott. MAURIZIO SALVI Presidente Associazione Genitori

La scuola è un patrimonio prezioso della Repubblica e dell’intera società italiana e, per questo, consideriamo indispensabile che ogni intervento di riforma della scuola debba partire dalla centralità dell’alunno e della sua famiglia.

Al centro del cambiamento va posto, sempre, il meglio per il bambino, per il ragazzo, per il soggetto che apprende, prima delle esigenze strutturali, prima di qualsiasi interesse partitico, corporativo o di parte.

La società (non solo la Repubblica, cfr. l’art. 114 della Costituzione, come insieme armonico e cooperativo di Comuni, Province, Regioni e Stato), deve farsi carico dell’istruzione e della formazione delle giovani generazioni nelle sue diverse articolazioni interne di famiglie, enti, imprese, cooperative, sindacati, volontariato.

È necessario dare di più a livello di politiche educative, con una scuola che offra a tutti il massimo possibile e che garantisca più servizi e più stimoli a chi ne ha maggior bisogno e a chi lo chiede.

Per noi genitori sostenere la scuola del territorio significa dare un contributo alla formazione di una città, di un quartiere in cui non solo si abita, ma si vive; è il sogno dell’affermarsi di una cultura della partecipazione e della solidarietà che possa contrastare la disgregazione sociale e l’individualismo. Siamo, quindi, per una riforma che possa realizzare una scuola che sia di qualità e che sia particolarmente attenta alla persona – alunno. Una scuola viva, interattiva sul territorio che tenda alla qualificazione continua del servizio, grazie anche alla “cooperazione dei genitori”, che chiedono di partecipare al processo di cambiamento con proprie proposte e che

intendono con le proprie scelte costruire negli istituti “patti educativi” efficaci e condivisi.

La risposta al senso d’anonimato ed al disagio presenti nella nostra società può venire solo da una comunità educante che si renda corresponsabile della formazione, dell’educazione e della crescita delle giovani generazioni.

La riforma della scuola va completata, al di là delle resistenze e delle perplessità, occorre evitare il rischio di tornare indietro, perché l’adeguamento ad una società che cambia non è rinviabile e non consente nostalgie del passato.

Nella legge delega condividiamo le finalità di fondo: definire un sistema scolastico che si adegui alle esigenze degli alunni secondo criteri d’efficacia formativa attraverso il patto educativo tra famiglia e scuola; creare nel percorso degli studi opportunità diverse, perché la libertà educativa delle famiglie possa esercitarsi, sia nello scegliere la scuola, sia nel cooperare alla definizione dell’offerta formativa (POF). Famiglie ed allievi devono poter negoziare in prima persona, con la scuola, progetti e percorsi educativi per i figli nonché scegliere le istituzioni scolastiche pubbliche, statali e non statali, che ritengono più adatte alle loro esigenze e alle loro aspirazioni; perseguire la qualità e l’efficienza del sistema educativo, dove l’apprezzamento e la soddisfazione delle famiglie trovi appropriata valorizzazione.

Apprezziamo i principi di riferimento della riforma: “la valorizzazione della persona, il rispetto dell’età evolutiva e dell’identità di ciascuno, la coerenza con i principi dell’autonomia”.

Rappresenta una novità particolarmente interessante per i genitori “l’apprendimento per tutto l’arco della vita ed il diritto all’istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o sino alla qualifica entro il diciottesimo anno”. Va superata la mentalità tradizionale dell’obbligo che tutto appiattisce in un’offerta uniforme, perché vi sia più attenzione alle esigenze individuali e si presti più ascolto alle domande delle famiglie.

Condividiamo le affermazioni che “la scuola dell’infanzia concorra allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo e sociale delle bambine e dei bambini, nel rispetto dell’orientamento educativo dei genitori”.

Riscontriamo, invece, perplessità e dissensi per l’anticipo della scuola dell’infanzia a due anni e mezzo e della scuola elementare a cinque anni e mezzo. La facoltatività rischia di diventare una scelta obbligata per la generalità dei genitori, poiché si persegue il conseguimento di una qualifica o di un diploma entro il diciottesimo anno d’età.

Risulta particolarmente innovativa l'introduzione del sistema dei licei da una parte e di una formazione professionale dall'altra, con una forte valenza formativa. Siamo favorevoli, come genitori, all'impegno di assicurare a tutti, all'interno di entrambi gli indirizzi, una preparazione umana e culturale di qualità, in modo che ognuno sia in grado di esercitare i propri doveri di cittadino e sia preparato ad entrare nel mondo del lavoro con competenze e consapevolezza critica.

È pure importante la possibilità di "cambiare indirizzo per passare da un sistema all'altro, che sia assicurato a tutti l'opportunità di proseguire gli studi all'università e nell'istruzione tecnica superiore e che si possa alternare scuola – lavoro dal compimento del quindicesimo anno".

La costituzione del "doppio canale dei licei e della formazione", deve garantire una cultura generale per tutti "che sviluppi l'autonoma capacità di giudizio e l'esercizio della responsabilità", per la piena cittadinanza e l'inserimento appropriato nel mondo del lavoro.

Va evitata, conseguentemente, la precocità nelle scelte, che risultano condizionate ed irreversibili se "la possibilità di cambiare indirizzo non è assicurata ed assistita con apposite iniziative didattiche".

È importante che i percorsi d'istruzione e di formazione secondari non debbano diventare percorsi di serie A e di serie B, ma un mezzo, perché ogni persona possa raggiungere i più alti livelli dell'istruzione e della formazione utilizzando opportunità formative diverse anche differite nel tempo.

La piena attuazione dell'obbligo formativo presuppone già nel percorso dell'obbligo scolastico un'interazione tra formazione professionale iniziale e scuola. Una quota di giovani, dopo l'introduzione dell'obbligo scolastico a 15 anni, infatti, necessita per orientarsi nelle scelte – così come richiamato dalla legge 9/99 e dal relativo regolamento attuativo, agli articoli 6 e 7 – di partecipare a percorsi integrati d'orientamento e pre-professionalizzazione, finalizzati a supportare la motivazione e la scelta verso la prosecuzione nell'obbligo formativo.

L'orientamento è un passaggio cruciale nell'ambito dei percorsi formativi individuali, poiché teso ad indirizzare il soggetto verso uno specifico percorso di studio, di formazione e di lavoro, coniugando le attitudini personali con le opportunità realisticamente offerte dal mondo del lavoro.

L'individuazione di dispositivi per l'orientamento di supporto alla formazione professionale iniziale e le misure d'accompagnamento a tali percorsi (accoglienza, tutoring, gestione delle passerelle, inserimento) rappresentano un servizio di primaria importanza per il successo formativo dei giovani. Bisogna realizzare concreti strumenti e linee guida di supporto agli operatori per favorire il passaggio da parte dei giovani dall'obbligo scolastico verso l'obbligo formativo.

La nuova definizione dell'art. 117 della Costituzione Italiana, approvata con il referendum, prevede che la Repubblica abbia competenza legislativa solo per le leggi e le norme generali dell'istruzione, mentre il resto è materia concorrente fra Stato e Regioni. Pertanto il rapporto fra scuola, formazione professionale e mondo del lavoro si pone in modo nuovo e piuttosto confuso.

L'obbligo formativo prevede che l'assolvimento possa essere effettuato o nella scuola o nella formazione professionale o nell'esercizio dell'apprendistato: oggi un ragazzo con meno di diciotto anni che, avendo finito l'obbligo scolastico, voglia fare l'apprendista, per assolvere l'obbligo formativo dovrebbe alternare al lavoro 120 ore di scuola per due anni, con un rapporto di 10% di formazione e 90% di lavoro.

In Italia l'approvazione della legge sull'innalzamento dell'obbligo scolastico dai 14 ai 15 anni, legge 9 del '99, e la sospensione della riforma del riordino dei cicli scolastici (legge 30 del 2001) sta generando forti disagi nei giovani che, finita la terza media, sono stati inseriti in una scuola superiore indipendentemente dalle loro attitudini, interessi, volontà. Ne è risultato una specie di parcheggio, finito il quale, il giovane, tornando nella formazione professionale, deve essere rimotivato.

La formazione professionale non deve essere vista come "pronto soccorso" della scuola, deve essere vista come un canale diverso, con una sua dignità, non un canale di addestramento, ma di formazione.

La legge 9 del '99 intendeva dare maggiori competenze, maggiori possibilità al ragazzo, per consentirgli, dopo un anno in più, di poter sapere di più e spendere meglio il suo sapere. I risultati che noi abbiamo affievoliscono queste istanze, anche se alcune Regioni hanno saputo, utilizzando gli articoli 6 e 7 della legge, integrare scuola e formazione professionale.

È necessario che si giunga ad una legge quadro che fissi degli standard comuni, pur nel rispetto delle autonomie, e che salvaguardi il diritto per tutti alla formazione.

Intervento del Prof. GIANLUIGI SERRAGLIO Associazione Genitori Scuola Cattolica/Confap

1. I fondatori illuminati

"Un ragazzo era venuto a rubare alla piccola cassa degli aspiranti; portò via 47 lire. Lo presero subito e lo portarono da me. Si è messo a piangere "avevo fame"...!"

Era senza mamma, il padre sempre ubriaco. Cosa fare? Lo misi a dormire ai dormitori pubblici e per mangiare lo inviavo alle cucine economiche.

Però bisognava tenerlo occupato durante il giorno.

Sotto il palco del Teatro parrocchiale di Araceli, dov'ero cappellano, abbiamo aperto una finestra e abbiamo fatto un banco di lavoro con due porte vecchie e per sostegno alcune pietre inutilizzate dal vicino cimitero.

Intanto al primo si è aggiunto un altro, poi un altro e un altro ancora... allora mi sono messo a cercare di comperare un pezzetto di terra con una casetta.

Nella prima casetta i ragazzi da 3 sono diventati 7". (Era il 1941 di maggio).

Da un bisogno concreto nasce l'intuizione del giovane prete vicentino, per riscattare questi giovani c'è un solo modo: insegnar loro un lavoro.

E così da qualche unità, decine, centinaia, migliaia di giovani sono stati liberati, sono diventati persone realizzate e testimoni diretti della necessità e bontà di una scuola per il lavoro.

Sarebbe inutile e pleonastico, in questa sede, elencare i Grandi Fondatori di queste scuole, quelle decine di uomini di chiesa che hanno pensato e voluto dare un futuro agli ultimi: bisognosi, diseredati, poveri di spirito.

Le loro opere sono ancora in mezzo a noi e continuano a formare i giovani.

2. Le leggi dello stato

Soltanto alcune citazioni per memoria.

La costituzione del dopoguerra riconosce una dignità specifica alla formazione professionale.

All'art. 117 assegna alle Regioni l'istruzione professionale e la formazione artigiana.

Nascono, molto tardi, le Regioni e, finalmente nel 9/1978 la Legge Quadro 845 art. 6 stabilisce il passaggio alle Regioni degli Istituti professionali gestiti dallo Stato.

Da notare che nel frattempo alcune regioni si erano già date delle Leggi proprie sulla formazione professionale, come quella del Veneto del 7/78.

Ma la 845 non viene applicata per le forti resistenze interne al Ministero della Pubblica Istruzione e anche per lo scarso interesse di molte Regioni.

Nel frattempo però sono fiorite in Italia moltissime scuole professionali con centinaia e centinaia di corsi riconosciuti e, in tutto o in parte, finanziati dal Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale, che ne riconosce i grandissimi meriti.

Poi, molte Regioni, spinte dalle richieste delle imprese locali di manodopera qualificata, legiferano in materia di formazione professionale, impegnando anche proprie risorse economiche o utilizzando quelle del FSE, in anni più recenti.

Nel contempo con questi corsi si risponde alla domanda di qualificazione di moltissimi giovani che abbandonano volontariamente la scuola o ne sono espulsi.

Val la pena ricordare che i ragazzi che avevano compiuti 15 anni si potevano iscrivere ai corsi della FP anche senza aver ottenuto la licenza media.

3. Il quadro europeo

In Europa, nel tempo, si sono venuti a formare alcuni modelli di istruzione e formazione.

1. *Il liceo per tutti.* L'obiettivo strategico è il diploma per tutti. Al termine del percorso di istruzione dei corsi professionalizzanti ad integrazione per la qualifica; in caso di precoce abbandono dell'istruzione e di non ottenimento di una qualifica una certificazione di abilità pratico-operativa (modello francese).

2. *La qualifica per tutti.* Due percorsi differenziati: quello ginnasiale e quello della formazione professionale.

Il ginnasio destinato ai ceti privilegiati e forse a qualche eccezionale figlio del popolo.

La formazione professionale per i ceti meno abbienti relegati nei ruoli esecutivi delle aziende (il modello tedesco).

3. *La formazione professionale residuale.* La scuola punta all'elevamento dell'obbligo di istruzione e della formazione integrata superiore.

Alla formazione professionale i soggetti non istruibili o i disabili, relegandola ad una funzione non di seconda "chance", ma di ultima "chance", di Croce Rossa del sistema dell'istruzione.

Non bisogna dimenticare che la Legge 517/77 obbligava all'inserimento nella scuola secondaria degli allievi disabili prevedendo adeguati sostegni in termini di percorsi individualizzati e di insegnanti qualificati.

Oggi in realtà il soggetto disabile serve alla scuola esclusivamente per ridurre il numero di allievi per classe e per consentire l'assunzione di personale.

Nella stragrande maggioranza dei casi il disabile vegeta in compagnia dell'insegnante di sostegno spessissimo fuori della classe di appartenenza e frequentante da 1 a 5 anni nella secondaria superiore senza alcun risultato utile ai fini dell'ingresso nel mondo del lavoro. (modello italiano).

In questi ultimi anni a livello europeo si sono evoluti i sistemi di istruzione e di formazione che hanno permesso di riconside-

rare la formazione professionale come un percorso di pari dignità al percorso dell'istruzione, valorizzandone i contenuti e promovendone lo sviluppo.

4. Le teorie sulle diverse intelligenze

“Due ragazzi camminano in una foresta dell'Oregon.

Uno è considerato un allievo intelligente dai suoi insegnanti, dalla sua famiglia e da se stesso. Ha tutti bei voti ed ottimi risultati generali.

L'altro sembra esserlo meno. I suoi voti non sono un granché e i suoi attestati sono appena discreti. Improvvisamente vedono apparire in lontananza un gigantesco, furioso affamato grizzly che carica dritto su di loro.

Il primo ragazzo calcola che in poco più di 17 secondi sarà loro addosso, si gira e vede il secondo ragazzo che si sta togliendo gli scarponi di montagna e indossa le scarpe da jogging. Il primo dice: ‘Tu sei pazzo. È impossibile riuscire a correre più forte di quel grizzly’. Il secondo ragazzo replica: ‘È vero, ma mi basta solo riuscire a correre più in fretta di te’.

Due ragazzi, due intelligenze diverse.

Nessun educatore può pensare più che esista un solo tipo di intelligenza.

Scienziati, psicologi, neurologi, neuropsichiatri hanno riconosciuto che l'intelligenza umana non è soltanto speculativa, ma critica, analitica, creativa, artistica, pratica, contestuale, sintetica ecc.

5. Lo stato attuale della riforma

Nonostante queste scoperte straordinarie che riconoscono le diverse intelligenze ci sono ancora oggi in Italia fortissime resistenze che rallentano enormemente la riforma della scuola e la pari dignità culturale e pedagogica dei diversi percorsi del ciclo secondario.

Si tende ancora alla liceizzazione della scuola secondaria superiore in nome di un umanesimo teorico e libresco che sembra più garantire lo status quo a tutto il personale della scuola piuttosto che essere attento alle capacità potenziali degli allievi e ad aprirsi alle nuove realtà dei tempi.

Eppure la recentissima riforma per referendum del titolo V dell'art. 117 della Costituzione assegna definitivamente alle Regioni le competenze in materia di istruzione e formazione professionale, anzi aggiunge anche che “possano essere concorrenti in materia di istruzione tout court”.

Non vorremmo aspettare altri 50 anni per la cecità o peggio, per interessi di parte perché sia dato il via alle riforme della scuola secondaria superiore.

Non dovrebbero esserci più vincoli all'attuazione della Legge delega sulla Riforma della scuola che il Ministro Letizia Moratti ha fortemente voluto e che anche qualche giorno fa ha ribadito in varie sedi.

Ma sarebbe viepiù necessario procedere senza rallentamenti poiché la mancata abrogazione della legge 9/99 di innalzamento dell'obbligo a 15 anni sta creando gravi inconvenienti sia nell'istruzione che nella formazione professionale.

Nel 1° anno della scuola secondaria superiore stanno convergendo, sospinti dagli insegnanti delle medie, allievi scarsamente motivati alla frequenza – sono “i forzati dell'obbligo” di un istituto superiore, creando notevoli disagi nelle classi e destinati ad aumentare il numero dei “desaparecidos” dell'istruzione, già, specie negli istituti professionali, ad un'elevatissima percentuale. La dispersione scolastica raggiunge e supera la soglia del 30% nei primi due anni.

Ma aumentano anche i problemi della Formazione professionale regionale (FP) perché questi allievi, cui sarebbe indicato un percorso biennale/triennale di qualifica/specializzazione, entrano nel sistema già demotivati oppure abbandonano la scuola e la FP accedendo direttamente al lavoro senza nessuna preparazione professionale pur in presenza della Legge che impone l'obbligo formativo a 18 anni. E non si citi l'apprendistato e i percorsi formativi ad esso collegato, perché 120 o 240 ore di formazione non sono la soluzione del problema di formazione professionale individuale.

6. L'ipotesi di soluzione in attesa dell'avvio nel 2003 della riforma

Si potrebbero attivare subito alcune sperimentazioni della riforma a partire da quest'anno 2002/03 sulla base di quelle proposte da Forma Nazionale, che raggruppa tutti gli Enti di Formazione Professionale per i giovani e sulle esperienze già attivate in alcune regioni.

Del resto sempre nel campo dell'istruzione e della formazione si sono effettuate parecchie sperimentazioni; qualcuna magari ha anche creato notevoli problemi, per esempio il passaggio da 3 a 5 anni degli Istituti professionali con l'accesso all'università al punto che oggi c'è ancora chi sta pensando ad una liceizzazione totale, mentre la legge delega di Riforma andrebbe in direzione opposta.

Ritornando alla sperimentazione, vanno ricordate le esperienze del Veneto in applicazione dell'art. 7 della legge di innalzamento dell'obbligo scolastico che nel 2000/2001 ha permesso la rea-

lizzazione di convenzioni tra gli istituti secondari superiori e i CFP (Centri di Formazione Professionale) riconosciuti e/o accreditati, consentendo in contemporanea l'assolvimento dell'obbligo scolastico e il passaggio al 2° anno della FP sulla base dei crediti formativi tecnico-pratici acquisiti. Inoltre, nel 2001/2002 è stato attuato un percorso simile con crediti che potevano essere spesi per la qualifica o la specializzazione.

Anche la recente convenzione firmata dal Ministro Moratti e dalla Regione Lombardia si sta incamminando sulla stessa strada.

Si può citare anche l'esperienza del Trentino che però ha il privilegio di poter legiferare sia in campo dell'istruzione che della FP.

Sarebbe utile estendere la sperimentazione pur per poche classi su tutto il territorio nazionale a partire da settembre di quest'anno.

Tali anticipazioni servirebbero anche per un primo approccio totale all'integrazione tra il sistema scolastico e quello della formazione professionale attuando anche i crediti reciproci per i passaggi tra istituti ed istituti e tra istituti e Centri di Formazione Professionale riconosciuti e/o accreditati.

Sarà compito del coordinamento Stato/Regioni monitorare le sperimentazioni e farne tesoro per la programmazione scolastica formativa del 2003 in poi, anno di avvio vero della riforma della scuola secondaria attesa da più di 80 anni.



Seconda parte

Il confronto tra le diverse posizioni ed esperienze. Tavola Rotonda

- Introduzione alla Tavola Rotonda
- Federalismo solidale:
la sfida dell'istruzione e della formazione professionale
- Principi guida del rinnovamento della formazione
- Le proposte di riforma tra integrazione e competizione
- Lavoro e formazione tra passato e futuro
- Poteri e competenze nel nuovo sistema di istruzione e formazione professionale
- La proposta di FORMA
- Dibattiti



Introduzione alla Tavola Rotonda

Prof. MICHELE COLASANTO - Università Cattolica Milano

La presentazione del disegno di delega al governo in materia di riforma della scuola è l'avvio concreto del processo di trasformazione atteso ormai da qualche decennio.

La polemica politica tende ovviamente a sottolineare gli aspetti di contrapposizione, la discontinuità verso la legge 30 da un lato, dall'altro lato, dalla parte avversa per essere più precisi, l'opposizione, gli elementi di eccessiva continuità rispetto alla situazione attuale, se non un peggioramento.

Hanno torto gli uni e gli altri, naturalmente. Ad esempio sul piano ordinamentale, la legge 30 e il disegno presentato dal ministro Moratti presentano forti differenze, ma comune è la preoccupazione di un recupero del rapporto con il lavoro e di una nuova valorizzazione dell'offerta formativa professionale.

C'è dunque da auspicare che il dibattito parlamentare non sia solo rituale. Non è stato possibile con il governo di centro sinistra varare una proposta bipartisan; e non è stato possibile farlo neppure con l'attuale governo di centro destra. In questo l'Italia rischia di rappresentare un'anomalia rispetto a molti paesi, europei e non. Ci sono però i margini per introdurre correttivi che potrebbero quanto meno portare a una convergenza strategica sul senso e il ruolo della scuola nel nostro paese.

È questa una premessa importante per dare un segnale forte all'opinione pubblica: la scuola è della società prima che della politica, o meglio dei partiti, e la prima responsabilità della politica stessa è quella di rispettare questa appartenenza.

Nel merito della riforma tre nodi appaiono urgenti per chiarire la fisionomia che essa avrà, pur nelle linee ordinamentali già proposte.

Il primo riguarda il sistema di istruzione e formazione professionale, e non a caso, dato che su questo si è già in parte giocata la riforma Berlinguer e qui soprattutto si gioca la riforma Moratti, che a questo proposito ha in sé un aspetto particolarmente innovativo, poiché si propone di dare sistemazione organica a tutta l'offerta formativa professionalizzante, compresa la formazione professionale e l'apprendistato.

Sarà una prospettiva rigidamente duale quella che alla fine prevarrà? Non è forse più opportuno rispettare la storia e la specificità dell'esperienza italiana, offrendo un ventaglio di percorsi in una visione plurale?

Da un lato infatti, sembra importante valorizzare quel consolidato di esperienze rappresentate dagli istituti tecnici che le stesse

imprese hanno mostrato o mostrano di apprezzare particolarmente. Dall'altro, schiacciare l'offerta di formazione professionalizzante in modo rigido dentro due canali probabilmente indurrà la famiglia ad accelerare una tendenza già presente, e cioè preferire necessariamente i percorsi liceali, con un effetto di eterogenesi dei fini rispetto all'obiettivo di rivitalizzare tale offerta.

Il secondo nodo, collegato peraltro per buona parte al tema appena evocato (il sistema di istruzione e formazione professionale) riguarda il ruolo delle regioni e degli enti locali, che hanno ormai competenza esclusiva per tutto ciò che può essere considerato "professionale".

Lo affermavano già i decreti Bassanini, riprendendo peraltro semplicemente il dettato costituzionale precedente la legge 3; lo riafferma e lo rafforza tale legge, con le modifiche introdotte nel titolo V della Costituzione. Il problema è non tanto l'immaginare una riserva nella definizione dei curricula (50% al "centro" e il 50% alle regioni). È un percorso congiunto che va effettuato per definire ruoli e competenze rispetto agli standard o livelli essenziali di prestazione; rispetto alla programmazione e alla organizzazione delle attività; rispetto alla valutazione.

L'alternativa non può essere il mero passaggio di parte degli IPS alle Regioni: si riproporrebbe di fatto l'antica frattura tra coloro che seguono un percorso "normale" e coloro che per definizione, per stigma, si trovano ad essere considerati una sorta di "scarto" della scuola.

Un terzo nodo è quello della scelta dei percorsi secondari superiori che la proposta Moratti colloca, come avviene attualmente alla fine della scuola secondaria di primo grado, cioè a 14 anni. È stato questo sempre un punto "caldo" di discussione, che tra l'altro si collega con la questione già ricordata del rapporto con la formazione professionale regionale.

A questo riguardo mi sembra importante ricordare che al di là del dato temporale (è giusto scegliere a questa età?) il problema sostanziale è quello, da un lato, della idoneità/possibilità delle famiglie a sostenere la scelta stessa; dall'altra del possesso, da parte dei giovani, di sufficienti conoscenze di cittadinanza, quali saperi minimi che li debbono sostenere nell'orientarsi e nell'inserirsi nella vita sociale.

Accanto a questi aspetti propriamente ordinamentali, ci sono almeno tre corollari, se si può dire così, indispensabili per un felice esito della riforma.

C'è, in primo luogo, la necessità di mobilitare o rimobilitare verso la riforma stessa il corpo docente, il che è possibile se si dà centralità all'autonomia e se in questa prospettiva non si lascia cadere il senso di un processo di sperimentazione che è molto più ampio e profondo di quanto solitamente non si creda.

C'è in secondo luogo, la necessità, ancora, di mobilitare la domanda di formazione, famiglie, giovani, imprese, attraverso un coinvolgimento non formale e un forte supporto informativo.

In terzo luogo, ancora, la riforma va sostenuta e promossa con specifiche anticipazioni (esemplari quelle previste nei protocolli di intesa sulla formazione professionale firmato dal MIUR e dalla Regione Lombardia e la Provincia di Trento) e con un monitoraggio e altri dispositivi di accompagnamento che nelle esperienze straniere si sono dimostrate decisive per il cambiamento reale dei sistemi di istruzione e formazione.

Federalismo solidale: la sfida dell'istruzione e della formazione professionale

On. Prof. VALENTINA APREA - Sottosegretario MIUR

L'attuazione dell'articolo 117 della "nuova" costituzione non è per noi, che abbiamo una responsabilità nazionale, *né un lutto né una perdita*.

Non riusciamo a interpretare le nuove competenze assegnate in via esclusiva o concorrente alle Regioni come una diminuzione o una sottrazione dei compiti che ci spettano nella guida del sistema scolastico, che restano ancora fissati dai "principi generali" sul sistema di istruzione.

La nuova Costituzione, pur con i gravi limiti che conosciamo, segna comunque un *passaggio importante*, una tappa nel processo di mutamento della forma di Stato, che sarebbe sbagliato sottovalutare, sia che si ritenga si tratti ancora una un regionalismo rafforzato, sia che vi si ravvisi un federalismo embrionale. L'importante non è la sua qualifica provvisoria, ma il fatto che la svolta sia stata impressa in un cambiamento anche se parziale della Costituzione.

Il nuovo quadro normativo è una occasione storica per dare attuazione alla migliore tradizione italiana, espressa da educatori, riformatori, politici cattolici e liberali, che nella lunga storia della nostra Amministrazione hanno combattuto per liberare le scuole e gli insegnanti dall'ipoteca burocratica e centralistica.

Forse era sufficiente l'art. 33 della Costituzione quando dice che "la Repubblica detta le norme generali sull'Istruzione", ma non è stato rispettato. Oggi ne abbiamo l'obbligo non solo giuridico ma anche etico-morale: restituire la scuola con la sua autonomia organizzativa e didattica rafforzate, alla comunità dei cittadini e ai suoi protagonisti e primi responsabili: gli insegnanti.

Da oggi – non da domani – la nostra azione di governo del sistema di istruzione, dovrà quindi tener presente tre soggetti di pari dignità istituzionale:

- le *Scuole* e le loro associazioni, con l'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e sviluppo definiti dai principi generali dell'art.21 della legge 59 del 1997;
- le *Regioni* e le comunità locali, a cui spettano le competenze esclusive sull'istruzione e la formazione professionale e le competenze

concorrenti, nell'ambito cioè delle "norme" generali, di tutta l'istruzione;

- lo *Stato* come garante dei diritti degli utenti, in termini di controllo, valutazione, indirizzo, e come sede di coordinamento delle politiche regionali che garantiscano una unità non formalistica ma sostanziale del sistema e una comunicazione tra le sue parti.

Né lutto né perdita quindi, ma nuovi soggetti, nuove risorse e nuove sfide nel solco di tutte le esperienze europee di questi ultimi decenni.

Il sistema scolastico italiano, nato alla metà dell'Ottocento (1859), in un secolo e mezzo non ha cambiato i suoi caratteri tipici di sistema centralistico e statale.

In particolare, il sistema statale accentrato, nato da una *interpretazione* molto rigida del modello napoleonico francese, non ha retto all'impatto con lo sviluppo della domanda emersa all'inizio degli anni Settanta, cioè della scolarizzazione di massa, subita *passivamente* dalle strutture amministrative tradizionali senza alcun serio ripensamento dei contenuti, delle regole e dell'organizzazione del vecchio sistema. Così oggi l'Italia si trova ad affrontare *contemporaneamente* sia il problema della diffusione della scolarità in termini quantitativi (*una scuola di tutti*), sia il problema della *qualità* dei risultati (*una buona scuola per tutti*).

Tutte le iniziative del Governo, nel nuovo quadro costituzionale della riscrittura, in particolare dell'art.117, debbono tener conto di questi limiti, che è bene quindi analizzare nei particolari. Essi sono tutti connessi allo sviluppo della scolarizzazione e alle modificazioni qualitative della domanda.

A) La *separazione tra scuola e mercato del lavoro* e, conseguentemente, tra scuola ed economia. È una *separazione* e una *estraneità* che non ha a che fare solo con le regole del mercato, ma con la cultura che da essi provengono, che è quella della *competenza*, dell'*efficienza* e dell'*efficacia*. La scuola, le metodologie, i curricula e i contenuti e che vi si insegnano, sembrano quasi costruiti per incentivare la *fuga* dal lavoro, come se esso fosse una condanna e non la risorsa fondamentale anche nella costruzione dell'identità personale di ciascun giovane cittadino.

La scuola sembra ancora orientata prevalentemente alla continua e indefinita prosecuzione degli studi, fino a livello universitario, con un curriculum tutto teorico, astratto e "generale", che non tiene conto né delle aspettative e dei bisogni dei ragazzi e delle ragazze né delle domande dell'economia. Questo vero e proprio *monopolio* dell'impostazione tradizionale, che inizia fin dai banchi della scuola media, *produce una insostenibile dispersione sia a livello del biennio della secondaria che, soprattutto, all'università*. Senza dire che questa *interpretazione elitaria* della scuola di massa umilia e degrada gli stessi curricula selettivi. D'altra parte, non è possibile

estendere meccanicamente e *uniformemente* a tutta la popolazione giovanile gli obiettivi educativi che sono nati *per una élite selezionata*, senza che questo provochi una pericolosa dequalificazione dell'intero sistema.

Ciò che sta avvenendo.

Così, anche rispetto agli altri sistemi europei, la nostra scuola risulta molto democratica negli accessi (massima apertura) ma rimane ancora ferocemente classista negli esiti: massima selezione in rapporto alle condizioni economiche e familiari degli studenti.

B) La mancanza di un canale, con una sua identità e dignità, di *istruzione e formazione professionale* degno di questo nome. Nonostante la previsione costituzionale, che – non da oggi – assegna alle Regioni la competenza in questo settore, nulla si è fatto per garantire alle politiche regionali la piena disponibilità di uno strumento così prezioso per lo sviluppo dell'economia e della cultura locali.

È venuto quindi meno, proprio quando l'Italia ne avrebbe maggior bisogno, uno *strumento di politica attiva del lavoro* senza del quale non è possibile accompagnare le profonde trasformazioni del sistema economico, produttivo e delle professioni. *Troppi ragazzi e ragazze abbandonano la scuola senza nessuna qualificazione e non trovano altra soluzione che immergersi* (senza alcun orientamento, supporto o servizio di consulenza) *nel mercato delle professioni precarie e dequalificate*.

Anche l'innalzamento dell'obbligo dell'istruzione ha risentito di questa impostazione decisamente "classista", poiché non riconosce a una parte significativa delle giovani generazioni il diritto a percorrere itinerari formativi diversi e alternativi rispetto a quello scolastico tradizionale.

Viene così confermato il difetto cronico del nostro sistema che è quello della *rigidità e uniformità dell'offerta di istruzione*. Tale difetto, meno evidente fino agli anni Sessanta, è diventato oggi un *ostacolo formidabile* poiché il sistema è costretto a rispondere con uniformità alla diversità e alla ricchezza delle domande della popolazione studentesca effettiva e potenziale.

C) La *difficoltà del sistema di dialogare con altri soggetti* che non siano quelli omologati alla cultura amministrativa e alla burocrazia ministeriale. Ciò ha escluso il mondo degli Enti Locali e quello imprenditoriale da un reale dibattito (fatto di iniziative, progetti e decisioni) relativo alla formazione delle giovani generazioni.

Poiché l'unico *imprenditore* formativo viene considerato lo Stato, nessun altro è stato legittimato a investire in questo campo.

Oggi ci troviamo in presenza di un vero e proprio *deficit di progetti*, di una carenza di idee, culture e investimenti in un settore strategico per lo sviluppo del Paese.

Lo Stato italiano, unico in tutta Europa, si è liberato gradualmente di ogni concorrenza dei privati, delle imprese e di altri enti, ma

ha creato un deserto nel quale è impossibile far crescere nuove piante, dato che è stato compromesso per lungo tempo l'elemento vitale della iniziativa delle comunità locali e dei privati intesi come imprenditori di formazione e di educazione.

Nonostante le dichiarazioni di principio, ancora oggi i problemi cruciali rimangono tutti da risolvere ed è quindi necessario un grande impegno di realizzazione, integrazione, correzione del disegno riformatore, che porti alle logiche conseguenze l'analisi dei maggiori limiti del sistema scolastico.

L'occasione dell'applicazione dell'art. 117 della "nuova" Costituzione ci impone di concentrare tutte le energie su questi punti nodali:

- *rompere il monopolio statale del sistema, non solo legittimando, ma promuovendo e sostenendo ogni iniziativa "imprenditoriale" nel settore. Solo in tal modo è possibile garantire che la domanda di formazione e istruzione ritrovi un suo valido interlocutore in modalità, forme, sedi e programmi diversificati. I paesi più democratici dal punto di vista dell'istruzione, che cioè garantiscono a tutti il massimo delle opportunità di crescita culturale e professionale, sono quelli in cui vige una maggiore diversificazione dell'offerta, sia dal punto di vista istituzionale (stato, enti locali, privati, associazionismo, cooperative, ecc.) sia dal punto di vista della pluralità dei percorsi curricolari;*
- *assegnare allo Stato (cioè al Ministero) la funzione strategica, che deve riguardare esclusivamente:*
 - a) *la valutazione (tramite un organismo autonomo e indipendente);*
 - b) *la definizione dei principi generali di sviluppo del sistema;*
 - c) *il coordinamento delle politiche regionali;*
 - d) *la distribuzione perequativa delle risorse.*

Lo Stato, il Ministero, diventa la sede in cui le Regioni da una parte negoziano e gestiscono con gradualità il trasferimento delle nuove competenze loro assegnate e coordinano le loro politiche sull'istruzione.

E ciò si può fare a una sola condizione, che non va sottaciuta o dissimulata: il trasferimento delle competenze "esclusive" o concorrenti dalle Regioni, nel quadro dei principi generali fissati dallo Stato, non può essere separato da un progressivo impegno delle Regioni nella gestione del personale. Se non altro perché il 95% delle risorse finanziarie riguarda le retribuzioni.

Non esiste politica scolastica degna di questo nome se non si ha anche e contemporaneamente una chiara politica della gestione del personale. Ogni altra scelta dettata da volontà di decentramento con caratteri più o meno federalistici, diventerebbe una illusione e soffrirebbe di strabismo.

Un settore ad alto contenuto professionale come la scuola non può essere gestito senza la possibilità di utilizzare lo strumento della gestione effettiva del personale.

Pertanto, ogni sforzo dovrà essere concentrato nel trasferimento “competente” di prerogative gestionali e amministrative, oltre che didattiche, alle scuole autonome, ed anche agli enti locali.

In questa fase di passaggio bisogna avere particolare attenzione nel potenziare tutti gli strumenti di supporto alla transizione:

- vanno potenziati tutti gli organismi “tecnici” di sostegno all’autonomia, in particolare tutti quelli che si riferiscono alla formazione del personale, all’orientamento (per cui è indispensabile una legge apposita), alla ricerca didattica, ecc.;
- *le Regioni debbono assumere un ruolo centrale nella distribuzione dell’offerta formativa ed anche nella gestione del canale di formazione professionale e di educazione permanente, senza alcuna interferenza statale, che non sia il coordinamento delle politiche regionali.* Questo “canale” di istruzione non deve essere né integrativo né aggiuntivo a quello tradizionale, ma avere una sua dignità di percorso finalizzato all’inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro e delle professioni. Ad esso, in particolare, va garantito il massimo sviluppo fino ai più alti livelli delle qualifiche;
- alle scuole va assegnata una *ampia e reale autonomia* organizzativa, in stretta relazione con il decentramento e la responsabilità dovuta all’istituzione di un servizio di valutazione, in termini di definizione dei percorsi e dei curricoli (*compresa l’assegnazione delle ore di insegnamento riservate alle varie materie o aree disciplinari*), fatta salva l’indicazione di *standard* nazionali generali;
- vanno individuate *nuove sedi di coordinamento* tra i vari soggetti responsabili, fuori dalla tradizione degli Organi collegiali territoriali.

Non si tratta di cancellare il lavoro fatto in questi anni dal Parlamento, ma di dargli una *direzione veramente innovativa* che liberi le potenzialità professionali e culturali degli insegnanti e della società italiana e li riconcili con il loro compito che resta profondamente legato alle comunità locali, in modo da garantire a tutti non solo la *frequenza* della scuola, ma anche il *senso* di stare a scuola per il proprio progetto di vita e di lavoro.

Il nostro primo ministro dell’Istruzione Francesco De Sanctis ci indica la via: «È sempre un progresso quando i problemi fioriscono nelle stesse mani dove cominciano, senza bisogno di tanti controlli e controlli di controlli».

E queste “mani” sono le scuole e la comunità locale, compresa la famiglia e le istituzioni locali.



Principi guida del rinnovamento della formazione

PASQUALE VIESPOLI

Sottosegretario Ministero del Lavoro e Politiche Sociali

1. Il sistema formativo del nostro Paese è da qualche tempo oggetto di una incessante opera di revisione, che può essere considerata (non senza qualche accezione critica del termine) alla stregua di un cantiere aperto. Le riforme curate dagli Esecutivi succedutisi nella scorsa legislatura non possono davvero essere considerate del tutto soddisfacenti, pervase come sono da una logica di modernizzazione talora fine a se stessa che ha spesso trascurato le ragioni delle famiglie, del mondo delle imprese, degli operatori stessi del sistema educativo. Il Governo in carica ha ritenuto di non potersi o doversi sottrarre all'impegno di una nuova regolazione della materia, con l'obiettivo di una duplice innovazione di metodo: da un canto il relativo ridimensionamento (non già l'accantonamento assoluto) delle prassi di concertazione con gli attori delle relazioni sindacali, prassi anche in questo campo assimilabili spesso ai rituali poco efficaci di cui al Libro Bianco sul mercato del lavoro del nostro Ministero; e dall'altro l'allargamento del confronto ad altri soggetti – *stakeholders* e sistemi di rappresentanza – la cui rilevanza sembra nei fatti essere stata misconosciuta dai precedenti esercizi di riforma. L'attenzione rivolta al ricco ed articolato universo dell'educazione cattolica, i segnali di apertura al privato sociale, la stessa iniziativa seminariale di oggi sono testimonianze di questo diverso rapporto, che va rivendicato quale scelta utile e, prima ancora, scelta consapevole, convinta del decisore politico.

2. Nel merito pare opportuno sottolineare quali siano taluni criteri ispiratori degli orientamenti proposti: in una parola, i punti non derogabili. Al centro della nostra riflessione c'è e ci deve essere il concetto di *persona*, nella sua piena complessità ed integrità: se si dimentica questo profilo, tutti gli sforzi corrono il rischio di tradursi in prove astratte, se non dannose, di ingegneria istituzionale. Ma la riflessione e l'azione sulle questioni della formazione non possono che partire dalla dimensione della persona e dalla giusta considerazione della ricchezza di questa dimensione. Non è affatto casuale che l'articolato normativo su istruzione e formazione professionale licenziato nel marzo scorso dal Consiglio dei Ministri letteralmente si aprisse enfatizzando 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». E la formazione integrale della persona postula una riflessione unitaria, o meglio un approccio solistico, da cui non sono disgiunti né la *dimensione etica* né il senso della *comunità*. Anche qui conviene ricordare che nel testo di legge prima citato si annoveravano tra i criteri direttivi dei decreti prossimi venturi (e quindi con il rango di principi ispiratori dell'azione di regolamentazione, cfr. art. 2 comma 1) «*la formazione spirituale e morale, lo sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, alla comunità nazionale ed alla civiltà europea*».

3. Un punto che conviene ancora sottolineare è lo sforzo necessario per assicurare effettivamente pari dignità culturale ai diversi percorsi del ciclo secondario. L'impegno che qui viene in causa non andrebbe in verità circoscritto alla sola attività di regolamentazione. Infatti si tratta di intervenire anche a favore di una evoluzione di quella che potrebbe chiamarsi la rappresentazione sociale della formazione professionale (specialmente nel Mezzogiorno questo segmento sembra esercitare scarsa attrattività nei confronti tanto dell'operatore-famiglia quanto dell'operatore-impresa, e quindi finisce con l'essere considerato una scelta residuale o di risulta, laddove potrebbe/dovrebbe proporsi a molti giovani come opportunità utile). Si tratta pure di ragionare in termini non conflittuali di sussidiarietà verticale e del nuovo assetto dei pubblici poteri in materia. Il Ministero del Lavoro già nel succitato Libro Bianco (e peraltro con riferimento esplicito ad una materia tradizionalmente più 'interna' al potere centrale quale la tutela del lavoro) fece una scelta schietta e convinta di confronto orientato alla collaborazione con le Regioni, e così si intende procedere per il nuovo sistema di formazione professionale. Però dal punto di vista del decisore politico che ha chiaro l'obiettivo dell'occupabilità a cui ci richiama l'Europa, deve riconoscersi che l'esercizio materiale da parte di Regioni e Province delle *leve congiunte* della formazione, dell'orientamento e del collocamento è quanto meno passibile di ampi margini di miglioramento. L'intreccio tra politiche dell'istruzione, della formazione professionale e dell'impiegabilità – che era la *ratio* centrale del decreto legislativo n. 469/97 – non sembra pienamente valorizzato sul territorio: e questo è un dato da valutare con attenzione.

4. Infine, va richiamato il valore attribuito dai nuovi orientamenti all'alternanza scuola-lavoro. Si intende certamente sottolineare la valenza (educativa, orientativa e professionalizzante in-

sieme) dell'impatto del soggetto in formazione con i contesti di lavoro e le realtà dell'organizzazione aziendale. Si intende contemporaneamente fortificare il profilo preesistente del tirocinio, lavorando tanto sull'assistenza tutoriale quanto sulla facilitazione della fattibilità degli interventi per le imprese, e pertanto avendo presenti gli interessi dello *stagiaire* come quelli della struttura ospitante: e il tramite naturale deve essere l'istituzione scolastica e formativa, e la sua consapevole assunzione di *responsabilità* rispetto alla coerenza con il progetto educativo generale. Per queste linee passa l'eventualità che la modalità dell'alternanza scuola-lavoro evolva dalle pur interessanti sperimentazioni oggi rinvenibili sul territorio ad una dimensione di sistema consolidato ed affidabile.



e proposte di riforma tra integrazione e competizione

Prof. GIOVANNI MANZINI - Senato della Repubblica

Come era naturale il dibattito sulla riforma della scuola s'incentra ancora una volta su quello che da sempre ne costituisce il cuore: il rapporto tra scuola e formazione professionale.

Contrariamente a quello che superficialmente l'opinione pubblica ritiene, questo contrasto non si riferisce affatto a una semplice questione organizzativa e ancor meno a una distinzione necessaria tra i ragazzi più dotati e quelli più in difficoltà. La questione racchiude in sé una diversa idea di sistema e un diverso approccio al problema dell'apprendimento. È la funzione stessa della scuola ad essere messa in campo. Da un lato c'è chi ritiene che il sistema di apprendimento debba essere finalizzato a realizzare l'unità della persona, l'unità del sapere, l'integrazione della società. Dall'altro lato c'è, invece, chi pensa che il sistema debba innanzitutto garantire la qualità reale della formazione.

Per mezzo secolo nell'Italia repubblicana, in virtù di una visione "sociale" e inclusiva sia della cultura cattolica sia di quella marxista, è prevalsa la prima tesi per cui la scuola ha perseguito unitariamente e inscindibilmente l'integrazione sociale e la crescita della cultura della nazione. Si spiegano così l'innalzamento dell'obbligo scolastico prima a 14 anni (1962) poi a 15 anni (2000) e l'integrazione di tutte le diversità, compresa (primi in Europa) quella dell'handicap. Quando però, nel corso dell'ultimo decennio, la società dell'informazione, della conoscenza, della comunicazione e della globalizzazione hanno evidenziato in maniera pressante l'esigenza di assicurare maggiormente la qualità reale della formazione, la necessità di una riforma profonda è divenuta improcrastinabile. Sapere e saper fare, conoscenza e competenza sono diventati un *unicum* che ha cominciato a mettere in crisi sia la scuola sia il sistema della formazione professionale tradizionalmente intesi.

In particolare i due sottosistemi, quello scolastico e quello della formazione professionale, si sono trovati a tentare di risolvere due opposti problemi: da un lato come rendere la scuola più capace di rispondere alla forte esigenza di adeguamento della formazione scolastica alla nuova società complessa e dall'altro salvaguardare ed aumentare l'integrazione sociale. Due sono state ad oggi le risposte: l'integrazione da un lato e la competizione dall'altro. Il centro sinistra nella passata legislatura ha indicato come soluzione l'integrazione tra scuola e formazione ma poi, in concreto, ha mantenuto la primazia della scuola, almeno fino a 15 anni, con l'aggravante di avere anticipato l'innalzamento dell'obbligo scolastico (legge 9/99) rispetto alla

riforma complessiva (legge 30/2000). Il centro destra, con il disegno di legge delega della Moratti, ha invece scelto la strada del doppio canale precoce e quindi della competizione. Ambedue le proposte, pur cercando una soluzione nuova, tuttavia restano troppo ancorate alle rispettive antiche impostazioni culturali, l'integrazione sociale e la qualificazione professionale, al punto da ricercare, ciascuna in modo autonomo, di inserire nel proprio percorso elementi curriculari propri dell'altro sottosistema per cui si profila il rischio di avere una scuola "professionalizzata" e una formazione professionale liceizzata.

A complicare il problema è intervenuta la nuova legge costituzionale che detta nuove regole proprio sul tema del rapporto tra istruzione e formazione professionale. In particolare la nuova norma costituzionale riconosce competenza esclusiva allo stato centrale in materia di indirizzi generali, di ordinamenti e di controllo nel settore dell'istruzione, competenza esclusiva alle regioni in materia di istruzione e formazione professionale e competenza concorrente su materie di comune interesse. In attesa che il governo e i costituzionalisti chiariscano i diversi ambiti d'intervento, appare comunque che i due sottosistemi concorrono a parità di condizioni al processo di apprendimento dei ragazzi e che, di conseguenza, sono obbligati a interagire e a cooperare. Si tratta quindi di individuare i percorsi più idonei al conseguimento del successo formativo di tutti e di ciascuno. Solo così si può raggiungere una migliore qualità senza sacrificare l'integrazione sociale.

Purtroppo il dibattito in corso in questi giorni al Senato continua ad essere caratterizzato dalle vecchie logiche: da un lato il governo e la sua maggioranza di centro destra propongono il doppio canale secco a partire già dai tredici anni, dall'altro il centro sinistra resta arroccato all'obbligo scolastico fino a quindici anni. Nel caso del centro destra appare chiaro che si privilegia la selezione precoce; nel centrosinistra si conferma che i due sistemi sono uno di serie A (la scuola) e uno di serie B (l'istruzione e formazione professionale). La cosa più curiosa è che in ambedue i casi, di fronte a serie preoccupazioni, si fa ricorso all'orientamento come strumento di correzione ben sapendo che l'unica forma efficace di orientamento è solo quella della esperienza concreta.

E non si comprende come non si vada alla ricerca di forme nuove integrate nelle quali i ragazzi che escono dalla scuola media possano sperimentare, per un periodo di uno-due anni, percorsi caratterizzati da contenuti e da metodologie proprie sia del sistema scolastico sia di quello della formazione professionale. In questo senso va letto l'emendamento n. 2.201 a firma della Sen. Toia della Margherita. Non vorrei che, sull'altare della loro autonomia giusta e sacrosanta, la scuola e la formazione professionale continuassero a dare delle risposte che già hanno dimostrato negli anni la loro inefficacia.

Quello che viviamo è un tempo in cui oltre al coraggio è necessaria anche la generosità, specialmente quando si tratta di educazione, di istruzione e di formazione.



avoro e formazione tra passato e futuro

Prof. CARLO DELL'ARINGA - ISFOL

Negli ultimi 15 anni le tendenze al mutamento manifestatesi nella scuola italiana, e in particolare nel macrosettore dell'istruzione tecnica e professionale, sono state caratterizzate dalla ricerca di nuovi assetti curriculari, ricerca volta a recepire nei modi possibili – in assenza di una riforma generale dell'istruzione secondaria – l'esigenza di far meglio corrispondere l'offerta formativa ai tratti tipici della nuova domanda di professionalità proveniente dal mondo della produzione e del lavoro, largamente influenzata dall'avvento delle nuove tecnologie e dei nuovi modelli di organizzazione del lavoro.

L'attuale stagione vede la diffusione negli ambiti di lavoro di una pluralità di modelli organizzativi. Nelle imprese medio-grandi si nota prevalentemente il superamento del modello tayloristico, centrato sulla iperspecializzazione delle mansioni, sostituito tendenzialmente da nuovi modelli organizzativi fondati sulla flessibilità e sulla polivalenza. Nelle imprese familiari con piccole e piccolissime dimensioni – la tipologia di impresa indubbiamente più diffusa nel nostro paese – si presentano modelli diversi comprendenti l'artigianato fondato sui mestieri, organizzazioni tayloristiche, modalità organizzative nuove ad alta intensità di competenza e di polivalenza. In generale, la domanda emergente dal mondo delle imprese considera indispensabile la competenza tecnica, ma punta ad aggiungere a questa un'area di nuovi saperi di tipo informatico, linguistico ed organizzativo. Oltre a ciò viene posta crescente attenzione nei confronti di una cultura del lavoro concepita come dotazione individuale di capacità come pure a virtù proprie della persona quali la curiosità, l'autonomia, la responsabilità, il lavoro cooperativo, la creatività.

In risposta a tali esigenze, sia pure partendo da storie e da assetti curriculari assai diversi, sia il mondo dell'istruzione tecnica che quello dell'istruzione professionale si sono mossi, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, lungo direttrici convergenti: i "progetti assistiti" dell'istruzione tecnica hanno in varia misura ridotto gli aspetti specialistici che caratterizzavano i programmi di molti indirizzi "tradizionali", mentre il "Progetto 92" ha accresciuto la dimensione culturale dei corsi dell'istruzione professionale di Stato, sfoltendo drasticamente gli oltre 150 indirizzi precedentemente previsti. Una certa diffusione, tra gli istituti tecnici (esclusi gli indirizzi industriali),

l'ha avuta anche il progetto Brocca, che accentuava ulteriormente la valenza generalistica della formazione tecnica.

Al di là degli aspetti curricolari, diverse sono le aspettative degli studenti e delle loro famiglie: studi di durata medio-lunga ed inserimento lavorativo di livello intermedio per i tecnici, studi di durata limitata, a carattere più pratico e con inserimento lavorativo in ruoli prevalentemente esecutivi per i professionali.

Da quest'ultimo punto di vista, quello delle aspettative, può essere piuttosto ravvisata una certa affinità tra l'istruzione professionale di Stato ed il sistema regionale della formazione professionale di base (o iniziale), rivolta agli studenti che escono dalla scuola dell'obbligo e che mira a fornire agli allievi competenze di base e trasversali oltre che tecnico-professionali.

Il versante dell'offerta di percorsi professionalizzanti non si è sviluppato, negli ultimi venti anni, in modo organico, e non ha potuto acquisire quei caratteri di consistenza formativa e di rilevanza sociale che lo avrebbero accreditato come una alternativa di pari dignità rispetto ai percorsi scolastici. Tuttavia, dopo un lungo periodo nel quale le attività di formazione di base (o iniziali) avevano perso centralità e consistenza, anche per la perdurante mancanza di forti standard di riferimento, sia di risultato che di percorso, con la normativa sull'obbligo formativo è stato avviato un processo che tende a recuperare, riqualificandolo opportunamente questo canale formativo.

Infatti, la legge che ha innalzato l'obbligo di istruzione e formazione fino ai diciotto anni ha (ulteriormente) evidenziato la necessità di riorganizzare e rilanciare, in termini strategici, l'offerta di percorsi di formazione professionale iniziale che siano dotati di un impianto strutturale che assicuri loro stabilità, gradualità, continuità, apertura verso la formazione tecnica superiore e continua.

Il Rapporto di monitoraggio sullo stato di attuazione dell'Obbligo formativo predisposto dall'Isfol mette in evidenza come praticamente tutte le Regioni stiano recependo l'Accordo Stato-Regione del febbraio del 2000, che stabiliva le nuove caratteristiche fondanti della formazione di base.

In tale quadro, i percorsi di formazione professionale che si intendono realizzare dovranno presentare una natura pedagogica, una finalità professionalizzante in riferimento alle figure professionali richieste dal mondo economico, un'identità curricolare e una fisionomia istituzionale.

In particolare, appare essenziale – specie per l'obbligo formativo – riferirsi ai principi assegnati ai responsabili dell'educazione dei minori, i cui diritti di formazione sono sanciti da documenti nazionali e internazionali, tra cui:

- la Costituzione della Repubblica italiana;
- la Dichiarazione dei diritti dell'uomo, del fanciullo, dei minori;

- i documenti UNESCO;
- il Rapporto Delors dell'Unione Europea.

La prospettiva di fondo che se ne ricava indica la necessità di dotare i minori di conoscenze, ma anche competenze e disposizioni interne stabili e profonde. Tale idea è arricchita dalla dimensione sociale del processo formativo che è visto in funzione dei diritti soggettivi ed irrinunciabili del cittadino.

In tale prospettiva, quattro appaiono le scelte di fondo:

- formare alla cittadinanza,
- concepire l'orientamento come dimensione fondamentale della formazione,
- promuovere competenze comunicative e relazionali,
- essere protagonisti della propria competenza.

Sulla base di queste premesse emerge che i curricoli dei percorsi professionali dovrebbero possedere i seguenti elementi distintivi:

- una forte integrazione tra le dimensioni del sapere, saper fare e saper essere. In tal modo si potrà ottenere circolarità tra pratica e teoria, poiché ogni attività operativa si coniuga sempre con un'attività di riflessione sui significati dell'agire, mentre ogni sapere teorico dovrà trovare continuo collegamento ed applicazione in azioni concrete. Ciò in una prospettiva di formazione integrale ed unitaria della persona, comprese quindi le capacità personali quali la consapevolezza di sé, la comunicazione e la relazione con gli altri, la disposizione all'autonomia, alla responsabilità ed alla soluzione dei problemi, il rispetto delle regole organizzative, la disposizione ad apprendere dall'esperienza. La verifica della teoria attraverso l'esperienza pratica e la capacità dell'applicazione dell'insegnamento pratico anche ad altri contesti sono il necessario presupposto per favorire una attitudine al cambiamento ed una polivalenza naturale, anche all'interno di percorsi molto specialistici;
- una metodologia di interazione ed integrazione tra percorsi tramite la possibilità di riconoscimento dei crediti per il passaggio da un indirizzo di studio ad un altro, anche sulla base delle conoscenze e delle competenze certificate; il passaggio è favorito da *passerelle*, che dovrebbero essere previste sia in orizzontale che in verticale, ed essere automatiche nel caso di passaggi coerenti con l'indirizzo di studi seguito, mentre dovrebbero essere sostenute da moduli integrativi nel caso di passaggi tra indirizzi meno vicini tra loro; *a nessun percorso, anche a quelli svolti all'interno dell'Apprendistato, dovrebbe essere preclusa la possibilità di un passaggio ad altri sia in orizzontale che in verticale*;
- la coniugazione tra la stabilità, che si rende necessaria per la costruzione di un sistema che presenta un'offerta riconoscibile e dotata di spessore, e la flessibilità, a sua volta necessaria per

l'allestimento di un'offerta che si lega all'evoluzione della domanda e dei bisogni dei giovani e del mondo del lavoro; la capacità di progettazione dei percorsi, caratteristica della formazione professionale, dovrebbe aiutare a garantire il rispetto di questa condizione;

- la coprogettazione tra Stato e Regione, a livello centrale, delle aree professionali, della quota nazionale dei curricula e degli standard di competenza richiesti per il rilascio delle certificazioni e dei diplomi; tale progettazione deve tener conto delle indagini sui fabbisogni svolte dagli organismi bilaterali, da Excelsior e da altri organismi, a livello nazionale e regionale;
- la definizione a livello regionale dei percorsi formativi-specifici nel quadro delle aree professionali e dei profili d'uscita individuati centralmente, costituiti dall'integrazione della formazione generale con le attività tecnico-professionali e di tirocinio.



oteri e competenze nel nuovo sistema di istruzione e formazione professionale

Dott. MARINO BASSI - Regione Lombardia

Per inquadrare correttamente l'attuale percorso di riforma nel tumultuoso avvicinarsi di innovazione normative degli ultimi anni, va innanzitutto rimarcato che le prospettive di sviluppo della formazione professionale alla luce del progetto di riforma all'esame del Parlamento si collocano per la prima volta dentro un quadro di innovazione complessivo ed organico.

Questa prospettiva merita di essere evidenziata, in quanto l'ipotesi di riforma non si limita a tenere in qualche modo presenti i diversi canali formativi, come avvenuto in altre circostanze negli ultimi anni, ma esprime la volontà di dare una significativa enfasi agli obiettivi strategici complessivi e comuni ai diversi sistemi di istruzione e di formazione e di informare a tali finalità le differenti ipotesi di innovazione e di cambiamento.

È evidente che, proprio grazie a questa impostazione di metodo, la proposta di riforma non sconta una delle più negative carenze del passato: quella di procedere ad innovare i sistemi educativo e formativo per interventi legislativi successivi e stratificati, spesso realizzati senza un consapevole disegno consequenziale e strategico, influenzati da logiche e preoccupazione spesso estranee fra loro. Il caso relativo all'introduzione del nuovo obbligo scolastico (L. 9/99) e della connessa riforma dei cicli scolastici e quello dell'istituzione dell'obbligo formativo sono un esempio evidente di tutto questo.

Fatta questa prima osservazione, provo ad evidenziare quali sono i nodi del processo di riforma che più di altri richiedono agli enti di governo regionali una forte azione di cambiamento e di innovazione.

1. Ruolo delle Regioni

Innanzitutto occorre osservare che, dal punto di vista della quotidiana prassi amministrativa e di governo, il punto di osservazione delle Regioni ed il loro ruolo nell'assetto istituzionale non sono stati significativamente modificati dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Già negli ultimi anni si è sperimentata una pra-

tica istituzionale ed un sistema di relazioni che ha fortemente coinvolto le Regioni ed il loro ambito di coordinamento in un percorso di sviluppo della formazione professionale, in un'evidente e fruttuosa volontà di collaborazione con il livello nazionale.

L'inversione di tendenza rispetto ai due decenni precedenti è stata avviata con la Legge 196/1997 e si è caratterizzata per un più forte protagonismo del governo nazionale nella determinazione delle linee di riforma della formazione professionale.

Il Titolo V riformato colloca l'istruzione e la formazione professionale nell'ambito delle competenze esclusive delle Regioni, ma riserva alla normativa statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni civili e sociali, entro le quali sembra opportuno, in linea di principio, collocare il diritto a prestazioni formative adeguate. Il sistema di relazioni praticato negli ultimi anni dovrebbe favorire uno sviluppo del rapporto Stato-Regioni anche in questo quadro.

Certo, la dialettica fra il livello territoriale e quello nazionale dovrà in qualche modo affrontare proprio il nodo del rapporto fra i livelli essenziali dei diritti sociali, validi per tutto il territorio nazionale e le competenze regionali in materia di istruzione e formazione professionale, competenze esclusive in ordine alla definizione dei contenuti, delle linee di sviluppo, dell'organizzazione dell'offerta formativa, dell'architettura del sistema, della rispondenza dell'offerta agli standard formativi. Non è escluso che avvalendosi di tale competenza, le Regioni possano prevedere la spendibilità dei titoli regionali a livello nazionale nell'ambito di accordi interregionali di mutuo riconoscimento.

Non si percepisce ad oggi, nella pratica, una tendenza centrifuga delle Regioni. È forte la consapevolezza che il sistema formativo territoriale trova il suo punto di forza nell'essere organicamente inserito in un sistema di relazioni e di nessi di livello nazionale ed internazionale. Ma c'è anche una significativa consapevolezza che il riferimento territoriale dei processi di programmazione e di organizzazione dell'offerta formativa rende i sistemi locali competitivi proprio in quel contesto più ampio.

Si tratta di individuare le più adeguate modalità e di stringere una forte alleanza istituzionale capace di riconoscere sia i diversi ruoli che le diverse ipotesi di sviluppo.

La diversa distribuzione delle competenze tra sistema dell'Istruzione da una parte e sistema dell'Istruzione e della Formazione Professionale dall'altra presuppone evidentemente la diversa natura dell'offerta formativa ed educativa assicurata dai due sistemi.

Notiamo innanzitutto che viene confermato il forte spostamento verso la competenza regionale del sistema dell'Istruzione e

della Formazione Professionale. Viene perciò confermato il maggior ruolo strategico del territorio all'interno di questo canale, proprio al livello delle responsabilità di governo e non solo in ordine alle relazioni territoriali dei singoli istituti.

In questo ambito va letta una delle più diffuse osservazioni mosse già a partire dalle prime discussioni verso l'ipotesi di riforma del Ministro Moratti: quella di prevedere una spinta verso una sorta di scolasticizzazione dei percorsi di formazione professionale. Osservazione che è stata tenuta nella dovuta considerazione in sede di elaborazione dell'articolato di delega, che nella sua parte relativa al canale della FP disegna un quadro in grado di assicurare sviluppi più articolati.

Ma quali sono le linee che possono disegnare un'idea della Formazione Professionale che ne valorizzi la specificità rispetto al canale formativo dell'istruzione?

Innanzitutto va ribadita la valenza dei percorsi di Formazione Professionale come ambiti formativi ed educativi completi, in grado di assicurare all'allievo uno sviluppo adeguato della sua personalità.

In secondo luogo occorre sottolineare gli elementi più significativi della sua specificità:

1. flessibilità organizzativa;
2. capacità di reazione e di adattamento;
3. maggiore personalizzazione dei percorsi;
4. prevalenza della domanda rispetto all'offerta di formazione.

Sinteticamente, possiamo sostenere che il canale della Formazione Professionale si caratterizza per una più forte diversificazione interna dell'offerta formativa, sia in termini di contenuti e di curricula che in termini di moduli formativi e di organizzazione scolastica, una caratteristica che il sistema dell'istruzione presenta in misura limitata.

3. Qualità: accreditamento e standard formativi

La capacità del sistema della Formazione Professionale di rispondere a quanto viene ad esso richiesto nella prospettiva della riforma trova un'occasione unica nella spinta verso la qualità delle prestazioni formative, che, a partire dalla Legge 196/1997, ha visto positivamente coinvolti tutti gli attori.

La determinazione degli standard minimi, o meglio dei requisiti minimi in grado di assicurare la "qualità" di un soggetto o di un servizio formativo è quanto oggi è richiesto ad una seria responsabilità di governo, a qualunque livello si collochi.

Tali requisiti devono riguardare da un lato la "qualità" dei produttori di formazione, i quali ricevono risorse pubbliche e di queste devono rendere conto. Questo problema riguarda il delicato proces-

so di “accreditamento” delle strutture: queste devono garantire standard minimi di efficienza e di efficacia. L'altro aspetto riguarda la qualità del prodotto. Questo implica innanzi tutto che il sistema delle qualifiche, dei titoli, dei crediti formativi vada regolato: i contenuti della formazione devono rispettare certi standard minimi per essere riconosciuti e soprattutto per essere “apprezzati” da chi li deve utilizzare.

In ordine all'accreditamento va ricordato il processo già avviato da parte delle Regioni italiane, finalizzato alla messa a regime del nuovo modello di accesso al sistema della Formazione Professionale, che rappresenta il definitivo superamento della Legge 845/1978, ma che deve proprio per questo assicurare il consolidamento delle numerose esperienze e buone prassi rese possibili e sostenute da quel modello.

Per quanto riguarda la qualità dei percorsi formativi occorre con urgenza avviare la costruzione di un sistema di crediti formativi e di certificazioni delle competenze reciprocamente riconosciute da scuola, università, formazione professionale e mondo del lavoro: solo nella capacità di fornire competenze realmente accettate e spendibili, oltre e a prescindere dal loro valore legale, si misura un reale indicatore della qualità delle prestazioni formative che ne sono alla base.

In questo percorso occorre identificare un sistema di riconoscimento delle competenze intese come l'insieme strutturato di conoscenze e di abilità – di norma riferibili a specifiche figure professionali – acquisibili attraverso percorsi di istruzione e formazione professionale, e/o esperienze lavorative, e/o autoformazione.

In tal modo diventa possibile creare i presupposti per la capitalizzazione, da parte degli individui, delle competenze acquisite nel proprio percorso formativo e professionale, in una logica di crediti assimilabili a “tasselli” che concorrono a comporre la competenza complessiva di un soggetto e viene così consolidata e resa “sistema” quella flessibilità organizzativa e quella capacità di adattamento alla domanda che sono caratteristiche della Formazione Professionale troppo spesso lasciate senza quadro di riferimento.

Il sistema così evoluto mette in grado il soggetto deputato alla organizzazione dell'offerta formativa di promuovere e favorire flessibilità, modularizzazione e personalizzazione dei percorsi formativi individuali in un sistema di crediti formativi, affiancando all'offerta di corsi lunghi sequenziali la possibilità di accedere a moduli brevi, integrati e dilazionabili.

Diventa a questo punto chiara la ragione che ha mosso la Regione Lombardia a promuovere con decisione un accordo con i Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro per la realizzazione di una larga azione di sperimentazione nel canale della Formazione Professionale.

Il disegno di riforma prevede che, tramite uno o più decreti legislativi vengano stabilite le norme generali in materia di istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni in materia di Formazione Professionale. La sperimentazione intende offrire un significativo campo di indagine e di riflessione per un adeguato sviluppo del processo di riforma del sistema formativo.

Si tratta di individuare e predisporre modelli e percorsi di innovazione didattica, metodologica, organizzativa che realizzino forme d'interazione e di integrazione tra i sistemi e valorizzino la capacità di progettazione dei soggetti coinvolti.

Ovviamente tali interventi devono concretizzarsi in piani didattici e formativi che consentano l'assolvimento dell'obbligo scolastico e al tempo stesso il conseguimento degli obiettivi relativi all'acquisizione di conoscenze, capacità, abilità e competenze di base proprie della Formazione Professionale.

La sperimentazione riguarderà in particolare i giovani che non hanno ancora assolto all'obbligo scolastico e che abbiano manifestato un orientamento verso percorsi professionalizzanti, attraverso intese tra le istituzioni scolastiche interessate e i centri di formazione professionale riconosciuti, secondo le linee stabilite da un protocollo d'intesa fra le istituzioni coinvolte.

Perché la sperimentazione possa essere realmente utile ai diversi soggetti che ne prenderanno parte, è necessario spingere per una reale innovazione che permetta di osservare tutti i percorsi e i cambiamenti resi possibili dal disegno di riforma dal punto di vista organizzativo, finanziario, pedagogico-didattico, delle politiche del personale, dell'impatto sul sistema di accreditamento, ecc.

Proprio per questo verranno realizzate azioni che permettano prioritariamente di sperimentare percorsi triennali di qualifica ed eventuali successivi percorsi collocati in un organico processo di sviluppo nella formazione professionale superiore, di ridefinire gli aspetti teorici e pratici dell'orientamento, finalizzato alla valorizzazione dei processi di scelta dello studente in ingresso ed in uscita dei percorsi, di esplicitare ipotesi di localizzazione delle sedi formative e di modelli di programmazione degli interventi che tengano conto delle strutture e delle offerte formative presenti a livello territoriale.

Il tutto sarà realizzato attraverso la reciproca messa a disposizione di sedi, attrezzature e servizi, nonché una programmazione congiunta di progetti in alternanza scuola-lavoro finalizzati ad un'offerta personalizzata.



a proposta di FORMA

Dott. EMILIO GANDINI - Presidente di FORMA

La vera grande novità, l'elemento significativamente importante contenuto nella proposta di legge delega presentata dal Governo al Parlamento in materia di istruzione e formazione professionale è la nascita del doppio canale: quello della formazione accanto all'istruzione.

FORMA ha già manifestato il proprio convincimento che il doppio canale sia una buona scelta a quattro condizioni:

- 1 – che vi sia pari dignità tra i due canali;
- 2 – che la scelta dello studente sia reversibile e che sia garantito, anche per il canale formativo, l'accesso all'Università;
- 3 – che sia chiaro e coerente il rapporto tra Stato e Regioni considerando che questa materia è costituzionalmente sotto la responsabilità delle Regioni;
- 4 – che vi sia una effettiva pluralità di attori erogatori del servizio.

La vera sfida della riforma è quindi saper creare un canale formativo che non obblighi tutti a "liceizzarsi", ma che offra una vera alternativa ai ragazzi e alle famiglie. Un canale che sia in grado di rendere veramente "plurale" l'offerta del servizio pubblico ed eviti di produrre circa il 30% di abbandoni dalla scuola secondaria, come oggi avviene nei primi due anni di istruzione superiore.

1. Lo scenario di riferimento

Il problema più rilevante è dare sistematicità ad un impianto che in questi anni è cresciuto più per aggiustamenti settoriali che in base ad un vero e proprio progetto organico e unitario.

Si è di fatto creato un vuoto al centro del sistema: da una parte la formazione regionale breve, molto orientata all'operatività, che concede scarse possibilità reali di proseguire il percorso formativo; dall'altra una istruzione professionale proiettata in una dimensione sempre più liceizzata, con i conseguenti rischi di abbandono dei ragazzi e di scollamento con la domanda del mondo del lavoro.

Oggi in Italia, pur nella complessità e fragilità di questo scenario, il sistema della Formazione Professionale presenta una propria autonomia culturale e progettuale e, al tempo stesso, si inserisce nel contesto delle politiche attive del lavoro, ossia di quell'insieme di interventi tesi a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Essa collega quindi una dimensione educativa e personalistica con una funzione di servizio allo sviluppo economico. Così intesa, può essere collocata a giusto titolo come una componente del

pacchetto dei diritti di cittadinanza: giacché nessuno stato sociale può oggi promettere credibilmente di garantire a tutti i cittadini l'occupazione, diventa decisivo l'impegno nel fornire e aggiornare le competenze professionali necessarie per trovare, conservare ed eventualmente ritrovare un'occupazione.

In Europa, la formazione professionale è riconosciuta come parte legittima e non sussidiaria dell'offerta formativa complessiva, e come tale ha pari dignità rispetto a quella scolastica. Tale condizione genera un ampliamento reale del diritto alla formazione dei cittadini, inteso come diritto al "successo formativo" da perseguire mediante proposte diversificate e non attraverso uniformità di percorsi, programmi, contenuti o strutture.

Da qui bisogna partire per ribadire un nostro profondo convincimento: ogni riordino del sistema educativo italiano di istruzione e di formazione deve prevedere istituzionalmente la presenza di percorsi coerenti ed autonomi di Formazione Professionale, nonché uno stretto intreccio con il tessuto sociale territoriale, con la realtà dell'impresa, con il mondo del lavoro, dei servizi per l'impiego e dei servizi sociali, nel rispetto delle diverse identità e finalità.

La diversificazione strutturale di tali percorsi deve essere posta al termine della terza media, in modo che la scelta dei differenti percorsi liceale o formativo avvenga per tutti allo stesso snodo.

Riteniamo che l'individuazione della qualifica come obiettivo istituzionale, da conseguire per l'assolvimento del diritto di formazione attraverso i percorsi di formazione professionale, rafforzi l'identità culturale e pedagogica del sistema della formazione di competenza regionale. Così come pari dignità dovrà essere riconosciuta alla formazione professionale non solo nella macrotipologia iniziale, ma anche in quelle superiore, continua e permanente.

Se questo sarà il contesto della riforma, il conseguimento di un diploma di scuola secondaria o di una qualifica professionale riconosciuta per l'assolvimento dell'obbligo formativo non solo creerà le condizioni di parità di esercizio del diritto di cittadinanza nella società per tutti i cittadini, ma offrirà anche le opportunità per la scelta di inserimento nel mondo del lavoro e di accesso alla formazione professionale superiore o ai percorsi universitari riformati, nella prospettiva di una formazione lungo tutto l'arco della vita.

2. Le proposte

Le innovazioni del progetto Moratti e in particolare la costituzione di un secondo canale di istruzione e formazione professionale non possono rischiare di essere soltanto una nuova, ma vuota, architettura per la scuola italiana, ma debbano rappresentare un forte rinnovamento culturale su cui spendere la sfida di un futuro in cui i diritti di formazione siano veramente riconosciuti a tutti e dove

la sfida della globalizzazione sia sostenuta con l'arma più efficace che è senz'altro quella dell'innovazione e della formazione.

Orientati da questi pensieri vogliamo qui evidenziare le nostre proposte.

1. Disegnare il nuovo sistema educativo significa configurare un percorso di formazione professionale chiaramente distinto ed autonomo da quello scolastico ed universitario, integro, continuo, basato sulla metodologia della pratica e del fare – incentrato sugli interessi di molti giovani a misurarsi con il lavoro – definendolo così come percorso in grado di formare saperi, capacità e competenze, secondo una didattica per centri di interesse, nella prospettiva dell'esercizio di un ruolo attivo nella società.

Dentro a questo disegno che è delineato nella riforma Moratti, ma insufficientemente specificato, noi vogliamo ribadire che condizione inequivocabile per il nostro consenso è la pari dignità che dovrà essere pienamente realizzata tra Istituti professionali e Centri di formazione, parimenti alla pari dignità che dovrà caratterizzare i due canali dell'istruzione liceale e della formazione. La formazione professionale delle regioni per avere pari dignità dovrà mantenere la sua originale ed utile identità che la rendono diversa e complementare all'istruzione. Un secondo canale indefinito, poco caratterizzato e con caratteristiche simili al sistema attuale dell'istruzione non servirà né alla scuola italiana, né al successo della riforma.

2. Porre come uno dei fini della nuova formazione professionale il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta sia nella modalità a tempo pieno sia in quella in alternanza.

3. Strutturare i percorsi del sistema educativo di istruzione e di formazione professionale in forma trasparente per poter dialogare tra di loro e per consentire il diritto di cambiare il cammino scelto. Il percorso di formazione professionale deve essere delineato non già semplicemente cambiando la collocazione da un sistema all'altro degli istituti professionali di stato e degli istituti industriali e tecnici da un sistema all'altro, bensì creando le condizioni di una nuova progettazione formativa e didattica e di un diverso assetto organizzativo con riferimento alle reti locali.

4. Assorbire l'obbligo scolastico entro la nozione più valida di diritto formativo fino ai 18 anni. È ormai chiaro che il prolungamento dell'istruzione nelle sedi scolastiche fino al 15° anno abbia penalizzato gli adolescenti, soprattutto i più svantaggiati ed in difficoltà. Per permettere a tutti di scegliere responsabilmente i successivi indirizzi dell'istruzione superiore o i percorsi della formazione professionale al termine della istruzione scolastica di base, è necessario il potenziamento della dimensione orientativa della scuola media, con un maggior coinvolgimento delle famiglie e del mondo del lavoro.

5. Sviluppare una formazione superiore avente i caratteri di autonomia e distinzione rispetto al curriculum universitario. In essa va ga-

rantita una sostanziale, e non solo formale, parità tra la scuola e la formazione professionale. Dovrà fornire una formazione e una specializzazione professionale medio-alta, a partire dall'analisi dei fabbisogni personali e del territorio di riferimento. La formazione professionale superiore sarà rivolta, oltre che a quanti hanno conseguito la maturità, a quanti sono in possesso di una qualifica e di una specializzazione professionale riconosciuta e siano motivati ad assumere nuovi ruoli nella cosiddetta società della conoscenza, nella prospettiva delle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita.

6. Valorizzare il pluralismo delle proposte formative, delle metodologie, delle esperienze. L'attività di formazione professionale si è giovata in questi anni, oltre che del gestore pubblico regionale, di numerosi Enti in particolare di emanazione del privato sociale, dando luogo a un pluralismo istituzionale che ne ha permesso il radicamento nei vari territori. Risulta importante all'atto di riformare la scuola e la formazione valorizzare tale pluralismo, che, attraverso l'accreditamento, può assicurare la qualità dell'intervento formativo.

7. Delineare, a seguito di un confronto paritario tra Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Coordinamento delle Regioni e delle Province Autonome, una normativa-quadro a livello nazionale che definisca finalità, caratteristiche e competenze del sistema complessivo di formazione, prevedendo standard nazionali comuni coerenti con le migliori esperienze europee ed una metodologia per la gestione dei passaggi tra i vari percorsi che preveda crediti e moduli integrativi da gestire in forma cooperativa tra gli organismi interessati. Tali standard dovranno essere monitorati ed adeguati continuamente in modo da garantire coerenza culturale, corrispondenza e riconoscibilità delle qualifiche e delle specializzazioni ai vari livelli.

3. Le criticità

Restano ancora le criticità che potrebbero rappresentare le condizioni ostative al decollo della riforma.

1. Il modello organizzativo utilizzato nelle Regioni italiane in questi ultimi anni per i percorsi di formazione iniziale e per l'obbligo formativo ha dimostrato una totale inadeguatezza, ancor più se proiettato a fronteggiare nel prossimo futuro il secondo canale. Infatti tutte le Regioni stanno utilizzando le risorse comunitarie per finanziare gli interventi riguardanti il diritto di formazione con il risultato di sottostare a procedure che condizionano la stabilità e la corretta programmazione degli interventi formativi. Si determina pertanto l'esigenza di provvedere con fondi interamente nazionali al finanziamento della formazione regionale nel secondo canale.

Si tratta di destinare risorse aggiuntive, (circa 200 milioni di Euro), per finanziare ogni anno questa filiera formativa.

Rendere disponibili ed assegnare ai nuovi percorsi di formazione professionale fonti di finanziamento certe e continuative, abbandonando la prassi oggi in essere, costituzionalmente incongrua ad un sistema formativo, è un punto irrinunciabile nella costruzione di una reale parità tra i soggetti operanti nel secondo canale dell'istruzione e della formazione professionale. Un diritto sancito per legge non può non trovare attuazione che attraverso finanziamenti nazionali certi, che ne rendano effettiva la fruizione da parte dei giovani interessati a questi percorsi.

2. Non vogliamo certo mettere in discussione la legittimità che la gestione del secondo canale sia in capo alle Regioni.

C'è un problema riguardante la valutazione delle effettive capacità di gestione che le diverse Regioni italiane oggi manifestano. Di fronte ad un nord che ha saputo realizzare in modo soddisfacente la formazione valorizzando quasi dappertutto la fascia iniziale c'è sicuramente un sud decisamente più arretrato e meno pronto a questo grande impegno gestionale.

Siano le leggi dello stato a stabilire i criteri di gradualità nella attribuzione delle incombenze gestionali del secondo canale.

3. Relativamente alla formazione degli insegnanti (art. 5 della legge delega), il contenuto non ci sembra compatibile con la formazione dei formatori del sistema di Formazione professionale in quanto questa materia è già configurata all'interno del quadro di riferimento nazionale per l'accreditamento delle sedi operative, che definisce anche i requisiti degli operatori della formazione professionale.

4. Restano fondati dubbi anche sulla validità della legge 9/1999 riguardante l'obbligo scolastico. Sembra essenziale stabilire che i percorsi di "istruzione" e di "istruzione e formazione professionale" siano scelti da tutti i giovani al termine del percorso comune della scuola media. In caso contrario, se tutti giovani saranno costretti a iniziare un percorso di istruzione nel sistema dei licei la filiera di istruzione e formazione professionale verrà riservata solo agli espulsi dal primo canale liceale o come seconda scelta di ripiego. Si perderebbe, inoltre, qualsiasi possibilità di creare di un percorso distinto e continuo di istruzione e formazione professionale. A nostro parere pertanto la legge 9/1999 dovrebbe essere abrogata.

nali di riferimento, un progetto formativo organico che comprenda l'intera filiera della formazione professionale (qualifica, diploma di formazione, diploma di formazione superiore) comprensiva anche del servizio di orientamento permanente, con un modello di adesione e accreditamento di tipo cooperativo.

Tale sperimentazione, opportunamente accompagnata e monitorata, intende perseguire i seguenti obiettivi:

- a. delineare e validare il modello formativo, gli standard finali comuni e le metodologie di riferimento per la progettazione, l'erogazione e la valutazione, definendo percorsi di apprendimento secondo modalità fondate su obiettivi formativi e competenze; sulla scorta di esperienze sperimentali che dimostrino la loro perseguibilità e forniscano buone prassi agli operatori del settore;
- b. sviluppare un intervento di gestione delle risorse umane, che saranno coinvolte nel progetto pilota, tramite l'elaborazione di un repertorio di figure professionali riguardanti: l'orientamento, il bilancio delle competenze e la formazione, con l'obiettivo di creare una comunità professionale di settore con caratteri di stabilità e continuità;
- c. definire un presidio organizzativo in una logica di accreditamento associativo che consenta ai diversi soggetti coinvolti di sviluppare un cammino comune all'interno di una organizzazione a rete che garantisca un processo di adeguamento delle parti a requisiti organizzativi, gestionali e qualitativi comuni;
- d. raccogliere indicazioni utili a supporto delle amministrazioni regionali al fine di quantificare l'area di utenza interessata, potendo così pianificare le risorse necessarie e quindi programmare adeguatamente il secondo canale di istruzione e formazione.

Per noi di FORMA questo progetto pilota diviene anche l'opportuna occasione per sperimentare la nuova proposta formativa nell'ambito della formazione iniziale, facendo ricorso ad una impostazione progettuale e metodologica più ricca e motivante, più capace di combinare l'attenzione ad aspetti educativi coerenti con la finalità della costruzione di una identità personale, sociale e professionale dell'adolescente, coerenti con l'acquisizione di una cultura di base, con il conseguimento di competenze professionali realmente spendibili in termini occupazionali attraverso modelli formativi basati sulla metodologia dell'alternanza formazione-lavoro e dell'apprendimento a partire dall'esperienza pratica, e sulla base di principi di progettazione solidi, fondati e sostenibili.

Tale impostazione progettuale sarà:

1. caratterizzata in senso formativo e non addestrativo, in modo da favorire una piena e completa formazione della persona dotandola di una adeguata base culturale,

2. finalizzata alla acquisizione di una qualifica professionale spendibile nel mercato del lavoro secondo un approccio progettuale per competenze,
3. sviluppata tramite una programmazione modulare per cicli con certificazioni e crediti formativi utili al passaggio all'istruzione superiore e all'apprendistato,
4. basata su una metodologia attiva volta a valorizzare e sviluppare esperienze concrete della vita giovanile e del mondo lavorativo,
5. collocata entro un sistema di qualità coerente con la natura peculiare della formazione professionale.

A sostegno di questo progetto pilota abbiamo chiesto al Ministero della Pubblica Istruzione di dare valenza istituzionale a questa sperimentazione consentendo che venga attuato anche in alcuni Istituti Professionali di Stato e istituendo una commissione di monitoraggio e valutazione sugli esiti delle esperienze realizzate.

Al Ministero del Lavoro chiediamo di destinare un contributo adeguato finalizzato ad assicurare la realizzazione di un coordinamento efficace a livello nazionale, finalizzato al raggiungimento di idonei standard di qualità e a consentire il necessario adattamento progettuale alle diverse realtà territoriali e infine a realizzare l'elaborazione, la raccolta e la valutazione di tutti i materiali che verranno impiegati per la gestione delle azioni sperimentali.

Alle Regioni chiediamo di destinare una parte delle risorse dedicate ai percorsi dell'obbligo formativo a questa sperimentazione.



Intervento del Prof. FRANCESCO CASTRONUOVO Dirigente scolastico UCIIM

Il mio intervento è quello di un dirigente che opera nell'istruzione professionale ormai da tempo e al quale stanno a cuore entrambi gli aspetti curati in questo autorevole consesso; mi riferisco sia al modello pedagogico e all'idea di progetto educativo, trattati dal prof. Bocca, sia alle prospettive del nuovo quadro istituzionale in tema di Istruzione e Formazione professionale, trattate dal prof. Garancini. Vi renderò partecipi, quindi, di alcune mie considerazioni e di talune esigenze avvertite ormai da più parti.

Per quanto attiene al modello pedagogico, mi sembra necessario focalizzare ancora una volta l'attenzione sugli standard minimi di apprendimento che dovranno essere validi su tutto il territorio europeo e, pertanto, *certificabili* (v. sistema dei crediti) e *capitalizzabili* (insieme delle unità capitalizzabili).

Non si dimentichi che a livello comunitario (come sottolinea il Libro bianco di Cresson) è centrale il riferimento agli standard minimi (competenze di base, tecnico/professionali e trasversali) e alla certificazione. L'attuale politica di Governo, tra l'altro, è proiettata in questa direzione.

L'intervento del Ministro Moratti nel corso del dibattito organizzato dalla Fondazione Liberal, tenutosi nell'aprile scorso, su "Educazione e istruzione nel XXI secolo: la civiltà, la qualità, la libertà", ribadisce la necessità di un grande progetto europeo dell'educazione e della formazione professionale che si ispiri al patrimonio comune di valori, tradizioni, cultura e civiltà. Nel suo intervento il Ministro poneva l'accento sull'inadeguatezza dell'attuale politica educativa europea, sottolineando che se da un lato esistono politiche comuni a livello di mercato e sul piano monetario, non avviene altrettanto a livello formativo.

Si avverte, pertanto, l'esigenza di unificare e integrare le politiche nazionali, processo che sarà attuato in un arco di tempo che andrà dal 2004 al 2010. Si tratterà di stabilire traguardi comuni che, tra l'altro, sono stati già esplicitati ampiamente nel confronto tra i ministri europei dell'Istruzione e dell'Università:

- migliorare i sistemi formativi dell'UE per far sì che l'Europa si affermi a livello mondiale come riferimento in relazione alla qualità educativa;

- favorire l'accesso di ogni cittadino europeo a tutti i sistemi di istruzione e formazione nel corso della vita, ma,
- aprire anche la formazione europea a tutto il mondo, per far sì che il nostro continente diventi meta di studio.

Per raggiungere tali traguardi, che mi sembrano irrinunciabili, non si può prescindere, naturalmente, dal considerare due obiettivi significativi e centrali:

1. potenziare i nessi tra l'educazione ed il mercato del lavoro, progettando percorsi formativi strettamente correlati agli sbocchi professionali;
2. rafforzare il sistema della formazione professionale elevandolo e qualificandolo ad un livello pari rispetto agli altri percorsi educativi.

Gli Istituti professionali hanno già una certa esperienza in merito. Non dimentichiamo che, oltre ad essere state realizzate delle mini riforme attraverso scelte progettuali e metodologie innovative, nonché progetti di orientamento, alcuni programmi comunitari d'azione, come il Leonardo da Vinci, hanno contribuito notevolmente a riaffermare l'importanza di una formazione professionale di grande qualità, sostenendo e integrando l'azione degli stati membri per migliorare i sistemi di formazione professionale.

Non bisogna tralasciare neanche i vari progetti che ogni Istituto professionale elabora e realizza nell'ambito delle attività di area professionalizzante, o terza fascia. A tal riguardo cito soltanto il percorso attualmente in atto nel mio Istituto, che sempre più assume le caratteristiche di un progetto di formazione-lavoro, essendo stato pensato sulla base di reali sbocchi occupazionali all'interno di una cooperativa fondata dalla scuola e costituita da ex allievi dell'Istituto. Il progetto è solo un modesto esempio di come pubblico e privato possano diventare i tasselli di un unico grande progetto finalizzato a creare più occupazione.

Il territorio su cui sorge il mio Istituto è fortemente deprivato, sia dal punto di vista sociale, che culturale ed economico. Nel contempo, però, è presente un patrimonio ambientale, artistico e storico/archeologico di imponente valore. La scuola, pertanto, che in tale contesto rappresenta e vuol essere un punto di riferimento, si sente fortemente motivata a farsi promotrice di un nuovo concetto di cultura di tipo turistico-ambientale, progettando e realizzando delle figure professionali che operino in tal senso, nell'intento di contribuire allo sviluppo economico della zona. L'Istituto, tra l'altro, ha avuto un'ulteriore opportunità per portare avanti tale progetto poiché con una delibera del Consiglio comunale di Leporano (TA) ha ottenuto la gestione di un parco archeologico che sorge in località Saturo, nelle vicinanze della scuola. Con tale consegna noi, come Istituto, cureremo, tra le altre cose:

- il servizio di ristorazione,

- il servizio di caffetteria,
- il servizio di biglietteria,
- l'organizzazione di eventi (mostre, concerti, manifestazioni culturali, iniziative promozionali, etc.).

L'attività di tirocinio, pertanto, si svolge all'interno del Parco ove sono presenti spazi idonei. Vi è, ad esempio, un centro accoglienza, un centro informazioni e prenotazioni, l'area parcheggio, un centro vendita pubblicazioni e gadgets e così via.

Senza divagare oltre e per giustificare questo mio intervento, dico che in altri paesi più avanti del nostro, quali Francia, Germania, Gran Bretagna, esiste un circolo "virtuoso" che parte dall'orientamento verso la formazione professionale, che si sviluppa nella ricerca sulla formazione professionale e si realizza in un'offerta di qualità. In tutta Europa esiste, poi, un affermato "sistema duale" che costituisce parte integrante e fondamentale della struttura formativa: i giovani, infatti, abbinano molto spesso il lavoro allo studio.

L'Italia, ancora una volta, risulta all'ultimo posto con l'1% di giovani che studia e lavora, contro il 51% dei danesi, il 30% degli olandesi ed il 27% dei giovani del Regno Unito. L'Italia, inoltre, insieme ad Irlanda, Spagna, Portogallo e Turchia, si colloca tra i Paesi che presentano un'alta percentuale di persone con scolarità medio-bassa: si parla di circa un 65% con titolo di scuola elementare o media e solo un 10% circa con titolo universitario.

Sempre in occasione del dibattito organizzato a Milano dalla Fondazione Liberal, tuttavia, si è sottolineato che nel 2000 la proporzione di cittadini europei compresi tra i 24 e i 64 anni di età che avevano raggiunto almeno un livello di istruzione secondaria superiore era solo il 60,3%. Si pensi, è stato ribadito ancora, che solo 150 milioni di persone nell'UE, prive di un livello di istruzione di base, sono ancora oggi esposte ad un alto rischio di emarginazione.

Si tratta, quindi, di rafforzare l'istruzione di base, potenziando, comunque, la formazione professionale che ci vede profondamente impegnati e attivi come scuola, anche in relazione al progetto di riforma che, nell'ambito del secondo ciclo, contempla la possibilità di passaggi dal percorso liceale a quello dell'istruzione-formazione professionale e viceversa, consente cambiamenti di indirizzo all'interno dello stesso percorso e offre, dopo il 3° anno, la possibilità di conseguire ulteriori qualifiche spendibili nel mondo del lavoro.

Per noi Scuola si tratta di studiare e mettere in atto adeguate iniziative didattiche che, se da un lato, come abbiamo visto, permettono la "personalizzazione" dei percorsi di istruzione, dall'altro si inseriscono, comunque, sempre in un quadro di riferimento europeo che, ribadisco e sottolineo, deve fornire chiare indicazioni sugli standard minimi. Questo, naturalmente, anche per consentire, a livello nazionale, una valutazione dell'efficacia dell'attività delle scuole. Tale efficacia, inoltre, va valutata anche nel complesso e ar-

ticolato panorama dei sistemi di alternanza scuola/lavoro e apprendistato, che forniscono l'opportunità, dal compimento del 15° anno di età, di conseguire i diplomi e le qualifiche.

Sempre in relazione a ciò, e così termino il mio intervento, ritengo sia necessario guardare anche all'aspetto organizzativo e finanziario della riforma.

La mia attenzione si è fermata sull'articolo 4 del Disegno di legge n° 1306 (Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), lettera b), che fa riferimento alla necessità di fornire indicazioni necessarie per il reperimento delle risorse finanziarie occorrenti allo "scopo" delle alternanze, compresi gli incentivi per le imprese e l'assistenza tutoriale.

Io auspico che sia efficiente e trasparente il procedimento relativo ai suddetti finanziamenti, per far sì che questa nuova macchina organizzativa, già messa in moto attraverso il processo di ampia consultazione aperto con docenti, studenti, genitori e componenti della società, produca quello sviluppo, quel benessere e quell'innovazione di cui necessita l'intera società europea.

Intervento di Don STEFANO COLOMBO Segretario CONFAP

1. La scelta del percorso di formazione professionale

Persiste in un largo strato di persone l'idea che i percorsi di FP siano un puro addestramento, rivolto a preparare lavoratori a bassa qualificazione in funzione di richieste aziendali, senza nessuna preoccupazione culturale. Queste paventano che un inizio precoce di tali percorsi possa impedire quella formazione culturale dei giovani, che è un diritto vero di ogni giovane. La possibilità di scegliere tra percorsi mirati diversi a 13 anni, tra un "liceo classico" e un "liceo tecnico tecnologico", come è stabilito dalla legge 30/2000, non aveva creato problemi di "giovane età" o immaturità per scegliere. Se invece si tratta della scelta di un percorso di formazione professionale (FP), l'incapacità del ragazzo di scegliere diventa manifesta e l'età giovane diviene un motivo grave per impedire le scelte. Qualsiasi scuola va bene e si può scegliere (per definizione prepara culturalmente), mentre scegliere un percorso diverso no (almeno occorre arricchirlo culturalmente, preferibilmente in integrazione con la scuola!). Se la scelta dei percorsi differenziati non può essere fatta nello snodo in cui tutti i ragazzi sono chiamati alla scelta, la FP, con i suoi percorsi, dovrà continuare ad accontentarsi degli espulsi dal sistema

scolastico, come avviene già adesso in conseguenza del termine dell'obbligo scolastico dopo un anno di un percorso scolastico. Dal percorso scolastico oggi, si è constatato, esce solo chi espulso. Si ha paura che, con la scelta precoce, si venga a costruire un percorso di FP di serie B rispetto a quello scolastico; con tale paura si finisce per volere un percorso di FP di serie C, chiamato al puro recupero del disagio sociale e del fallimento scolastico.

2. L'arricchimento culturale dei percorsi di FP

In qualche intervento è ritornato vivo il dubbio sulla qualità dei percorsi di FP, quasi che qualsiasi percorso non scolastico sia privo di spessore culturale.

La differenziazione dei percorsi educativi non risolve da sola i problemi, ma offerte diverse possono dare ad ognuno la possibilità di crescere culturalmente nel modo più congeniale, ed è da ritenere che questa varietà sia più efficace del tentativo di omologazione di tutti i percorsi. Un percorso che parta dall'esperienza pratica per giungere alla riflessione e all'apprendimento teorico, risulta incomprensibile all'attuale élite culturale italiana, anche se storicamente fa parte della tradizione italiana la formazione di grandi artisti e geni attraverso l'esperienza concreta delle botteghe.

Si parte, normalmente, dal concepire come cultura solo quella di matrice letteraria umanistica, ritenuta come unica cultura valida nella tradizione italiana. Si ignora che esiste una cultura del lavoro, ma anche che la formazione professionale arricchisce la preparazione culturale di base dei giovani, anche di quelli che partono in situazioni molto svantaggiate, rimotivandoli all'impegno attraverso una pedagogia del successo, che parte dal renderli consci delle loro capacità e possibilità attraverso l'esperienza concreta del lavoro.

Intervento del Prof. PASQUALE MOLITERNI Associazione Italiana Maestri Cattolici

L'Associazione Italiana Maestri Cattolici (AIMC), che qui rappresento, per ragioni storiche e di delimitazione di campo non ha radicamento nel settore dell'istruzione e della formazione professionale "*strictu sensu*". La nostra, infatti, è un'associazione di insegnanti, dirigenti e ispettori della scuola dell'infanzia e di base.

Nondimeno ha a cuore l'educazione e la formazione della persona umana e, quindi, la costruzione di un sistema scolastico e formativo che nell'attivazione delle sinergie con gli altri soggetti del

contesto sociale possa concorrere a realizzare le migliori condizioni per la crescita della persona umana.

È per tale motivo che preoccupa un approccio di tipo dicotomico e, ancor peggio, frammentario ai processi educativi. Siamo attenti a costruire e tessere quelle reti di relazioni capaci di dare valore agli aspetti positivi di ciascuna situazione, lavorando per il superamento e la modifica di ciò che può risultare di ostacolo rispetto ai più generali ed efficaci processi formativi.

Anche per ciò che attiene al tema della giornata odierna, siamo preoccupati per una possibile lettura contrappositiva della fenomenologia della scuola e di quella della formazione professionale. Crediamo, infatti, necessario riscoprire/ricostruire il significato dell'endiadi "istruzione e formazione".

Ambedue sono aspetti interrelati di quell'unico processo rappresentato dalla crescita in umanità della persona. Non c'è formazione senza istruzione, così come una vera istruzione è sempre orientata alla formazione, ovvero all'agire consapevole della persona nel proprio mondo. È una crescita in consapevolezza, ovvero in discernimento, per dare forma ad azioni orientate a mettere in gioco se stessi nel cambiamento della realtà e del mondo circostante.

L'istruzione è la base di quella consapevolezza che orienta le azioni e fa prendere forma ad idee e convincimenti nella realtà esperienziale di ciascuno. In tal modo essa ne diventa anche il risultato, in un circuito virtuoso tra "fare-sapere", in cui l'uno è la condizione e il risultato dell'altro, e viceversa.

Altro aspetto da tener presente è che ciascun tipo di istruzione (e di percorso scolastico-formativo) concorre allo sviluppo di quelle competenze utili a far inserire la persona umana in un contesto lavorativo. Si tratta di mettere al centro della nostra attenzione il lavoro come valore e diritto-dovere di inserimento sociale di ciascuna persona-cittadino.

Non dimentichiamo che la nostra Costituzione assume come valore la triade "persona-cittadino-lavoratore", ad intendere che ciascun italiano ha il diritto-dovere di esprimersi e svilupparsi proprio in quanto persona-cittadino-lavoratore, prescindendo dalla differenziazione tra lavori più o meno nobili.

Le leggi (dure) dell'economia già ci fanno assistere, oggi, a "lavori delle mani" e poco istruZIONALIZZATI di gran lunga più redditizi dei lavori che implicano grande impegno nei processi formali dell'istruzione. E il problema di una società attenta ed avanzata è anche quello di "mettere ordine" in tali processi, sviluppando e costruendo culture e forme di perequazione, governando la stessa economia, senza lasciarla in balia delle regole di natura che, sappiamo, tendono più verso l'ottica dell'"*homo homini lupus*". Si tratta di coltivare le intelligenze e i talenti personali dando la possibilità a cia-

scuno di sviluppare e realizzare le proprie opere attraverso mente e/o corpo, riconoscendo dignità sociale a percorsi individuali differenziati.

La formazione dell'uomo e del cittadino non può prescindere dalla formazione del lavoratore, ovvero dallo sviluppo di un atteggiamento positivo verso il lavoro, quale luogo, modo e mezzo di esprimere i talenti personali. Allora, non può disgiungersi l'obbligo dell'istruzione da quello della formazione. Dopo una formazione di base comune e accomunante tutti, bisogna costruire un sistema che consenta di acquisire crediti e realizzare effettivamente interscambi fruttuosi tra scuola e mondo del lavoro.

Inoltre, lo stesso "fare" nella scuola, come nei contesti formativi più professionalizzanti, costituisce una forma di apprendimento – e di sviluppo del pensiero e della persona – di tipo più attivo e, dunque, partecipativo.

Le scuole dell'eccellenza sono quelle capaci di differenziare le proposte didattiche, introducendo esperienze formative di tipo laboratoriale, esplorativo, attivo e partecipativo.

L'esperienza molto positiva, così come riconosciuto per lungo tempo a livello internazionale (IEA), della scuola elementare e, per altri versi, delle nostre scuole dell'infanzia può risultare un utile e valido punto di riferimento per la scuola dei cosiddetti "piani alti" del nostro paese.

L'alto tasso di dispersione scolastica presente, infatti, nella scuola secondaria deve far riflettere sull'opportunità e necessità di recuperare nei processi formativi la cultura e la metodologia del fare come modo molto particolare, e sicuramente più efficace, di costruire conoscenza in termini di scoperta/riscoperta personale da parte di ogni alunno.

Ciò richiede una forte attenzione ai processi di mediazione didattica quale campo specifico della professionalità docente. È un problema di attenzione alla formazione iniziale e alla cura successiva dello sviluppo della professione docente.

D'altra parte siamo convinti che ogni percorso formativo è in funzione della persona e non viceversa. Pertanto il sistema scolastico deve porre le condizioni perché ogni persona umana possa trovare la possibilità di esprimersi e coltivare le proprie intelligenze nei modi e nelle forme più idonee, purché siano assicurate le giuste opportunità rispetto ad alcune "fondamentalità" formative, per garantire ad ognuno l'esercizio effettivo della propria cittadinanza ed autonomia di giudizio nel contesto socio-istituzionale.

Ci stanno a cuore poi, alcune questioni, oggetto di specifici pronunciamenti del nostro Consiglio Nazionale, che di seguito riportiamo.

Innanzitutto, aver scelto la via della legge-delega pone all'Associazione forti perplessità. Da tempo l'Aimc ha sottolineato come su materia così importante quale il sistema di istruzione e formazione del Paese occorresse ampia concertazione per ricercare massima condivisione fra le varie parti politiche. La scuola non può sopportare, proprio per la sua natura, l'oscillazione continua generata da alternanza di Governo. La via parlamentare resta l'unica strada per garantire al sistema scolastico orientamenti sicuri, anche se non statici, perché il sistema scolastico, che non "consuma il suo prodotto" in tempi brevi, possa progettare la propria azione con serenità e sicurezza generative anche di recupero motivazionale. Inoltre, rilevando le non marginali modifiche rispetto alla precedente proposta del gennaio scorso, è emersa la piena consapevolezza di trovarsi, di fatto, davanti ad una riforma che potremmo definire "mobile" poiché correlata alla questione relativa alla revisione costituzionale e al rapporto Stato-Regioni che ancora non trova soluzioni certe e condivise. La preoccupazione che l'Aimc segnala è che tale "mobilità" possa favorire, al di là delle intenzioni e della volontà dei proponenti, chi nella scuola trova in questa difficoltà motivo per non cambiare nulla.

A fronte di alcuni tratti innovativi (potenziamento dell'alfabetizzazione nelle tecnologie informatiche e irrobustimento dello studio obbligatorio di una/due lingue della Unione Europea), l'Aimc registra la mancanza di un elemento nodale, specie in una legge-delega che prevede molti spazi da "scrivere" con successivi decreti legislativi: quale profilo, quale filosofia per il nuovo sistema scolastico? Quali coordinate pedagogiche e quali motivazioni culturali sostengono la scuola riformata e danno pieno significato anche alla scelta ordinamentale? Sono parametri necessari per comprendere la riforma e costruire consenso sia da parte dei professionisti della scuola che dell'opinione pubblica. L'assenza di qualsiasi riferimento al curriculum scolastico, che è carta identitaria della scuola stessa, non aiuta a costruire risposte agli interrogativi sopra espressi. Non poche le perplessità che nascono dal constatare che, accanto al nucleo fondamentale nazionale, dentro i piani di studio si preveda una "quota" riservata alle Regioni e non si faccia alcun riferimento al livello delle singole scuole (cfr. Documento programmatico del luglio scorso), nelle cui "mani" sono affidate la "contestualizzazione" reale dell'intervento didattico ed una interazione promettente fra scuola e territorio. È ancora prevista la quota locale o è del tutto assimilata a quella regionale? In tal caso, nasce spontanea la preoccupazione per l'autonomia non solo organizzativa, ma progettuale e didattica delle singole unità scolastiche che, come Associazione, non vorremmo vedere relegate a luoghi di semplice programmazione/esecuzione di opzioni fatte in luoghi "altri", meno prossimi alle

esigenze specifiche di “quel” territorio, di “quella” comunità sociale in cui la singola scuola opera. Ma esiste veramente in Italia una cultura ed un’etica regionale tale da giustificare una tale posizione? È questo il vero ruolo delle Regioni o non forse quello di costituire il motore per la costruzione di un vero sistema delle autonomie, più che di una nuova forma di decentramento-accentramento di poteri?

Per inciso, non vorremmo che l’espressione “piani di studio”, anziché curriculum, ci possa riportare indietro nel tempo, all’epoca di una concezione dei saperi scolastici come mere materie di studio, quali oggetti da assumere più che competenze da costruire nell’incontro tra saperi e procedure, per aiutare il soggetto a “disciplinare” e formalizzare il proprio rapporto con il mondo.

La logica curricolare pare più idonea sia per porre in relazione fra loro l’oggetto culturale, le procedure conoscitive, il percorso formativo di ogni soggetto nonché per favorire il coniugarsi della libertà di insegnamento con una gestione collegiale e corresponsabile. Infine, si sottolinea la difficoltà della scuola dell’infanzia a connotarsi per “piani di studio”; una difficoltà “*in re*” che potrebbe rafforzare una sorta di “esclusione” di questa scuola dal complessivo percorso scolastico.

A tal proposito sarebbe stato necessario un chiaro segnale relativo alle potestà/responsabilità dei docenti nella costruzione del curriculum dell’unità scolastica. Inoltre, si registra un silenzio totale su una figura-snodo delle professioni scolastiche; il dirigente non è neppure ricordato nell’articolo relativo alla formazione del personale scolastico. L’Aimc chiede che ad esso venga fatto esplicito riferimento per non dare adito a letture che possano di fatto espungere tale figura dal sistema delle professioni di scuola.

In relazione poi alla formazione dei professionisti, mentre si apprezza l’aver previsto una formazione iniziale universitaria di pari durata e dignità per tutti i docenti a prescindere dal ciclo scolastico in cui opereranno, nonché un’opportuna programmazione degli accessi ai corsi di laurea che tenga conto dei posti presumibilmente disponibili, l’Aimc segnala due punti di perplessità: una certa accademizzazione della formazione dei docenti, per la quale occorre invece individuare le modalità per un vero partenariato fra università e scuola, nella convinzione che quest’ultima ha molto da dire e da offrire per i processi di professionalizzazione; il ricollocare il tirocinio all’interno del corso universitario più che come immersione dello studente in un contesto complesso e poliedrico come è quello di una comunità scolastica. Infine, l’Aimc esprime forti preoccupazioni per l’assegnazione all’università della stessa formazione in servizio. Il mondo universitario può e deve essere referente importante, ma l’Aimc, convinta che la professionalità dei docenti abbia in sé anche carattere generativo e responsabilità sul suo futuro, ritiene opportu-

no, se non necessario, che la scuola concorra ai processi, mai definitivi, di professionalizzazione dei propri operatori.

Sarebbe, ad avviso dell'Aimc, opportuno reinserire il tirocinio all'interno del quinquennio di formazione universitaria, prevedendo forme adeguate di convezioni tra scuole e università e pensando alla presenza significativa di insegnanti con specifiche funzioni di tutoring.

Una variabile non certo indifferente per il profilo di scuola, per l'esercizio delle potestà professionali, per l'azione del quotidiano scolastico è, ad avviso dell'Aimc, la "questione" valutazione. Si affida, opportunamente, ai docenti la valutazione degli alunni che risulta, però, appiattita su apprendimento e comportamento e che pare, quindi, dimenticare processi e procedure con cui si è giunti agli esiti. Provoca, inoltre, un effetto dirompente, per persone di scuola, vedere reintrodotti parole che sembravano ormai espunte dal linguaggio scolastico: promossi o respinti. Forse nell'uso di tali termini non c'era volontà di tornare ad una scuola selettiva, ma usati senza esplicitazione alcuna danno adito ad interpretazioni che sembrano riportare indietro nel tempo. Che la valutazione debba esserci, seria e costante, è fuori di dubbio, anzi essa è elemento imprescindibile della stessa logica curricolare; ad avviso dell'Associazione, sarebbe opportuno però introdurre almeno cenni orientanti verso possibilità di recupero per quegli allievi che non abbiano raggiunto in modo soddisfacente gli esiti previsti.

Infine l'Aimc segnala come la sottolineatura degli standard nazionalmente stabiliti, in combinato disposto con la mancanza di riferimento all'unità scolastica nella fase di messa a punto del curriculum di scuola, possa, nei fatti, curvare tutta l'attività del quotidiano scolastico sulla "corsa" verso quelle conoscenze e quelle abilità degli allievi stabilite dall'Istituto nazionale per la valutazione. Si avrebbe come effetto, crediamo indesiderato da tutti, un omologante allenamento verso *performances*, piuttosto che un'azione didattica fondata sulla relazione educativa e favorente la costruzione, da parte di ogni allievo, di un proprio progetto di vita attraverso la costruzione di conoscenza e la scoperta e la valorizzazione dei talenti e delle inclinazioni di cui è portatore.

Il Consiglio Nazionale dell'Aimc evidenzia, anche sulla scorta di una sia pur rapida comparazione europea, la necessità di assumere un criterio chiaro per l'ingresso nel percorso scolastico: o l'età cronologica o il livello di maturità del bambino.

Lasciare la scelta a carico solo della famiglia, di cui pure non si disconosce il primato di responsabilità nella educazione dei figli, pare via non promettente per una decisione che sia veramente "pro" bambino: l'età cronologica va stabilita dal legislatore, il livello di maturità da soggetti con competenze specifiche.

Se poi comunque si volesse rimanere fermi sulla potestà decisionale della famiglia stessa, il Consiglio Nazionale Aimc segnala perplessità di fronte a situazioni territoriali in cui l'Ente locale non sia in grado di onorare un diritto sancito, creando sperequazioni di fatto fra situazione e situazione, anziché garantire a tutti concrete pari opportunità.

L'affidare, inoltre, alla scelta delle famiglie il momento di ingresso nel primo ciclo mette a forte rischio un concetto, quello dell'obbligo scolastico, forse da "rinominare" con termine più appropriato, dal sapore meno costrittivo e veicolante un diritto riconosciuto ad ogni cittadino, ma non cancellabile come garanzia per la persona e la comunità sociale.

La costruzione del percorso scolastico su tre arcate (scuola dell'infanzia, primo ciclo e secondo ciclo) consentirebbe di pensare a periodi lunghi che vanno nella direzione del superamento della frammentazione e segmentazione oggi presenti, definendo con chiarezza i pilastri su cui fondare le tre arcate.

Intervento della Dott.ssa CLAUDIA MONTEODORO ISFOL

Il processo di ridefinizione degli assetti normativi e strutturali del sistema educativo e formativo in atto nel nostro paese si attesta essenzialmente su 3 direttrici principali:

- a) *innalzamento della qualità complessiva del sistema FP* (accreditamento degli Enti, certificazione delle competenze professionali, miglioramento della dotazione tecnologica);
- b) *integrazione della FP all'interno del più ampio sistema dell'istruzione* (istituzione dell'obbligo formativo, riforma dell'apprendistato, sistema dell'Istruzione e Formazione Tecnica superiore);
- c) *"traghettaggio" della FP da un modello tendenzialmente auto-referenziale verso uno che si ponga effettivamente al servizio delle esigenze del mercato del lavoro e delle professioni* (rilevazione dei fabbisogni professionali, formazione permanente, crescente integrazione fra servizi per l'impiego ed attività di FP, tendenza all'individuazione di standard di competenze nelle figure professionali)²⁴.

Queste tre direttrici strategiche implicano, ovviamente, una trasformazione – spesso anche profonda – dell'agire professionale degli operatori della FP, sia sul piano dei saperi specialistici e delle abilità pedagogico-relazionali che della capacità di interagire con una plura-

²⁴ Cfr. ISFOL, *Federalismo e politiche del lavoro. Rapporto 2001*, Angeli, Milano 2001, pp. 638 e sgg.

lità di soggetti (scuola, aziende, servizi per l'impiego, centri di orientamento, ecc.) ugualmente rilevanti rispetto alle finalità ultime della FP²⁵. Si tratta, così, di promuovere e sostenere interventi funzionali all'ormai ineludibile ridefinizione del ruolo del formatore/insegnante, che deve trovare nella "flessibilità, intesa come capacità di soddisfare esigenze diverse e mutevoli nel tempo"²⁶ il tratto distintivo della propria identità professionale. In ogni caso, insegnanti e formatori costituiscono un tassello ineludibile e strategico per l'attuazione effettiva delle politiche tese a riformare il sistema educativo italiano secondo le direttrici strategiche ipotizzate a livello politico-istituzionale.

1. Le strategie europee

Questa consapevolezza trova fondamento nelle principali linee di sviluppo e di innovazione dei sistemi educativi perseguite dall'Unione Europea. La valorizzazione delle competenze e delle abilità dei cittadini residenti nei paesi dell'Unione costituisce un pilastro delle politiche dell'Unione per favorire ed accompagnare il progresso socio-economico ed una migliore qualità della vita nei paesi membri. In questo quadro, i sistemi dell'istruzione e della formazione vengono da tempo segnalati come il principale snodo strategico dello sviluppo. Il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 e, successivamente, quello di Stoccolma del marzo 2001 rappresentano tappe decisive nella definizione degli attuali orientamenti dell'UE in materia. A livello comunitario l'esigenza di migliorare i sistemi di istruzione e formazione viene declinata nei seguenti obiettivi strategici:

- migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione dell'UE;
- agevolare l'accesso di tutti ai sistemi di istruzione e formazione;
- aprire al mondo esterno i sistemi di istruzione e formazione.

Il perseguimento effettivo di tali obiettivi chiama in causa direttamente ed in maniera esplicita il ruolo delle risorse umane che operano nel sistema. Infatti, le sollecitazioni agli Stati membri a porre un'attenzione specifica agli attori della cosiddetta *life long learning* – in primis formatori ed insegnanti – è andata definendosi in termini sempre più espliciti e concreti. Oggi sono disponibili linee di indirizzo sempre più precise ed in grado di orientare e misurare l'impegno effettivo degli Stati membri in questo settore²⁷. Più nello

²⁵ Cfr. ISFOL, *Modelli di formazione dei formatori*, Roma 1998.

²⁶ ISFOL, *Ipotesi di buone pratiche nella formazione dei formatori*, Angeli, Milano 2001, p. 29.

²⁷ Commissione Istruzione dell'Unione Europea, *Programma di lavoro dettagliato sul follow-up circa gli obiettivi dei sistemi di istruzione e formazione in Europa*, "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", serie C, 14-6-2002.

specifico, i diversi paesi membri dovranno operare secondo i seguenti temi-chiave:

- individuare le competenze che insegnanti e formatori devono possedere, vista la trasformazione del loro ruolo nella società della conoscenza;
- sostenere adeguatamente insegnanti e formatori rispetto alle nuove sfide, anche attraverso la loro formazione iniziale e continua;
- assicurare un livello sufficiente di accesso alla professione di insegnante in tutte le materie ed a tutti i livelli;
- rendere più attraente la professione di insegnante/formatore;
- attrarre nuovi insegnanti/formatori con esperienza professionale in altri campi²⁸.

Più in generale, un ruolo importante per le risorse umane viene sottolineato pressoché in tutti gli obiettivi strategici della Commissione in funzione dello sviluppo dei sistemi di istruzione/formazione.

2. Il quadro italiano

In Italia è in atto una riforma profonda quanto complessa dei sistemi dell'istruzione e della formazione. A livello nazionale, si rileva il tentativo di raccogliere la sfida europea e di fornire linee di indirizzo in grado di orientare le strategie locali nell'ambito di un processo di decentramento istituzionale sempre più spinto.

Nelle intenzioni del Governo, la riforma più importante resta quella dell'attuazione dell'obbligo formativo fino al diciottesimo anno di età, da compiersi nel sistema scolastico o nella formazione professionale. Ciò, anche prevedendo una interazione fra i due sistemi.

Accanto a ciò, si prosegue nella valorizzazione dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTTS), il cui obiettivo prioritario è di formare figure di tecnici e professionisti che possano operare nelle imprese e nella pubblica amministrazione, in quei settori della produzione e dei servizi caratterizzati da elevata complessità.

Le principali azioni di sistema riguardano l'introduzione di sistemi di accreditamento, la certificazione delle competenze professionali e la riorganizzazione delle strutture formative. Il decreto ministeriale 166/2001 nel maggio 2001 definisce un modello di base per l'accREDITAMENTO partendo da alcune significative esperienze regionali. Le Regioni e le Province autonome, come risulta dagli impegni contenuti nei Programmi operativi, dovranno mettere a regime il sistema entro il giugno 2003. Il modello esplicita quattro dei cinque criteri contenuti nell'Accordo Stato-Regioni (capacità logistiche, situazione economica, livelli di efficacia e di efficienza nelle attività precedentemente realizzate, relazioni attivate a livello territoriale) e fa riferimento a stan-

²⁸ *Ivi*, p. 7

dard di rilevazione per ciascun indicatore. Sul quinto criterio (competenze professionali), cui è legata la misura delle capacità gestionali, è ancora in corso la discussione. Rimane aperta la questione degli standard di competenze delle figure professionali coinvolte nella formazione e le relative modalità di misurazione/certificazione. Il decreto 174 del 31 maggio 2001 (Certificazione del sistema della formazione professionale) costituisce il quadro generale di riferimento nazionale per la certificazione delle competenze professionali.

Nel 2001 la qualità dei sistemi regionali è stata perseguita anche tramite progetti di ristrutturazione e potenziamento degli enti di formazione.

Nell'ambito degli interventi dei POR, le Regioni hanno inteso inoltre garantire la regia complessiva del sistema di offerta formativa sul territorio, nell'ottica del miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione, attivando le risorse e le iniziative previste dalle Misure C1 e 3.5²⁹ dei POR medesimi, destinati a sostenere la strategia delle azioni di sistema per il potenziamento e la riqualificazione dei sistemi regionali di offerta di formazione professionale e di istruzione. In quest'ambito vengono esplicitati anche i programmi di riqualificazione rivolti ai formatori. In definitiva, benché le politiche nazionali attribuiscono una rilevanza specifica alla riqualificazione delle risorse umane dei sistemi dell'istruzione e della formazione, sul piano operativo gran parte delle azioni sono demandate ai singoli Enti locali (Regioni e Province) in relazione alle specificità locali. A livello centrale, in ogni caso, sono previste azioni di formazione prevedendo un ricorso specifico alle potenzialità connesse allo sviluppo dell'*e-learning*, attraverso la realizzazione di:

- un progetto già in atto per la formazione a distanza di 60.000 docenti neo assunti. Entro il 2002 è previsto l'avvio di un'ulteriore iniziativa per la formazione informatica di 180.000 docenti che potranno conseguire la patente informatica europea;
- un progetto di formazione a distanza on line (FaDol) volto a qualificare gli operatori del sistema di formazione professionale. Fino al mese di marzo 2002 il Progetto ha raggiunto 12.243 utenti, ed è attualmente in fase di riprogettazione per intervenire sui punti di forza e di debolezza.

Nel riassetto strategico della FP nel nostro paese, un ruolo determinante assumono le regioni, in conseguenza dei processi di decentramento innescati dal Decreto legislativo 59/98³⁰ e ribaditi, di recente, dalla L. Cost. 3/2001³¹.

²⁹ Cfr. *Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e Piano Operativo Nazionale (PON) 2000-2006*.

³⁰ Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

³¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: Modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione.

Da questo punto di vista, bisogna rilevare che le direttrici di sviluppo del sistema formativo secondo le parole d'ordine di cui sopra (qualità, integrazione, maggiore finalizzazione a combattere l'esclusione sociale ed economica), per quanto rilevabili su tutto il territorio nazionale, hanno assunto livelli di attuazione peculiari e specifici: nei singoli contesti regionali la prevalenza di ciascuna dimensione sulle altre deriva – oltre che dagli interessi e dalle propensioni degli attori locali – dal *mix* di vincoli e risorse che li caratterizzano. Sia l'analisi dei documenti di programmazione FSE 2000-2006³² che un primo bilancio dell'offerta di formazione per i formatori realizzata nella seconda metà degli anni Novanta³³ evidenziano come le strategie di sviluppo del sistema appaiano più esplicitamente articolate nelle regioni del centro-nord del paese (attraverso la standardizzazione dei profili, la diversificazione dell'offerta formativa, la creazione di un sistema informativo) rispetto alle aree del meridione. Ciò sembrerebbe delineare, anche per il prossimo futuro, un consolidamento dei divari su base geografica in termini di dinamicità e propensione all'innovazione della FP. Cosicché gli operatori della formazione esplicano le loro funzioni in contesti anche notevolmente eterogenei, con ricadute significative sia sull'esercizio del ruolo che sull'intensità, sulla tipologia e sugli ambiti dei loro fabbisogni di formazione/riqualificazione. Malgrado ciò, la crescente complessità sistemica sottoporà ovunque ad intense sollecitazioni ed a nuove impegnative sfide professionali gli operatori della formazione.

In definitiva, mentre le attese nei confronti dei sistemi educativi nel nostro paese aumentano rapidamente ed in maniera significativa in concomitanza con le profonde e repentine trasformazioni nella società e nell'economia messe bene in luce dalla Commissione Europea in apertura del nuovo millennio, a ciò corrisponde un'evoluzione spesso inadeguata – per intensità e qualità – dei mutamenti del sistema in vaste aree del territorio nazionale.

In un contesto nazionale caratterizzato da tali criticità e turbolenze – che si associano, almeno da un punto di vista storico, a fenomeni di vitalità ed a buone pratiche – risulta strategico mettere a punto modi e forme idonee al supporto ed all'accompagnamento dei processi in atto. Bisogna investire – a nostro avviso – nel supporto ai sistemi ed ai singoli attori ad evolversi coerentemente con le sollecitazioni esogene (macro-sistemiche), tenendo in debito conto le specificità locali in termini di vincoli e risorse.

³² In proposito, si veda ISFOL, *Rapporto 2001*, cit., pp. 641-645.

³³ Tale primo bilancio è stato realizzato nell'ambito di un progetto – tuttora in fase di completamento – finalizzato alla costituzione di un Osservatorio sulla FP in Italia. I relativi risultati sono di prossima pubblicazione nell'ambito del Rapporto Isfol 2002.

3. Sulla mission dell'Area Sperimentazione Formativa dell'ISFOL

In questo quadro complesso, ma anche denso di sfide stimolanti, s'iscrive l'impegno dell'Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei lavoratori, ed al suo interno dell'Area Sperimentazione Formativa.

L'impegno dell'Area riguarda tradizionalmente – ma oggi in maniera particolarmente netta – il ruolo e le competenze delle risorse umane impegnate nel funzionamento e nello sviluppo del sistema formativo nell'ambito della cosiddetta società della conoscenza. L'Area si propone, infatti, di perseguire la *mission* di fornire in seno all'Isfol e, più in generale al sistema formativo, un servizio sistematico di ricerca e di sviluppo al fine di migliorare la qualità delle offerte formative ed i percorsi di adeguamento delle competenze dei formatori alle mutevoli esigenze del contesto. Attraverso azioni di diversa natura l'Area intende quindi essere di supporto a tutti gli attori ed operatori del sistema formativo, sia a livello nazionale che regionale, istituzionalmente o professionalmente interessati a promuovere lo sviluppo qualitativo delle offerte.

In particolare le ricerche, le sperimentazioni, i servizi ed i prodotti sviluppati dall'Area possono costituire un patrimonio di conoscenza utile e funzionale a diversi attori:

- a chi definisce, ai diversi livelli territoriali, le politiche formative, per monitorare e leggere le trasformazioni in atto e le implicazioni di queste sul *know how* degli operatori;
- a chi governa strutture e filiere di offerta formativa, per adeguare ai rinnovati scenari le pratiche processuali, metodologiche, e le competenze dei formatori, e per migliorare la qualità delle proprie *performance*;
- a chi fa formazione, per comprendere le evoluzioni delle teorie e delle tecniche formative, della identità e della professionalità del formatore, nonché per supportarne l'aggiornamento delle competenze.

Più in particolare, ci si propone di accompagnare i sempre più complessi processi di trasformazione e di innovazione che caratterizzano oggi il sistema della formazione professionale verso nuovi paradigmi culturali e forme di erogazione dei servizi formativi. Pertanto, esso intende assumere la molteplice natura di strumento strategico al servizio del sistema formativo, per:

- il miglioramento continuo della qualità delle offerte formative, dei processi e dei prodotti/servizi della formazione, del *know how* del sistema e dei suoi operatori;
- il monitoraggio delle dinamiche, delle opportunità, delle criticità connesse ai processi di sperimentazione, di innovazione, di miglioramento qualitativo delle offerte formative;
- l'integrazione e la messa in rete delle esperienze, delle conoscenze, delle competenze, delle buone pratiche già consolidate e svi-

luppate nel sistema, e quindi degli attori strategici che ne governano i processi di innovazione.

In pratica l'Area pone un particolare interesse alle molteplici esigenze che il sistema formativo e gli addetti ai lavori hanno quando devono affrontare processi di innovazione e miglioramento qualitativo dell'offerta formativa. Tutto ciò:

- effettuando, in una logica di *benchmarking*, una ricognizione delle esperienze, delle competenze e delle buone pratiche, con particolare attenzione ai processi di trasferibilità;
- sviluppando e diffondendo conoscenze, dispositivi, studi attraverso azioni dedicate, eventi di formazione formale e non, dei formatori;
- potenziando, nella formazione dei formatori, insieme alle nuove tecnologie didattiche ed alla FaD, le filosofie dell'*action learning*, quindi l'idea di integrare apprendimento e fronteggiamento dei problemi concreti e reali che gli operatori incontrano quotidianamente;
- documentando e divulgando nell'intero sistema tutti gli *output* via via prodotti;
- mettendo a confronto opinioni e prospettive di esperti, *stakeholder* scientifici ed istituzionali, professionisti ed operatori del sistema su temi e problemi di avanguardia;
- sperimentando e mettendo a regime una modalità di ricerca e sviluppo capace non solo di integrare teoria e pratica, ma anche *expertise*, attori ed esperienze del sistema formativo nazionale ed insieme ad esso, le altre Aree contigue dell'Isfol.

In definitiva, i documenti politico-programmatici relativi alla riforma del sistema dell'istruzione e della formazione condividono – sia a livello europeo che nazionale – l'ipotesi che la riqualificazione delle risorse umane sia un passaggio strategico ineludibile per l'attuazione concreta delle riforme medesime. In questo quadro, l'Area Sperimentazione Formativa dell'ISFOL ha messo a punto una serie di progetti specifici di ricerca sul tema, mirati ad aumentare il bagaglio conoscitivo su cui basare interventi *ad hoc*. Nel prossimo futuro, questi tenderanno ad orientarsi particolarmente verso l'analisi della domanda di formazione delle risorse umane, dopo che negli anni scorsi ci si è concentrati particolarmente sull'offerta di Formazione per i formatori del sistema della formazione professionale³⁴. In particolare, attraverso un lavoro mirato sul tema delle “competenze, fabbisogni e motivazioni” si tenterà di ricostruire il quadro evolutivo dei fabbisogni professionali e motivazionali delle risorse umane, come strumento a sostegno della riforma del sistema di FP e del Sistema dell'istruzione professionale.

³⁴ Cfr. ISFOL, *Standard Formatori*, 1988. *Ipotesi di buone pratiche nella formazione dei formatori*, Angeli, Milano 2001.

L'elevazione dell'obbligo scolastico sino a 15 anni, l'introduzione dell'obbligo formativo sino ai 18, l'istituzione del nuovo sistema dell'istruzione e della formazione tecnica superiore, cioè le principali innovazioni introdotte nella XIII legislatura per affrontare i tanti problemi irrisolti della scuola italiana, a distanza di più di un anno dalla sua conclusione, hanno prodotto i loro primi effetti in un quadro profondamente mutato. Esse rappresentano le tessere di un mosaico rimasto incompiuto, al quale la legge costituzionale n. 3/01 e il disegno di legge n. 1306/02 sulla riforma del sistema di istruzione daranno una nuova configurazione.

Oggi, pertanto, è possibile fare solo un primo bilancio dell'efficacia delle soluzioni ideate dal legislatore, saggiando la ricaduta dei singoli interventi sugli aspetti di criticità più acuta dei percorsi scolastici e formativi.

Le più recenti rilevazioni statistiche dimostrano che l'anno aggiunto a conclusione della scuola media, per completare l'obbligo scolastico, non si è rilevato efficace nel contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e formativa. Troppi sono i giovani che si sono iscritti alle classi del primo anno della scuola superiore, che non hanno poi frequentato né questo né i successivi.

Anche le famiglie, cui spetta un ruolo determinante, non sono state in grado di partecipare, svolgendo una corretta azione di orientamento, alla scelta del percorso scolastico e formativo dei figli; una ricerca pubblicata pochi giorni fa dall'ISFOL ha messo in evidenza che solo il 21% dei genitori è informato del nuovo limite d'età che segna al tempo stesso la conclusione dell'obbligo scolastico e il passaggio all'obbligo formativo fino a 18 anni e dei nuovi delicati impegni che tale innovazione comporta (tra gli studenti la percentuale degli informati scende al 14%). In alcune aree del Paese, spesso proprio in quelle più ricche, risulta che molti genitori abbiano considerato questo anno scolastico aggiuntivo non un'opportunità, ma una perdita di tempo nell'avviare i giovani al lavoro.

Nel Mezzogiorno la situazione appare ancor più grave per molte ragioni, vecchie e nuove: mi riferisco non solo ai ritardi nello sviluppo socio economico, ma anche alle difficoltà nel processo di trasferimento dei poteri agli Enti Locali, cui compete la gestione delle anagrafi degli studenti tenuti all'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo. Così, si calcola che ogni anno nel nostro Paese lascino definitivamente gli studi 240 mila studenti.

A distanza di due anni dalla sua entrata in vigore, l'obbligo formativo sino a 18 anni, pensato proprio per contrastare tale livello di abbandono, si sta realizzando con lenta gradualità e, per di più in modo molto disomogeneo sul territorio, nonostante le notevoli ri-

sorse stanziare. Gli ultimi dati evidenziano la misura dei progressi realizzati dai diversi sistemi nel grande compito di innalzare i livelli di cultura e/o di formazione dei giovani.

Se si guarda il sistema scolastico, il tasso di scolarità, per la fascia d'età compresa tra i 15 e i 18 anni, è cresciuto nell'ultimo quadriennio di oltre 7 punti percentuali, raggiungendo e superando, nell'anno 2001/02, in media l'80%.

In proposito, però, non si può non rilevare, dalla lettura del dato disaggregato in rapporto ai diversi livelli d'età, l'improvviso "crollo" del tasso che, da quota 94,2 registrata per i quindicenni (+10,5%), precipita per l'anno successivo, i sedici anni, all'83% (+6%) e non tocca il 70% nella classe d'età dei 18. Evidentemente tale improvvisa rottura è il risultato dello sbocco di *differenti bisogni formativi e attese non soddisfatti* all'interno dei percorsi scolastici.

Una "rete di protezione" esiste nelle regioni del Nord, dove un mercato del lavoro più vivace riesce a raccordarsi con i percorsi formativi: circa 6 ragazzi su 10 (7 nel Nord-Est), si rivolgono con successo alla formazione professionale (5) o all'apprendistato (1), tra quanti abbandonano la scuola lungo la linea di maggiore rischio, che coincide con il passaggio dai 15 ai 16 anni e con la fine dell'obbligo scolastico.

Nelle regioni del Sud, invece, per l'assenza di consolidate tradizioni produttive e di modelli nel campo dell'organizzazione del lavoro, nonché per la presenza di un mercato molto più inerte, lo sbocco verso la formazione professionale iniziale rappresenta una scelta del tutto priva di chance e di suggestioni, se solo 360 allievi (l'1% del totale dell'utenza "Formazione giovani", cioè degli allievi della formazione professionale di 1° livello o di base) sono stati coinvolti nel Sud e nelle isole dalla formazione professionale in "attività innovative di orientamento" in attuazione della l. 9/99, secondo una recente indagine dell'ISFOL ("Statistiche sulla formazione professionale", dicembre 2001). Per dare solo un'idea del divario di opportunità, basti pensare che, nella stessa situazione, il Nord-Est ne ha contati 3.600 (il 13% del totale) e il Centro quasi 10.000 (il 16% circa di tutti gli allievi coinvolti).

Complessivamente, dunque, il numero di giovani che sceglie, nel nostro Paese, di frequentare i percorsi della formazione professionale, nel complesso dei citati interventi, è ancora modesto (107.956 è il numero dei giovani iscritti nell'anno 1999/00 alle due annualità dei corsi di 1° livello, secondo la ricerca dell'ISFOL sopra citata) e, nel suo insieme, molto inferiore al corrispondente dato raccolto negli altri Paesi dell'UE.

Anche l'*apprendistato* destinato ai giovani di 15-17 anni si è diffuso solo nelle aree dove era già presente (13.983 il totale collocato solo nel Nord e in Toscana) e, se consideriamo la dimensione nazionale, non sembra costituire un'alternativa reale per un ap-

prezzabile numero di giovani. Questo strumento formativo, infatti, sembra sempre più adeguato a giovani più adulti, della classe di età 18-25 anni, e, per il suo potenziamento, il Ministero del lavoro ha impiegato con successo una consistente quota delle risorse destinate all'obbligo formativo nel corrente e nel decorso esercizio finanziario.

Dunque, nel quadro normativo attuale, dei due interventi mirati a contrastare la dispersione e ad elevare il livello formativo, l'obbligo scolastico a 15 anni si presenta come l'innovazione più incompiuta. Essa non si è rivelata ancora idonea a sostenere il diritto all'istruzione e alla formazione dei giovani sino a 18 anni, se migliaia di giovani si disperdono nel corso e alla fine del quindicesimo anno, in un delicato momento della loro età evolutiva. D'altra parte le loro famiglie, soprattutto se disagiate, non sono in grado di orientarli e di sostenerli verso altri percorsi. Così gli studenti che non hanno interesse o attitudine a frequentare i percorsi scolastici, non trovano alternative su cui fare affidamento.

I percorsi di formazione professionale, che potrebbero offrire un valido sbocco, sono distribuiti in modo disomogeneo sul territorio: sono carenti dove maggiore è il bisogno, come nel Mezzogiorno; inoltre sono poco stabili, perché realizzati sulla base dei bandi emanati dalle Regioni o dagli Enti Locali, molto spesso in tempi non utili per dare risposte immediate alle attese dei giovani ed alle loro famiglie.

In assenza di servizi di orientamento capaci di corrispondere alla diversità dei bisogni, le scuole, d'intesa con i centri di formazione professionale, potrebbero svolgere un ruolo importante, ma spesso i docenti sono poco informati sull'offerta formativa esistente a livello territoriale e, a volte, prevenuti per motivi ideologici, o per effetto di stereotipi culturali, o a causa di particolari situazioni locali che, perpetuano risultati di scarsa qualità, danneggiando l'immagine della formazione professionale.

Proprio per attenuare il divario e agevolare il dialogo con i percorsi dell'istruzione, in molte realtà regionali si punta a una rivalutazione del canale della formazione professionale attraverso una revisione dei curricula in cui viene rafforzata l'area delle competenze di base (linguistiche, logico-matematiche, informatiche), accanto all'area delle competenze tecnico-professionali, per fornire agli allievi quei saperi minimi che, nella prospettiva europea di un apprendimento per tutto l'arco della vita, consentono l'esercizio del diritto di cittadinanza.

L'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS) è, invece, l'innovazione che ha raccolto, tra quelle sopra richiamate, il maggior successo, anche se, ormai, richiede di essere messa a regime nei tempi più brevi con risorse stabili. L'IFTS è il primo esempio di architettura formativa "Glocal", che cerca di interconnettere la di-

ensione globale – in prospettiva anche comunitaria ed internazionale – con quella locale. Gli standard nazionali, infatti, determinati anche nel confronto con altri Paesi dell'Ue ed implementati a livello territoriale e di singolo percorso, sono gli strumenti di interconnessione del sistema dell'istruzione e della formazione tecnica superiore.

Il punto di forza risiede nei principi che ne caratterizzano l'architettura: l'integrazione tra i soggetti formativi (scuola, università, formazione professionale, mondo del lavoro), la centralità della persona e dei fabbisogni del territorio, la pari dignità dei sistemi coinvolti anche ai fini dell'accesso ai percorsi, il valore formativo del lavoro e dell'esperienza, la flessibilità dei percorsi nella prospettiva dell'educazione permanente, il riconoscimento del potenziale innovativo della concertazione istituzionale e del dialogo sociale.

L'IFTS è coerente con il processo di trasformazione, in senso federale, dell'assetto istituzionale del nostro Paese; difatti a livello nazionale, a partire dai risultati delle indagini condotte dalle parti sociali e dalle scelte compiute dalle Regioni e dalle Autonomie locali, vengono determinate le figure professionali di riferimento e i relativi standard minimi (intesi come requisiti essenziali) delle competenze di base, trasversali e tecnico professionali, mentre a livello territoriale, le figure professionali vengono declinate nei più specifici profili determinati dalle Regioni per rispondere alle esigenze locali, molto importanti per sostenere lo sviluppo del *made in Italy*.

A tutt'oggi il processo di concertazione istituzionale ha consentito, nel confronto con le parti sociali, la determinazione delle prime 37 figure professionali di riferimento, la condivisione dell'impianto metodologico e dei contenuti degli standard, le modalità di accesso ai percorsi e di frequenza anche per chi proviene dalla formazione professionale o dal lavoro, i dispositivi per la valutazione e la certificazione.

Anche l'IFTS, in questo momento, non è esente da problemi: incontra in primo luogo forti limiti al suo sviluppo nella precarietà ed eterogeneità delle risorse finanziarie impiegate (nazionali, comunitarie e regionali), nella complessità della gestione amministrativa e contabile, nella mancanza di stabilità dell'offerta nel medio periodo, in quanto i progetti dei percorsi sono selezionati sulla base di bandi regionali annuali, nei gravi ritardi della maggior parte delle Regioni meridionali nella programmazione dei piani di intervento, nell'insufficiente coinvolgimento delle università, nella carenza dei servizi per orientare i giovani e informare le loro famiglie. Non va poi sottovalutato il fatto che il nuovo canale è ancora poco conosciuto dagli adulti, occupati e non.

Nonostante queste difficoltà, la diffusione dell'IFTS è stata molto rapida per l'impegno delle Regioni, degli Enti locali e delle Parti sociali. In tre anni dall'avvio sperimentale del nuovo sistema

i corsi sono triplicati per lo sforzo finanziario compiuto dalle Regioni e la maggior parte dei giovani, che sono giunti positivamente al termine del corso, ha trovato in meno di un anno un lavoro coerente con il percorso seguito.

In considerazione dei primi confortanti risultati raccolti nei progetti sperimentati, e per offrire un contributo positivo al dibattito sui rapporti tra istruzione e formazione professionale, che, all'inizio della XIV legislatura, si è fatto ancora più acceso anche per effetto della riforma del titolo V della Costituzione, molti degli elementi caratterizzanti il sistema dell'IFTS potrebbero essere fatti propri dalla formazione professionale; cito solo i più salienti: la pari dignità dei soggetti formativi, la rispondenza ai fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro nel confronto con le parti sociali, la concezione del sistema fondata sulla risposta alle reali esigenze del territorio, il riconoscimento della centralità della programmazione regionale e, al tempo stesso, dell'importanza del ruolo degli standard nazionali, la flessibilità e la personalizzazione dei percorsi.

Il dibattito attuale si è, tuttavia, prioritariamente appuntato sulla questione del "doppio canale", che riguarda il confine tra le due filiere dei licei e degli istituti di istruzione e formazione professionale. Credo che la linea di demarcazione vada tracciata dopo un'attenta individuazione delle rispettive finalità fondamentali.

Sotto il profilo giuridico, il disegno di legge n.1306/02 prefigura, nel secondo ciclo, un sistema unitario per l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo sino a 18 anni, organizzato in due canali diversi per durata (5 anni il sistema dei licei e 4 + un anno facoltativo per l'istruzione e formazione professionale) e per natura dei percorsi. Entrambi si concludono con l'esame di Stato.

Tale passaggio comporta che le norme generali per assicurare la spendibilità della certificazione finale su tutto il territorio nazionale vadano definite a livello nazionale.

Più complesso è il problema della individuazione delle competenze istituzionali per la determinazione degli standard minimi delle competenze, anche se molti ritengono che essi vadano considerati come livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

Sotto il profilo pedagogico, il sistema dei licei è fondato sulle discipline e sulle loro epistemologie, il sistema dell'istruzione e della formazione professionale è fondato sull'importanza dell'attività pratica come luogo di apprendimento continuativo e sul valore cognitivo delle esperienze di lavoro.

La certificazione può svolgere un ruolo importante nel rendere trasparente l'equivalenza dei due canali negli standard culturali essenziali e, nel contempo, valorizzare i rispettivi aspetti caratterizzanti. I percorsi liceali, infatti, non potranno concludersi con il rilascio di qualifiche o certificazioni relative a competenze immediata-

mente spendibili nel mercato del lavoro, tenuto conto che le due fondamentali caratteristiche del percorso liceale sono la vocazione non immediatamente professionalizzante e la correlazione sistematica del fare e dell'agire alla conoscenza di tipo critico. I percorsi di istruzione e formazione professionale, invece, dovranno concludersi con l'acquisizione, valutata e certificata, da parte degli allievi, di competenze intese come un insieme di conoscenze e abilità operative, finalizzate all'esercizio di attività specifiche, all'interno dei diversi settori professionali.

Entrambi i canali sono, comunque, finalizzati ad assicurare a tutti i giovani fino a 18 anni, il saldo possesso di un nucleo di competenze chiave sia di base (competenze linguistiche, logico-matematiche, giuridico-economiche, informatiche) sia di tipo trasversale (competenze comunicative, organizzative, relazionali).

Solo un'esatta determinazione dell'identità e della vocazione dei due canali può evitare i rischi di una sovrapposizione degli indirizzi e di una inutile concorrenzialità dei licei con gli istituti di istruzione professionale e le agenzie di formazione professionale, che servirebbe solo a disorientare gli studenti e le loro famiglie, ed ostacolerebbe gravemente lo sviluppo di quel forte sistema di istruzione e formazione professionale, del quale il Paese ha urgente necessità.

In questa riflessione va riconosciuta la rilevanza delle questioni che riguardano sia la tipologia dei percorsi sia i modelli organizzativi e gestionali dei due canali.

Il sistema dei licei va articolato in un numero contenuto di tipologie definite dalla legge (sette secondo il DDL 1306/02), e limitato a pochi indirizzi.

I percorsi del sistema di istruzione e formazione professionale vanno costruiti, invece, in relazione a figure professionali di riferimento ampie e determinate nell'ambito di macro aree professionali, individuate anche tenendo conto del mercato del lavoro europeo, sulla base delle scelte compiute dalle Regioni. Le figure vanno, poi, articolate in profili professionali di differente livello per rispondere in modo flessibile ai differenziati fabbisogni formativi locali.

Anche i modelli organizzativi dei due canali vanno strutturati in modo diverso: i percorsi liceali dovrebbero continuare ad essere scanditi in anni scolastici, mentre i percorsi di istruzione e formazione professionale dovrebbero essere strutturati in periodi più brevi (ad esempio, in semestri), variamente componibili, per rispondere all'obiettivo della massima personalizzazione.

In questo complessivo ripensamento del sistema educativo, secondo la strategia europea della *lifelong learning*, andrebbero riorganizzati i servizi territoriali per l'orientamento, con il coinvolgimento del volontariato e del privato sociale, ai quali va riconosciuta la capacità di ascoltare e assistere i giovani e le famiglie delle

fasce più deboli della popolazione nei momenti delle scelte più critiche ed impegnative per il loro futuro.

Un sistema formativo articolato e differenziato richiede, infine, risorse adeguate e, soprattutto, stabili. Come ho prima accennato, oggi la formazione professionale ed il nuovo sistema dell'IFTS possono disporre solo di risorse inadeguate, precarie e, in una parola, "raccogliticce". Rispondere a questa istanza richiede un grande impegno, che può nascere solo dalla profonda convinzione che senza più alti livelli di istruzione e formazione non ci sarà sviluppo delle persone e della società.

Intervento del Prof. Don PASQUALE RANSENIGO CNOS-FAP

Prendo parola alla fine dei lavori del seminario e dopo aver ascoltato gli interessanti approfondimenti fatti in questa tavola rotonda per offrire un personale punto di vista, che si colloca nel nuovo scenario delle prospettive aperte dalle modifiche al Titolo V della Costituzione con la legge n. 3/2001 e nelle situazioni attuali per l'assolvimento dell'obbligo formativo.

La relazione del Prof. Garancini ha messo in evidenza alcuni nodi problematici sia sulle competenze di legislazione esclusiva in materia di *"istruzione e formazione professionale"*, assegnate alle Regioni, sia sulle competenze di analoga legislazione esclusiva, assegnate invece allo Stato, *"per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale"*, oggetto specifico delle riforme previste nel disegno di legge Moratti (n. 1306).

La consapevolezza della complessità del quadro di riferimento delineato, relativo alle riforme del "sistema educativo di istruzione e di formazione", e la *sovrapposizione* di rilevanti modifiche del Titolo V della Carta Fondamentale della Repubblica Italiana non possono, però, indurre a comportamenti di attesa e di passività da parte di quanti hanno responsabilità istituzionali e politiche per ricercare soluzioni adeguate ai problemi emergenti nelle diverse aree di competenza.

Mi riferisco al ruolo istituzionale degli Enti Locali, in particolare delle Regioni, per l'attuazione dell'*obbligo formativo*, sancito all'articolo 68 della Legge 144/99.

Si avverte un diffusa insensibilità e una scarsa determinazione politica da parte di tali Soggetti, che sono investiti di responsabilità diretta per l'attuazione di tale obbligo formativo sul proprio territorio, garantendo l'offerta di percorsi poliennali nella formazione professionale iniziale e nell'apprendistato per il conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta.

In questa ottica, gli Enti di Formazione Professionale sentono il dovere di sottoporre alla responsabilità delle Amministrazioni Regionali *alcune condizioni*, che essi ritengono conseguenti alla *portata riformatrice* introdotta con l'istituzione dell'obbligo formativo per *tutti* i giovani fino al diciottesimo anno di età, sancito dall'articolo 68 della Legge 144/99, in relazione anche alle modalità più opportune per fruire delle apposite risorse finanziarie attribuite ad ogni Regione da parte dello Stato e del Ministero del Lavoro, tenendo conto del numero dei giovani coinvolti ogni anno in tale obbligo formativo, *ma che sono fuori dal sistema scolastico*.

Tra queste condizioni, mi sembra importante evidenziarne in questo seminario almeno due, perché danno immediata concretezza dell'urgenza di risposte da assicurare ai giovani coinvolti nei processi di riforma ipotizzati e auspicati, a cominciare dall'attuazione dell'obbligo formativo.

La prima condizione operativa, pregiudiziale e strategica se si vuole ricondurre a sistema gli interventi innovativi di governo territoriale conseguenti all'attuazione dell'obbligo formativo, consiste nell'attivare e verificare l'efficacia delle iniziative e degli strumenti *capaci di intercettare* i giovani che, in numero precisato con dati ISTAT 1998 riferiti a giovani nella fascia di età 15-17 anni, erano – nelle diverse Regioni – fuori dal sistema scolastico (Decreto dirigenziale del 13.11.2000).

Disporre di una *aggiornata anagrafe regionale* assicura ad ogni Regione non solo uno strumento indispensabile e richiesto dalle normative di legge e di regolamento attuativo dell'obbligo formativo nonché di un apposito Accordo Stato-Regioni, ma costituisce una strategia di *visibilità di impegno politico per i giovani* a livello dei singoli Comuni, delle relative Province e della Regione dove devono operare i Servizi per l'impiego, in sinergia di azione, con le Scuole e con i Centri di FP per accompagnare i giovani a fruire positivamente di opportunità di percorsi scolastici, di formazione professionale iniziale o di apprendistato.

Non è questa la sede per entrare nel merito di esperienze positive, che si sono avviate per esempio in Sardegna, a seguito di un apposito Convegno aperto soprattutto ai Sindaci e alle Amministrazioni Locali sui loro *ruoli istituzionali* conseguenti a tale obbligo formativo.

La seconda condizione, da ricercare con responsabilità e determinazione in sinergia con tutte le potenzialità disponibili a livello nazionale e locale, consiste nel mantenere un continuo e vigile presidio per assicurare il *conseguimento degli obiettivi "istituzionali"* nei percorsi della formazione professionale iniziale che, a partire dalle *diverse situazioni dei soggetti coinvolti*, portino ad acquisire *una qualifica professionale riconosciuta*, attraverso itinerari formativi che *non possono avere durata complessiva inferiore a due anni*, a

cui possono seguire cicli di specializzazione aperti anche alla formazione superiore ed universitaria (art. 68, comma 2, legge 144/99; Accordo Stato-Regioni, Seduta del 2 marzo 2000, Allegato Tecnico, paragrafo n. 1).

In particolare, si deve rilevare che l'obiettivo istituzionale del conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta assicura anche nel nostro Paese nuove opportunità ai giovani e alle ragazze al momento in cui, diventando maggiorenni al compimento del 18° anno di età, possono entrare nella società e nel mondo del lavoro esercitando i diritti/doveri di cittadinanza attiva, disponendo o di un titolo di studio acquisito al termine dell'attuale ciclo secondario superiore o di una qualifica professionale riconosciuta.

Al di là di approfondimenti specifici *sull'identità dei percorsi educativi della formazione professionale iniziale e sulla pari dignità di obiettivi nei confronti dei percorsi scolastici*, mi pare opportuno evidenziare in questa sede l'importanza strategica e politica delle sperimentazioni in atto da parte di Enti di formazione professionale "storici" e di quelle che si stanno avviando sulla base di "Protocolli di Intesa" tra Regione Lombardia – Provincia di Trento e MIUR, per dare risposte reali e da monitorare anche a giovani quattordicenni orientati a scelte di tali percorsi professionalizzanti.

Ovviamente, non si dovrebbe incorrere in equivoci sulla natura e sugli obiettivi di tali "sperimentazioni", che non possono rientrare nell'alveo delle cosiddette "buone prassi": l'obiettivo del conseguimento di una qualifica professionale riconosciuta deve, infatti, costituire il *riferimento istituzionale* caratterizzante le sperimentazioni concordate e da verificare da parte di soggetti terzi sulla base di procedure e strumenti condivisi.

È questa un'esigenza che gli Enti di Formazione professionale intendono salvaguardare e sottolineare anche in questa sede.

Intervento del Dott. LUCIANO SGOBINO Associazione Genitori

In quanto rappresentante Age (Associazione genitori): i genitori, di fronte alle proposte di riforma del sistema scolastico di istruzione e formazione professionale, chiedono sostanzialmente due cose:

1. il più corretto modo di informare – con parole chiare e semplici – che cosa si muove nell'ordinamento scolastico e professionale. L'informazione semplice e chiara può favorire l'opera di orientamento che si fa in famiglia tra genitori e figli. Troppe riforme, troppe notizie non aiutano a compiere scelte pertinenti e adeguate per il futuro dei figli.

2. Se si deve dare, come è giusto, uguaglianza di valore e “dignità” al percorso di formazione professionale, rispetto a quello di istruzione, occorre garantire in termini di durata, di continuità e di finanziamento detto percorso formativo. È il punto più delicato: occorre che in ogni Regione sia assicurato il percorso formativo, alternativo, per tutti i ragazzi e con continuità.

In quanto rappresentante dell'EISS (Ente Italiano di Servizio Sociale): quando si parla di sistema di formazione professionale è necessario portare la dovuta attenzione alla formazione professionale degli operatori sociali, agli operatori socio-sanitari e socio-educativi a quegli operatori, cioè, che sono impegnati professionalmente nei servizi sociali, sanitari ed educativi, la cui richiesta, dal punto di vista occupazionale è sicuramente in crescita. In più, in questo delicato lavoro di “servizi alla persona” c'è da salvaguardare, rafforzare e rilanciare il grande patrimonio di cultura cattolica spesa in questa direzione

Intervento del Prof. P. LORENZO SIBONA ENGIM

La portata riformatrice che scaturisce dalla istituzione dell'obbligo formativo fino al 18° anno di età, esige *azioni politiche ed amministrative* che consentano: da una parte, di fare chiarezza in merito alle competenze istituzionali dei vari livelli di governo (Stato-Regioni), ove a tutt'oggi sembra di dover cogliere elementi di indeterminatezza, se non di incertezza costituzionale; dall'altra, di garantire ai soggetti operatori ed attuatori che intendono promuovere, realizzare e assicurare a quanti ne hanno il diritto/dovere le opportunità di istruzione e di formazione nel canale della formazione professionale, di operare in un quadro di sufficienti certezze e garanzie amministrative ed istituzionali. Va rilevato che, allo stato attuale, le troppe incertezze di quadro ancora esistenti, finiscono per penalizzare le strutture di formazione professionale che intendono dare attuazione a quanto previsto ed indicato dalla riforma.

Occorre accettare la sfida della “pari dignità” che alla formazione professionale viene proposta e riconosciuta nel nuovo sistema che si va a delineare. Allo sforzo dei soggetti attuatori (e, *in primis*, agli Enti storici di ispirazione cristiana) di rielaborare e ridefinire la propria offerta formativa in rispondenza alle nuove finalità, deve corrispondere l'azione del Governo (ai vari livelli), chiamato a dare elementi di certezza, di stabilità, di accessibilità al sistema, anche sul piano dei finanziamenti.

La “pari dignità” non deve però significare una semplicistica omologazione di percorsi formativi. Significa piuttosto la capacità di offrire ai giovani percorsi di formazione, adeguatamente progettati per obiettivi, in grado di assicurare a ciascuna persona il maggior tasso possibile di crescita. Nel soddisfacimento del diritto/dovere ad acquisire una qualifica professionale o un diploma di scuola secondaria superiore, il sistema di formazione professionale non può e non deve “confondersi” con quello scolastico o genericamente ad esso “affiancarsi”: deve invece assicurare il conseguimento di specifici obiettivi che lo connotano come un sistema proprio ed autonomo, capace di dare risposte adeguate alle esigenze di crescita culturale e professionale, in un’ottica di apertura e di disponibilità alla formazione permanente.

Vanno sostenute, incoraggiate e perseguite quelle *intese congiunte* e concordate fra i vari soggetti interessati (Regioni, MIUR, Ministeri, Enti di formazione, Autorità scolastiche, ecc...) volte alla sperimentazione di nuovi modelli per il secondo canale del sistema di istruzione e di formazione. La validità di queste sperimentazioni consiste, oltre che nel raccordo e nella concertazione fra i vari soggetti interessati, anche nel senso di certezza che ne deriva per tutti gli operatori, soprattutto in ordine alle responsabilità espresse. Si auspica pertanto che, anche sull’esempio di quanto già realizzato, in tutte le Regioni si addivenga al più presto alla determinazione di protocolli d’intesa che diano certezza e speditezza alle sperimentazioni in atto ed indichino senza riserve la comune volontà di dare piena attuazione, anche per via sperimentale, alle linee fondamentali della riforma, avviando così, di fatto, un processo finalizzato alla individuazione di percorsi formativi che consentano, senza incertezze, l’assolvimento dell’obbligo e il conseguimento della qualifica in organici percorsi formativi all’interno del canale della formazione professionale.

CSSC
Centro Studi per la Scuola Cattolica
Via Aurelia, 468,
00165 Roma

FORMA
Associazione Nazionale Enti di Formazione Professionale
Via Marcora, 18/20
00153 Roma

in collaborazione con

Ufficio Nazionale per l'Educazione,
la Scuola e l'Università

e

Ufficio Nazionale per i Problemi Sociali
e il Lavoro

Seminario di studio

**ISTRUZIONE
E FORMAZIONE
PROFESSIONALE:
VERSO
UN CANALE UNITARIO**

Roma, 29 ottobre 2002



1.
L'istruzione
e la formazione
professionale:
necessità di una
attenzione
prioritaria.
L'impegno del CSSC
e dell'Associazione
FORMA

Il Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC), costituito dalla Conferenza Episcopale Italiana con sede in Roma, è espressione della responsabilità che i Vescovi italiani assumono nei confronti di tutta la scuola cattolica in Italia, compresi la scuola materna autonoma di ispirazione cristiana e i centri di formazione professionale di ispirazione cristiana. Scopo fondamentale del CSSC è offrire alla comunità ecclesiale, a livello scientifico e operativo, un approfondimento dei problemi relativi alla *presenza* e all'*azione della scuola cattolica in Italia*.

Più specificamente, in relazione al recupero della pari dignità educativa della formazione professionale rispetto alla scuola e quindi alla introduzione del *doppio canale* tra istruzione e formazione, il CSSC svolge con attenzione *prioritaria* attività di studio, ricerca, sperimentazione e valutazione sulla cultura dal lavoro e sul rapporto tra centri di formazione professionale e scuole secondarie superiori già tipico di varie scuole cattoliche.

Il presente seminario è organizzato *insieme con l'Associazione Forma*, nelle cui finalità istituzionali rientra in maniera piena.

Il frutto di questa cooperazione costituisce non solo un arricchimento reciproco per le due organizzazioni (e speriamo che lo possa essere per tutti i partecipanti al seminario), ma anche un contributo alla riflessione che dovrà essere raccolto sia all'interno della Commissione Scuola-lavoro della CEI, sia dal Consiglio Nazionale della Scuola Cattolica.

2.
Gli obiettivi
del seminario

L'incontro vuole offrire l'opportunità di *approfondire* il confronto sulle prospettive del doppio canale che è stato avviato con il seminario del 31 maggio. In particolare si intende contribuire a:

- 1) elaborare la *proposta formativa* del nuovo canale unitario;
- 2) definire la *nuova organizzazione* della formazione professionale iniziale in vista dell'unificazione progressiva dei due percorsi esistenti;
- 3) determinarne le *scansioni, i titoli e le qualificazioni*;
- 4) precisare il *nuovo significato di obbligo formativo* anche nella prospettiva dell'abrogazione della legge 9/99;
- 5) approfondire la *sperimentazione Forma* e le modalità del suo monitoraggio;
- 6) armonizzare le *competenze regionali* con l'esigenza di un *progetto nazionale*.

Si prevedono:

- al **mattino** le relazioni di due esperti della problematica per delineare lo stato dell'arte e, soprattutto, per arrivare con l'apporto di tutti a proporre orientamenti di fondo condivisi sull'assetto culturale e organizzativo del canale della istruzione e della formazione professionale;
- al **pomeriggio** una tavola rotonda con i rappresentanti degli assessorati regionali alla istruzione e alla formazione, del Ministero dell'Istruzione a livello centrale e regionale, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, degli Enti e degli operatori del settore per definire sul piano concreto della quotidianità dei rapporti il ruolo dello Stato e delle Regioni.

Il genere seminariale comporta una discussione aperta. Il numero dei partecipanti ha superato le previsioni: questo è un dato molto positivo che attesta dell'interesse del tema e soprattutto ci permette di contare su molti apporti competenti per risolvere le non facili questioni in esame. Il risvolto della medaglia è che saremo obbligati a contenere i nostri interventi orali all'essenziale; dato che gli atti del seminario saranno pubblicati, tutti avremo la possibilità di argomentare le nostre affermazioni in modo esauriente per iscritto.

Ricordo che il seminario non ha un carattere introduttivo, ma di *approfondimento* e di *proposta*. In particolare nel precedente incontro si era manifestato un consenso unanime sulla *pari dignità dei due canali*. Come si sa, la formazione professionale non viene più concepita nella gran parte di paesi europei come un addestramento finalizzato esclusivamente all'insegnamento di destrezze manuali. Anche la distinzione con l'istruzione non è vista nel fatto che questa si focalizza nell'acquisizione di saperi in qualche misura astratti rispetto al contesto, mentre quella si occupa della loro realizzazione nel mercato del lavoro; né tale distinzione viene ricercata nella cultura del lavoro perché questa, pur propria della formazione professionale, è oggetto di cui si interessa anche la scuola.

La formazione professionale non è qualcosa di marginale o di terminale, ma rappresenta 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. Questo tuttavia non significa che sia la stessa cosa dell'istruzione: conoscere con l'obiettivo principale di agire, costruire e produrre non può essere confuso con il conoscere e agire con l'intento prioritario di conoscere.

Mi sembra che il consenso fosse generale anche sull'*abbandono dell'ipotesi* di far cominciare la formazione professionale *un anno dopo la scelta della secondaria superiore* proprio per gli effetti negativi che essa produce ai fini della pari dignità dei due canali e sulla formazione dei giovani. Infatti, va tenuto presente che allo stato attuale i drop-out della terza media sono oltre 35.000 ogni anno e certamente non si potrebbe pensare di obbligarli per altri due anni ad un percorso scolastico. Inoltre, i primi risultati delle ricerche sull'attuazione del nuovo obbligo di istruzione stanno ponendo in risalto che la legge n. 9/1999 ha gravemente danneggiato gli adolescenti, soprattutto i più svantaggiati e in difficoltà, obbligandoli ad iscriversi ad una scuola che li costringe a un parcheggio di un anno o li tiene lontano dalla formazione professionale.

Altrettanto contraria alla pari dignità sarebbe l'ipotesi di impostare il nuovo canale, articolandolo in un "*canalone*" (istruzione tecnica più professionalizzante e istruzione professionale) e in un "*canalino*" (formazione professionale) che conferirebbe solo la qualifica mirata. Una simile proposta va senz'altro *respinta* e alla formazione professionale va riconosciuta la possibilità di rilasciare qualifica polivalente e mirata, diploma e diploma superiore. In aggiunta e soprattutto va ad essa garantita la stessa stabilità di organici, la medesima autonomia, un'analoga distribuzione diffusa sul territorio e la stessa certezza di finanziamenti con esclusione dei bandi, trattandosi di attività formative destinate ai minori.

Entro questi paletti, il seminario con l'apporto di tutti dovrà cercare di fornire orientamenti ai fini sia di assicurare al nuovo canale unitarietà e diversità rispettose dei livelli essenziali di prestazione di natura nazionale, delle competenze regionali e dell'autonomia di istituti e di centri, sia di delineare un percorso con proprie scansioni, titoli e qualificazioni, diverso da quello dei licei ma capace di fornire agli allievi che lo frequenteranno non un trattamento uniforme ma eguali opportunità di sviluppare pienamente le potenzialità specifiche di ognuno. Infatti, la nostra unica ambizione è quella di offrire ai giovani una formazione solida perché questo è il servizio più significativo che possiamo fornire alle nuove generazioni per aiutarle a inserirsi al meglio nella complessa società della conoscenza.



rima parte

Istruzione e formazione professionale: quale assetto culturale e organizzativo

- Istruzione e formazione professionale:
quale assetto pedagogico
- Verso un sistema unitario di istruzione
e formazione professionale
- Dibattiti
- Conclusioni della sessione del mattino



Istruzione e formazione professionale: quale assetto culturale e organizzativo

Prof. Don MICHELE PELLERÉY - Rettore Università Pontificia Salesiana

1. È utile iniziare il discorso esaminando dal punto di vista istituzionale la condizione attuale della formazione professionale rispetto a quella dell'istruzione professionale. Se, infatti, verrà costituito un canale di istruzione e formazione professionale, che costituisce un sottosistema specifico accanto a quello liceale e che fa riferimento esclusivamente alle Regioni, inevitabilmente occorrerà prendere in considerazione la nuova condizione istituzionale. L'istruzione professionale, almeno finora, è governata da norme che garantiscono nel loro insieme una notevole stabilità delle singole istituzioni. Tra queste si possono ricordare per ogni istituto: la definizione e il finanziamento di un organico strutturato del personale; una forma di autonomia garantita in termini di legge e di regolamento, che permette di sperimentare sia dal punto di vista organizzativo, sia didattico. Inoltre è abbastanza facile prevedere una loro permanenza nel tempo secondo le proprie specifiche caratterizzazioni fondamentali. Esse si presentano in genere con una distribuzione territoriale diffusa, hanno programmi di insegnamento, che certamente saranno modificati, ma che offrono una immagine di solidità formativa culturale, anche eccessiva, ecc.

La formazione professionale, al contrario, è governata da norme regionali, che riguardano il finanziamento di singoli corsi, dipendenti da piani e decisioni che in genere hanno scadenza annuale, e che, inevitabilmente, danno a questo ambito formativo caratteri di precarietà. L'argomento che spesso viene citato a favore di questa situazione di fatto fa riferimento a una necessaria flessibilità dell'offerta connessa con il sistema produttivo e di conseguenza a una altrettanto necessaria flessibilità del personale coinvolto. Ma si trascurano altri e fondamentali argomenti a favore di una identità più chiara e stabile nel tempo per le scelte delle famiglie e la garanzia di una cultura pedagogica e didattica congruente con le esigenze formative di giovani che non hanno ancora compiuto i diciotto anni. Questa impostazione adombra un approccio più riferibile a lavoratori inseriti in processi di formazione continua che a giovani ancora iscritti in un sistema di formazione iniziale e integrale. Il servizio formativo, che l'impianto del sistema di istruzione e formazione

professionale prefigurato dalla legge delega descrive, evoca la centralità della persona e delle sue qualità fondamentali dal punto di vista umano: a questo fine concorrono sia la formazione culturale, sia quella professionale. Il pericolo è quello di rendere il processo formativo funzionale solo al mondo del lavoro e all'attuale mondo del lavoro, che nel giro di pochi anni certamente sarà assai diverso. Dal punto di vista dei diritti fondamentali della persona umana si disattende proprio quello più direttamente connesso con l'età dei soggetti e cioè il diritto all'educazione, inteso nel senso suo più pieno e pregnante.

D'altra parte, non esistono norme chiare generalizzate, che prevedano per i centri di formazione professionale un'adeguata autonomia organizzativa e didattica. In più, il finanziamento è troppo spesso appoggiato al Fondo Sociale Europeo, finanziamento destinato a estinguersi o almeno a ridursi drasticamente. Ma anche quello proprio delle Regioni troppo spesso dipende dal clima politico e da convenienze, che talora fanno da clientelismo.

2. La normativa sull'obbligo formativo, apparsa senza un ampio dibattito nazionale, e quella sull'obbligo scolastico, anch'essa emersa senza un'analisi seria delle sue conseguenze istituzionali sociali ed educative, hanno introdotto nel contesto istruttivo e formativo nazionale non poche problematiche, anche di tipo organizzativo e istituzionale. I soggetti presi in considerazione, in particolare dalla normativa sull'obbligo formativo, sono minori, per i quali vale uno specifico diritto familiare, che si fonda anche su norme di diritto internazionale sottoscritte dall'Italia. Proprio per questo non si può e non si deve accettare in nessun modo che siano messi a bando percorsi e processi formativi e/o educativi destinati a minori. Molte volte per giustificare tali bandi ci si appella al tipo di finanziamento utilizzato, spesso proveniente dal Fondo Sociale Europeo. A parte il fatto che si tratta nel caso specifico di interpretazioni delle norme europee che possono essere contrastate, ciò comunque implica sia che i fondi destinati a finanziare le attività formative nel quadro dell'obbligo formativo devono provenire dai bilanci statali e regionali ordinari, sia che le leggi regionali escludano in tali casi il ricorso a bandi.

Inoltre, occorrerebbe definire sia per studenti che frequentano i percorsi scolastici liceali, sia per quelli che seguono quelli propri dell'istruzione e formazione professionale, sia per gli apprendisti, alcune finalità educative fondamentali che la comunità nazionale intende raggiungere per tutti sul piano personale e su quello della cittadinanza alla conclusione dei loro diciotto anni. Già nel 1996 il documento dell'Unione Europea sull'insegnare a apprendere affermava che "lo scopo essenziale dell'istruzione e della formazione è sempre stato lo sviluppo delle persona e il conseguente in-

serimento degli Europei nella società attraverso la condivisione di valori comuni, la trasmissione di un'eredità culturale e l'insegnamento dell'autostima" e che "lo sviluppo della capacità di cogliere il significato delle cose, di capire e di creare non è solo la funzione di base della scuola, ma è anche il primo fattore di adattamento all'economia e all'occupabilità".

Va comunque anche ricordato con forza che gli allievi dei Centri di Formazione Professionale non rientrano più nella figura del lavoratore, come una volta avveniva. Infatti, non si richiede più il libretto di lavoro, né possono essere conteggiati gli anni formativi ai fini pensionistici. Anzi, si nota uno spostamento di attenzione dalla diretta finalizzazione verso il mondo del lavoro e delle professioni a una impostazione più attenta e responsabile verso la promozione dello sviluppo di qualità personali, che garantiscono una presenza attiva e responsabile sia nel contesto sociale e civile, sia in quello lavorativo.

3. La legge Bassanini sembra implicare anche conseguenze per l'autonomia dei centri di formazione professionale. Una normativa analoga a quella vigente per le scuole dovrebbe essere elaborata da parte delle Regioni. Tuttavia, ciò su cui occorre insistere con forza è la necessità di una rilettura del diritto a una più incisiva e diffusa libertà di educazione e di formazione professionale. Non si tratta solo di dare spazio a una rilettura del percorso formativo secondo la propria proposta formativa, ma anche in termini di tempi e di contenuti di insegnamento. Qualcosa si sta muovendo, ma non è chiaramente codificato.

Da questo punto di vista occorre ribadire che né lo Stato, né le Regioni possono prevaricare rispetto alle loro specifiche competenze. Certamente l'impianto formativo che verrà definito a livello regionale e, per quanto concordato tra Stato e Regioni, a livello nazionale dovrà offrire indicazioni di competenze e di livelli di competenze (standard) per assicurare la spendibilità delle qualifiche e dei diplomi a livello regionale, nazionale ed europeo. Ma si può segnalare subito il pericolo di trovarsi di fronte a prescrizioni che non rispettano la notevole diversità tra contesti geografici, culturali, istituzionali, produttivi e sociali esistenti in Italia. Occorre che le organizzazioni impegnate nei processi di istruzione e formazione professionale siano presenti in maniera attiva nel processo di definizione di tali competenze e, soprattutto, dei loro livelli di competenza (standard) sia a livello regionale, sia nazionale.

In secondo luogo, se rettamente intese, le competenze finali definite a livello pubblico (regionale o nazionale) riguardano solo elementi fondamentali caratterizzanti il cittadino e il lavoratore dal punto di vista personale, per quanto riguarda la sfera pubblica e sociale, culturale e professionale. La sfera delle qualità e delle compe-

tenze personali più legate alla propria identità non può essere invasa da determinazioni e prescrizioni derivanti dallo Stato o dalle Regioni. Tuttavia, sia l'uno che le altre possono e devono chiedere alle istituzioni educative di elaborare il proprio progetto educativo in modo da dare chiara attenzione e spazio alle azioni formative rivolte alla crescita della persona umana da questo punto di vista.

Anche le modalità pedagogico-didattiche messe in atto dalle istituzioni educative e formative per raggiungere le competenze previste sul piano del riconoscimento pubblico di qualifiche e diplomi non devono essere oggetto di definizione pubblica, ma devono rimanere di loro specifica competenza e responsabilità. Si può anche aggiungere la necessità che le parti sociali, sindacati dei lavoratori e delle imprese, entrino in gioco nelle decisioni riguardanti le competenze professionali, affinché le qualifiche e i diplomi siano poi effettivamente valorizzati sul piano contrattuale. Altrimenti, sarà ben difficile giustificare prescrizioni circa i livelli finali da raggiungere in competenze tecnico-professionali, se queste non vengono riconosciute dal mondo del lavoro. Ad esempio, il lavoro tecnico svolto in sede ISFOL per prospettare un quadro di competenze finali caratterizzanti qualifiche e diplomi nel settore professionale della meccanica ha certamente una notevole utilità per facilitare il dialogo interistituzionale tra Stato e Regioni, ma implica anche un sistematico confronto con il mondo del lavoro nella prospettiva di un inserimento dei qualificati e diplomati in una particolare carriera lavorativa.

4. Fino alla definitiva abrogazione della legge 9, là dove nella formazione si assolve l'obbligo scolastico dovrebbero essere presenti sia l'insegnamento della religione cattolica, per chi se ne avvale, sia l'educazione fisica, attualmente non previsti. Una formazione integrale della persona, del cittadino e del lavoratore deve prendere in considerazione la totalità del formando. Nel contesto delle sperimentazioni di percorsi triennali avviate in questo periodo, dovrebbero essere conseguiti crediti formativi disciplinari fondamentalmente analoghi a quelli scolastici (lingua italiana, lingua straniera, matematica e informatica, scienze, studi di natura storico-economico-sociale), che compaiono in genere nei vari percorsi scolastici.

Ma ritengo che ciò debba permanere comunque, anche una volta che sia superata la legge sull'obbligo scolastico, inclusa l'educazione fisica e la possibilità di avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica. Vanno, cioè, garantite nel processo formativo le dimensioni formative personali e culturali espresse in termini di: a) competenze linguistiche riferite sia alla lingua nazionale sia almeno a una lingua straniera; b) competenze storico-economico-sociali e giuridiche fondamentali per comprendere e partecipare alla vita so-

ziale e civile; c) competenze matematico-scientifiche che permettono di dare senso e strumenti di pensiero nell'affrontare problemi di natura pratica, tecnologica e scientifica; d) una significativa base di conoscenze scientifiche per interpretare validamente e produttivamente processi produttivi e tecnologie di produzione.

«Ogni essere umano che sia persona e che sia trattato come tale [...] può amare e godere di queste discipline e di queste attività solo se sono da lui utilizzate e percepite come mezzi per autenticare la propria immagine, per perfezionarsi e rendersi migliore, per affermare chi è, in pienezza, libertà e totalità; un “amore destinato a passare” perché trasporta in vista di un amore che non passa mai finché si vive: quello di esprimerci, creare, ragionare, affermarci come persone, conoscere gli altri e il mondo, conoscerci in quanto noi; in fondo, non sbagliare su noi stessi, salvarci, non perderci»³⁵.

Naturalmente non si tratta di impostare il percorso formativo su insegnamenti disciplinari chiusi in se stessi e separati dalla considerazione del loro apporto specifico alla crescita personale, sociale e professionale. Ciò vale però anche per gli insegnamenti e le attività formative più particolarmente legate alle competenze tecniche e pratiche professionali. Occorre che queste siano ricondotte ai loro fondamenti e significati, favorendo una feconda interazione e circolazione integrativa tra i vari apporti formativi personali, culturali e professionali. La formazione del cittadino e del lavoratore si deve sempre appoggiare sullo sviluppo delle qualità fondamentali della persona umana, che ne costituiscono non solo la base portante, ma anche la fonte di un'integrazione positiva sul piano etico e professionale.

5. Il passaggio alle Regioni dell'istruzione professionale porrà non pochi problemi di governo del sistema unitario, perché la grande maggioranza dell'istruzione professionale è ora statale, la grande maggioranza della formazione professionale non è né statale, né regionale. Occorre individuare soluzioni istituzionali che garantiscano una particolare forma di parità giuridica, finanziaria, organizzativa, ecc., se si vuole che ci si trovi di fronte a un sottosistema equilibrato. In più si pongono non piccoli problemi circa la formazione, il reclutamento e la carriera dei docenti; le norme di finanziamento degli istituti; ecc. Su tutto questo occorre dedicare non solo attenzione, ma ricerca propositiva di possibili soluzioni. L'invocare la pari dignità del sistema istruttivo e formativo professionale rispetto a quello liceale passa anche per la pari dignità da promuovere e riconoscere fra le istituzioni che entrano a far parte di questo specifico servizio pubblico.

³⁵ G. BERTAGNA, *I rapporti tra istruzione e formazione e sviluppo socioeconomico. Quale modello?*, "Orientamenti Pedagogici", 49 (2002), 5, 773.

Un servizio che deve essere garantito a tutti e che non può essere considerato solo sotto il profilo della sua funzionalità allo sviluppo produttivo del territorio è in primo luogo un servizio alla persona, un servizio che va garantito nei tempi e nelle risorse, un servizio che deve tener conto dei diritti dei singoli e delle loro famiglie, un servizio che non può dipendere da decisioni condizionate da opportunità politiche o interessi di parte.

6. Il sistema previsto dalla legge delega è costituito da una pluralità di offerte formative che conducono o alla Qualifica (polivalente o mirata), o al Diploma professionale, o al Diploma tecnico, secondo percorsi molteplici: triennali, quadriennali, annuali (per i qualificati), pluriennali (per gli apprendisti), con possibilità di transizioni; inoltre è prevista una Formazione superiore di carattere Tecnico-Professionale che conduce a una qualche forma di certificazione o diploma di carattere superiore. Si tratta una molteplicità di offerte, che devono essere in qualche modo raccordate tra loro per evitare che si creino separazioni e difficoltà di transizione dall'uno all'altro dei percorsi formativi. Ciò sarebbe in netto contrasto con una delle finalità fondamentali della riforma. Questa esigenza implica alcune conseguenze assai importanti sul piano dell'accreditamento delle strutture formative che vengono riconosciute in grado di attivare più di una offerta e, al limite, di tutte le offerte previste almeno per un rilevante settore professionale.

Da questo punto di vista emergono non pochi problemi per le Istituzioni formative, come i Centri di Formazione Professionale, se si presentano assai modeste sia come numero di allievi frequentanti, sia come tipologia di percorsi proposti. Occorre che si pensi seriamente a una riorganizzazione, certamente non semplice, né indolore, che colleghi tra loro realtà di questo tipo in modo da permettere ai frequentanti una facilità di scelta dei percorsi formativi e di proseguimento fino a livelli superiori di formazione. Un ruolo decisivo può essere svolto dall'accREDITamento regionale che si presenta come un valido strumento di governo del sistema di istruzione e formazione professionale. Certamente occorre partecipare a livello regionale alla definizione dei criteri di accREDITamento delle istituzioni che possono attivare una o più offerte formative e, poi, al processo decisionale conseguente; tuttavia, se si vuole valorizzare la cultura formativa propria dei Centri di Formazione Professionale di fronte a quella degli Istituti Professionali, occorre procedere a una riorganizzazione dei Centri analoga a quella che è stata condotta negli anni passati per gli Istituti.

7. Un'osservazione finale può essere avanzata: se si inizia la scuola elementare a 5 anni e mezzo può capitare di avere alunni che a tredici anni e mezzo entrano nel sottosistema dell'istruzione e for-

mazione professionale, dal quale potrebbero uscire a sedici anni e mezzo con una qualifica. Il sistema produttivo è ben difficile che riconosca contrattualmente tale qualifica entro tempi brevi, data l'età ancora assai giovane del lavoratore. Si ripresenterebbe qualcosa di analogo a quanto constatato negli ultimi decenni dopo l'introduzione dei quattro cicli formativi a partire dalla conclusione della scuola media. A sedici anni si poteva conseguire la qualifica professionale, ma ciò aveva ben poche conseguenze sul piano del contratto di assunzione, che per lo più si riferiva a forme di apprendistato.

D'altra parte, per entrare nel sistema dell'apprendistato gli allievi dovrebbero avere quindici anni. Coloro che al termine del primo anno di istruzione e formazione professionale intendessero entrare nel mondo del lavoro come apprendisti, se non hanno ancora compiuto tale età, non potrebbero farlo e rimarrebbero in parcheggio fuori dal sistema formativo e da quello del lavoro. Occorrerà regolare adeguatamente tali possibilità in maniera tale che il diritto-obbligo formativo venga effettivamente attuato anche per questi casi, probabilmente sporadici. Emerge, insomma, una ulteriore indicazione per ritenere che una delle prospettive da considerare attentamente nel contesto dell'obbligo formativo sia quella che prevede la necessità di entrare nel mondo del lavoro avendo conseguito una qualificazione. Uno studio approfondito di tale problematica andrebbe condotto proprio tenendo conto delle indicazioni circa la possibilità di attivare percorsi formativi realizzati con forme di alternanza formazione-lavoro adeguatamente strutturate e supportate.

Infine, vorrei rilevare, che non è indifferente ai fini dell'impianto formativo di tutti i curricoli, anche specificatamente scolastici, anticipare tutto di mezzo anno. Non si può tranquillamente trasporre impianti istruttivi e formativi impostati secondo l'attuale scansione temporale a una organizzazione che vede anticipare di almeno sei mesi tutte le attività educative.



verso un sistema unitario di istruzione e formazione professionale

Prof. DARIO NICOLI

1.
Una nuova stagione:
nobilitazione
della istruzione
e formazione
professionale

Anche in Italia sembra giunto il tempo di una “nobilitazione” della istruzione e formazione professionale, sulla scia di quanto già da lungo tempo anticipato dai sistemi formativi che da sempre sono indicati come modelli di riferimento per il nostro Paese³⁶. Ciò è reso possibile dalla nuova normativa, sia quella approvata sia quella in discussione in sede legislativa.

Occorre innanzitutto riferirsi al nuovo titolo V della Costituzione – modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 – che, superando l’orizzonte giuridico centralista e statalista tradizionale, supera la coincidenza tra Repubblica e Stato ed attribuisce alle Regioni competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale. Si tratta di un cambiamento radicale, che consente di delineare un ambito di intervento regionale che spazia dall’obbligo scolastico (14° anno di età) all’obbligo formativo, fino alla formazione superiore³⁷.

Inoltre, va fatto riferimento alla proposta di legge delega “Moratti” che supera il concetto di “obbligo” scolastico e formativo, per ricomprenderlo nel nuovo “diritto all’istruzione e alla formazione” per almeno dodici anni, e delinea un doppio canale costituito dal sistema di istruzione – da un lato – e dall’altro dal sistema di istruzione e formazione professionale. Si precisa inoltre che, fatta salva la competenza regionale in materia, i percorsi di questo secondo sistema realizzano profili educativi, culturali e professionali finalizzati al conseguimento di titoli e qualifiche professionali di differente livello, aperti alla formazione superiore ed anche all’iscrizione universitaria.

In tal modo si apre la possibilità di configurare un sistema unitario di istruzione e formazione professionale dal carattere pedagogico, istituzionale, continuativo, di pari dignità rispetto al sistema dell’istruzione, con il quale esso risulta variamente interrelato.

³⁶ Ci si riferisce non soltanto all’area di lingua tedesca, ma anche alle esperienze del Belgio, della Francia, della Gran Bretagna, della Spagna, dell’Olanda, della Danimarca e dei paesi Scandinavi.

³⁷ Ciò rende di fatto obsolete sia la legge 9/99 sia la legge 30/2000 che al contrario si basavano sulla identificazione tra obbligo scolastico e scuola, in gran parte statale, mentre le soluzioni alternative riferite all’obbligo formativo (formazione professionale e apprendistato) risultavano residuali ed accessorie.

Questa nuova stagione consente di rifondare la natura di due percorsi – quello dell'istruzione professionale e della formazione professionale – che sino ad oggi erano rimasti distinti e che non avevano potuto sviluppare una proposta unitaria, organica, pedagogicamente fondata, sistematica, diffusa su tutto il territorio nazionale.

L'istruzione professionale ha subito negli ultimi anni una tendenza “generalistica” che l'ha poco a poco allontanata dalla sua natura originaria consistente nella formazione qualificante. È emersa una sorta di imitazione dell'istruzione tecnica, che ha portato in non pochi casi ad un eccesso di disciplinarismo e di allontanamento dalle problematiche specifiche del settore di riferimento. Ciò ha creato una tensione eccessiva tra le varie dimensioni di cui si compone l'istruzione professionale. D'altra parte, l'opportunità dell'autonomia ha consentito in taluni casi di correggere tale impostazione, con offerte formative articolate, dove la tradizionale separazione tra area culturale ed area tecnica inizia ad essere superata in modo positivo e fecondo.

Dal canto suo, la formazione professionale ha eccessivamente risentito delle mutevolezze ed instabilità degli indirizzi regionali, presentando una mappa di offerta troppo diseguale nei vari territori. Ciò è ulteriormente accentuato dalle peculiarità locali come pure dalla tendenza degli ultimi anni tesa a rendere la formazione un mero strumento delle politiche attive del lavoro. Si nota nel mondo della FP regionale una varietà di modelli formativi che, se da un lato costituiscono una ricchezza, dall'altro necessitano di essere ricondotti a sistema, con livelli essenziali delle prestazioni e standard comuni. D'altra parte vi sono esperienze di rilievo che consentono di delineare uno statuto formativo connotato da una natura complessa ed articolata, liberando la FP da un retaggio addestrativo mirante unicamente all'acquisizione di abilità manuali.

Esiste dunque la possibilità di delineare un nuovo sistema di istruzione e formazione professionale inteso come canale specifico a natura pedagogica e sociale, ovvero ancorato alla formazione integrale della persona e nel contempo collegato con i territori di riferimento e le realtà economiche e del lavoro, dotato di strategie peculiari ispirate al criterio metodologico fondamentale del successo formativo, garanzia di un supporto all'inserimento lavorativo ma nel contempo possibilità di prosecuzione della formazione nell'ambito della formazione professionale superiore.

Forse negli ultimi anni sono state dedicate eccessive energie alla questione degli ingegnerismi di sistema. Occorre riprendere con maggiore lena il tema cruciale e dedicarsi all'impianto culturale e metodologico della nuova realtà di istruzione e formazione professionale, al fine di dotarla di un fondamento e di un prestigio che lo pongano in una condizione di pari dignità nei confronti della offerta liceale.

L'approccio peculiare della formazione professionale prevede una metodologia formativa basata su compiti reali, didattica attiva, apprendimento dall'esperienza anche tramite tirocinio/stage formativo in stretta collaborazione con le imprese del settore di riferimento; esso presenta una rilevanza orientativa, in modo da sviluppare nella persona la consapevolezza circa le sue prerogative, il progetto personale, il percorso intrapreso. Carattere fondamentale della metodologia formativa è l'integrazione tra conoscenze, abilità e capacità, al fine di delineare vere e proprie competenze che si collocano lungo un percorso formativo secondo una logica non meccanicistica, ma olistica³⁸.

Si intende infatti per competenza una caratteristica della persona, mediante la quale essa è in grado di affrontare efficacemente un'area di problemi connessi ad un particolare ruolo o funzione. Per tale motivo, sarebbe preferibile parlare di persona "competente" piuttosto che di competenza. Il suo possesso viene dimostrato dalla persona tramite *performance* rese in un preciso contesto organizzativo di fronte a "giudici" rappresentati da esponenti del mondo professionale di riferimento. La persona competente è in grado di mobilitare le risorse possedute (capacità, conoscenze, abilità) al fine di condurre ad una sua soluzione un compito-problema. La competenza non è pertanto riducibile né a un sapere, né a ciò che si è acquisito con la formazione. Essa richiede necessariamente una prova concreta, nella quale il titolare si impegni in modo autonomo e responsabile. Vi possono essere competenze culturali, sociali, professionali. Queste ultime possono essere intese come competenze in senso proprio, poiché mobilitano un'interazione organica tra soggetti (scuola, persona, impresa) e prevedono una precisa prova professionale definita come "capolavoro".

Esiste ancora un retaggio culturale che tende a considerare l'istruzione e formazione professionale come un "parente povero" della scuola. Si tratta di:

- modelli "scolastici" che prevedano una giustapposizione tra area culturale (a carattere prevalentemente disciplinare, senza legami

³⁸ La *prospettiva olistica* - che presenta una certa prevalenza nell'attuale stadio di riflessione - si allontana in modo deciso dall'orizzonte tayloristico dell'analisi del lavoro e dell'organizzazione per sfuggire alle ristrettezze di un approccio tecnico-operativo che punta ad enumerare le performance ed a classificarle entro schemi avulsi dal contesto di riferimento e indifferenti alle caratteristiche ed intenzioni del soggetto.

significativi con il mondo degli utenti, la vita sociale, la dimensione professionale) ed area professionale (intesa peraltro come mera acquisizione di abilità pratiche, e non piuttosto di competenze professionali);

- modelli “*integrati*” tra scuola e FP dove quest’ultima è intesa come una sorta di “Croce Rossa” per la cura dei ragazzi con difficoltà di apprendimento e dove questi ultimi sono considerati come una sorta di “merce di scambio” tra scuola e formazione professionale;
- modelli “*propedeutici*” che rinviando eccessivamente la scelta imponendo percorsi comprensivi dove domina la “cultura generale” in cui si innestano una serie di “assaggi” in settori diversi senza una prospettiva veramente professionale ed attiva;
- modelli “*frantumati*” che moltiplicano corsi, percorsi moduli, unità formative, crediti, marchingegni cioè che creano nell’utenza confusione e disorientamento e non fanno altro che illustrare la debolezza dell’identità del sistema, quando non sono riferiti ad un disegno sistematico di standard condivisi a livello nazionale.

Si tratta in sostanza del superamento del “paradigma servile” per restituire alla formazione un “paradigma signorile” dotato di dignità e di attrattiva³⁹. Si tratta certamente di un’impresa impegnativa, ma necessaria e giustificata anche dal ritardo del nostro Paese in tale ambito, dimostrato anche dagli alti numeri di insuccesso scolastico ed universitario.

4. Una risposta alle attese dei giovani

La prospettiva di una proposta siffatta ha come primo ed essenziale riferimento il mondo degli adolescenti e dei giovani i quali manifestano un eccessivo grado di sofferenza e disagio proprio nell’attuale quadro di offerta. Ciò è dovuto da un lato alla persistenza di una concezione che contrappone formazione culturale e formazione professionale, in conseguenza della quale si creano da un lato spinte verso una cultura generalistica (istruzione professionale) e dall’altro verso una cultura specialistica (formazione professionale). La configurazione gerarchica del sistema formativo italiano presenta un’offerta dal forte carattere stigmatizzante che concepisce la componente professionale come un ambito di dignità inferiore rispetto a quello liceale.

Inoltre, ciò rappresenta l’esito della mancata considerazione della pluralità dei tipi di intelligenza che – secondo una visione diffusa – presentano non soltanto soggetti caratterizzati da un approccio analitico, ma anche altri il cui stile cognitivo e di apprendimento presenta un carattere creativo oppure pratico. L’insistenza eccessiva su proposte che enfatizzano in modo quasi esclusivo lo stile cri-

³⁹ Cfr. G. BERTAGNA, *Dal paradigma servile al paradigma signorile*, «Nuova secondaria», 1/2002, pp. 27-31.

tico-analitico crea difficoltà nei soggetti dall'intelligenza creativa e sintetica, come pure a coloro che si avvicinano alla realtà mediante modelli pratici e contestuali.

Al contrario, una proposta formativa che valorizza l'esperienza concreta, basata su una relazione amichevole, personalizzata, centrata sull'acquisizione di competenze utili e sulla attribuzione di senso agli apprendimenti proposti, ha molte possibilità di successo con l'odierno mondo giovanile, specie con coloro che presentano uno stile di apprendimento che privilegia l'intelligenza pratica, esperienziale, intuitiva, per scoperta e narrazione.

In tale ambito si colloca la possibilità di sviluppare percorsi formativi in alternanza che, coniugando formazione e lavoro, ogni volta con un anno ordinario in più rispetto agli analoghi percorsi della formazione secondaria, consente di accedere a tutti i livelli, sia nella direzione delle lauree tecniche ed economiche sia verso i Diplomi della formazione superiore. L'alternanza formativa consente di integrare anche il percorso liceale con esperienze di lavoro mirate e coerenti, a dimostrazione che ogni percorso formativo deve confrontarsi con la cultura del lavoro, indipendentemente dal tempo previsto per il suo completamento.

Il disegno che si intende perseguire mira a definire innanzitutto una *mappa dell'offerta*, senza predeterminare necessariamente il sistema gestionale, ma consentendo una varietà di soluzioni operative. È questa una prospettiva moderna, che supera la logica per attribuzioni aderendo invece alla cultura del servizio.

Il sistema di offerta delinea in secondo luogo un *percorso formativo progressivo* che consenta alla persona di avanzare nel proprio cammino procedendo per livelli successivi di intervento/comprendimento della realtà, secondo il principio del successo formativo, seguendo tre tappe tipiche, corrispondenti ad altrettanti titoli:

- Qualifica (certificato di qualifica professionale).
- Tecnico (diploma professionale).
- Quadro / Tecnico superiore (diploma professionale superiore).

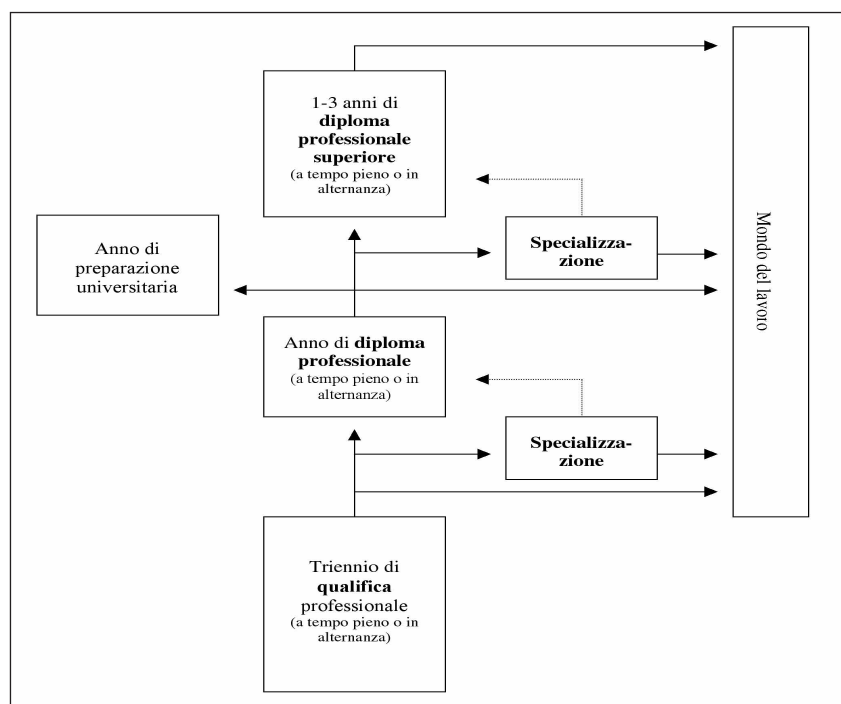
In terzo luogo, la *formazione superiore* non è limitata ai soli IFTS (un'esperienza interessante, ma che si è rivelata piuttosto logorante dal punto di vista gestionale vista l'obbligatorietà di un profilo associativo fra quattro partner differenti, che non necessariamente debbono condividere la stessa strategia), ma prevede una varietà di diplomi riferiti a modelli formativi diversi e quindi con forte permeabilità in riferimento alle differenti realtà: figure di quadri e tecnici superiori espresse dal mondo economico, esperienze connesse al praticantato professionale, rafforzamento di diplomi deboli...

Ancora, va ricordato che questo approccio formativo consente una forte continuità delle formazioni (sia quella iniziale, sia quella in

costanza del rapporto di lavoro) nella prospettiva molto accreditata in Europa dell'*apprendimento lungo tutto il corso della vita* (*long life learning*). In tale prospettiva si colloca in modo puntuale la proposta dell'*alternanza formativa* che consente di conseguire le qualifiche ed i diplomi di formazione coinvolgendo in modo più rilevante le imprese nel processo formativo, secondo l'approccio pedagogico tipico della formazione professionale (valorizzazione delle esperienze lavorative, metodo induttivo, ecc.) e nel rispetto degli standard definiti. Secondo questo approccio i momenti in azienda assumono il carattere di vere e proprie occasioni di apprendimento e acquisizione di conoscenze e competenze, progettati, monitorati e valutati.

Per ultimo, il sistema di offerta così configurato punta all'*essenzialità* superando la prospettiva curricolare che – sia nella versione pedagogica degli obiettivi e dei contenuti, sia in quella tecnica delle unità formative capitalizzabili – si è rivelata ovunque troppo pesante e macchinosa. Ciò è reso possibile dalla presenza di livelli essenziali delle prestazioni e dagli standard nazionali riferiti alle famiglie/figure professionali coinvolte. A fronte di un dispositivo caratterizzato da essenzialità, è quindi possibile un adattamento locale ed inoltre una personalizzazione dei piani formativi in rapporto alle caratteristiche degli utenti in apprendimento.

Si ricorda infine che questo disegno consente in ogni punto del percorso di attivare laboratori di recupero e sostegno degli apprendimenti (Larsa) anche in vista di passaggi reciproci da un canale e settore all'altro.



Perché un tale disegno possa essere realizzato, occorrono le seguenti condizioni:

1)	Quadro definito circa i livelli essenziali delle prestazioni , che specifichi gli aspetti generali dell'offerta formativa (qualifica, diploma di formazione professionale, diploma di formazione professionale superiore, specializzazione) in termini di significato generale, durata, valore, stage e alternanza.
2)	Repertorio standard formativi in esito a tali percorsi, distinti in conoscenze, capacità, abilità e competenze essenziali che il candidato deve possedere per poter ottenere il titolo corrispondente.
3)	Criteri metodologici di riferimento circa: <ul style="list-style-type: none"> – orientamento – metodologie didattiche – misure di personalizzazione – valutazione.
4)	Strumenti di integrazione, ovvero: <ul style="list-style-type: none"> – modello di certificazione delle acquisizioni comunque apprese (formali, informali, non formali), – libretto/portfolio formativo – metodologia di gestione dei crediti formativi.
5)	Strumenti di monitoraggio in riferimento agli esiti formativi, occupazionali e professionali, di produttività degli organismi e di sistema.

Circa gli aspetti gestionali, l'attuale normativa in vigore nel sistema regionale di formazione presenta tutti i requisiti necessari allo scopo. In particolare, si distingue tra due fasi fondamentali:

- la fase di accreditamento, che delinea le condizioni della partecipazione dei diversi organismi gestionali al sistema di offerta,
- la fase di programmazione e di attribuzione in carico delle attività che consente di dare vita alle azioni formative come pure a quelle di supporto.

Circa l'accREDITamento, è necessario delineare un modello unitario condiviso tra Regioni e Province autonome, al fine di dare consistenza organica al sistema, modello che individui in modo rigoroso i requisiti strutturali, gestionali e pedagogici che garantiscano una formazione di qualità.

Per ciò che concerne la programmazione, vanno definite a cura dell'Ente locale competente (Regione, Provincia), d'intesa con le Parti sociali, le necessità formative e le caratteristiche dell'offerta. Inoltre vanno delineate modalità di interazione ed integrazione tra i soggetti coinvolti.

Per quanto riguarda l'attribuzione in carico delle attività (orientamento e formazione), va garantita la continuità dei percorsi (in riferimento ai fondamentali diritti civili e sociali dei cittadini della Repubblica), la stabilità delle strutture, la sistematicità degli interventi.

Per realizzare – sia pur gradualmente – tale disegno, in attesa dell’approvazione del decreto legge Moratti e dei decreti collegati, è necessario procedere ad una serie di azioni che vedano convergere su un piano di azione comune Istituti professionali e centri di formazione professionale, nel pieno rispetto della peculiarità di ciascuno.

Ciò al fine di delineare una strategia di collaborazione unitaria – sia a livello regionale sia a livello sovraregionale – composta da:

A)	Attività di scambio di strategie, progetti, documenti nella prospettiva della valorizzazione reciproca e di una consultazione stabile (si può anche prevedere una comune strategia di informazione e comunicazione, compresa una linea editoriale comune).
B)	Attività di collaborazione in tema di standard essenziali, di metodologie di orientamento e di formazione, di strumenti di integrazione (modello di certificazione delle acquisizioni comunque apprese, libretto/portfolio formativo, metodologia di gestione dei crediti formativi).
C)	Attività di interazione al fine di realizzare, ad esempio: <ul style="list-style-type: none"> – attività di informazione e percorsi di orientamento congiunti, – co-progettazioni, – centro risorse didattiche, – formazione dei formatori, – promozione del sistema.



Intervento del Dott. GIORGIO ALLULLI Direttore di Ricerca ISFOL

Ci troviamo attualmente di fronte ad un'occasione storica: quella di creare finalmente un canale di formazione professionale solido, non esclusivo e che porti i giovani fino ai livelli di istruzione e formazione superiore.

Negli anni passati i canali di istruzione e formazione professionale si erano progressivamente indeboliti: sul versante della formazione professionale regionale si era molto ridotta l'offerta, sia per la scelta compiuta da alcune Regioni di indirizzare la domanda dei giovani sul percorso scolastico, sia perché nei corsi di formazione regionale mancavano o si erano indeboliti gli standard, sia di prestazione che di risultato finale, confrontabili a livello nazionale. Pertanto, anche in presenza di iniziative valide sul versante della FP, la domanda dei giovani orientati verso un percorso operativo si è progressivamente indirizzata verso gli Istituti Professionali di Stato, che in tre anni permettevano di conseguire una qualifica professionale riconosciuta, come titolo di studio, a livello nazionale; in aggiunta, dopo il conseguimento della qualifica, i ragazzi non erano costretti a fermarsi, come avviene con i corsi regionali, ma potevano proseguire all'interno di un biennio post-qualifica ed arrivare a conseguire il diploma di maturità.

Dall'altra parte, sul versante dell'Istruzione professionale di Stato, si sono susseguite una serie di iniziative che ne hanno oggettivamente indebolito la valenza professionalizzante; in particolare, prima della riforma costituzionale, il DLgs 112/98 ne aveva deciso una discutibile spartizione tra Stato e Regioni sulla base della loro durata: le Regioni avrebbero dovuto gestire gli Istituti di durata solo triennale (che sono pochissimi), lo Stato tutti gli altri, nell'ipotesi che in futuro questa seconda categoria non avrebbe più potuto rilasciare la qualifica professionale triennale (con la conseguente fine dell'assetto modulare).

L'offerta di formazione professionale, sia quella regionale, sia quella statale, rischiava dunque progressivamente di venir meno, con i conseguenti rischi di abbandono dei ragazzi e di scollegamento con la domanda del mondo del lavoro.

Una prima inversione di questa tendenza si è concretizzata con la legge 144/99, che ha istituito l'obbligo formativo. All'interno

di questa normativa, e dei successivi regolamenti e protocolli applicativi, veniva nuovamente riconosciuto il ruolo della formazione professionale come canale rivolto alla formazione del cittadino, oltreché del lavoratore, ed in quanto tale momento portante del percorso obbligatorio di tutti i giovani. Ne discendeva la necessità che il percorso formativo riacquistasse solidità e visibilità, con una durata minima biennale, e con l'obiettivo del raggiungimento della qualifica. Con il disegno di legge del Ministero dell'Istruzione questa prospettiva viene oggi ulteriormente potenziata, attraverso un rafforzamento dell'obiettivo dell'obbligo formativo, il cui mancato rispetto diventa sanzionato, ed attraverso un ulteriore potenziamento del ruolo della formazione professionale.

Sorge ora la necessità di disegnare questo nuovo percorso di formazione professionale, e capire come possa strutturarsi. A questo proposito l'ISFOL, su richiesta del Ministero dell'Istruzione, ha condotto un'attività di simulazione del progetto di riforma applicata all'area della meccanica, formando un gruppo di lavoro di esperti provenienti dal mondo della formazione e dell'istruzione professionale e tecnica.

Questo gruppo di lavoro ha cercato di condurre innanzitutto un'opera di integrazione culturale. La riforma dell'offerta della formazione professionale iniziale come percorso facente parte a pieno titolo di un unico sistema scolastico e formativo comporta infatti la necessità di un approfondito lavoro di riorganizzazione culturale, in quanto i due sistemi si sono progressivamente evoluti seguendo logiche e dinamiche profondamente differenziate: i percorsi scolastici, anche quelli teoricamente più vicini al mondo del lavoro, pur ponendo al centro della loro progettazione curricolare la formazione di un patrimonio di conoscenze, più o meno direttamente spendibile nel mondo del lavoro, hanno finito per far prevalere, nel binomio "formazione della persona e del cittadino" / "formazione del lavoratore", la prima funzione; i percorsi della formazione professionale iniziale hanno invece concentrato la loro progettazione sulla costruzione di un patrimonio di competenze fortemente rivolte allo svolgimento di compiti professionali, con una prevalenza spiccata dell'obiettivo della formazione del lavoratore.

La ricomposizione di questi due sistemi richiede invece che la progettazione dei percorsi formativi, qualunque sia la loro finalità, venga collocata all'interno di un continuum, che potrà più o meno essere orientato a fornire conoscenze e competenze professionali, ma che non si deve differenziare per approccio generale e metodologico, rivolto comunque alla formazione integrale della persona. Infatti solamente un'impostazione unitaria è in grado di porre sullo stesso piano i diversi percorsi, e di consentire i passaggi da un percorso all'altro.

All'interno di questo quadro culturale e programmatico il documento predisposto dall'ISFOL ha inteso elaborare una proposta

tecnica relativa all'architettura ed agli obiettivi del nuovo sistema di istruzione e formazione professionale, fermo restando che:

- la proposta assume solamente un valore esemplificativo e di contributo al dibattito sulla riforma della formazione professionale; essa dunque viene sottoposta all'attenzione dei soggetti istituzionalmente competenti (Ministeri, Regioni, Parti sociali), che dovranno verificarla ed eventualmente validarla successivamente secondo le modalità che saranno definite in base alla normativa;
- la proposta definisce gli obiettivi finali specifici di apprendimento dei percorsi relativi all'area della Meccanica in termini di competenze, indicando gli obiettivi generali (tendenzialmente comuni a tutti i percorsi) ed i descrittori, che declinano gli obiettivi generali rispetto alle specificità dei diversi percorsi (i descrittori dettagliano le conoscenze e le abilità). Essa si inquadra dunque nei percorsi previsti dal DPR 275/99 e dal DM 174/01 per quanto riguarda l'ambito di livello nazionale;
- la proposta riguarda le competenze attribuibili a figure professionali a banda larga; le figure individuate dunque potranno essere ulteriormente declinate ed integrate a livello regionale per la costruzione di specifici profili professionali regionali.

Per quanto riguarda i criteri di progettazione dei percorsi è emersa l'opportunità di prevedere percorsi di formazione professionale graduale e flessibili per rispondere a bisogni molto articolati sul territorio:

- da parte dei giovani, che richiedono una offerta formativa differenziata, in grado di rispondere a stili di apprendimento molto diversi, e che se non sono adeguatamente sostenuti sviluppano demotivazione, disorientamento ed abbandono;
- da parte del mondo produttivo, che richiede ai diversi livelli di professionalità (di base, intermedia e superiore) sia figure polyvalenti, in grado dunque di inserirsi in organizzazioni più complesse e che richiedono un elevato grado di flessibilità, sia figure più specialistiche, in grado di inserirsi velocemente in realtà produttive medio/piccole, che richiedono competenze più marcate dal punto di vista operativo; questa offerta risponde dunque ad una realtà produttiva, come quella italiana, che evidenzia una grande differenziazione di bisogni.

Queste diverse esigenze, e l'analisi dell'evoluzione storica dell'offerta formativa nel nostro paese, che ha risposto ad esigenze non casuali, inducono a progettare un'offerta formativa articolata, per rispondere all'esigenza di chi vuole immergersi velocemente nel mondo del lavoro e di chi vuole proseguire, di chi cerca lavoratori in grado di inserirsi direttamente nei processi produttivi e di chi ha bisogno di una manodopera dotata di una maggiore polivalenza. Deve essere la programmazione territoriale, sulla base della doman-

da dei giovani e delle famiglie, ad indirizzare l'offerta verso una tipologia piuttosto che un'altra.

In ogni caso nessun percorso deve costituire un vicolo cieco, in quanto ogni percorso prevede sia passaggi in orizzontale, sia la prosecuzione verso l'alto; pertanto i giovani, anche dopo aver scelto un percorso più o meno professionalizzante, devono avere la possibilità di riconsiderare le loro scelte e dunque di proseguire nel percorso formativo, se interessati ad avere una specializzazione più elevata, oppure di uscire dopo il conseguimento del titolo di studio, se interessati ad entrare subito nel mondo del lavoro.

Va tenuto presente che la progettazione dell'ISFOL doveva rispondere ad una precisa indicazione, espressa dal Ministero dell'Istruzione, di progettare un'area di formazione professionale che potesse tendenzialmente raccogliere il 50% delle iscrizioni dei giovani, e che comprendesse, oltre agli attuali Istituti di Istruzione professionale, quella parte di Istituti tecnici più fortemente orientati alla professionalizzazione. È evidente che se si vuole predisporre un'offerta formativa che raccoglie il 50% dei giovani è necessario prevedere un'articolazione dei percorsi che risponde a diverse opzioni ed ai diversi approcci al sapere. Del resto la necessità di prevedere approcci diversificati e pluralisti all'acquisizione del sapere e delle competenze è stata in questi anni fortemente sostenuta proprio dal mondo della formazione professionale, in reazione a quanti temevano che l'introduzione di un autonomo canale di formazione professionale potesse creare una scuola di "serie b" rispetto ai licei; è curioso che queste stesse preoccupazioni e le stesse espressioni (creazione di percorsi di serie a, b, c...) vengano oggi formulate proprio da parte del mondo della formazione professionale rispetto all'ipotesi di introdurre un'offerta pluralistica all'interno di quest'area.

In ogni caso in linea di principio rimane sempre aperta l'alternativa che prevede un'offerta non differenziata: ma, ragionando in termini di sistema, una prospettiva di offerta fortemente unitaria risponderà inevitabilmente a bisogni più circoscritti rispetto all'obiettivo di coinvolgere il 50% dell'utenza giovanile. Si tratta solamente di scegliere se si vuole costruire un canale di formazione ampio ed articolato, destinato a più larghi numeri di ragazzi (e quindi che offre diverse alternative anche in termini di durata e di caratteristiche dei percorsi, come del resto avviene oggi in Italia ed in tutti gli altri Paesi) oppure un canale con opzioni più ristrette; questa seconda opzione avrebbe probabilmente una maggiore coerenza interna, però è destinato a raccogliere un numero inferiore di scelte.

La proposta dell'ISFOL sottolinea inoltre che le sedi dell'istruzione e della formazione professionale dovranno *rafforzare, rispetto ad oggi, la loro connotazione settoriale, per diventare dei "Poli"* di riferimento per tutta l'attività formativa svolta nel settore produttivo di riferimento, dalla formazione iniziale alla formazione conti-

nua: il Polo formativo per la meccanica, per l'agricoltura, ecc. Le sedi formative dovrebbero divenire dei centri sul territorio nei quali non si svolge solamente un'attività di formazione, ma si conduce, d'intesa con il mondo del lavoro, un'attività di analisi, di elaborazione e di proposta, sia formativa che culturale (borse di studio, scambi internazionali, ecc.) rivolta a tutti coloro che operano, a tutti i livelli, all'interno del settore. In particolare i giovani all'interno dello stesso istituto *dovrebbero avere accesso all'intera gamma delle proposte formative del settore di riferimento*, dai percorsi rivolti alla qualifica fino ai percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (per i quali si potrebbe ipotizzare un collegamento stabile con le istituzioni universitarie competenti del settore).

L'adozione e il "successo" del nuovo modello di istruzione e formazione professionale dipendono anche dalla sua capacità di offrire risposte che rispettino le individualità e gli stili di apprendimento dei soggetti attraverso una diversificazione dei percorsi formativi in vista di un efficace inserimento nel mondo del lavoro. La trasformazione del sistema formativo comporta delle modifiche sostanziali nell'offerta, nei modelli di organizzazione dei processi formativi e nelle competenze richieste agli operatori.

In particolare i curricula dell'istruzione e formazione professionale dovranno possedere i seguenti elementi distintivi:

- a) una forte integrazione tra le dimensioni del sapere, saper fare e saper essere. In tal modo si potrà ottenere circolarità tra pratica e teoria, poiché ogni attività operativa si coniuga sempre con un'attività di riflessione sui significati dell'agire, mentre ogni sapere teorico dovrà trovare continuo collegamento ed applicazione in azioni concrete. La verifica della teoria attraverso l'esperienza pratica e la capacità di applicazione dell'insegnamento pratico anche ad altri contesti sono il necessario presupposto per favorire una attitudine al cambiamento ed una polivalenza naturale, anche all'interno di percorsi molto specialistici;
- b) una metodologia di interazione ed integrazione tra percorsi tramite la possibilità di riconoscimento dei crediti per il passaggio da un indirizzo di studi a un altro, anche sulla base delle conoscenze e delle competenze certificate;
- c) la coniugazione tra la stabilità, che si rende necessaria per la costruzione di un sistema che presenta un'offerta riconoscibile e dotata di spessore, e la flessibilità, a sua volta necessaria per l'allestimento di un'offerta che si lega all'evoluzione della domanda e dei bisogni dei giovani e del mondo del lavoro; la capacità di progettazione dei percorsi, caratteristica della formazione professionale, dovrà aiutare a garantire il rispetto di questa condizione;
- d) la definizione congiunta tra Stato e Regioni, a livello centrale, degli standard minimi di competenza richiesti per il rilascio delle certificazioni e dei diplomi;

- e) la definizione a livello regionale dei percorsi formativi specifici – nel quadro delle aree professionali e delle figure individuate centralmente – sulla base dei fabbisogni formativi del territorio.

L'approccio didattico dovrà dunque valorizzare l'esperienza e l'interesse dei giovani, sviluppando un percorso di insegnamento/apprendimento di tipo induttivo ed utilizzando metodologie didattiche attive. Occorre evitare il rischio di considerare gli obiettivi che vengono assegnati ai diversi percorsi, in particolare quelli relativi alle competenze di base, come isolati nel processo di apprendimento e decontestualizzati rispetto alle competenze professionali di cui costituiscono la premessa indispensabile. Qualora ciò avvenisse si ricadrebbe all'interno di un approccio scolastico di tipo tradizionale, che non favorisce lo sviluppo di competenze forti e può provocare demotivazione ed abbandono.

Sulla base di queste premesse il documento dell'ISFOL individua i diversi percorsi della formazione professionale e le figure professionali oggetto di questi percorsi, che vengono descritte mediante dei *Referenziali professionali e formativi* che si articolano secondo le seguenti modalità:

- *area di attività*: viene indicato il campo di attività cui viene destinata, all'interno della organizzazione del lavoro, la figura professionale;
- *processi e compiti*: vengono descritti i compiti che deve svolgere la figura professionale in relazione ai processi produttivi cui viene destinata.

Sulla base della descrizione di attività, processi e compiti vengono successivamente individuati gli *obiettivi di apprendimento* relativi alle competenze per svolgere tali compiti (DPR 275/99); le competenze sono intese come un *insieme strutturato di conoscenze ed abilità* (Decreto Ministero del lavoro 31/5/2001); la competenza mette la persona in grado di affrontare efficacemente un'area di problemi connessi ad un particolare ruolo o funzione. Essa viene dimostrata dalla persona che la possiede tramite *performance* rese in un preciso contesto organizzativo. Secondo l'approccio utilizzato da qualche anno nella progettazione formativa e recepito anche dalla normativa nazionale, il concetto di competenza si articola in tre macro-categorie che possono essere così sintetizzate:

- competenze di base, ossia quelle ritenute oggi ed in prospettiva requisiti fondamentali per garantire il pieno esercizio del diritto di cittadinanza e l'occupabilità delle persone;
- competenze trasversali, ossia quelle che entrano in gioco nelle diverse situazioni e mettono in grado l'individuo di esprimere comportamenti professionali "abili" o "esperti" senza essere connesse specificamente ad una determinata attività lavorativa;

- *competenze tecnico-professionali*, ossia quelle che riguardano l'esercizio efficace di determinate attività professionali in diversi comparti e settori.

L'acquisizione della competenza non può essere disgiunta dal suo concreto esercizio nel contesto organizzativo in cui si svolge l'attività della figura cui si riferisce. L'obiettivo di apprendimento si articola dunque in obiettivi generali, che riguardano tendenzialmente tutti i percorsi, e in *descrittori*, che declinano la competenza in *conoscenze ed abilità*, specificandone gli aspetti costitutivi dal punto di vista del percorso formativo. Le *conoscenze* (i concetti disciplinari e/o interdisciplinari) e le *abilità* (procedure riguardanti il saper fare qualcosa in campi più o meno complessi) costituiscono le risorse di cui ciascun alunno si avvale nello sviluppare il suo profilo formativo reale. Tutto l'insieme delle operazioni che partono dalla individuazione delle figure professionali fino ai descrittori viene dunque riassunto nel Referenziale della figura.

Queste, in estrema sintesi, sono le caratteristiche generali del contributo che l'ISFOL ha inteso apportare alla riforma dell'istruzione e della formazione professionale; si tratta di un contributo che sicuramente potrà e dovrà essere ulteriormente sviluppato e migliorato; ma che ha il pregio di fornire alla discussione degli elementi concreti sui quali confrontarsi, uscendo così dalla vaghezza e dalla genericità che ha contrassegnato tanto dibattito sulla formazione professionale in questi anni.

Intervento del Dott.ssa MARIA GRAZIA NARDIELLO Direttore Generale MIUR

La Risoluzione del Consiglio delle Comunità europee del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente e la dichiarazione di Copenaghen del 30 novembre 2002 sulla *promozione di una maggiore cooperazione tra istruzione e formazione professionale* rappresentano un punto di riferimento molto importante nel processo di costruzione del nuovo canale unitario di istruzione e formazione professionale nel nostro Paese.

In questi documenti sono messi in evidenza i presupposti dell'azione comune dei Paesi dell'UE, esplicitati dalle seguenti affermazioni: l'educazione e la formazione sono entrambe indispensabili nel promuovere la piena realizzazione delle persone, il loro successo professionale, l'occupazione, la coesione sociale, la cittadinanza attiva.

Lo spazio europeo della conoscenza è indicato come un ambito fondato sulla *diversità dell'offerta*, che va sostenuta, incoraggiata e, in qualche modo, protetta, per assicurare a ogni persona l'e-

esercizio del diritto all'educazione professionale e alla formazione continua per tutto l'arco della vita. La crescita economica e sociale di un paese è strettamente correlata all'impegno concreto volto a rendere effettivo questo diritto.

In questa prospettiva, al tempo stesso unitaria e molteplice, il nuovo canale di istruzione e formazione professionale deve assumere gli indicatori che gli consentano di collegare l'istruzione e la formazione iniziale con l'educazione permanente e la formazione continua.

In proposito, vanno considerati con particolare interesse i primi cinque indicatori (*literacy; numeracy; new skills for the learning society; learning-to-learn skills; active citizenship; cultural and social skills*), contenuti nel Rapporto redatto nel giugno 2002 dalla Commissione dell'UE sui quindici indicatori di qualità dell'educazione permanente degli adulti. Questi indicatori individuano le competenze di base che devono essere possedute da tutte le persone. Essi rappresentano un riferimento molto importante per assicurare unitarietà al nuovo canale e contrastare il rischio di frammentazione insito in un sistema che deve assumere la diversità dell'offerta come valore per corrispondere ai differenziati bisogni delle persone e delle comunità locali.

Il nuovo canale può costituire una opportunità anche per l'affermazione di un nuovo diritto civile e sociale : il diritto per tutti ad un accesso costante ad opportunità di apprendimento di qualità. A questo fine, gli indirizzi dell'UE ci invitano ad aprire i sistemi tradizionali, a renderli flessibili, a personalizzare i percorsi e ad agevolare l'accesso a tutte le persone di qualunque età e condizione sociale.

Rispondere a queste indicazioni significa sviluppare partenariati solidi, soprattutto sul territorio. Le collettività, le autonomie locali, le regioni devono essere messe in grado di promuovere opportunità di apprendimento là dove vivono e lavorano le persone.

Oggi il sistema scolastico è basato su una anacronistica uniformità strutturale. Un sistema per il *lifelong learning* richiede lo sviluppo di apprendimenti, differenziati ed integrati, fruibili in vario modo presso reti di servizio territoriali, delle quali facciano parte scuole, centri di formazione professionale, agenzie del volontariato e del privato sociale, università, imprese.

L'esercizio del diritto all'apprendimento permanente basato su solide competenze di base che tutti possano acquisire, mantenere e accrescere nel tempo richiede, inoltre, soluzioni pedagogiche innovative. Condividere questa esigenza comporta l'assunzione di ruoli diversi da parte dei docenti e degli allievi nonché una consapevolezza comune sulla necessità di integrare, nel percorso formativo del bambino e dell'adulto, gli apprendimenti formali con quelli informali e non formali. Molte più persone di qualunque età si sentiranno più motivate se verrà riconosciuta la centralità della loro storia personale.

La configurazione di un canale unitario di istruzione e formazione professionale implica, soprattutto, una approfondita riflessione sugli elementi che costituiscono le sue “infrastrutture”, che gli consentano di adattarsi continuamente ai mutamenti, rispondendo contemporaneamente agli obiettivi di un sistema europeo, nazionale e locale. Queste infrastrutture sono rappresentate oggi dagli standard e dalla certificazione delle competenze. Il nuovo canale non può prescindere dall’assumere una visione strategica degli standard, del loro modello e delle loro articolazioni nonché di dispositivi di certificazione basati sulla trasparenza e sul riconoscimento dei crediti. L’affermazione degli standard delle competenze rappresenta anche il presupposto per l’esercizio del diritto di ogni persona a vedersi riconosciuto ciò che sa e sa fare.

La prima affermazione degli standard, nel sistema educativo del nostro Paese, è avvenuta di recente con l’Accordo sancito dalla Conferenza unificata Stato, Regioni e Autonomie locali in tema di competenze di base e trasversali dei percorsi dell’istruzione e della formazione tecnica superiore (IFTS). Nel documento allegato all’Accordo, gli standard sono concepiti come “standard di competenza, che non devono coincidere con il programma dei corsi”. Essi hanno caratteristiche di essenzialità e chiarezza terminologica, per realizzare un sistema di comunicazione diretta tra persona ed ambiente sociale ed economico. Da questo documento emergono significative indicazioni sulle finalità e la natura degli *standard*. Essi sono strategici perché identificano la caratteristica peculiare dei percorsi, che rappresenta la premessa per l’uniformità sul territorio nazionale della qualità dell’offerta; assicurano la base minima di competenze comuni al tecnico superiore; favoriscono l’occupabilità e dunque la flessibilità della professionalizzazione; assicurano la confrontabilità con i parametri europei; costituiscono il fondamento architettonico della progettazione di dettaglio delle unità formative, per la definizione delle figure nazionali nelle quali sono ricompresi i profili regionali, conservandone la matrice comune.

Il modello adottato dall’Accordo è costituito dall’unità capitalizzabile, definita da una denominazione specifica (titolo), dalle competenze obiettivo (il soggetto è in grado di), dai contenuti (il soggetto ha bisogno di sapere come), dalle modalità di valutazione (il soggetto deve dimostrare di = descrittore secondo un livello di difficoltà definito = indicatore). Occorre comunque riflettere se questo stesso modello debba essere applicato anche al nuovo canale di istruzione e formazione professionale di base, oppure vadano presi in considerazione altri modelli meno prescrittivi. Il citato Accordo afferma, soprattutto, il carattere negoziale degli standard. Un sistema fondato su di essi richiede, quindi, un approfondito confronto culturale, istituzionale e sociale, con il più ampio coinvolgimento degli operatori della scuola e della formazione professionale, oggi

ancora troppo occupati in riflessioni autoreferenziali relative al mantenere o a guadagnare fasce di utenza.

Un sistema basato sugli standard lascia molta autonomia ai formatori nel costruire i percorsi didattici per farli aderire alla *persona* e al *territorio*, valorizzandone la professionalità. I “contenuti” degli standard, ovvero le “competenze obiettivo” che essi esplicitano, vanno descritti in modo così chiaro da rendere effettivamente praticabile la loro traduzione nei diversi contesti formativi, in modo tale che i docenti della scuola e della formazione professionale devono poterli tradurre, nella loro autonomia, in un intreccio di concetti e azioni che agevoli e renda effettivi i passaggi da un sistema all’altro.

La seconda infrastruttura del nuovo canale è costituita dalla certificazione. Gli standard debbono consentire di misurare i livelli di competenza per dare riconoscimento sociale alle competenze acquisite dalle persone anche in modo informale e non formale. Per conseguire questo obiettivo è necessario attivare un sistema di accredito delle competenze definito secondo regole condivise con riferimento alle indicazioni dell’Unione europea.

Una importante legge di principi – la *Loi de modernisation sociale* – è stata adottata dalla Francia il 17 gennaio 2002 allo scopo di favorire lo sviluppo culturale e sociale del Paese sulla base di questi principi. In Italia, vi è un ampio dibattito al riguardo, che non ha però prodotto, sino ad oggi, innovazioni di sistema. Nella formazione professionale esistono ancora migliaia di profili decisi da ogni Regione e, in tema di certificazione, anche le leggi regionali più recenti si riferiscono a concetti e dispositivi diversi.

Come è possibile costruire un sistema unitario senza compiere scelte strategiche sulla questione degli standard delle competenze e sulla certificazione? Queste scelte richiedono la consapevolezza che va superata la frammentazione attuale e la scarsa collaborazione tra gli operatori dei due sistemi.

Per quanto riguarda il primo aspetto, occorre approfondire tutte le opportunità di un sistema di istruzione e formazione professionale “*Glocal*”, definito sulla base di standard minimi nazionali riferiti a un numero di figure professionali “a banda larga”, che possono essere articolate in una pluralità di profili regionali, concepiti in modo da dare spazio alla dimensione locale e, nel contempo, alla dimensione comunitaria per favorire la mobilità dei lavoratori.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, occorre un’operazione culturale e un programma di misure che si sviluppino nel tempo e che consentano agli operatori dei due sistemi di fare esperienze professionali in entrambi i sistemi formativi. Un canale unitario richiede una strategia condivisa di collaborazione, fondata sui interventi di sistema, che possano catalizzare progressivamente l’interesse e l’impegno degli operatori stessi.

Nell'economia della conoscenza, della rete, il lavoratore deve possedere una solida cultura generale, capacità tecniche e relazionali, adattabilità al cambiamento, fino ad arrivare ad essere imprenditore di se stesso, con competenze continuamente negoziabili. A una tale prospettiva, che viene sollecitata dall'ambito sociale e produttivo, non corrisponde il mutamento del paradigma in campo formativo, che rimane quello tradizionale, umanistico – classico. Anche i processi di democratizzazione della cultura e dell'educazione hanno provveduto ad ampliare il numero degli accessi, ma non si è messa adeguatamente in discussione l'innovazione del modello formativo. Ancora oggi, nell'attuale dibattito politico, ritorna la stessa contraddizione.

L'esigenza di superamento della predetta impostazione proviene dalle esperienze più evolute sia di ambito scolastico, che sta assumendo il carattere più aperto agli influssi della cultura del lavoro e dell'organizzazione, sia della formazione professionale, che si fa sempre più carico di una riflessione sulla formazione generale, per corrispondere alle esigenze stesse del mondo produttivo, oltre che ovviamente per sostenere i diritti alla formazione di tutti e di ciascuno.

Non si tratta di cedere ad una visione funzionalista ed aziendalista, ma non si può nascondere che la contaminazione dei predetti modelli culturali abbia un profondo riflesso sulle azioni formative. Il conflitto tra istruzione, educazione e formazione sembra possa venire risolto a vantaggio di quest'ultima, che si propone come sintesi evolutiva e incarnata, al punto che qualcuno propone il passaggio dalla scuola al sistema formativo.

Sul piano concettuale quindi è ormai superata la questione della pari dignità dei due tradizionali canali, quello dell'istruzione e della formazione, in quanto si va verso un'azione formativa per una "pluralità delle intelligenze", ma non basta una semplice dichiarazione in tal senso, occorre una nuova elaborazione sul piano epistemologico e didattico, se si vogliono superare anche gli ostacoli sul piano politico e istituzionale.

Se tale sacrosanta rivendicazione si riduce ad una proposta che ripropone due canali un po' uguali e un po' diversi, modellati sulla impostazione scolasticistica, inevitabilmente si perverrà ad una gerarchizzazione tra gli stessi, il che risulterà negativo anche sulla motivazione degli allievi e potrebbe risolversi in una potenziale ulteriore dispersione.

Solo un cambiamento di paradigma potrà allo stesso tempo ampliare l'offerta formativa, definire autonomia per i due sistemi e complementarità tra loro. La scuola dovrà sviluppare una consi-

stente azione innovativa, per corrispondere alle suddette esigenze, sul piano didattico e professionale e per porsi efficacemente in un'ottica di collaborazione con il sistema della formazione. Per quest'ultima va recuperato il dibattito introdotto dall'art. 17 della legge Treu, che aveva pensato all'agenzia dei servizi formativi al posto dei centri di formazione professionale. L'equivalenza stabilita per legge non va molto lontano, la difficoltà in cui si dibatte quotidianamente il concetto di unitarietà della scuola media sta a dimostrare che il collante dell'integrazione è legato alla condivisione culturale di chi concretamente la pratica.

Se di cambio di paradigma deve trattarsi allora esso deve coinvolgere l'intero sistema e non solo il canale dell'istruzione e formazione professionale. Se infatti un approccio centrato sui contenuti e su un impianto logico-formale della conoscenza deve convivere con un'esigenza legata ai significati dell'apprendimento ed alle motivazioni di colui che apprende, privilegiando la logica delle esperienze ed un impianto empirico-problematico, allora bisogna mettere mano ad una revisione generale e farlo non a cominciare dalla legislazione, ma dal far crescere un insieme di relazioni, di regole dal basso, di governo delle autonomie.

Tra gli studenti di 14 e 15 anni (periodo riferibile all'attuale biennio della scuola superiore) sembrano farsi sentire le differenti situazioni sociali e il diverso capitale culturale, che condizionano immaginario ed atteggiamenti dei giovani verso le scuole e il mondo del lavoro, in particolare nella scelta della scuola superiore. Più elevato è lo status socio-economico-professionale della famiglia e più questa ha peso sulla scelta dell'alunno, e, in genere, prolunga la scolarità iscrivendo i figli ai licei (e questo accade soprattutto dove è più forte la formazione professionale regionale e/o dove sarebbe possibile da parte del figlio lavorare nell'azienda paterna, in particolare nelle imprese medio-piccole, o addirittura sostituire il padre nella conduzione). Si tratta ancora una volta di riprodurre lo stereotipo degli adulti e non di realizzare l'accompagnamento orientativo dei giovani. Più questo si allarga sul piano sociale e più ci si allontana dalla vita attiva; entrare in modo precoce nel mondo del lavoro resta la strada di chi non può percorrere la precedente. È il contesto che induce le competenze, che seleziona a monte e che vede gli istituti professionali progressivamente appannaggio delle classi sociali più modeste. I dati sulle prove di apprendimento recentemente resi noti dall'INVALSI fanno notare la grande differenza esistente tra i licei e gli istituti professionali, ed a questo proposito si deve ancora prendere seriamente in esame tutta la problematica della scolarizzazione dei figli degli immigrati in costante aumento.

È evidente che un eventuale "secondo canale" rischierebbe di raccogliere gli alunni-problema non riuscendo così a corrispondere nemmeno alle esigenze delle imprese. È quindi a livello di biennio

che va posto il massimo di attenzione per quanto riguarda gli elementi della crescita e dello sviluppo e la tolleranza zero per la lotta alla dispersione. Occorre essere in grado di esercitare un'efficace azione di orientamento progressivo nei confronti dei giovani e di accompagnamento alle decisioni, nonché di ampliare il ruolo della formazione nelle prospettive di sviluppo sul piano economico e sociale. Dal terzo anno in poi si può proseguire sia nei canali dell'istruzione che in quelli della formazione, che a loro volta possono collaborare ed integrarsi con il territorio (vedi tante buone pratiche nei bienni e trienni superiori degli istituti professionali e tecnici, nei post-diploma, ecc.).

Dove più alta è la qualità dell'offerta, è del tutto secondario pensare in termini di governo/gestione del sistema, e dove è più debole quella di formazione professionale il trasferimento *sic et simpliciter* degli istituti statali alle regioni non farà altro che irrigidire il sistema aumentando la dispersione anche nel secondo canale.

Il problema per tutti è la sfida della formazione generale, soprattutto, come si è detto, nel periodo 14-16 anni, dove più delicato è il processo di consolidamento delle scelte e del significato che assume per il giovane stesso un aumento delle competenze. Perché creare tante "aree comuni" in canali separati, con il già richiamato rischio della gerarchizzazione, anziché dare spazio ad una didattica modulare, flessibile e integrata e dove le "competenze esclusive" possono accordarsi per diventare "concorrenti", perché sono in gioco i diritti di cittadinanza e la qualità del sistema. Su questa base viene superata la discussione sull'obbligo scolastico e si può decisamente optare per un diritto alla formazione fino al diciottesimo anno.

Qualche punto interrogativo. Andare al liceo e all'università significa rinviare di fatto l'ingresso nel mercato del lavoro, a fronte di una richiesta opposta dello stesso mondo produttivo e dei giovani che trovano sempre meno significativi percorsi di studio dove non c'è coinvolgimento, esperienza, attività, ed una "socializzazione anticipatoria".

- In questa situazione come si fa a valorizzare l'opzione professionale evitando il rischio di ritenerla residuale?
- Come si fa un'azione di orientamento per tutti ad una scelta positiva verso una qualificata formazione professionale senza venir meno ad una formazione generale che anche il mondo del lavoro richiede a tutti i livelli? Se da un lato sembra che le imprese siano più interessate alla formazione funzionale, le stesse dopo uno o due anni dall'assunzione di lavoratori con scarsa professionalità si rivolgono alla formazione per interventi sul lavoro.
- Se i tassi di passaggio dalla scuola media alla scuola superiore sono attorno al 100%, dov'è la dispersione? Nel biennio! O per effetto di scelte sbagliate o di un aumento di competenze richieste.

- Si legge nelle indagini sull'orientamento che gli insegnanti hanno ancora un peso sulla scelta degli allievi, quali sono i modelli che gli insegnanti veicolano: la distinzione tra l'*otium* e il *negotium*?
- Il periodo 14-16 anni è decisivo per la qualità del sistema e per il successo formativo: occorre in questo segmento elaborare una strategia o possono bastare diversi contenitori a domanda individuale, con il rischio di allargare la forbice?

Qualche punto esclamativo. Il concetto di integrazione che si propone non è dato dalla somma dei due percorsi, ma da un'azione congiunta di scuola e formazione professionale, per valorizzare le diverse specificità, a beneficio di un ampliamento/miglioramento/innovazione complessivi del sistema formativo e di interventi tali da motivare/orientare gli allievi, per favorire scelte, incarnarle nell'esperienza personale e nel territorio e combattere la dispersione: fare insieme quello che uno da solo non riesce a fare compiutamente.

L'integrazione riguarderà:

- il curriculum verticale, tra scuola media e biennio (si veda la metafora delle cascate del Reno, dove è l'acqua che sale, attraverso una serie di opere idrauliche, e non la nave che cade nei dislivelli),
- gli apprendimenti logico-sistematici, propri della scuola e quelli empirico-problematici dell'esperienza e dell'azienda, cioè una profonda innovazione sul piano didattico e organizzativo,
- il rapporto tra scuola e vita attiva: tirocini, esperienze di collaborazione con altre agenzie formative e con il territorio.

Si tratta di agire sulla personalizzazione dei percorsi formativi, con riferimento:

- all'indicazione degli obiettivi terminali (da valutare da parte del sistema),
- all'autonomia curricolare/professionale,
- ad una progettualità integrata e ad una collaborazione tra scuola e formazione professionale nella gestione delle attività,
- ad un contenitore flessibile: il biennio,
- ad un organico di istituto,
- ad intese (reti, associazioni, convenzioni, ecc.) tra scuola, formazione professionale e altre agenzie formative e lavorative territoriali,
- ai crediti, ai bilanci di competenze, al portfolio.

Un tale impianto supera la logica delle "passerelle", proposte come recupero di un fallimento già avvenuto o in procinto di avvenire, che comunque prevede il passaggio da un indirizzo strutturato ad un altro altrettanto strutturato, spesso differente per portata formativa: le passerelle, è noto, diventano scivoli tra scuola e formazione professionale e irte scale nel viceversa.

D'altro canto non ci si sente sufficientemente garantiti da una sorta di canali paralleli, simili al delta di un fiume, dove portata e

potenza sono notevolmente diversificate, pur appartenendo al medesimo paesaggio, e dove l'individualizzazione corrisponde alla scelta della famiglia, nell'ambito di una pluralità di opportunità, senza che vi sia da parte del sistema, trattasi naturalmente di un sistema democratico, la consapevolezza della sfida che come comunità nazionale e non come aggregazioni di regioni, alle quali pur si dovranno aumentare le prerogative gestionali, dobbiamo raccogliere, per quanto riguarda sia i diritti di cittadinanza, sia gli obiettivi di una società della conoscenza ed un servizio di "qualità di massa". Non si tratta più di obblighi, se non quello del sistema di predisporre le necessarie condizioni e risorse, ma di qualità. La pari dignità si ottiene veramente spingendo tutto verso l'alto. I recenti dati P.I.S.A. hanno messo in evidenza che se tutto il sistema migliora, si riduce il divario con i più deboli.

Occorre poi non sottovalutare il problema della formazione dei formatori, che si fatica a vedere risolto in un'ampia delega all'università, come vuole il disegno di legge Moratti; basterebbe ascoltare e valorizzare l'esperienza e la ricerca sul campo, patrimonio di qualificati interventi già integrati tra docenti della scuola ed operatori della formazione professionale; bisognerebbe investire di più sull'autonomia professionale. Una drastica separazione verticale tra i segmenti andrà a danno del sistema nel suo complesso creerà non pochi problemi di gestione del personale.

Si deve pensare ad una rete di professionalità che crescono sul territorio piuttosto che a modelli pedagogici compiuti in competizione fra di loro. È dal tessuto locale che nasce quello nazionale e oltre, in cui si riconosce il pluralismo delle identità rispetto al democratico indirizzo delle funzioni. La questione non si risolve se si accentuano i contrasti tra stato e regioni, bensì se entrambi sapranno valorizzare correttamente ed efficacemente il sistema delle autonomie territoriali di cui quelle scolastiche e formative sono parte costitutiva, recentemente peraltro riconosciute dalla modifica del titolo quinto della Costituzione.

Autonomia organizzativa e amministrativa sì a condizione di una vera autonomia professionale e progettuale, che non mette a "bando" le azioni legate alla formazione generale dei giovani e all'identità personale, che non impone anticipazioni temporali o vincoli strutturali alle logiche curriculari, ma richiede precisi requisiti in chi vuole offrire formazione (accreditamento,... anche delle scuole?), e si confronta con livelli di uscita, anche al fine di praticare efficacemente la pari dignità e la riconoscibilità delle prestazioni.



Conclusioni della sessione del mattino

Prof. Don GUGLIELMO MALIZIA - Direttore Centro Studi Scuola Cattolica

Ho ritenuto opportuno raccogliere le conclusioni della sessione a cui abbiamo partecipato intorno a *tre nuclei*: i punti fermi ormai acquisiti come risultato del precedente seminario del 31 maggio scorso, i contenuti del nuovo canale e le condizioni di sistema per attuare le indicazioni offerte quali emersi dal dibattito di questa mattina. Ho seguito una impostazione schematica per assicurare maggiore operatività agli orientamenti elencati.

1.
I punti fermi ormai
acquisiti

- 1.1. Va assicurata la *pari dignità* dei due canali della istruzione da una parte e della istruzione e della formazione professionale dall'altra.
- 1.2. Il secondo percorso possederà una sua *specificità* di scansioni, titoli e qualificazioni rispetto ai licei.
- 1.3. Pertanto, dovrà fornire agli allievi che lo frequenteranno, *non un trattamento uniforme rispetto ai licei*, ma eguali opportunità (rispetto ai licei) di sviluppare pienamente le potenzialità specifiche di ognuno.
- 1.4. Deve essere abbandonata definitivamente l'ipotesi della integrazione a senso unico, cioè a favore della scuola, tipica della legge 30 e soprattutto della legge 9, la cui espressione negativa più vistosa è stata quella di far cominciare la formazione professionale *un anno dopo la scelta della secondaria superiore*.
- 1.5. Va rifiutata l'ipotesi di prevedere all'interno del nuovo canale di istruzione e di formazione professionale *un canalone (istruzione tecnica e professionale) e un canalino (formazione professionale)*: infatti, alla formazione professionale va riconosciuta la possibilità di rilasciare qualifica, diploma e diploma superiore.
- 1.6. Il nuovo canale deve essere strutturato in modo tale da armonizzare al suo interno *unitarietà e diversità* di distinti percorsi cosicché vengano garantiti e rispettati secondo il principio di sussidiarietà:
 - i livelli essenziali di prestazione di natura nazionale,
 - le competenze regionali;
 - l'autonomia di istituti e di centri.

2.1. Il sistema di istruzione e formazione professionale è *finalizzato* alla formazione integrale della persona in collegamento con i territori di riferimento e le realtà economiche e del lavoro ed è dotato di strategie specifiche mirate a una pedagogia del successo.

2.2. Il nuovo canale possiede rispetto ai licei una peculiare metodologia formativa basata su compiti reali, una vera *didattica attiva*, fondata sull'apprendimento dall'esperienza anche tramite tirocinio/stage formativo in stretta collaborazione con le imprese del settore di riferimento.

Inoltre, viene assicurata *rilevanza orientativa*, in modo da sviluppare nella persona la consapevolezza circa le sue prerogative, il progetto personale, il percorso intrapreso, comprese quindi le capacità personali quali la consapevolezza di sé, la comunicazione e la relazione con gli altri, la disposizione all'autonomia, alla responsabilità ed alla soluzione dei problemi, il rispetto delle regole organizzative, la disposizione ad apprendere dall'esperienza.

Carattere fondamentale della metodologia adottata è l'integrazione tra conoscenze, abilità e capacità, con una *forte integrazione tra le dimensioni del sapere, saper fare e saper essere*. In tal modo si potrà ottenere circolarità tra pratica e teoria, poiché ogni attività operativa si coniuga sempre con un'attività di riflessione sui significati dell'agire, mentre ogni sapere teorico dovrà trovare continuo collegamento ed applicazione in azioni concrete.

Il fine è di formare vere e proprie competenze che si collocano lungo un percorso formativo secondo una logica *olistica*.

2.3. La proposta formativa del nuovo canale è basata su una relazione amichevole, personalizzata, centrata sull'acquisizione di competenze utili e sulla attribuzione di senso agli apprendimenti ipotizzati. Una simile offerta ha molte possibilità di successo con l'odierno mondo *giovanile*, specie con quanti dimostrano uno stile di apprendimento che privilegia l'intelligenza pratica, esperienziale, intuitiva, per scoperta e narrazione.

3.1. Per il principio di sussidiarietà l'appartenenza al nuovo canale non significa l'adesione a un unico modello gestionale predeterminato, ma è consentita una *varietà di soluzioni operative*.

3.2. Il modello di offerta delinea un *percorso formativo progressivo*, che è aperto a sbocchi sia in verticale sia in orizzontale, senza mai precludere la possibilità di proseguimento diretto nei percorsi formativi successivi al termine di ciascun ciclo, e che consente alla persona di avanzare nel proprio cammino proceden-

do per livelli successivi di intervento/comprendimento della realtà, seguendo tre tappe tipiche, corrispondenti ad altrettanti titoli:

- Qualifica (certificato di qualifica professionale);
- Tecnico (diploma di formazione professionale);
- Quadro/Tecnico superiore (diploma di formazione professionale superiore).

Da questa posizione si differenzia quella della maggioranza della Commissione Isfol incaricata dal Miur di elaborare una proposta sui nuovi cicli del sistema di istruzione e di formazione; infatti, tale ipotesi prevede un duplice diploma intermedio, uno di formazione tecnica e l'altro di formazione professionale. Questa proposta, però, è parsa alla più gran parte dei partecipanti al seminario confinare l'istruzione professionale e la formazione professionale in un ruolo di serie "C".

- 3.3. Al nuovo canale vanno *garantite* stabilità di organici, autonomia, distribuzione diffusa sul territorio e certezza di finanziamenti con esclusione dei bandi, trattandosi di attività formative destinate ai minori. Ciò coinvolge competenze differenziate a livello nazionale (Miur e Mlps), regionale e locale (province).

S

seconda parte

Istruzione e formazione professionale:
il ruolo dello Stato e delle Regioni.

Tavola Rotonda

- Introduzione alla Tavola Rotonda
- Interventi
- Conclusioni



Introduzione alla Tavola Rotonda

Dott. EMILIO GANDINI - Presidente di FORMA

I. Il quadro di riferimento

La prospettiva emergente dal DdL n. 1306/02 ("Moratti") apre l'opportunità di superare la frantumazione dell'offerta che costituisce una grave anomalia del sistema formativo italiano. Focalizzare l'attenzione sull'identità e sulla collocazione "istituzionale-strutturale" del "*nuovo sistema-canale unitario professionalizzante*" dei percorsi di istruzione di formazione professionale corrisponde ad una duplice esigenza:

- a) disporre di un modello di pluralismo istituzionale nel quale possono confluire gli elementi peculiari delle riforme già introdotte o comunque proposte in una prospettiva riconducibile a dare identità e finalità professionalizzante al nuovo sistema-canale unitario;
- b) evidenziare ulteriori apporti o condizioni perché l'assetto istituzionale e strutturale del nuovo sistema-canale professionalizzante risulti efficace per corrispondere coerentemente alla diversificazione della domanda educativa e formativa emergente soprattutto dalle famiglie e dai giovani coinvolti nell'obbligo formativo per acquisire una qualifica professionale riconosciuta.

L'urgenza di definire un nuovo modello istituzionale dell'assetto del sistema educativo di istruzione e di formazione riformato si fa sempre più pressante a motivo anche dei preoccupanti risultati desunti dalle più recenti rilevazioni sull'efficacia delle soluzioni adottate dal legislatore soprattutto in ordine ai cosiddetti "snodi" o "punti critici" dei percorsi dell'obbligo scolastico prolungato e di quelli attivati nell'obbligo formativo fino ai 18 anni. Da una indagine ISFOL (statistiche sulla formazione professionale, dicembre 2001) si evidenzia che ogni anno sono 240 mila i giovani che lasciano definitivamente i percorsi di istruzione ancora in età di obbligo scolastico e non accedono ai percorsi successivi dell'obbligo formativo. È a partire da questo dato, e dalle volontà delle famiglie di percorrere vie alternative, che si è deciso di dare vita a sperimentazioni regionali in merito all'assolvimento dell'obbligo formativo, anticipando parte delle innovazioni che la legge potrà sancire.

Le nuove competenze delle Regioni costituiscono certamente un primo elemento di innovazione verso un nuovo modello di pluralismo istituzionale, conseguente al disegno complessivo di riforme avviato dalla Legge 142/90 nella prospettiva federalista dello Stato, che ha avuto il momento culminante nella revisione del titolo V della Costituzione con un insieme corposo di norme sancite nella relativa Legge n. 3/2001.

Gli obiettivi istituzionali e specifici dell'obbligo formativo costituiscono la seconda innovazione già acquisita con le riforme recenti nel sistema educativo di istruzione e di formazione professionale con riferimento esplicito a quanto sancito nell'articolo 68 della Legge 144/99, istitutivo "dell'obbligo di frequenza di attività formative", dove si precisa che tale obbligo "*si intende comunque assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale*".

In sintesi, le innovazioni introdotte si possono così puntualizzare:

- a) i percorsi formativi per il conseguimento di una *qualifica professionale nel sistema della formazione professionale iniziale di competenza regionale* sono a pieno titolo una articolazione del *nuovo sistema educativo* di istruzione e di formazione;
- b) tali percorsi, pur di competenza (*esclusiva*) regionale, si possono attuare con modalità diverse e progressive attraverso il coinvolgimento di soggetti ed istituzioni che, pur appartenendo al sistema dell'istruzione, elaborano e attuano anche progetti di percorsi formativi di istruzione e di formazione ritenuti e valutati idonei sia al conseguimento dell'obiettivo della qualifica che dei diplomi professionali;
- c) per costruire il *nuovo sistema unitario professionalizzante* si deve far riferimento primario alla Regione, quale soggetto istituzionale che, nel proprio territorio, non solo ha competenza esclusiva in materia di istruzione e di formazione professionale (a cominciare dalla formazione professionale iniziale) ma vuole assumere un ruolo attivo nella scelta dei soggetti pubblici-privati che possono assicurare su tutto il territorio un'adeguata offerta di servizi formativi, attraverso l'istituto dell'*accreditamento e della valutazione*.

Gli istituti dell'accreditamento e della valutazione di qualità costituiscono, infatti, una opportunità inedita per realizzare anche nel nostro Paese il *nuovo sistema-canale unitario professionalizzante*.

La Regione, attraverso le procedure di accreditamento e di valutazione della qualità dei risultati rapportati agli obiettivi istituzionali dell'obbligo formativo, può istituzionalmente assumere un ruolo innovativo di regia e di governo dei servizi di istruzione e di formazione professionale sul proprio territorio, offerti da vari soggetti *pubblici o privati*, egualmente impegnati in servizi di pubblica utilità, purché rispondenti a standard nazionali e a specificità territoriali da verificare e monitorare con un processo graduale da portare a regime con determinazione politica.

Da parte sua, lo Stato deve proporre i *livelli essenziali delle prestazioni* e – congiuntamente alle Regioni – gli *standard degli apprendimenti* che giustificano il rilascio delle qualifiche e dei titoli previsti coerenti su tutto il territorio nazionale e ispirati da principi

di riconoscimento nei paesi dell'Unione europea. Inoltre, lo Stato deve poter delineare un percorso normativo che consenta una transizione dell'attuale assetto del sistema in direzione del disegno configurato dal nuovo titolo V della Costituzione.

Orientamento. Occorre ricondurre a sistema unitario varie iniziative che nella dizione generica di orientamento non presentano un quadro di riferimento territoriale né la completezza della risposta complessiva alla pluralità delle domande e delle scelte.

Anche nell'area dell'orientamento, alla logica del bando senza finalizzazione dovrebbe sostituirsi una strategia di rete unitaria a livello locale (Comune, Area metropolitana, Provincia, Regione, Interregione).

Offerta formativa. In primo luogo vanno delineati gli standard essenziali di prestazione, ovvero i servizi che disegnano il profilo di responsabilità della Regione e degli altri Enti locali nel rendere possibile un'offerta completa, organica, continuativa, connessa alle caratteristiche dei territori di riferimento.

Inoltre occorre elaborare standard formativi di apprendimento che fissino le condizioni essenziali per il raggiungimento degli obiettivi e che permettano la spendibilità dei titoli e delle qualifiche sul mercato del lavoro, anche in vista della prosecuzione del percorso formativo come pure dell'eventuale passaggio a percorsi scolastici ed universitari.

Ciò consentirebbe di creare una logica di sistema, superando la autoreferenzialità dell'offerta, ma anche la logica frantumata dei fondi sociali gestiti in modo sganciato da un disegno di governo dell'insieme.

L'offerta deve prevedere una proposta organica e progressiva, basata su:

- corsi triennali di qualifica;
- ulteriore anno di diploma professionale;
- percorso di formazione superiore (di cui gli IFTS possono essere una parte, ma non certamente il tutto);
- opzione dell'alternanza formativa a partire dai 15 anni di età, coinvolgendo l'impresa ed enti vari nella corresponsabilità formativa in rapporto agli stessi standard della formazione a tempo pieno.

Programmazione e governo. Le fasi della programmazione dovrebbero essere articolate nel modo seguente:

- rilevazione della quantità e qualità dell'offerta per bacino di utenza (collegamento con i servizi per l'impiego, orientamento, sedi scolastiche e formative);

- pianificazione sul livello territoriale delle risorse strutturali e professionali per rispondere alla pluralità della domanda formativa potenziale;
- razionalizzazione dell'esistente in modo da ottenere la migliore produttività delle risorse in rapporto agli obiettivi individuati e corrispondere alle diverse dislocazioni della domanda sul territorio e per ambiti di servizio;
- promozione delle risorse formative disponibili al fine di captare l'interesse dell'offerta da parte degli utenti e delle loro famiglie;
- monitoraggio ed accompagnamento delle iniziative per una progressiva qualificazione dell'insieme dell'offerta.

Gestione delle risorse. Una particolare attenzione deve essere posta sull'ipotesi di governo delle varie risorse, ponendo in sinergia le attuali istituzioni che erogano servizi di istruzione professionale e tecnica e le istituzioni del sistema di formazione professionale di competenza regionale. Tale sinergia può essere conseguita con diversi approcci al problema.

I criteri di accreditamento e di valutazione dei risultati debbono necessariamente essere coerenti con l'opzione professionalizzante che caratterizza il canale unitario di istruzione e formazione professionale. Ciò deve valere indipendentemente dalla natura giuridica degli organismi coinvolti.

L'attribuzione delle risorse finanziarie dovrebbe assumere come criterio di riferimento il principio di equivalenza (ogni servizio deve avere costi pari anche se erogato da soggetti diversi) tra prestazioni e mezzi, i quali debbono essere pertinenti ed adeguati. Ciò introduce il principio della responsabilità amministrativa e gestionale, oltre che dell'oculato uso delle risorse.

Il problema della collocazione del personale che eroga servizi connessi alla istruzione e formazione professionale richiede una prospettiva di soluzioni transitorie ed un disegno complessivo a regime.

Nella *prospettiva transitoria*, l'attuale personale a dipendenza statale potrebbe operare *nel canale unitario professionalizzante* mantenendo transitoriamente lo status giuridico ed il trattamento economico di provenienza, svolgendo però funzioni e ruoli connessi alla necessaria nuova articolazione della struttura erogativa.

La *prospettiva a regime* potrebbe configurare un "contratto unico di comparto", a cui è già obbligatorio fare riferimento per l'accREDITAMENTO dei centri e delle agenzie che operano almeno nell'ambito della formazione iniziale, a partire dall'anno 2003.

In prospettiva. L'attuale iniziativa della formazione professionale regionale può aver indotto atteggiamenti di allarmismo nel mondo scolastico. Da parte nostra, non vi è certo intenzione alcuna

di egemonia, bensì di fornire una proposta che possa trovare confronti costruttivi con gli altri soggetti coinvolti nel canale unitario professionalizzante.

È nostra intenzione dare vita a tavoli regionali nei quali delineare progetti congiunti anche sotto il profilo del sistema formativo (standard, orientamento, gestione crediti e passaggi, formazione del personale...), oltre che sviluppare azioni che consentano di qualificare il nuovo canale e attribuirgli obiettivi di dignità pari a quelli scolastici.



Intervento dell'On. ALBERTO GUGLIELMO Assessore all'Istruzione e FP della Regione Lombardia

Dalla prima normativa organica in materia scolastica approvata da Gabrio Casati nel novembre del 1859, sino alla legge 30 del 10 febbraio 2000 sui cicli, ogni intervento legislativo riguardante l'istruzione è stato soprattutto il risultato dell'intersezione di due coordinate. Sia l'architettura istituzionale dello Stato, sia la *Weltanschauung* delle classi, più ancora che politiche, dirigenti, hanno infatti contribuito alla configurazione del suo assetto generale. Gli interventi di riforma più radicale, al di là degli episodici aggiustamenti, hanno pertanto coinciso con i momenti di più profondo riassetto dello Stato o di ripensamento del suo ruolo rispetto alla società, tanto da risultare non solo ampiamente condivisi, ma da reggere nel loro impianto complessivo la prova degli anni. Ciò è valso per le linee fondamentali della legge Casati, con la sua logica accentratrice perfettamente omologa alle scelte compiute nel passaggio dallo Stato sabaudo al Regno d'Italia, e addirittura per la legge Gentile, il cui idealismo di fondo, tradotto nella primazia assegnata al *cursus* umanistico nella formazione delle élite (confermato, ma con una nuova, significativa attenzione all'ambito tecnico, dall'unica legge promulgata in base alla nuova *Carta della scuola* di Giuseppe Bottai, la 899 del 1940), ha retto addirittura alla prova della Costituente ed è stato messo in discussione e travolto di fatto solo nel 1969, quando venne liberalizzato l'accesso a tutti i corsi di laurea ai diplomati di qualsiasi istituto di istruzione secondaria di secondo grado.

La "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionali" che, contraddistinta dal numero 1306, è da poco approdata alla discussione d'aula in Senato, si colloca in tale solco. La sospensione della Legge 30, infatti, e la decisione da parte del governo e del ministro Letizia Moratti di procedere a una nuova riforma complessiva, non costituisce, come per un pur legittimo motivo di polemica politica si sostiene, un semplice atto di imperio della nuova maggioranza uscita dalle urne il 13 maggio 2001. Il confronto tra i due testi consente infatti di misurare quanto le innovazioni proposte siano il frutto del mutato quadro istituzionale nazionale ed europeo, quanto delle spinte provenienti dalla società, e quanto, infine, dalla diversa sensibilità culturale della Casa delle Libertà rispetto al Centro sinistra.

Il fattore di continuità è rappresentato, innanzitutto, dalla parte attiva giocata dal professor Bertagna come membro della commissione Brocca, dai cui lavori nacque l'impianto della riforma Berlinguer-/De Mauro, e come padre della riforma Moratti. Una presenza che ha consentito di non disperdere i frutti del ricco dibattito, in commissione e in aula, svoltosi nella XIII legislatura, e di portare nel nuovo progetto il patrimonio della più recente ricerca pedagogica.

La diversa sensibilità si manifesta innanzitutto nell'attenzione alla persona e al suo cammino individuale, tanto per ciò che concerne il percorso didattico, quanto al momento delle singole scelte (aspetti supportati, nelle intenzioni, da una struttura orientativa che rappresenta una tra le più significative innovazioni presenti nelle Indicazioni nazionali). Nella scelta di effettuare la sperimentazione tanto presso istituti pubblici che parificati, primo tassello di una effettiva parità che metta in piena competizione i sistemi educativi. Nell'attenzione all'etica del lavoro. Su quest'ultimo punto, vale la pena sottolineare come il progetto di legge delega superi per la prima volta l'antico pregiudizio umanistico e tolga l'istruzione e formazione professionale dal limbo residuale in cui storicamente l'Italia le ha relegate. Limbo in cui le confermava la legge 30, che rimandava a un provvedimento di natura economica, la legge n. 144 del 1999, in cui era confinato l'obbligo formativo. L'impianto della legge n. 30, ma anche la proposta di legge presentata, in questa legislatura, dal senatore Fiorello Cortiana (atto del Senato n. 1251), riconducono tutto il percorso di formazione alla mera dimensione scolastica e affermano il principio per cui la formazione al lavoro e alle professioni debba essere relegata in propri ambiti specifici, estranei ai processi di istruzione, secondo l'ormai consueto paradigma che separa nettamente le sfere dello studio e del lavoro.

La strada scelta dalla riforma è tutt'altra. L'educazione e la formazione sono riconosciuti come processi che durano per tutto l'arco della vita, in coerenza con l'obiettivo strategico formulato in sede di Unione Europea sulla formazione permanente. La sfida del Terzo millennio è rappresentata infatti dalla formazione continua, quale garanzia di occupabilità (necessario contrappeso alle flessibilità presenti nel mercato del lavoro) e possibilità di sviluppo della persona lungo tutto l'arco della propria vita. Il progetto di legge delega accoglie le indicazioni maturate in sede comunitaria, istituendo, forse per la prima volta in Italia, la pari dignità tra formazione e istruzione professionale e sistema dei licei. Per questo è opportuna la definizione del nuovo modello come "canale unico", sia pure ripartito su un doppio binario. A partire dalle soglie dell'adolescenza, formazione e istruzione sono in grado di intrecciarsi in percorsi flessibili e diversificati. Nessun ghetto, dunque, ma il pieno rispetto della possibilità di scelta di ciascuno e della sua reversibilità. Ogni segmento dei percorsi formativi vale per un livello successivo di istruzione e/o

di qualificazione professionale. E ogni competenza acquisita non viene persa nel passaggio orizzontale tra i due canali.

Una flessibilità sperimentata con successo dai sistemi scolastici europei ed internazionali dei Paesi economicamente avanzati (la Germania, innanzitutto) che già negli anni '90 hanno sviluppato sistemi di formazione professionale prestigiosi, efficaci e in grado di rispondere ai bisogni dei ragazzi e delle loro famiglie. E, altresì, una preziosa commistione tra sapere "tradizionale", le nuove alfabetizzazioni (informatica, lingue straniere) richieste dai processi di integrazione e di innovazione, e tra scuola e mondo del lavoro, con possibilità di interscambio non solo nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale (articolo 4), ma anche nel sistema dei licei (articolo 2, comma i). Una commistione che deriva, innanzitutto, dalla volontà di conseguire il successo formativo.

Occorre, su questo punto, essere chiari e abbandonare ogni ipocrisia. In Italia la mancanza di una valida alternativa agli studi liceali ha privato, di fatto, troppi giovani di opportunità di formazione che valorizzassero le loro inclinazioni, attitudini e capacità e consentissero loro di mantenere un rapporto positivo, perché utile per il loro avvenire e perché attento ai loro progetti, alla loro intelligenza e alle loro aspettative, con il sistema di formazione, concepito piuttosto come area di parcheggio.

È avvenuto, invece, che i ragazzi, costretti alla frequenza dell'unico canale liceale o di scuole licealizzate impostate sulla prevalenza delle lezioni frontali, abbiano preferito abbandonare gli studi ed alimentare quella dispersione scolastica, e da qualche anno anche formativa, che rappresenta il vero punto di crisi del sistema italiano. In alcune province lombarde, l'offerta precoce e ben remunerata di un'attività lavorativa a bassa qualificazione diviene, troppo spesso, una sirena al cui canto risulta impossibile resistere. E ciò si traduce non solo in ricadute devastanti sul tessuto sociale (basti valutare la fitta presenza di adolescenti con 1000, 2000 Euro in tasca ogni mese), ma in una prospettiva ben peggiore di arresto del progetto di vita personale a una fase embrionale e di un futuro di inoccupazione. Perché il mercato del lavoro, tanto generoso per un adolescente, mostrerà invece un altro volto, avaro, per la persona adulta. Da questo punto di vista l'obbligo scolastico, se disgiunto dal suo obiettivo – il successo scolastico e formativo – è un non senso, come era un non senso, o un rimedio peggiore del male, il livellamento previsto dalla legge 30.

L'opportunità educativa non è in alcun modo riconducibile alla pedagogia dell'obbligo. Non è elevando *sic et simpliciter* gli anni di permanenza sui banchi che si ottiene il successo formativo. Né, tanto meno, l'allettante offerta di una "scuola dei balocchi", finalizzata unicamente al conseguimento di un titolo purché sia, tanto per scalare le classifiche OCSE.

La flessibilità, la differenziazione e la personalizzazione dei percorsi di istruzione e formazione offre invece agli studenti una reale possibilità di adattamento alle proprie esigenze e progetti di vita del progetto formativo. Un “interesse” a stare a scuola senza la cui molla ogni progetto educativo è destinato alla sopportazione se non al rifiuto. Ma il progetto di legge delega risponde altresì a due esigenze che si sono presentate da subito come ineludibili, perché concernono l’architettura sovrastatale e statutale italiana.

La prima, cui peraltro si è già accennato, fa riferimento alla necessità di ripensare il sistema dell’istruzione e della formazione in un’ottica europea, con particolare riferimento non solo alla spendibilità dei titoli di studio, ma alla necessità di far fronte alla concorrenza in ambito lavorativo. L’Italia è tenuta a muoversi con il preciso obiettivo di favorire la costruzione di uno “spazio europeo” dell’educazione e della cittadinanza, necessaria premessa per l’inizio della costruzione duratura e solida dell’Europa politica.

La seconda, invece, è rappresentata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso cui si è proceduto alla riforma del Titolo V della Costituzione e a dare una prima, seppur parziale e non univoca, risposta alle istanze federaliste che ormai da un decennio risultano sostenute da ampi settori della pubblica opinione e del ceto dirigente. Di concerto con una nuova organizzazione, lamente federalista, della compagine statutale, il legislatore ha scelto di modificare la natura e la struttura del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione. Da un modello fondato sulle prerogative dello Stato, pur con l’assegnazione alle regioni delle competenze sulla formazione professionale, si è passati ad un modello che incrocia diverse competenze: lo Stato, le Regioni, gli enti territoriali e, infine, le 11.000 istituzioni scolastiche autonome sono chiamate esplicitamente a interagire e, pur nel rispetto delle reciproche competenze specifiche, a elaborare una politica formativa al servizio degli allievi e delle famiglie.

Si tratta, usando un luogo comune che però, nella fattispecie, mostra la sua efficacia, di una rivoluzione copernicana, che ribalta la configurazione accentratrice rimasta al fondo immutata dal 1859 per abbracciare un’impostazione poliarchia del sistema.

Il rispetto della volontà del costituente è tra gli assi portanti del disegno di legge-delega n. 1306, che dunque in prospettiva viene ad assolvere a un obbligo costituzionale, e si traduce, dal punto di vista formale e procedurale, in due importanti disposizioni, la cui rilevanza risulta oggi confermata dal “Quadro teorico della sperimentazione” emanato dal Ministero. Non solo la Conferenza unificata viene sentita in merito ai “decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale” (articolo 1, comma 2), ma è altresì prevista “l’intesa” tra Stato e

Conferenza unificata (articolo 1, comma 3), riguardo alla definizione del piano programmatico di interventi finanziari per la realizzazione delle finalità della legge. Inoltre, i Piani di Studio “nel rispetto dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, contengono un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l’identità nazionale, e prevedono una quota, riservata alle Regioni, relativa agli aspetti di interesse specifico delle stesse, anche collegata con le realtà locali” (articolo 2, comma 1, lettera l). Piani di studio che riceveranno anch’essi, quindi, l’intesa con le Regioni, oltre che consolidare le attuali prerogative di autonomia riconosciute alle istituzioni scolastiche.

Lo Stato, da amministratore e gestore unico del sistema di istruzione, assume invece il ruolo di governo delle funzioni di indirizzo, controllo e valutazione del sistema; alle autonomie locali e alle scuole autonome sono affidati i compiti di gestione diretta.

E poliarchico è, altresì, il cammino della riforma, che poggia su tre assi: la legge delega attualmente in discussione; il progetto nazionale di sperimentazione che coinvolge 250 istituzioni scolastiche statali e paritarie che, per l’anno scolastico 2002-2003, attueranno progetti sperimentali di ricerca e di verifica nella scuola dell’infanzia e nella prima classe della scuola elementare; i protocolli d’intesa tra il MIUR, le regioni Lazio, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia e la provincia autonoma di Trento per una sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di istruzione e formazione. Una sperimentazione che sollecita tutti i futuri attori della legge non solo a verificarne gli effetti a regime, ma a valutare le proprie capacità di autonoma progettazione e a trasmettere le “buone prassi” acquisite tanto al legislatore quanto alle istituzioni sorelle su un piano verticale e orizzontale, da istituzione scolastica a ente territoriale, ad esempio, o tra regione e regione.

La Regione Lombardia ha inteso dare una prima attuazione a quanto previsto dal Protocollo d’Intesa con il MIUR e il MLPS sottoscritto in data 3 Giugno 2002 promuovendo la sperimentazione attraverso il Dispositivo di bando “Sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di istruzione e di formazione – obbligo formativo” emanato con D.D.G. n. 11244 del 16 giugno 2002.

Il dispositivo ha previsto percorsi sperimentali di durata triennale per il conseguimento della qualifica professionale, per giovani con età compresa tra i 14 ed i 15 anni (in relazione alla riforma in atto del sistema dell’istruzione e della formazione professionale).

Le azioni sono state previste all’interno di un progetto quadro che preveda l’attivazione di un numero di classi non inferiore a 25 e non superiore a 35 e rispondente ai criteri di copertura territoriale e settoriale. Ma, al di là dei paletti formali, lo sforzo progettuale si è concentrato sui principi intorno cui ruota la sperimentazione.

I progetti quadro, infatti, hanno dovuto rispondere ai seguenti nove presupposti:

- a) il successo formativo, essere cioè finalizzati ad assicurare ai giovani una proposta formativa che preveda risposte molteplici alle loro esigenze, in modo che ogni utente possa comunque ottenere un risultato soddisfacente in termini di conseguimento di una qualifica professionale, garanzia di un supporto all'inserimento lavorativo; possibilità di un'eventuale prosecuzione della formazione nell'ambito dell'Istruzione e/o della Formazione professionale superiore;
- b) riferire le attività formative previste a precisi standard professionali costituiti da denominazioni di qualifica e relative competenze coerenti con i principali sistemi di classificazione disponibili;
- c) definire gli standard formativi riferiti anche all'area delle conoscenze, delle capacità personali e delle competenze comuni;
- d) prevedere la realizzazione dell'attività tramite una metodologia formativa basata su compiti reali, didattica attiva, apprendimento dall'esperienza anche tramite tirocinio/stage formativo in stretta collaborazione con le imprese del settore di riferimento; dovrà inoltre prevedere una rilevanza orientativa, in modo da sviluppare nella persona la consapevolezza circa le proprie prerogative, il progetto personale, il percorso intrapreso. Ciò comprenderà pure l'adozione di una metodologia di riconoscimento dei crediti formativi comunque acquisiti, in via formale, informale e non formale;
- e) prevedere l'adozione di un portfolio/libretto formativo tramite il quale documentare la progressione dell'allievo in ogni fase del percorso, consentendogli di svolgere un ruolo di corresponsabilità nella conduzione del percorso formativo che lo riguarda;
- f) prevedere, per ciascun percorso formativo, della durata annua di 1050 ore, una componente standard e una di personalizzazione tramite le quali consentire un adattamento al *target* e un accompagnamento ai cammini di ogni singola persona. Nel programma formativo triennale del percorso dovrà essere assicurata oltre all'acquisizione di crediti corrispondenti a quelli previsti per l'assolvimento dell'obbligo scolastico, anche un'attenzione particolare ai processi di orientamento ed accompagnamento individuale;
- g) prevedere una attività di approfondita valutazione della sperimentazione, da realizzarsi secondo un approccio coerente con la natura promozionale dell'intervento, con particolare attenzione alla definizione di un modello di certificazione/riconoscimento dei crediti formativi;
- h) prevedere l'utilizzo nell'attività formativa di personale che presenti requisiti di motivazione, preparazione ed esperienza coerenti con le necessità richieste dalla modalità formativa individuata. In particolare, dovrà essere prevista per ogni azione formativa la figura del tutor-coordinatore didattico. Inoltre dovrà es-

sere assicurata la formazione dei formatori attraverso modalità che valorizzino l'esperienza intrapresa;

- i) prevedere un'importante attività di accompagnamento, monitoraggio e valutazione della sperimentazione ai vari livelli (didattico-formativo, organizzativo-gestionale, territoriale...) in grado di rilevare il raggiungimento degli obiettivi indicati, di ricostruire le prassi adottate, al fine di giungere all'elaborazione di una proposta formativa validata, progressiva e riproponibile, nell'ottica di contribuire alla costruzione del sistema di istruzione e formazione, in particolare per quanto concerne l'identificazione dei "livelli essenziali delle prestazioni".

Un ampio spettro, dunque, non solo di paletti, ma di responsabilità formative vere e proprie, la cui singolarità, se vogliamo, è data dalla validità metodologica *erga omnes*. La validità dei principi potrebbe facilmente essere confermata dalla loro reversibilità (fatte salve, ovviamente, le specificità) nel sistema dei licei, soprattutto per quanto attiene le attività di accompagnamento, monitoraggio e valutazione della sperimentazione; la valutazione dei crediti formativi; il "portfolio individuale delle competenze acquisite e la personalizzazione dei percorsi; l'enfasi sull'orientamento.

La sperimentazione, per essere pienamente tale, deve infatti rispondere a una duplice prospettiva. Nella prospettiva del pieno successo formativo si innesta, infatti, una seconda esigenza, alla base stessa dell'esistenza del futuro Canale unitario.

Si tratta, ovviamente, delle cosiddette "passerelle" tra sistema dei licei e sistema dell'istruzione e formazione professionale e delle integrazioni eventualmente necessarie all'accesso alle università e all'alta formazione. Inutile dire che occorre uscire da certe entusiastiche semplificazioni. Affermare, ad esempio, che si possa passare *sic et simpliciter* da una qualifica professionale al liceo classico (estremizzo volutamente i termini della questione) è un postulato che rasenta la stupidità. Il successo delle passerelle non sta nella possibilità dei passaggi, ma nella loro effettività. Una effettività che non si consegue (solo) con l'automatismo del riconoscimento dei crediti. E ciò vale nei due versi del percorso. Per questo motivo, una particolare cura va posta tanto nella revisione dei "saperi di base", minimo comun denominatore culturale e, vorrei dire, civico dell'intero Canale, quanto nei punti di sutura tra le passerelle (orizzontali) e verso i gradi più alti dell'istruzione (verticali). Forse, soprattutto in questo secondo aspetto. Perché se è obiettivamente difficile (ma sempre possibile, e questa possibilità va contemplata, fosse anche per un solo studente lombardo) che chi ha intrapreso un percorso professionalizzante maturi la volontà di accedere a un percorso liceale, molto più comune (e, in molti casi, auspicabile) è il caso della volontà di proseguire nel corso degli studi. Il che comporta una adeguata qualificazione e assunzione di prestigio da parte

degli IFTS, anche in questo caso percorso pienamente alternativo e non residuale rispetto all'università tradizionale, ambito nel quale le Regioni sono istituzionalmente chiamate a svolgere un ruolo per così dire propulsivo.

Occorre, peraltro, non nascondersi le problematiche insite nel nuovo quadro di riferimento. All'effettività delle passerelle ho già accennato, ma restano ancora da comprendere alcuni margini di manovra insiti nella legge delega e, se vogliamo, ancora nei documenti di accompagnamento al decreto sulla sperimentazione, tanto per quanto concerne le Indicazioni, di cui viene affermato il carattere prescrittivo.

Nel *Quadro teorico* già citato, pur nel predetto riconoscimento dei ruoli, due passaggi risultano significativi:

«Il passaggio da un'impostazione unitariamente gerarchica ad un'impostazione poliarchica, che valorizza le autonomie territoriali e delle istituzioni scolastiche, non è una tendenza soltanto italiana, ma internazionale. Proprio l'esperienza internazionale, tuttavia, avverte che tanto questa tendenza è irreversibile quanto, se mal governata, esposta a due rischi. Il primo è quello della *frammentazione* del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione. Frammentazione significa accettare come naturali forti dislivelli sia di quantità sia di qualità dell'offerta formativa a seconda delle persone e dei territori di riferimento. Il secondo è quello della *polarizzazione*, ovvero della propensione a costituire all'interno di ogni diverso territorio nazionale l'esistenza di scuole di serie A e di serie B, con rinnovate forme di esclusione e di emarginazione che non sembrano accettabili prima sul piano educativo che sociale e democratico».

Ora, il "buon governo della poliarchia" non può né deve significare la ricaduta nella monocraticità. I "dislivelli di quantità e di qualità nell'offerta formativa" e la stessa esistenza di scuole di diverso livello è, allo stato attuale, nei fatti. E non accettarle come naturali, sul che si può concordare, non può voler dire castrare le esperienze di punta. Casomai, il problema è di costruire un sistema aperto che punti all'eccellenza. Ma a fronte dei livelli minimi garantiti dal disegno nazionale, non è possibile né auspicabile che l'autonomia dei singoli istituti scolastici e dei "sistemi regionali" si veda in alcuna maniera livellata. Troppo spesso, infatti, le paventate "forme di esclusione e di emarginazione" si sono tradotte in provvedimenti restrittivi della libertà di scelta delle singole istituzioni, che non sono accettabili in base al principio di una sana concorrenza.

La Regione Lombardia, attraverso la fase dell'accreditamento e del *voucher* formativo, ha ottenuto il risultato di tarare verso l'alto il sistema. Di garantire all'utenza che gli operatori "col bollino blu" rispondono a determinati prerequisiti di organizzazione, qua-

lità ed efficacia. Dopo di che, ogni operatore è chiamato a concorrere e, se vuole stare sul mercato, a obbedire alle leggi di una concorrenza “verso l’alto”.

Ora, il dettato costituzionale, nella sua nuova formulazione, pare lasciare alle Regioni ulteriori margini di intervento nell’ambito della legislazione concorrente. Mentre, d’altronde, il nuovo DDL Bossi appare preannunciare, da parte delle Regioni più pronte, la possibilità di acquisire nuove competenze specifiche in diversi campi, fra cui quello del nuovo sistema di istruzione. In cosa e come dette nuove responsabilità possano e, in una certa misura, debbano sostanziarsi, è materia che esula dai limiti del mio intervento. Ma è terreno su cui diviene sempre più necessario un confronto, per evitare che le difformità paventate si tramutino in fughe in avanti e in materia di contenzioso di fronte alla suprema corte.

Intervento del Prof. DOMENICO SUGAMIELE Consigliere del Ministro MIUR

Il contesto attuale e i risultati. Il tema del seminario coglie l’esigenza di approfondire una questione centrale nella prospettiva di riforma del sistema educativo: la predisposizione di un moderno sistema di formazione alle professioni.

Il tema della riforma del sistema dell’istruzione, nel nostro Paese, ha visto sempre prevalere la dimensione “scolastica” su quella della formazione professionale. Una carenza, questa, che vede il nostro Paese in ritardo rispetto ai sistemi educativi europei e degli altri paesi industrializzati.

Spese per studente in rapporto al PIL per abitante (1998)						
Percentuale delle spese per studente in rapporto al PIL per abitante (x100) per livello di insegnamento. Calcoli basati sugli equivalenti a tempo pieno.						
Paese	materna	primaria	secondaria I grado	secondaria II grado secondaria	Totale istruzione università	Istruzione superiore
Francia	17	18	29	34	31	34
Germania	20	15	20	42	27	41
Italia	21	26	30	29	29	28
Giappone	13	21	23	26	24	41
Spagna	15	19			27	30
Regno Unito	23	15			24	45
Stati Uniti	20	19			24	61
Media	18	19	24	29	26	44

Fonte: elaborazione MIUR su dati OCDE 2001

Spese per l'istruzione in percentuale rispetto al PIL				
Spese riparametrate rispetto alla popolazione in età scolare (1999)				
Paese	Percentuale della popolazione 5-19 anni	Spesa in rapporto al PIL	Coefficiente correzione rispetto alla popolazione	Spesa in % al PIL corretta
Francia	20	6,2	-0,2	6,0
Germania	17	5,5	0,7	6,2
Italia	15	5,0	1,1	6,1
Giappone	16	4,7	0,6	5,3
Spagna	17	5,3	0,5	5,8
Regno Unito	19	4,9	0,1	5,0
Stati Uniti	22	6,4	-1,2	5,2
Media		5,7		

Fonte: elaborazione MIUR su dati OCDE 2001

Oggi siamo in una fase di passaggio cruciale: la legge delega di riforma ordinamentale si pone l'obiettivo di colmare questa carenza con l'intento di "portare a sistema" l'insieme dei percorsi di istruzione e di formazione.

Nell'ultimo decennio sono state avviate molte iniziative volte a dare concretezza e sistematicità al sistema della formazione professionale. Ne è seguita una proliferazione legislativa e regolamentare che ha interessato, in parte, anche il sistema di istruzione. La ricerca delle sinergie nel campo dell'istruzione e della formazione ha posto l'attenzione sulle procedure volte a "integrare" le varie azioni e le politiche stesse della formazione. È mancato, tuttavia, un quadro di riferimento istituzionale coerente che sapesse "portare a sistema" gli interventi e le *policy*. È mancata una legge organica che raccogliesse compiutamente le indicazioni di un quadro istituzionale e costituzionale in profondo mutamento. Quadro determinato da leggi e decreti che hanno trasferito funzioni e competenze alle autonomie locali e alle istituzioni scolastiche. Ciò nonostante lo Stato ha continuato ad esercitare un ruolo preminente nelle politiche dell'istruzione e della formazione. Lo stesso concetto di integrazione è stato inteso come "fusione" dei sistemi di istruzione e di formazione con una evidente esclusività del sistema scolastico.

La riforma, in questi anni, è apparsa svilupparsi in una logica chiusa, autoreferenziale, piegata all'interno del sistema statale di istruzione. Lo sviluppo della concezione del cosiddetto "sistema integrato" – governato, soprattutto, dai processi centralizzati di concertazione – ha condotto ad una situazione ambigua in cui, da un lato, l'intero sistema ha rischiato di svilupparsi e identificarsi come sottosistema funzionale alle dinamiche del mercato del lavoro e, dall'altro, le azioni nel campo della formazione professionale, anche superiore (IFTS), si sono sviluppate in un quadro incerto e instabi-

le (la quasi totalità della formazione è ormai assegnata a “bando” e finanziata prevalentemente dal Fondo sociale europeo).

Il Processo di “liceizzazione”. La tendenza della riforma era, comunque, quella di incentrare tutto nell’alveo dell’istruzione e ciò porta a cogliere l’accezione per cui la formazione professionale debba essere relegata in propri ambiti specifici estranei ai processi di istruzione. Questa impostazione era il perno della riforma prevista con la legge 30/00. Infatti, nella legge l’interrelazione tra istruzione e formazione professionale avveniva soltanto a livello di triennio della secondaria superiore, negando alla formazione professionale fatta nel primo biennio qualsiasi valenza e possibilità di compararsi con pari dignità ai percorsi dell’istruzione. La formazione professionale era intesa come un intervento non essenziale, facoltativo e, comunque, posto sotto il controllo esclusivo della scuola: la formazione professionale come “rete di salvataggio”, soprattutto per i processi di selezione; un percorso formativo che non ha la dignità di formazione alla vita attiva e, pertanto, è escluso dalla possibilità di realizzare percorsi utili all’adempimento dell’obbligo.

Inoltre, va sottolineato come il processo di “liceizzazione” della scuola secondaria superiore ha di fatto svuotato il pure interessante progetto di riforma della istruzione professionale, il “Progetto 92”. Negli anni ’90 la scuola secondaria ha subito profonde modificazioni a seguito di provvedimenti amministrativi che hanno condotto ad una sorta di ipertrofia disciplinare e di indirizzi: i programmi (frutto della sperimentazione Brocca) sono stati assunti come l’asse culturale di tutta la secondaria; le seconde prove di esame di stato (corrispondenti a indirizzi per lo più sperimentali) hanno raggiunto la ragguardevole cifra di circa 650; negli istituti tecnici e professionali sono aumentate le discipline (fino a 15-16 materie) e le ore di lezione per i ragazzi (oltre 40 ore settimanali); lo spazio del laboratorio e delle materie professionali è progressivamente diminuito così come il raccordo della scuola con il mondo del lavoro è diventato residuale (nella terza area professionalizzante dell’istruzione professionale spesso si ricorre alla simulazione dello stage). A fronte di questa deriva gli istituti professionali e soprattutto i tecnici hanno perso progressivamente iscritti a favore dei Licei scientifici con grave danno della qualità degli stessi studi liceali.

L’Obbligo scolastico, l’obbligo formativo e il successo negli studi. L’innalzamento di un anno dell’obbligo scolastico ha favorito una lieve crescita degli istituti professionali ma ha aggravato una situazione di per sé preoccupante. In particolare, l’obbligo scolastico e formativo non hanno risolto il problema drammatico degli abbandoni e della dispersione.

Circa il 16,5% (a.s. 2000/01) dei giovani ha abbandonato gli studi nel corso dell’ultimo anno di obbligo o al termine dell’obbligo

scolastico non si è iscritto in alcun percorso di istruzione o di formazione. Si tratta di circa 84.000 giovani. Sono circa 240.000 i giovani in età di obbligo formativo (fascia di età 15-18 anni) che non terminano alcun percorso formativo. Ciò sta a dimostrare come l'obbligo scolastico non coniugato al successo formativo è un non senso.

La struttura prevalentemente generalista dell'istruzione non conduce al successo e lascia circa il 33% dei giovani in età fuori dall'obbligo formativo, segno evidente che non basta una legge e che l'attuale modello non riesce a dare risposte ad una domanda diffusa e diversificata di formazione.

Da un'indagine campionaria dell'Ufficio statistico del MIUR, svolta negli ultimi tre anni, dall'approvazione della legge 9/99, emerge una situazione allarmante: nel primo anno degli istituti professionali circa il 27% non è ammesso alla classe successiva; nel secondo anno degli stessi istituti i non ammessi al terzo anno raggiungono il 20% e in quarta classe, nonostante un'area specifica di professionalizzazione, pari a circa 300 ore annue, i non ammessi al quinto anno sono quasi il 14%. Il tasso di ritardo di scolarità nella scuola secondaria (ragazzi che hanno ripetuto almeno un anno) è di oltre il 20% con punte del 29% in quarta classe.

INDAGINE CAMPIONARIA SUI RISULTATI DEGLI SCRUTINI NELLE SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI STATALI										
Anno scolastico 2001-2002 Valori percentuali										
ITALIA										
TIPO DI SCUOLA	1° ANNO		2° ANNO		3° ANNO		4° ANNO		TOTALE	
	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi
Licei Classici	93,1	6,9	94,7	5,3	95,1	4,9	96,8	3,2	94,8	5,2
Licei Scientifici	93,1	6,9	93,8	6,2	93,7	6,3	95,8	4,2	94,1	5,9
Istituti Magistrali	88,7	11,3	92,0	8,0	92,1	7,9	96,1	3,9	92,0	8,0
Istituti Tecnici	79,8	20,2	86,9	13,1	85,7	14,3	89,5	10,5	85,1	14,9
Istituti Professionali	72,5	27,5	80,0	20,0	0	0	86,3	13,7	78,4	21,6
Licei Artistici	82,5	17,5	87,4	12,6	88,7	11,3	96,9	3,1	87,8	12,2
Istituti d'arte	76,5	23,5	84,7	15,3	0	0	89,6	10,4	82,8	17,2
Scuole sec. II grado	82,3	17,7	87,7	12,3	89,7	10,3	91,6	8,4	87,3	12,7

INDAGINE CAMPIONARIA SUI RISULTATI DEGLI SCRUTINI NELLE SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI STATALI										
DEBITO FORMATIVO Anno scolastico 2001-2002 Valori percentuali										
ITALIA										
TIPO DI SCUOLA	1° ANNO		2° ANNO		3° ANNO		4° ANNO		TOTALE	
	(a) senza Debito F.	(b) con Debito F.	(a) senza Debito F.	(b) con Debito F.	(a) senza Debito F.	(b) con Debito F.	(a) senza Debito F.	(b) con Debito F.	(a) senza Debito F.	(b) con Debito F.
Licei Classici	70,3	29,7	72,3	27,7	70,2	29,8	74,5	25,5	71,8	28,2
Licei Scientifici	70,1	29,9	66,4	33,6	67,8	32,2	69,3	30,7	68,4	31,6
Istituti Magistrali	60,2	39,8	60,4	39,6	61,8	38,2	67,7	32,3	62,3	37,7
Istituti Tecnici	54,6	45,4	54,3	45,7	53,8	46,2	53,6	46,4	54,1	45,9
Istituti Professionali	46,1	53,9	45,7	54,3	0,0	0,0	50,6	49,4	47,1	52,9
Licei Artistici	52,5	47,5	51,3	48,7	55,8	44,2	64,6	35,4	55,3	44,7
Istituti d'arte	50,9	49,1	57,0	43,0	0,0	0,0	49,9	50,1	52,7	47,3
Scuole sec. II grado	57,9	42,1	57,2	42,8	60,7	39,3	60,0	40,0	58,8	41,2

NOTE: (a) Ammessi all'anno successivo senza debito formativo; (b) Ammessi all'anno successivo con debito formativo.

INDAGINE CAMPIONARIA SULL'EFFICACIA DEI CORSI DI RECUPERO NELLE SCUOLE SECONDARIE SUPERIORI STATALI										
Anno scolastico 2001-2002 Valori percentuali										
ITALIA										
TIPO DI SCUOLA	1° ANNO		2° ANNO		3° ANNO		4° ANNO		TOTALE	
	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi	(a) Ammessi	(b) Non ammessi
Licei Classici	84,5	15,5	89,5	10,5	90,6	9,4	91,1	8,9	88,8	11,2
Licei Scientifici	88,4	11,6	89,3	10,7	88,6	11,4	92,9	7,1	89,7	10,3
Istituti Magistrali	81,6	18,4	86,7	13,3	88,5	11,5	91,6	8,4	86,8	13,2
Istituti Tecnici	70,8	29,2	81,5	18,5	80,2	19,8	85,5	14,5	79,2	20,8
Istituti Professionali	69,1	30,9	76,2	23,8	0,0	0,0	83,6	16,4	75,1	24,9
Licei Artistici	74,6	25,4	81,3	18,7	83,4	16,6	94,5	5,5	82,5	17,5
Istituti d'arte	72,5	27,5	85,8	14,2	0,0	0,0	87,8	12,2	81,6	18,4
Scuole sec. II grado	75,6	24,4	82,6	17,4	84,3	15,7	87,8	12,2	82,1	17,9

NOTE: (a) Ammessi all'anno successivo che hanno frequentato corsi di recupero; (b) NON Ammessi all'anno successivo che hanno frequentato corsi di recupero

La prospettiva: dalla centralità dello Stato alla centralità della Repubblica. La prospettiva che si apre con il disegno di legge in discussione al Senato è interessante perché tende a dare risposte a questi problemi e ad aprire, nel nostro Paese, una fase nuova. Una fase che avvia un processo culturale che potrà condurci alla determinazione di un sistema educativo efficace e di qualità, capace di dare risposte ai bisogni dei nostri giovani e del sistema sociale e produttivo.

Il processo di trasferimento di funzioni alle istituzioni scolastiche e alle autonomie locali, avviato con la legge 59/97 e completato con la legge costituzionale 3/01, induce un ripensamento profondo della concezione di sistema pubblico di istruzione e di formazione. Il passaggio dalla centralità dello Stato alla centralità della Repubblica sposta l'asse culturale del sistema di istruzione e formazione dalla "verticalità" delle procedure di gestione alla "orizzontalità" e allo sviluppo in rete del servizio nel territorio che favorisca il dispiegarsi della libera ed autonoma iniziativa di soggetti istituzionali e privati. Una moderna concezione del sistema integrato come sistema pubblico allargato, nella piena attuazione del principio di sussidiarietà. Da questa impostazione discende la necessità e l'urgenza della revisione della legge di parità attualmente in vigore.

Si tratta di un processo culturale che vede nelle autonomie locali (Regioni, Comuni, Province) e nelle autonomie funzionali (istituzioni scolastiche, agenzie formative, associazioni ed enti pubblici e privati,...) i soggetti capaci di interpretare i bisogni dei giovani e del sistema produttivo e trasformarli in un'offerta pubblica di istruzione e di formazione. Un'offerta che dia a tutti i giovani le stesse opportunità di raggiungere i livelli più alti di istruzione e formazione, secondo le proprie vocazioni, attitudini e capacità.

In questo senso, la proposta contenuta nel disegno di legge delega enfatizza il ruolo delle autonomie scolastiche nella predisposizione di piani di studio personalizzati che, nel rispetto dei profili e degli standard nazionali, siano in grado di favorire effettivamente il successo negli studi a tutti i nostri giovani. Si tratta di porre al centro del percorso formativo la persona con i suoi bisogni e le sue aspettative. La legge e le disposizioni nazionali dovranno fornire le indicazioni rispetto alle competenze finali dei titoli (gli standard o i livelli minimi) mentre quelle che riguardano la libertà di scelta e di educazione dovranno essere lasciate alle autonomie funzionali e alle famiglie.

Licei e Percorsi professionali. La legge delega sviluppa il secondo ciclo in due sistemi: il sistema dei Licei e il sistema dell'istruzione e formazione professionale. È chiara, comunque, la scelta di ricondurre in un processo unitario due sistemi, quello dell'istruzione e quello della formazione professionale che hanno obiettivi e finalità diversi. Appare utile sottolineare, in questo senso, come l'istruzione e la formazione siano due processi diversi ricomposti nella definizione di "sistema educativo". Entrambe le dimensioni sono, cioè, educative.

Queste considerazioni sono ormai posizioni acclarate nel dibattito sui sistemi formativi. La formazione, infatti, è ormai passata dal campo dell'addestramento al campo della conoscenza scientifica e tecnologica. La costruzione del sapere sui linguaggi di comuni-

cazione e logico formali, è ormai alla base di qualsiasi processo d'apprendimento sia esso di tipo generale sia esso di tipo operativo.

La scommessa avanzata con la legge delega è quella di realizzare nel nostro Paese un sistema d'istruzione e formazione professionale di dimensioni paragonabili a quelli degli altri paesi industrializzati. L'obiettivo minimo del sistema dell'istruzione e formazione professionale dovrebbe attestarsi attorno al 40% con la prospettiva di arrivare al 60%.

Oggi circa il 28% dei giovani frequenta i Licei, il 38% e il 22,6% frequenta, rispettivamente, gli istituti tecnici e i professionali mentre il 7% circa frequenta gli istituti magistrali, la maggior parte dei quali sperimentano l'indirizzo di liceo linguistico e delle scienze sociali, e la rimanenza frequenta i Licei e istituti d'arte. La prospettiva di sviluppo e di consistenza del sistema dell'istruzione e formazione professionale dipende, in larga misura, dalla organizzazione dei Licei.

Il profilo educativo unitario per il secondo ciclo. La riflessione che si sta sviluppando sulla definizione del profilo educativo dei licei e dei percorsi d'istruzione e formazione professionale potrà avere riflessi sulla consistenza dei due sistemi. Per il secondo ciclo si sta lavorando alla definizione di un unico profilo educativo, culturale e professionale al quale saranno allegati le specificità dei licei e dei percorsi d'istruzione e formazione professionale.

Da ciò discende, in concreto, la pari dignità dei due percorsi. Inoltre, appare ormai acclarata l'idea di limitare o, addirittura, non consentire l'articolazione in indirizzi dei Licei. Questa scelta darà sicuramente spazio allo sviluppo del sistema d'istruzione e formazione in modo da raccogliere anche la nostra migliore tradizione della formazione tecnico professionale. Nella stessa direzione va un emendamento alla legge, approvato in Commissione cultura del Senato che, in un certo senso, prevede una possibile uscita dei liceali dopo il quarto anno per l'inserimento nei percorsi di formazione professionale superiore: "L'ammissione al quinto anno dà accesso all'Istruzione e formazione tecnica superiore". Formazione tecnica superiore che sarà riorganizzata al fine di garantire stabilità e certezza ai corsi. Per questo si pensa alla costituzione di scuole tecniche superiori e alla necessità di favorire percorsi di formazione "ordinari" e non (solo) a bando.

Le competenze per le qualifiche e i diplomi. Il lavoro dei prossimi mesi sarà volto a definire le competenze di ciascun percorso e, in questo senso, il documento presentato dall'ISFOL è senza dubbio un ottimo punto di riferimento per lo sviluppo degli altri percorsi.

È innegabile che la proposta avanzata dal gruppo di studio dell'ISFOL è in sintonia con quanto prima esplicitato rispetto allo

sviluppo dei Licei e non appare contrastare con quanto previsto dal disegno di legge. L'articolazione dei percorsi dovrà avere come obiettivo minimo la triennialità della qualifica, ferma restando l'esigibilità del diritto d'istruzione e formazione per dodici anni. La costruzione dei diplomi quadriennali e successivi potrà basarsi sia sulla qualifica sia su una diversa articolazione che si potrà prospettare anche dopo il secondo anno. In questo senso i processi d'orientamento e d'accompagnamento per i ragazzi dovranno mettere in essere varie opzioni, compresi i percorsi in alternanza.

L'alternanza. Questa prospettiva è avvalorata anche dalla proposta avanzata da CONFINDUSTRIA di spostare al sedicesimo/diciassettesimo anno l'inizio dell'apprendistato all'interno dei percorsi in alternanza. Quest'ultima possibilità andrebbe a riconfigurare il sistema dell'apprendistato che, anche nell'attuale struttura d'obbligo formativo fino al diciottesimo anno, appare poco coerente. Resta ferma, comunque, la prospettiva dell'alternanza prevista dall'articolo 4 della legge delega come metodologia d'apprendimento estesa a tutti i percorsi di studio del secondo ciclo.

La sperimentazione. Infine, per quanto riguarda la sperimentazione con le regioni siamo pervenuti alla sottoscrizione d'altri due protocolli con le regioni Veneto e Liguria che si aggiungono a Lombardia, Piemonte, Lazio, Puglia e Molise. Le regioni Lombardia e Piemonte hanno già presentato il progetto da sottoporre al parere del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione (CNPI). In tutte le regioni si è avviato un processo di confronto tra Centri e Scuole per l'individuazione dei comitati tecnico scientifici di corso. Soltanto in Piemonte si è sviluppato un pretestuoso contenzioso locale che, comunque, si sta risolvendo. La regione, se non si dovesse comporre il conflitto, darà indicazioni alle famiglie per spostare le iscrizioni dei figli nelle scuole paritarie.

In conclusione, è doveroso esprimere un sentito ringraziamento all'Associazione FORMA per il contributo d'idee e proposte che sono alla base della sperimentazione con le Regioni prima elencate e che sicuramente sono un solido punto di riferimento per la definizione della struttura dei percorsi d'istruzione e formazione professionale. Esse, assieme alle altre proposte che potranno aggiungersi, sono elementi importanti di riflessione per la definizione di un sistema educativo che veda, nel nostro Paese, la nascita di un moderno sistema d'istruzione e formazione professionale, unitario e di respiro europeo.

1. Una dicotomia storicamente irrisolta

La scuola secondaria italiana non ha mai ceduto alle lusinghe delle impostazioni comprensive, mantenendo un'architettura differenziata, nonostante le allettanti promesse provenienti da oltre confine: numerosi sono ancora oggi i percorsi possibili dopo la terza media nella scuola secondaria, alcuni mantengono un'impostazione di base di lunga data, altri di più recente conio.

Il progetto di riforma in discussione in Parlamento presenta elementi di continuità e di discontinuità nei confronti del passato. Il secondo ciclo prevede per i ragazzi e le ragazze la possibilità di scelta tra due percorsi di studio, i licei e l'istruzione-formazione professionale, con la possibilità di passare da un percorso all'altro e di cambiare indirizzo all'interno dello stesso percorso, attraverso iniziative didattiche organizzate dalla scuola. Il percorso di istruzione-formazione professionale ha una durata variabile compresa tra i 3 anni e i 5 anni. Dopo tre anni di prima qualifica spendibile nel mondo del lavoro è possibile conseguire ulteriori qualifiche per accesso alla formazione professionale superiore. Con una qualifica almeno quadriennale c'è la possibilità, inoltre, di frequentare un anno di preparazione all'esame di stato, utile per iscriversi all'università e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica.

La costituzione di due blocchi, l'uno con percorsi di tipo liceale più finalizzati alla preparazione culturale, l'altro con percorsi rivolti prevalentemente alla formazione tecnico professionale incontra un favore diffuso: il 65,4% dei docenti, il 44,9% degli studenti e il 55,2 dei genitori si sono dichiarati favorevoli in un recente sondaggio⁴⁰. L'opposizione non è però senza ragioni; la metà di quelli che non sono d'accordo motivano il dissenso perché *"c'è bisogno di una formazione culturale complessiva"* e un intervistato su cinque teme che si dividano gli studenti in *"studenti di serie A e studenti di serie B"*⁴¹. Entrambe le obiezioni non sono del tutto insuperabili se si adottano strategie efficaci nella direzione di rafforzamento della componente culturale nell'offerta formativa del canale della formazione/istruzione professionale e se si mettono in campo misure di discriminazione positiva.

⁴⁰ Cfr. V. BURATTA e L. L. SABBADINI, *Organizzazione e funzionamento della scuola: quanto la conoscono e che cosa ne pensano i protagonisti*, in "Annali dell'Istruzione", Numero speciale Stati generali, dicembre 2001, pp. 177-242. I dati sono riportati a pag. 208.

⁴¹ *Ibidem*.

La proposta di un canale unitario che si differenzi dal sistema dei licei e si concentri sulle componenti tecnico-professionali è un punto caratterizzante il progetto di riforma del governo; impegnativo, degno di attenzione e controverso. S'intende così mettere assieme due realtà fino ad oggi non solo distinte, ma anche appartenenti a due contesti istituzionali diversi, se non opposti e in concorrenza: una parte, quella degli istituti professionali di stato, parte fino ad oggi del sistema di istruzione, e l'altra rappresentata dal sistema regionale della formazione professionale.

Come in tutti i paesi europei anche in Italia la composizione del binomio istruzione e formazione, o educazione e formazione, o formazione generalista e formazione professionalizzante è stata, ed è, una questione ricorrente per decenni con soluzioni differenziate in ragione delle tradizioni educative che ancora mantengono una profonda caratterizzazione nazionale. Tale binomio è stato oggetto di periodici tentativi di riconfigurazione, anche sulla base delle sollecitazioni verso la convergenza tra le politiche adottate nei diversi paesi nel campo della formazione promossa e facilitata dall'Unione europea.

La tradizione italiana è stata caratterizzata da una debole area di formazione professionale nonostante la regionalizzazione delle competenze in tema di formazione professionale negli anni '70 e le continue spinte alla modernizzazione che nei decenni successivi si sono messe in atto. La situazione complessiva è da sempre connotata da aree di eccellenza contrastate da zone di penombra, di difficoltà e di arretratezza. Interventi successivi, con l'introduzione di misure quali i contratti di formazione lavoro, il rinnovamento dell'apprendistato o i più recenti sviluppi nell'area della formazione tecnica superiore, sono stati fattori di dinamicità che, tuttavia, non hanno fino a oggi portato ad una cornice coerente dotata di un significato complessivo.

Ispirate più dal rinnovamento delle politiche del lavoro che da intenzionalità specifiche, le misure adottate non hanno impedito che fosse il sistema d'istruzione, attraverso gli istituti professionali, a porsi, nelle intenzioni proclamate e nella realtà d'alcuni filoni d'innovazione, come interlocutore, presente e credibile di fronte alle domande di competenze e di *skills* che il mondo della produzione e dei servizi andava esprimendo, pur rivelando tutti i caratteri di rigidità e d'uniformità dei contesti scolastici e della burocrazia scolastica. Come è avvenuto anche in altri paesi, si è verificata un'enfasi verso la 'vocazionalizzazione dell'istruzione superiore, anche sotto il peso di crisi economiche e di crescenti domande della società; la particolarità italiana è data dal peso rilevante che l'impostazione scolastica dei percorsi ha avuto in questo processo.

Le impostazioni ispiratrici del progetto di riforma del precedente governo in qualche modo interpretavano le due anime che

nella storia della scuola italiana si sono sempre contrapposte senza trovare credibili sintesi e reciproche coerenze. Da un lato l'enfasi posta sulla formazione tecnica superiore corrispondeva alla diagnosi, largamente condivisa, di un eccessivo e dannoso monolitismo della formazione post-diploma, solo parzialmente soddisfatta da percorsi universitari troppo lunghi per essere diffusi, troppo rigidi per rispondere a domande evolventi nel tempo, troppo 'interni' per lasciar spazio alla necessaria partecipazione di aziende, società e istituzioni e al loro patrimonio di competenze da mettere in campo per la formazione. Allo stesso tempo, però, il prolungamento dell'obbligo scolastico promosso con la Legge 9/99, con la messa in opera di quanto già la Costituzione prevedeva, finiva per escludere il settore della formazione professionale regionale, al là delle diffuse forme di collaborazione che poi hanno avuto luogo. Entrambe le linee di innovazione si sono scontrate con ostacoli pesanti. L'esperienza ha messo in evidenza come i percorsi IFTS, funzionali ed efficaci come misure ad hoc, si siano rivelati fragili come possibili risposte strutturali; allo stesso tempo tali percorsi devono necessariamente ricollocarsi alla luce della nuova articolazione dei cicli universitari: la laurea di tre anni è in qualche modo una via che può diventare alternativa alla formazione tecnica superiore in forza del richiamo di un titolo accademico acquisibile in un percorso di quasi pari durata e alla luce delle difficoltà incontrate nel riconoscimento di crediti spendibili in un ipotetico rientro nella formazione universitaria. La laurea triennale sembra diventare una soluzione preferibile dalle famiglie e dagli studenti anche rispetto ai diplomi di scuola secondaria, come dimostra l'aumento della popolazione scolastica dei licei e la tendenziale contrazione del numero di studenti degli istituti tecnici e professionali. La riduzione, d'altra parte, ad un anno del prolungamento dell'obbligo e la difficile vita delle passerelle hanno sminuito il significato originario della decisione di assicurare a tutti 10 anni di istruzione anche con finalità di orientamento.

Nodi storici irrisolti e limiti denunciati dalle iniziative precedenti rendono la prospettiva del canale unitario di istruzione e formazione professionale di particolare interesse. In questo contributo ci si propone di sondare alcuni aspetti legati ai problemi della messa in opera di tale processo di riforma. Dopo un cenno agli elementi di diagnosi che lo ispirano (2.), si affronta il problema della praticabilità nel contesto amministrativo e istituzionale del paese, partendo dalla identificazione delle componenti problematiche della proposta (3.), per discutere, poi, i nodi da sciogliere (4.) e concludere con alcune raccomandazioni (5.).

2. Diagnosi condivisa e ricerca di soluzioni affidabili

La proposta di un canale unitario di istruzione e di formazione professionale risponde ad una difficile situazione del sistema formativo italiano; la soluzione di nuova architettura dell'offerta formativa non è fine a sé stessa bensì mira a porsi come contributo importante per risolvere problemi storici della scuola e della formazione in Italia. Su alcuni elementi di diagnosi delle patologie strutturali che affliggono l'Italia da tempo c'è un ampio e informato consenso che giunge anche a superare le contrapposizioni politiche.

La dispersione scolastica e, più in generale, la non conclusione del ciclo di studi secondario penalizzano le giovani generazioni e la loro possibilità di ingresso nel mercato del lavoro, delle professioni e della ricerca in posizione chiara anche se, almeno nelle regioni del Nord del paese, le più recenti dinamiche di relazione tra offerta occupazionale e livello di istruzione sembrano offrire, ai giovani che escono anticipatamente dal percorso formativo, ampie possibilità di lavoro e di reddito immediato, anche se per bassi profili di impiego. Peraltro a livello nazionale, secondo i dati del sistema informativo Excelsior [Unioncamere e Min. Lavoro], sul totale delle assunzioni previste per il 2002 ben il 45% (!) richiede un livello di istruzione limitato alla sola scuola dell'obbligo, in forte crescita anche solo rispetto all'anno precedente (39,9%). Fenomeni come l'abbondanza di diplomi formali in realtà disagiate e le mille forme di quello che gli esperti hanno definito *low skill equilibrium*, per cui ad elevati livelli di qualità di vita corrispondono bassi livelli di istruzione certificata, denotano squilibri storici in Italia. La lunghezza dei percorsi scolastici e la loro rigidità caratterizza il sistema italiano e, per certi aspetti, ne costituisce la forza; tuttavia, sotto un altro profilo, rappresenta anche una possibile fonte di difficoltà. L'incertezza rispetto alle pari opportunità di successo formativo attenua la qualità complessiva della scuola; senza dubbio la scuola media unica e l'accesso generalizzato all'università hanno storicamente permesso di non aggravare ulteriormente le condizioni di partecipazione selettiva dei giovani al sistema scolastico. L'insuccesso degli approcci precedenti l'attuale è difficile da contestare, anche se risultati importanti si sono avuti attraverso un succedersi di misure (le ripetenze, i crediti e i debiti); i tassi di abbandono rimangono infatti elevati, particolarmente in alcune regioni del paese e, più in generale, per alcune tipologie di scuole secondarie superiori quali, con grande evidenza quantitativa, gli istituti professionali. La necessità di una nuova strada è dunque evidente e la proposta di un canale unitario di istruzione e di formazione va in questa direzione. L'idea di una formazione di "alta cultura", che alcuni identificano come l'impronta e il retaggio gentiliano all'origine della forza e della debolezza del sistema scolastico e formativo ita-

liano, non ha certo contribuito a che la formazione professionale uscisse dalla zona d'ombra in cui è spesso relegata.

Se queste diagnosi sono condivise e toccano aspetti cruciali del sistema formativo in senso lato, la questione del canale unitario è senza dubbio centrale in un progetto di riforma. Le diverse misure che dovranno essere prese per la messa in opera nei vari processi attuativi avranno a che fare con uno dei nodi storici del sistema scolastico italiano. A nessuno sfugge la rilevanza della posta in gioco.

3. Istruzione e formazione professionale: un canale unitario da costruire

La proposta del canale unitario si colloca nel contesto di una modifica costituzionale realizzata, ma con uno scenario in profonda transizione verso forme ancora da definire di federalismo e di devoluzione, anche nel campo della scuola. Ed è proprio la dinamica di scenario a rendere urgente e utile ogni esplorazione sulle implicazioni che le ipotesi di cambiamento possono avere.

Ci sono problemi che derivano dalla paura di una novità incombente, dalle incertezze che ogni cambiamento provoca. Si tratta di un cambiamento che impatta con un'opinione diffusa per cui parlare di formazione professionale significa parlare di un percorso formativo di secondo ordine. Uno degli ostacoli, a livello di credibilità dell'ipotesi di un canale unitario, è senza dubbio un'immagine riduttiva e minimalista che accompagna la formazione professionale; l'idea di un percorso di serie B accompagna la formazione professionale, così come è ancora radicata l'idea che i percorsi professionali siano orientati a far fronte alla patologia, all'esclusione scolastica, alla marginalità sociale. La differenziazione tra tipi di percorsi – i licei e il canale unitario – non è certo un puro nominalismo, tuttavia molto rimane da approfondire se si intende evitare una separazione selvaggia tra i diversi istituti che compongono l'area della scuola superiore.

Si tratta di una svolta radicale rispetto al passato, da diversi punti di vista: in termini di filosofia dell'istruzione, sotto il profilo istituzionale, in ragione delle strategie degli attori in campo. In particolare può divenire una *vision* sotto due angolazioni: anzitutto nel senso di definire quello che potrebbe essere un intero canale di istruzione e di formazione, fornendo la direzione di lavoro, la spinta al cambiamento e i criteri per scegliere e pilotare tale cambiamento; in secondo luogo, come visione condivisa del processo di cambiamento e delle strategie da adottare per raggiungere l'obiettivo.

Non è solo un cambiamento di cosmesi: si incide sulla impalcatura istituzionale che regge tutto il settore. Si viene a modificare,

infatti, la struttura profonda di quello che consideriamo il sistema di istruzione e di formazione e, per di più, questa modifica sta avvenendo all'interno di uno scenario ancora in via di definizione, in relazione ai compiti dell'autorità centrale, delle regioni (competenza esclusiva e concorrente) e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ora costituzionalmente riconosciuta.

Occorre, inoltre, prendere in esame l'intero ciclo di *policy*, dalla costruzione della decisione alla sua piena formalizzazione, fino alla sua implementazione; molte innovazioni e riforme del sistema di formazione e di istruzione si sono arenate sulla questione della completa ed efficace gestione dell'intero percorso tramite il quale un'azione pubblica viene pensata, tradotta in determinazioni regolative e implementata.

Una visione del futuro non è data una volta per tutte; occorre uno sforzo esplicito rivolto alla creazione di una visione che si confronti con i nodi da sciogliere, non solo nelle fasi della decisione ma anche e soprattutto nei momenti applicativi.

4. Nodi da sciogliere

Come in ogni cambiamento, in campo educativo e formativo è importante cogliere quali siano i nodi da sciogliere. In tal senso può essere utile un'analisi sulla praticabilità del disegno di innovazione, non dal punto di vista dei diversi *policy actors* (analisi che richiederebbe molto più tempo e diversi approfondimenti) né dal punto di vista della sua plausibilità politica (esame importante ma che comporterebbe un approccio diverso). In questa fase istruttoria e di confronto è, sicuramente, importante sottoporre ad analisi attenta e approfondita quali siano i vincoli per la definizione e la messa in opera di un canale unitario di formazione e di istruzione professionale.

L'ipotesi di un riassetto dell'istruzione e della formazione che preveda la distinzione tra il settore dei licei e quello del canale unitario di istruzione e formazione non si risolve in azioni di manutenzione o di restauro conservativo in quanto, in realtà, tocca l'*imprinting* di base del sistema. Non è sorprendente, quindi, che l'elevato livello di discussione politica e professionale debba essere accompagnato da una altrettanto impegnativa analisi di praticabilità.

In questa prospettiva i nodi da sciogliere sono anche, in controluce, indicatori di rischi da evitare. L'assenza di un efficace management strategico (a.) porterebbe ad una deriva di interventi oscillanti tra esperienze di eccellenza e prassi accomodate, senza respiro; la mancanza di finanziamenti dedicati (b.) non impedirebbe l'avvio del canale unitario ma rischierebbe di ridurlo a tentativi sporadici con il rischio di svilirne fin dall'inizio la portata storica che

potrebbe rivestire; il fallimento vero si avrebbe, invece, se la messa in opera del nuovo canale unitario non portasse ad un significativo aumento dei giovani (c.) delle fasce di età interessate inseriti in percorsi di formazione. Se non si riuscissero a contenere le canalizzazioni rigide e si mantenesse un elevato profilo di settorializzazione del sistema di istruzione e di formazione si confermerebbe il carattere divisivo (e.) dell'intero impianto. L'organizzazione dell'offerta di servizi di istruzione e di formazione sul territorio, infine, è destinata a diventare il banco di prova dell'efficacia dell'azione promossa; solo un'attenta e lungimirante programmazione (f.) dell'offerta formativa potrebbe assicurare la riuscita del nuovo canale unitario; non sarebbero sufficienti riusciti ma limitati esempi di messa in atto di percorsi formativi.

a. *La transizione migliorativa.* Una grande svolta come quella che è, o sarebbe, rappresentata dall'avvio di un canale unitario di istruzione e formazione professionale richiede alcune condizioni decisive se si vuole attribuire una buona probabilità di successo. Una di queste è sicuramente un livello adeguato di management strategico del cambiamento. Sotto questo profilo il compito appare immediatamente molto impegnativo, se non ai limiti del fattibile. Solamente un miglioramento della situazione può giustificare il cambiamento; le difficoltà che si possono prevedere non sono certamente di rilievo secondario.

Per la configurazione di un canale unitario è necessario definire l'area di policy interessata dal mutamento; tuttavia non possiamo nasconderci l'attuale fase di preoccupazione che serpeggia negli istituti professionali, dal momento che il loro destino per quanto indicato in termini generali non appare determinato nei suoi aspetti concreti. Gli istituti tecnici agrari rientreranno nell'area dei licei? Gli istituti alberghieri faranno parte del nuovo canale? Il prolungarsi dell'incertezza potrebbe determinare un movimento latente, e in parte già in atto, di fuga degli insegnanti, una perdita di prospettiva. È urgente lavorare per favorire una tenuta del sistema nel suo insieme, per determinare una condivisione delle prospettive di cambiamento, per sollecitare una fiducia nella possibilità del cambiamento.

Le basi organizzative e istituzionali sono il secondo aspetto in attesa di definizione. L'esperienza fatta con il sistema nazionale di istruzione ha permesso di mettere in atto, pur in fase di avvio, di una forma di diversificazione dell'offerta di formazione; mentre, d'altro lato, l'articolazione ormai consolidata dell'offerta di formazione professionale ha raggiunto un adeguato livello di funzionalità con i meccanismi di accreditamento e di gestione decentrata delle istituzioni formative.

La diversità di culture professionali e di imprinting di base non è da sottovalutare. Le storie dei singoli segmenti sono diverse, pur

dovendosi riconoscere i grandi passi in avanti compiuti in anni di collaborazione, di coprogettazione e di feconda cooperazione. Occorre diffondere le esperienze di pregio fino ad ora limitate ad aree di particolare dinamicità; gli esempi presenti in Brianza costituiscono sicuramente una conferma della fattibilità del cambiamento e della proponibilità. È comunque un lungo percorso di avvicinamento che può garantire risultati positivi. La tradizione esistente e di pregio nei diversi settori che devono convergere è l'asse portante che può evitare il rischio della deriva che da sempre minaccia le trasformazioni istituzionali.

b. Il finanziamento e gli investimenti. La probabilità che il canale unitario di istruzione e formazione professionale possa decollare e svilupparsi in un coerente sistema di opportunità per gli studenti è strettamente legata al livello di investimenti che si è disposti a compiere e si è in grado di mettere in atto. È indubbio che un impatto reale e profondo nel mare, un po' stagnante, in cui si trovano i diversi sottosettori potrebbe derivare da *un investimento consistente* per migliorare la qualità dei processi di apprendimento, per rinnovare i sistemi di apprendimento attraverso la tecnologia, in una parola per fugare ogni elemento che possa confermare quella immagine di secondo livello che inevitabilmente ancora caratterizza l'intera area nell'opinione non esperta.

Non è facile prevedere quali possano essere le possibilità di un investimento crescente nel settore, né è pensabile che questo provenga da un disinvestimento nel canale dei licei. Per quanto le risorse europee possano essere prese in considerazione, almeno per i prossimi anni se non a lungo periodo, non sembra pensabile l'intervento e il coinvolgimento immediato dei settori produttivi. Eppure molti paesi hanno introdotto modelli di *compartecipazione finanziaria* proprio nel settore della formazione professionale.

c. La vera scelta da parte degli studenti. Uno dei punti di miglioramento della proposta di un canale unitario di istruzione e formazione professionale è senza dubbio la possibilità per i giovani di scegliere tra percorsi diversi, sulla base di criteri di merito, di competenze e di propensioni, contenendo l'influsso delle condizioni socio-economiche e culturali dell'ambiente di vita e familiare di provenienza. Tuttavia, se non si troverà modo di contrastare la selezione occulta, e anticipata, tuttora ampiamente e implicitamente operante particolarmente negli snodi tra i segmenti del sistema, è difficile non correre il rischio di selezionare, di confermare quei processi di selettività sociale sui quali si concentra il perdurante dibattito polemico intorno alla scuola di classe e alle opzioni di formazione socialmente segregate.

Si tratta di una dimensione di particolare rilievo rispetto agli obiettivi propri dell'idea stessa di canale unitario di istruzione e di formazione professionale. Ad oggi assistiamo quasi impotenti alla

canalizzazione predeterminata nella scelta del percorso dopo il completamento della scuola media, esito di una strutturale e sostanziale incapacità della scuola ad incidere in modo significativo nel modificare destini formativi, e personali, già spesso segnati in entrata da condizioni di marginalità sociale e culturale.

d. Il passaggio da un canale all'altro. Se c'è un aspetto su cui è evidente il rischio di un gap tra le intenzioni pronunciate e la loro messa in opera è quello che si riferisce alla possibilità concreta di passaggio da un percorso ad un altro, da un itinerario ad un altro. L'esperienza documenta ampiamente quante promesse siano fallite in questo campo mentre le evidenze del campo stesso mettono in guardia rispetto a facili ottimismo. Anche i tentativi recenti compiuti nell'ambito delle iniziative per l'obbligo scolastico e formativo, attraverso la soluzione delle "passerelle", hanno evidenziato quanto sia difficile passare da un indirizzo ad un altro, da un tipo di scuola ad un altro. Il problema non è tanto quello formale delle procedure, superato con i criteri di flessibilità esistenti e la discrezionalità lasciata alle istituzioni scolastiche autonome, quanto piuttosto quello reale della ricollocazione in un diverso contesto formativo. Un tratto così caratterizzante come è il sistema di transizioni che si possono prevedere in una schematizzazione formale dei percorsi si rivela, nella realtà, estremamente difficile, al punto da mettere in crisi l'intero impianto che si intende costruire.

Entrano in gioco le capacità di base dello studente, il suo livello di autonomia e autogestione; gioca una parte rilevante la capacità della scuola di accogliere e di accompagnare gli studenti; diventa essenziale l'esistenza di una cultura della personalizzazione dei percorsi; si riflette la reale adesione ad una gestione dell'azione didattica per obiettivi e per crediti. I tradizionali impianti curricolari si rivelano refrattari rispetto a percorsi non lineari, anche se le attività di recupero hanno sempre svolto una funzione, non sempre tuttavia in modo chiaro ed efficace, di risposta alla domanda di istruzione frustrata dal fallimento dei percorsi ordinari. Si tratta, in sostanza, di innestare un processo di trasformazione delle culture pedagogiche – e non solo organizzative – interne ai diversi canali del sistema formativo che determini le condizioni perché l'affermazione della pari dignità culturale dei diversi canali non resti solo, appunto, un'affermazione vuota di conseguenze operative.

e. I risultati diversi o divisivi nel paese. Nella discussione che accompagna ogni proposta di innovazione in Italia si incontra inevitabilmente la questione degli squilibri territoriali e del disagio scolastico distribuito in modo disomogeneo nell'intero territorio nazionale. È un problema di non poco conto che ha radici storiche ampiamente documentate, analizzate e interpretate. Tale questione presenta connotazioni persistenti anche a fronte di un poderoso si-

stema centralizzato di amministrazione scolastica e risulta spesso un argomento tale da mettere in crisi ogni proposta di innovazione, senza però che esistano evidenze di quali siano state, fino ad oggi, le esperienze, le misure, gli interventi capaci di incidere veramente sulla realtà divisiva che abbiamo di fronte.

Prima di ogni proposta politica di regionalizzazione o di *devolution* non sfugge agli osservatori la presenza già oggi di sistemi regionali tra di loro molto diversi, sia nelle misure quantitative dei tassi di riuscita e di dispersione, sia nelle risultanze di analisi del raccordo tra scuola, mercato del lavoro e mondo della produzione. Il quadro di disomogeneità del sistema è ancor più evidente in relazione allo stato attuale della rete di opportunità di formazione professionale messe in campo dalle diverse regioni, opportunità quasi del tutto assenti in molte zone del meridione del paese.

f. La programmazione dell'offerta formativa a livello territoriale. Un punto di discriminare rispetto all'evoluzione indipendente a cui si è assistito per decenni nel nostro paese è dato dalla possibilità di realizzare sui singoli territori modelli di offerta integrata. La diversificazione dell'offerta e il passaggio delle competenze alle Regioni e agli enti locali creano una situazione del tutto nuova rendendo più praticabili prospettive di sinergia, di coerenza e di reciproca complementarità tra i diversi percorsi che si aprono per i giovani.

Si deve abbandonare la risposta episodica e puntuale che era la prassi di ieri, superando altresì le politiche del *laissez-faire* o degli adattamenti spontanei; nei diversi territori occorre prevedere la presenza della gamma delle opzioni possibili non secondo un piano a priori, astratto, delineato al di fuori dell'analisi territoriale, bensì sulla base delle linee di crescita e delle priorità definite a livello locale. La messa in atto di una molteplicità coerente di offerte porta alla costruzione di reti di scuole e di centri di formazione professionale; è difficile in tale contesto che non si realizzi una piena intesa con le domande individuali e collettive che il territorio, i suoi attori e le sue comunità esprimono.

In questa prospettiva, che apre alla definizione integrata dell'offerta formativa territoriale, un nodo di criticità è peraltro rappresentato dalle diverse concezioni che animano le logiche di programmazione dell'offerta proprie dei sistemi di istruzione da un lato e di formazione professionale dall'altro. La scuola, infatti, tradizionalmente modifica la sua offerta (apre indirizzi e sperimentazioni) per corrispondere alla domanda di formazione delle famiglie e degli studenti; la formazione professionale, e le istituzioni che la governano, è chiamata a corrispondere alla richiesta di determinati profili professionali evidenziata dalle dinamiche locali del mercato occupazionale. Tali diverse concezioni hanno prodotto due modelli di

“scuola” profondamente diversi: l’istruzione professionale, con tutte le rigidità proprie della scuola italiana, e la formazione professionale, più flessibile, strutturalmente leggera, più facilmente adattabile al ritmo rapido delle trasformazioni produttive sulla base di una programmazione anche a breve e medio termine.

5. Potenziare il processo della messa in opera

Come per ogni cambiamento, nel campo della formazione e dell’educazione i contenuti e le ipotesi sono altrettanto importanti quanto i processi di decisione e di implementazione. In particolare le dinamiche di implementazione sono il reale banco di prova della capacità di produrre innovazioni. Non esistono soluzioni *quick fit* nelle politiche dell’educazione e della formazione; ogni promessa taumaturgica è condannata ad essere smentita dai fatti. Per la costruzione di un canale unitario di istruzione e formazione occorre tener presente che si tratta di un percorso di lungo periodo nella sua messa in opera, anche se la definizione legislativa e normativa potrebbe apparire semplice e immediata. Servono, invece, continuità di azione, tenacia nello sforzo, capacità di soluzione dei problemi non previsti, solidità nel tempo dei *policy actors* e consenso stabile tra gli *stakeholders*. In questo contesto appare molto importante assicurare alcune condizioni di riuscita.

Dare respiro ad un canale unitario presuppone che si costruisca nell’opinione pubblica e nelle culture professionali una visione di percorsi formativi, di itinerari di sviluppo di competenze e di interazione con il mondo del lavoro e delle professioni. La proposta deve apparire credibile, suscitare confidenza e fiducia, apparire all’altezza delle sensibilità diffuse. Se l’idea di formazione professionale viene ancora inconsapevolmente associata ad un’immagine di percorso di second’ordine, di soluzione di classe inferiore, è facile ritenere che molto lavoro debba essere ancora fatto.

Avviandosi un nuovo assetto dell’intero settore dell’istruzione e della formazione è necessaria una programmazione evolutiva delle azioni; bisogna procedere per successivi adeguamenti, rispondendo con prontezza alle uscite di strada e pilotando flessibilmente la messa in opera che avviene, peraltro, all’interno di uno scenario in profonda evoluzione. La trasformazione prevista non può accadere per decisioni centrali localmente implementate; servirà probabilmente una pluralità di iniziative, tra di loro anche diversificate, diffuse sul territorio, ispirate ad ipotesi alternative. La trasformazione dell’attuale situazione che vede istituti professionali e centri di formazione professionale in un unico canale ha bisogno di un lavoro diffuso e di progetti locali. Lo sviluppo professionale degli insegnanti e dei formatori rappresenta poi la chiave di volta per il suc-

cesso reale del canale unitario; solamente un'adeguata preparazione dei professori e degli operatori della formazione può portare a quelle modifiche culturali e tecniche necessarie. Il controllo complessivo e il monitoraggio, soprattutto nella fase di decollo, sono gli altri ingredienti necessari per l'efficacia dell'azione da mettere in campo.

Creare le migliori condizioni e fertilizzare il terreno su cui far crescere questo sviluppo sono la priorità che i diversi *policy actors* devono avere ben presenti.

Occorre, inoltre, anche tenere in conto che il cambiamento non è tanto l'adozione della migliore soluzione o l'imitazione delle *best practices*, quanto piuttosto il contatto e il reciproco arricchimento tra tradizioni diverse che hanno convissuto nel tempo. Per questa ragione la migliore garanzia di successo non potrà che essere un lungo percorso di reciproca conoscenza, di crescente collaborazione e di sviluppi paralleli nella direzione della configurazione di un'area dell'offerta formativa che possa veramente e concretamente dar origine al canale unitario di istruzione e formazione professionale. Sarebbe non una svolta in quanto tale nella storia italiana, che non ha mai rinnegato l'importanza del settore della formazione professionale ma che ne ha contenuto le potenzialità; sarebbe un'impostazione chiara, non solo teorica e astratta, di una differenziazione tra l'educazione generalista e il percorso vocazionale, con uguale dignità istituzionale.

Il senso profondo del canale unitario è il contenimento di quella dispersione di talenti che non riescono ad essere pienamente valorizzati in contesti diversi. La qualità dei processi diventa un obiettivo trasversale che può unire le intenzioni di chi opera nei singoli settori. Le esperienze già in atto nella formazione professionale in termini di certificazione, di valutazione di qualità possono, senza dubbio, essere di stimolo per gli istituti di istruzione con una tradizione diversa e con qualche ritardo da smaltire.

Intervento del Dott. ANTONIO CAPONE Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

1. La riforma della formazione nell'ambito della riforma della società: le sfide aperte

Tutti noi siamo a conoscenza del rapido mutamento sociale economico e culturale che caratterizza la nostra società, come d'altra parte quella della maggior parte dei paesi occidentali.

Dal punto di vista delle scelte di Governo, gli intensi processi riformatori ai quali stiamo assistendo, non rappresentano altro

che l'intervento di carattere organizzativo normativo e gestionale, necessario per far in modo che, ad un cambiamento di fatto della società, corrisponda un adeguamento dello Stato in tutte le sue componenti.

Naturalmente, la Formazione Professionale, o più in generale la Formazione non poteva restar fuori da questi processi di rinnovamento, sia da un punto di vista generale, in quanto parte del funzionamento dello Stato, ma soprattutto nell'ottica della missione che la formazione ha nel paese, ovvero far sì che ad un cambiamento della società corrisponda un cambiamento dell'individuo, delle sue conoscenze, delle sue capacità ma soprattutto del suo modo di percepire ed agire il quotidiano.

Quali sono allora le sfide del cambiamento che dobbiamo raccogliere ed alle quali, necessariamente, dobbiamo dare una risposta?

La prima, credo sia chiara a tutti, è quella di *accompagnare*, nell'ambito della riforma della scuola, *il processo di integrazione tra Istruzione e Formazione*, necessario alla luce dell'innalzamento dell'obbligo formativo ed al fine di strutturare un'offerta di Istruzione e Formazione flessibile e capace di rispondere alle esigenze dei nuovi destinatari degli interventi.

La seconda è rappresentata dall'esigenza di *innalzare il tasso qualitativo della formazione, sia dal punto di vista dell'offerta formativa, ma anche e soprattutto dal punto di vista dell'apprendimento di conoscenze e capacità nell'individuo*.

L'ultima, ma non meno importante, anche alla luce dei processi di riforma costituzionale in atto, è quella di costruire *un sistema di gestione*, attuazione e sviluppo della formazione tale da rappresentare un modello stabile nel tempo, per favorire validi processi di programmazione istituzionale e garantire il risultato finale, in termini di riconoscimenti e crediti formativi, ai cittadini che tali percorsi intraprendono; efficace nella sua capacità di rispondere alle esigenze di cambiamento delle società e dei bisogni dell'individuo e del sistema economico e produttivo; integrato, cioè capace di valorizzare tutte le diverse istanze sulla formazione, in una logica che vede le istituzioni regionali e provinciali e gli attori sociali protagonisti di un processo di integrazioni nelle e tra le regioni, nonché a livello nazionale.

2. Il patrimonio della formazione

Come è logico pensare, per affrontare le sfide al cambiamento appena delineate, è necessario partire da un'analisi di quello che possiamo definire il *patrimonio della formazione*, ovvero individuare gli elementi di carattere organizzativo, metodologico, esperien-

ziale che, nel corso degli anni, sono stati capaci di sviluppare proposte educative ai bisogni della società.

Più chiaramente intendo dire che un valore, al di sopra di ogni dubbio, che la formazione ha ed ha avuto, è quello di riuscire a fornire risposte di carattere educativo e formativo alle istanze di una società in cambiamento, a fronte di un'incapacità/difficoltà a fornire le medesime risposte, da parte di altri soggetti istituzionali pur interessati dalle stesse istanze! Da questa dimostrata capacità della formazione è necessario ripartire per la costruzione di un nuovo modello.

Proverò, quindi, ad elencare alcuni tra gli elementi che caratterizzano il fare formativo che, a mio parere, rappresentano un patrimonio sul quale costruire una nuova strategia di sviluppo:

FLESSIBILITÀ

La capacità della formazione di proporre iniziative educative diversificate in base ai *destinatari* (giovani, adulti, occupati, ecc.), *alle risorse* (FSE, privati, enti pubblici, ecc.), *agli obiettivi* (specializzazioni, riconversioni professionali, aggiornamenti on the job, ecc.) *ai tempi* (short corse, corsi biennali, ecc.).

TERRITORIALITÀ

La capacità della formazione di non agire, nella sua offerta, in senso "autoreferenziale", ma determinare, attraverso metodologie consolidate di analisi territoriali dei bisogni di formazione, percorsi, metodologie e risorse rispondenti di volta in volta alle reali esigenze del territorio (inteso anche in senso ampio per progetti formativi di carattere nazionale).

INTERAZIONE E INTEGRAZIONE

La capacità della formazione di interagire efficacemente con altri soggetti di intervento sociale, sia educativo che non, ad esempio la capacità di accompagnamento della formazione di interventi di riconversioni aziendali, ovvero di sviluppi territoriali (ad esempio gli interventi di formazione che accompagnano l'attuazione di un patto territoriale); ma soprattutto la capacità di interagire con il mondo produttivo e del lavoro in senso lato, senza peraltro, come qualcuno crede, impoverire la valenza educativa della formazione.

METODOLOGIA EDUCATIVA

La capacità della formazione di ottenere livelli di apprendimento tenendo conto della particolare tipologia di utenti e delle loro motivazioni, ovvero giovani in età post-scolare, adulti, soggetti lavoratori, donne, ecc., ovvero di costruire percorsi formativi ed educativi basati sui processi cognitivi di apprendimento e categorizzazione degli adulti.

Questi rappresentano solo alcuni dei valori della formazione da cui partire e sui quali fondare un processo di riforma del sistema, senza con ciò voler trascurare il fatto che, come tutti i sistemi, anche la formazione deve tener conto di errori, distorsioni od eccessi che hanno certamente caratterizzato alcune esperienze nel settore, come pure deve tener conto del fatto che i valori prima descritti sono tali solo se applicati nella prassi quotidiana e non solo enunciati quali elementi di principio.

Questo è il motivo per cui è necessario individuare ed agire su tutte le leve possibili per programmare una corretta azione di Governo per lo sviluppo del sistema educativo e formativo nazionale.

3. Le leve per la valorizzazione della formazione

Dialogo/coinvolgimento di tutti gli attori sociali. È ineludibile considerare i processi di decentramento amministrativo e delega di competenze ai livelli istituzionali regionali e locali, quali il presupposto fondamentale su cui basare la riforma del sistema della formazione, ma più in generale dell'educazione nel nostro paese. Il dialogo che vede coinvolte le istituzioni regionali non solo nelle fasi di gestione amministrativa ma in quelle più delicate di programmazione didattica ed educativa rappresenta il fulcro ordinamentale su cui pianificare ogni tipo di intervento in ambito formativo.

Dialogo inteso quale snodo fondamentale per una piena attuazione del principio di integrazione funzionale e sussidiarietà tra il livello locale e quello nazionale, quindi luogo e strumento della programmazione educativa e formativa; luogo non di negoziazione tra istanze differenti ma di costruzione di ipotesi operative convergenti tra i bisogni di aderenza alle diverse realtà locali e regionali ed i bisogni di costruzione di percorsi ed opportunità comuni nell'intero paese, anche in una prospettiva europea.

In tal senso il nuovo sistema della formazione dovrà valorizzare i meccanismi già in essere di gestione e programmazione regionale, identificando nuovi metodi di integrazione tra le regioni, per un più compiuto livello di eccellenza operativa e gestionale in tutto il paese, tale da garantire eguali e nuove opportunità per tutti i destinatari, anche in termini di mobilità verticale ed orizzontale tra i destinatari della formazione.

Innalzamento della qualità del sistema. Perché un nuovo sistema funzioni è necessario che tutte le sue componenti siano in grado, con la medesima tempestività, di modificare strategie funzionali e prassi operative. Da questo punto di vista è necessario, quindi, che ad un adeguamento dell'assetto normativo e gestionale del si-

stema formativo ed educativo nazionale, corrisponda una altrettanto significativa risposta da parte del sistema operativo.

In particolare se è vero, come è vero, che alcuni aspetti della formazione possono essere intesi come dei valori sui quali basare delle ipotesi di riforma, è altrettanto vero che verso l'attuazione di tali valori devono orientarsi tutti gli attori coinvolti. In verità la formazione, in Italia, ha vissuto negli ultimi anni manifestazioni di grande eccellenza, in presenza però di eccessive sacche di mediocrità gestionale ed operativa.

Lo sforzo verso un innalzamento del tasso qualitativo, in generale, ha risentito sicuramente di un'eccessiva instabilità del sistema, ma soprattutto della mancanza di una chiara volontà politica di indirizzo. Non volendo in questa sede approfondire tale tema, vorrei solo rappresentare, quale criterio troppo spesso trascurato per un innalzamento della qualità della formazione, la capacità del sistema di valutare, le esperienze formative, non esclusivamente attraverso ore di presenza o qualifiche finali, ma attraverso l'apprendimento che esse riescono a produrre nell'individuo. Aspetto questo di rilevanza fondamentale nel processo di integrazione con il sistema dell'istruzione di cui parlerò fra poco.

4. I criteri per un progetto innovativo

La riflessione in atto, su come costruire un sistema della formazione capace di rispondere a tutti i principi prima esposti, parte e tiene conto di una situazione contingente attuale riferibile alla riforma in atto dei cicli scolastici.

Se isoliamo per un momento, nell'ambito della più generale riforma dell'istruzione, il momento della fine dell'obbligo scolastico ed inizio dell'obbligo formativo, dobbiamo necessariamente individuare proposte operative capaci di rispondere ad una serie di impellenti interrogativi; risposte che, devono trovare sintesi e sinergia in un rapporto necessariamente stretto e continuativo tra le ipotesi di riforma del sistema dell'istruzione e le esperienze strategiche ed operative fatte fino ad oggi in ambito formativo.

A mio/nostro parere questi sono i criteri e le domande fondamentali verso le quali, attraverso risposte operative e metodologiche efficaci, orientare gli sforzi riformatori in atto:

Come possiamo garantire al cittadino, nell'ambito dei suoi anni di obbligo formativo, una reale offerta scolastico/formativa che non impoverisca le sue opportunità di successo futuro a fronte di una scelta compiuta all'età di 14 anni?

Come possiamo far in modo che l'esperienza ed il valore dei metodi e delle tecniche della formazione professionale non vengano umiliati da una non chiara esigenza di standardizzazione del siste-

ma dell'obbligo formativo, rivolto a chi "non può" o "non sa" partecipare con successo all'esperienza scolastica secondaria superiore?

Come possiamo far sì che l'integrazione locale-nazionale non rappresenti, nella migliore delle ipotesi, un esercizio dialettico tra amministratori, se non una negoziazione spartitoria dei progetti futuri di formazione dell'individuo, ovvero, come possiamo valorizzare, in un processo istituzionale stabile le istanze locali con il governo dei processi educativi nazionali?

Come possiamo far sì che, nell'ottica della formazione per tutto l'arco della vita, il giovane, l'adulto, il lavoratore, le donne, possano realmente vedere garantiti i loro sforzi all'interno di un sistema "aperto" ad accogliere i bisogni e le esperienze di formazione di tutti e per tutta la vita?

Come possiamo far sì che in generale, pur partendo dall'immenso valore che la scuola ha ed ha avuto nella formazione delle culture e degli intelletti del nostro paese, un processo di riforma, come quello dei cicli scolastici, non venga visto e rappresentato come un'azione autoreferenziale, con tutte le distorsioni che ciò potrebbe comportare?

Il Ministero del Lavoro sta, oggi più di ieri, partecipando all'elaborazione di un progetto integrato istruzione formazione, che vede coinvolti i livelli istituzionali (Regioni principalmente) e parti sociali. Tale modello di riforma risponde, nel suo impianto generale, in maniera positiva a tutte le domande formulate in precedenza. Il fulcro e punto di partenza di tale modello è rappresentato dagli apprendimenti, ovvero dalla possibilità di riconoscimento degli apprendimenti da parte del sistema formativo al suo interno e nei confronti del sistema dell'Istruzione, valorizzando ciò che fino ad oggi è apparso, ai più, come un esercizio intellettuale e non una vera prassi operativa, vale a dire il riconoscimento dei "crediti formativi della persona", ottenuti nei diversi percorsi di istruzione e formazione, anche in alternanza tra formazione e lavoro.



onclusioni

Prof. Don BRUNO STENCO

Direttore Ufficio Nazionale per l'Educazione, la Scuola e l'Università

Esprimo, insieme a Don Paolo Tarchi, l'apprezzamento per il contributo di approfondimento e anche di proposta offerto dai due incontri seminariali del 31 maggio 2002 e del 29 ottobre 2002 promossi nel contesto delle attività della Commissione Scuola-Lavoro della CEI e realizzati grazie all'iniziativa concorde del Centro Studi per la Scuola Cattolica e dell'Associazione degli enti di formazione professionale di ispirazione cristiana FORMA.

Il contenuto di questo numero del Notiziario è attualissimo e proprio per questa ragione siamo certi che costituirà un utile strumento di informazione e di studio da parte degli operatori pastorali della scuola, della formazione, del lavoro.

Il 12 marzo è diventata Legge la "Delega in materia di norme generali sull'istruzione e di livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale". Ma proprio sul tema della introduzione di un doppio percorso educativo (liceale e di istruzione/formazione professionale) offerto alla scelta degli studenti a 14 anni ossia dopo l'Esame di Stato conclusivo del primo ciclo, si è acceso un dibattito che sta coinvolgendo con forti contrapposizioni soprattutto le forze politiche e quelle sindacali di settore.

Da una parte si elogia nel testo di riforma proprio il fatto che la formazione professionale ne esce finalmente emancipata rispetto al ruolo di "sorella minore" in cui è stata finora relegata e che quindi venga proposta agli studenti (proprio per andare incontro alle loro differenti caratteristiche) con una sua specifica, ma riconosciuta capacità educativa e culturale. Dall'altra si ritiene che questa possibilità di scelta tra due percorsi educativi sia prematura e comunque pregiudichi gravemente la salvaguardia del diritto allo studio uguale per tutti.

Proprio di fronte a queste ragioni contrapposte, assume valore il contenuto di questo numero del Notiziario in quanto rivolto:

- a coinvolgere i diversi livelli istituzionali e i diversi soggetti dell'istruzione e della formazione ad andare al di là delle rigide contrapposizioni e a considerare ciò che è meglio (per i giovani innanzitutto e per le loro famiglie) magari partendo da quell'elemento di continuità (rispetto alla precedente riforma) che è costituito dall'introduzione dell'obbligo formativo (art. 68 della Legge 144/99);
- a permettere una verifica concreta anche sorretta da riscontri acquisiti attraverso la sperimentazione; è vero che ancora oggi la formazione professionale è poco conosciuta e spesso giudicata

dall'opinione comune (e dallo stesso mondo dell'istruzione scolastica), inferiore al sistema scolastico; è altrettanto vero che rimane ancora elevata (la si calcola attorno al 30%) la misura dell'abbandono del sistema formativo con il possesso della sola licenza media e senza conseguire né una qualifica professionale, né un diploma; occorre dunque valorizzare la formazione professionale collocandola a pieno titolo tra i percorsi formativi;

- a individuare i punti indispensabili e qualificanti per collocare nel contesto di un profilo educativo e culturale unitario la diversità dei percorsi educativi liceali e professionali;
- a individuare i punti indispensabili e qualificanti per garantire all'interno del percorso educativo di istruzione e di formazione professionale un'articolazione di durata variabile con scansione coerente di qualifiche e titoli con il massimo di flessibilità verticale (fino a configurare un canale tecnico superiore non accademico) e quanto più possibile anche orizzontale;
- a prevedere, nella cornice della devolution e quindi della necessaria revisione degli ambiti di competenza dello Stato, delle Regioni e delle istituzioni autonome finora previsti (D.L. 112/97), quali passaggi si rendano necessari e quali conseguenze siano da prevedere per garantire la qualità e la stabilità di un'offerta formativa articolata e ciò da tutti i punti di vista compreso quello delle risorse economiche.

È da auspicare che l'attività di studio e di sperimentazione della Commissione Scuola-Lavoro soprattutto attraverso la collaborazione tra il CSSC e l'Associazione FORMA prosegua. Sono molti gli aspetti da approfondire (il rapporto tra istruzione tecnica, istruzione professionale e formazione professionale, le responsabilità regionali di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, il confronto tra le politiche formative delle diverse regioni) attraverso il metodo del confronto e del dialogo tra i diversi attori istituzionali e amministrativi.

Anche a livello diocesano la pastorale della scuola e quella del lavoro dovrebbero insieme poter aiutare il discernimento delle comunità cristiane dando vita ad iniziative comuni. Ci auguriamo che questo contributo, rivolto ai responsabili degli Uffici Diocesani per la Scuola e a quelli per i Problemi Sociali e il Lavoro, possa essere di effettiva utilità e anche di incoraggiamento a proseguire nell'impegno di testimonianza e di evangelizzazione.