

# Il dibattito e la produzione legislativa sull'integrazione a livello europeo, nazionale, regionale

## Capitolo 4

Lo sviluppo del dibattito e della produzione legislativa sull'integrazione

4.1. Gli orientamenti europei

4.1.1. La piena scolarità e le nuove "parole chiave"

4.1.2 I documenti europei

4.2. L'integrazione in Italia: dalla legge 845/78 alle intese interistituzionali

4.2.1 La legge 845 del 1978

4.2.2 Il Progetto '92 dell'Istruzione professionale

4.2.3 Lo strumento delle intese interistituzionali

4.2.4 Le Intese con l'Istruzione tecnica e con l'Istruzione liceale

4.3 Gli anni novanta: lo sviluppo dell'integrazione

4.3.1 L'Accordo sul lavoro del 1996

4.3.2 La riforma del modello di governo e gestione del sistema di istruzione

4.3.3 La riforma della formazione professionale

4.3.4 Le riforme ordinamentali

4.4. In sintesi: il sistema formativo integrato

## Capitolo 4

### Lo sviluppo del dibattito e della produzione legislativa sull'integrazione

Il concetto di "integrazione", nella sua accezione attuale, sorge in un contesto europeo, più che italiano, come sintesi di una serie di diverse tematiche che, individuando problemi e obiettivi all'interno dei sistemi di istruzione e formazione, hanno fatto emergere nuovi bisogni e ricercato nuove soluzioni

#### **4.1. Gli orientamenti europei**

Dalla seconda metà degli anni Ottanta in tutti i Paesi europei si è assistito alla definizione di leggi o alla realizzazione di interventi generali o parziali per elevare, quantitativamente e qualitativamente, la "produttività" del sistema scolastico.

Sintetizzando al massimo, possiamo dire che l'obiettivo di fondo è stato la realizzazione della "piena scolarità" (nella scuola o nella formazione professionale) fino al raggiungimento dei diciotto anni di età.

L'obbligo della frequenza fino ai diciotto anni nel settore della formazione professionale è, ad esempio, il vincolo previsto in Germania e Belgio, frequenza che in questi Paesi può avvenire attraverso varie modalità. È nota, peraltro, la scelta francese che nell'articolo 2 della legge 1989 si prefigge l'obiettivo di portare entro il 1999 l'insieme di una fascia d'età al livello della qualifica o diploma professionale e l'80% al livello della maturità. In altri Paesi, l'accento è posto sul prolungamento dell'obbligo scolastico.

Per quanto riguarda gli organismi europei, la Risoluzione della Cee del

dicembre 1989 sollecita interventi contro la dispersione scolastica, attraverso la creazione di opportunità per tutti dopo l'obbligo, con la possibilità di passaggio da una opzione all'altra.

Due sono gli snodi teorico/pratici fondamentali del progetto della piena scolarità:

- favorire al massimo grado il *diritto allo studio* (aumentare il tasso di partecipazione scolastica) e il *diritto al successo* (far sì che ciascuno raggiunga i risultati prefissati);
- caratterizzare il sistema scolastico e formativo secondo il concetto di *produttività* qualitativa e quantitativa.

#### 4.1.1. La piena scolarità e le nuove "parole chiave"

Nei vari Paesi europei, se dal punto di vista strutturale si mantiene sostanzialmente la differenziazione tra gli indirizzi "generali" e quelli "professionali", è tuttavia ovunque condivisa la volontà di garantire una formazione "unitaria" fino a quindici/sedici anni, nonché la scelta di fornire possibilità di interscambio tra i diversi canali nei cicli successivi; nascono così i nuovi concetti di "credito formativo", "sistema di equivalenze", "corso di passaggio", "passerella", nella prospettiva di far corrispondere la diversificazione dei canali alle esigenze dei singoli.

Grande importanza assume, in tale visione, la categoria dell'"orientamento"; non solo nel senso di una maggiore informazione sulle possibili scelte scolastiche e professionali, ma sottolineando altresì la *valenza formativa* dell'orientamento stesso, che diviene uno dei più importanti obiettivi educativi. Relativamente, poi, al problema della dispersione scolastica, i provvedimenti

tradizionali (attività di sostegno e recupero, proposte di formazione professionale) sono affiancati da iniziative volte all'eliminazione dei fattori familiari, sociali, economici e culturali che contribuiscono alla dispersione; in particolare, però, si tende a riportare le cause dell'"insuccesso" alla scuola stessa (soprattutto in merito alle possibilità di prevenzione)

Come già detto, dal punto di vista legislativo l'orientamento più diffuso è quello di una riorganizzazione del sistema scolastico attraverso grandi "leggi quadro"; l'insufficienza dei sistemi nel rispondere alle nuove esigenze spinge, infatti, a una riflessione globale sugli obiettivi da raggiungere e sulle modalità di ridefinizione e articolazione dei cicli in funzione degli obiettivi stessi, alla ricerca di una qualità rinnovata.

Tra gli obiettivi vi sono anche quelli del *decentramento* e dell'*autonomia* degli istituti scolastici: la singola unità scolastica diviene il perno attorno al quale deve riorganizzarsi l'intero sistema.

In questa prospettiva sono stati istituiti sistemi di valutazione nazionale che, a partire dall'indagine sulla "produttività" scolastica, svolgano un ruolo di bilanciamento tra le differenti realtà, con azioni di valorizzazione e supporto.

Importanti novità si riscontrano anche relativamente all'impianto culturale e pedagogico. L'esigenza sempre più forte di strumenti concreti per dare efficacia tangibile al "diritto al successo" ha portato verso una mediazione tra le tradizionali forme organizzativo/ metodologiche e l'obiettivo della "massima produttività formativa".

Alcuni Paesi agiscono a livello strutturale, altri sul fronte più specificamente pedagogico e didattico: personalizzazione dei percorsi formativi e centralità di concetti quali quelli di "motivazione", "orientamento", "pedagogia del contratto", "stili cognitivi" sono gli elementi caratterizzanti delle nuove

strategie. La categoria didattico/pedagogica più importante (tipica del modello francese ma non estranea ad altri Paesi) è quella della "centralità del soggetto in formazione", che pone l'accento sull'apprendimento, individuandone stili e modi e ricercandone le condizioni ottimali, per un migliore equilibrio tra "insegnare" e "apprendere".

Al fine di introdurre nella pratica scolastica una maggiore cultura professionale, la scuola europea tende all'estensione di logiche e procedure che sono tipiche di un atteggiamento progettuale/professionale: il "problem solving", l'imparare facendo, il procedere per obiettivi.

Già dalla seconda metà degli anni Settanta i Paesi della Comunità europea hanno elaborato numerosi progetti sulla questione del rapporto tra scuola, lavoro e occupazione, i cui elementi caratterizzanti sintetizzati al massimo sono i seguenti:

- focalizzazione sulla polivalenza e trasversalità del concetto di "moderna professionalità";
- esigenza di attribuire anche alla professionalità uno statuto culturale;
- importanza del coordinamento e integrazione di più strumenti formativi (scuola, formazione professionale, formazione nei luoghi di lavoro);
- necessità di favorire il rapporto concreto con l'esperienza lavorativa, attraverso stage e momenti di "alternanza";
- necessità di incentivare la cooperazione tra i protagonisti della formazione, della produzione, delle istituzioni;
- importanza del collegamento tra scuola e risorse del territorio, per mezzo della pratica dell'autonomia.

#### 4.1.2 I documenti europei

L'Unione europea, con particolare rilievo a partire dagli anni Novanta, si è inserita, per mezzo di vari documenti, nel grande alveo delle azioni riformatrici dei diversi Paesi.

Notevole incidenza hanno avuto, tra gli altri, il documento Delors del 1993 e il documento Cresson del 1995.

Il primo, "Crescita, competitività, occupazione. Le sfide per entrare nel XXI secolo", è incentrato su due questioni: l'esigenza di edificare l'Europa e di metterla in condizione di competere con Stati Uniti e Giappone; l'urgenza di sostenere l'occupazione. Fondamentale risulta il ruolo dell'istruzione e della formazione, in particolare:

- la formazione professionale rappresenta un momento imprescindibile della politica attiva del lavoro, con il fine di incrementare l'occupazione e combattere l'emarginazione;
- il concetto di formazione deve immancabilmente essere declinato nel senso della "formazione permanente".

Appare necessario, allora:

- dare impulso alle riforme dei sistemi educativi, attendendo risposte nel medio/lungo periodo dal sistema di istruzione, in quello breve/medio dall'ambito della "formazione professionale", la quale deve sempre più interagire con le dimensioni dell'occupazione e dello sviluppo;
- acquistare la consapevolezza che il sistema di istruzione non può cristallizzarsi secondo termini definitivi, ma dev'essere disponibile all'aggiornamento continuo;
- concepire la formazione come un fattore di sviluppo per ogni individuo,

fattore che deve avere, quindi, il carattere della continuità e della permanenza.

Il documento Cresson, "Insegnare e apprendere. Verso la società cognitiva", pur apparendo datato in certe posizioni interpretative, è tuttora degno di nota per aver individuato tre agenti di indubbio progresso, ma anche di incertezza e possibile emarginazione:

- la società dell'informazione, che deve essere compresa e valorizzata come risorsa;
- la mondializzazione dell'economia, che porta con sé il problema di mantenere e accrescere la competitività in uno scenario di sempre più incalzante concorrenza;
- lo sviluppo scientifico-tecnologico, foriero di enormi potenzialità ma anche di insicurezze.

Questi fattori devono, perciò, essere controllati e indirizzati per mezzo di una "pedagogia dell'innovazione" che si fondi sull'interesse, sulla motivazione, sulla sperimentazione attiva su capacità critiche e decisionali accresciute.

Il documento disegna tre "saperi":

- i "saperi fondamentali", la cui assimilazione è assegnata al sistema "formale" (scolastico, formativo, universitario), il quale deve fornire una solida cultura di base;
- i "saperi tecnici", acquisiti nell'ambito del rapporto tra formazione professionale e mondo del lavoro;
- le "abilità relazionali" (cooperazione ed espressione di creatività) che si radicano specificamente nel mondo del lavoro e si nutrono di una "formazione permanente e continua".



## ***4.2 L'integrazione in Italia: dalla legge 845/78 alle intese interistituzionali***

Nel nostro Paese l'indice di scolarità si è progressivamente accresciuto, superando gradualmente l'80% per quanto concerne i ragazzi dai 14 ai 18 anni.

Tuttavia l'Italia rappresenta, in ambito europeo, un'anomalia: non esistono, infatti, dopo l'obbligo scolastico, opportunità formative differenziate, ma soltanto la scuola e dopo di essa l'università. La formazione professionale è confinata a margine, con i suoi circa 90.000 allievi della formazione di primo livello rispetto ai quasi 2.500.000 della scuola secondaria superiore. Il dato si commenta da se.

I problemi implicitamente sollevati sono due: da un lato, la necessità che il sistema scolastico tenga conto, accanto a quella "umanistica/accademica/generale", della "cultura professionale e del lavoro", investendo di questo aspetto tutti gli indirizzi di studio (nessuno dei quali, di per se, può essere considerato a-professionale); dall'altro, che si ponga mano anche nel nostro Paese alla costruzione della cosiddetta "seconda gamba" del sistema, ovvero alla concretizzazione di un'offerta a carattere tecnico-professionale accanto a quella scolastica, con pari dignità rispetto ad essa.

Problemi, ambedue, di non facile e soprattutto immediata soluzione che nel nostro Paese fanno dell'integrazione tra istruzione e formazione uno degli strumenti principali per avviarne la soluzione.

Per tracciare la storia dell'integrazione in Italia è utile partire dalla "legge

quadro" n. 845 del 1978 che regolamentò il sistema della formazione professionale.

#### 4.2.1 La legge 845 del 1978

La legge 845/78 mirava a organizzare una materia legislativa regionale venutasi a formare a partire dai primi anni Settanta, quando la formazione professionale fu affidata alle Regioni, innescando un dibattito su molteplici tematiche.

La legge 845/78 prevede corsi per giovani e adulti, organizzati secondo piani pluriennali elaborati dalle Regioni, sulla scorta delle politiche regionali del lavoro e dello sviluppo economico, con la possibilità di deleghe alle Province e ai Comuni.

Un punto di notevole importanza riguardava il possibile collegamento tra formazione professionale (fp) e scuola (in particolare la secondaria superiore). Va detto che la normativa doveva essere accompagnata da altri due leggi, relative alla riforma della scuola secondaria superiore (con l'elevamento dell'obbligo scolastico a sedici anni) e alla riforma dell'Università, che tuttavia non ebbero seguito.

Questo comportò la mancata risoluzione dei problemi del collegamento tra fp e scuola, caricando nello specifico la fp di numerose funzioni di supplenza causate dal mancato prolungamento dell'obbligo scolastico e determinando un sostanziale parallelismo tra scuola e fp (nascono anche da qui le difficoltà tuttora presenti di dialogo tra i due settori).

Il dibattito comunque proseguì, incentrandosi specialmente sull'obiettivo del

"sistema formativo integrato", pur non trovando ancora le condizioni adeguate alla sua realizzazione.

#### 4.2.2 Il Progetto '92 dell'Istruzione professionale

Sul finire degli anni Ottanta, allo scopo di rinnovare l'Istruzione professionale, la Direzione generale dell'Istruzione professionale propose un innovativo progetto (il "Progetto '92"), che prevedeva un triennio seguito da un biennio (il "biennio post-qualifica"), con una specifica area di professionalizzazione (la "terza area") da realizzare possibilmente di concerto con la Regione (ma anche, in subordine, dalla stessa Istruzione professionale, per mezzo dei "corsi surrogatori").

Più precisamente, il biennio prevedeva quattro alternative:

- accesso a corsi regionali di Fp;
- accesso al quarto anno di Istituto tecnico, dopo adeguata integrazione delle diversità curriculari;
- corsi biennali integrati (atti all'assimilazione parallela di formazione scolastica per la maturità e di formazione professionale specifica) organizzati in accordo tra Stato e Regioni (è, questa, l'alternativa privilegiata dal progetto);
- corsi biennali "surrogatori", uguali ai precedenti, ma approntati interamente dalla scuola.

Sulla base di una razionalizzazione delle risorse e dell'uso anche di Fondi Comunitari, le varie iniziative si ponevano come obiettivi l'espansione e la crescita qualitativa dell'offerta formativa, nonché una sua maggiore

consonanza con le aspettative del territorio.

Tuttavia, se è vero che il Progetto '92 prevedeva per la prima volta l'integrazione curricolare tra i due sistemi, esso nondimeno presentava elementi contraddittori: lo scarso coinvolgimento delle Regioni nella progettazione; il fatto che nel concreto non tutte le Regioni siglarono intese e che comunque sussistevano differenziazioni all'interno delle intese siglate.

In questo modo uno degli effetti fu che la funzione della formazione professionale risultò limitata e subordinata alla struttura "scolastica" del Progetto '92 e che l'integrazione non si diffuse con omogeneità (quantitativa e qualitativa) nel Paese.

#### 4.2.3 Lo strumento delle intese interistituzionali

Il Progetto '92 favorì le discussioni degli anni Novanta, che videro emergere soprattutto due temi:

- l'esigenza di incentivare la collaborazione tra i protagonisti istituzionali (Stato, Regioni, Province, Comuni);
- l'opportunità di sviluppare il settore tecnico/professionale post-secondario, attraverso la realizzazione di corsi post-diploma integrati tra scuole e formazione professionale.

Una risposta al primo punto fu la legge 142/90, con l'introduzione delle intese interistituzionali e degli accordi di programma. Questa visione fu recepita dal testo di riforma della scuola secondaria superiore, approvato dal solo Senato nel 1993, in cui si affermava l'esigenza di "accordi di programma" tra Stato, Regioni, Enti locali al fine di sostenere la scuola secondaria superiore ottimizzando tutte le risorse.

Nonostante la mancata approvazione della legge, nel febbraio del 1994 venne siglata un'"intesa" generale tra Ministero della pubblica istruzione e Conferenza dei Presidenti delle Regioni, che apriva la strada all'integrazione tra la fp e la scuola, al riconoscimento di crediti formativi, all'inaugurazione di corsi post-secondari; l'intesa vedeva nelle Province i soggetti istituzionali più adatti a sviluppare le diverse iniziative di integrazione (in particolare la razionalizzazione delle proposte formative), sancendo apertamente l'importanza del legame con il territorio.

I punti qualificanti dell'intesa erano i seguenti:

- sperimentazione di modelli integrati di formazione, in stretta connessione con le strategie di sviluppo socio-economico del territorio;
- attività di orientamento e formazione (anche per adulti) sulla base di accordi provinciali e regionali e riconoscimento dei crediti formativi;
- uso di risorse anche comunitarie;
- organizzazione di conferenze di servizio per mettere in atto gli accordi;
- collaborazione per definire i criteri di valutazione dei risultati.

L'intesa fece sì che anche la Direzione generale dell'Istruzione tecnica e quella dell'istruzione liceale penetrassero gradualmente nella dimensione dell'integrazione fra i due sistemi. Paradigmatico, in proposito, è l'accordo stipulato nell'aprile del 1994 tra la Regione Lombardia e la Direzione dell'Istruzione tecnica, cui seguì quello con la Direzione generale liceale.

#### ***4.2.4 Le Intese con l'Istruzione tecnica e con l'Istruzione liceale***

Gli accordi tra la Direzione generale dell'Istruzione tecnica del Mpi e le singole

Regioni, nonostante varie differenze, si concentrarono su alcuni obiettivi comuni:

- dar vita a un sistema scolastico/formativo più sensibile alle richieste del mondo del lavoro e maggiormente radicato sul territorio;
- combattere la dispersione e l'insuccesso formativo;
- riconoscere i crediti formativi al fine di agevolare il trasferimento da un sistema all'altro;
- realizzare progetti di formazione post diploma e di formazione continua.

Gli interventi prevedevano la cooperazione tra sistema scolastico e sistema della fp regionale, e l'intervento diretto di altri attori (parti sociali, associazioni imprenditoriali, e così via).

Un Comitato paritetico di coordinamento (composto su designazione del Ministero e delle Regioni) svolgeva i seguenti compiti:

- garantire l'attuazione del Protocollo di Intesa;
- stabilire i criteri per realizzare i programmi;
- valutare i risultati ottenuti;
- coordinare le risorse;
- formare e aggiornare gli operatori;
- valutare la funzionalità del Protocollo di Intesa e presentare eventuali modifiche.

La formazione integrata si attua fundamentalmente secondo le seguenti modalità:

- corsi post diploma di un anno formativo per l'ottenimento di una qualifica professionale di secondo livello, progettati in accordo tra Istituti tecnici ed Enti/Centri di fp.

- bienni di "rientro" dopo l'abbandono scolastico, per l'ottenimento di una qualifica di primo livello
- progetti biennali post obbligo, per l'ottenimento di una qualifica professionale di primo livello e di crediti formativi;
- progetti di qualificazione e riqualificazione professionale.

Anche l'Istruzione liceale ha siglato Intese con le Regioni; l'obiettivo, in questi casi, è molto impegnativo, consistendo nella progettazione di una formazione post diploma che crei delle professionalità dopo una carriera scolastica che di fatto non è professionalizzante.

Il sistema delle intese si è andato rafforzando nel corso degli anni Novanta, vedendo la stipula di accordi tra il Ministero della pubblica istruzione e le Province (nel 1995) e i Comuni (nel 1996), intorno ai temi della dispersione scolastica, del riconoscimento dei crediti formativi, dell'attivazione di corsi post-diploma, e così via.

Tuttavia le basi normative dell'integrazione, costituite com'erano da intese e accordi di programma, risultavano fragili, indebolite, tra l'altro, dal fatto che alcune Regioni non siglarono accordi.

Inoltre queste tematiche che, come si è visto, prevedevano un forte radicamento sul territorio e una notevole flessibilità, vennero invece affrontate in una prospettiva prevalentemente centralistica, con tutti i rischi di rigidità che essa comporta

### **4.3 Gli anni novanta: lo sviluppo dell'integrazione**

Il 24 settembre 1996 il Governo e le Parti sociali sottoscrivono l'Accordo sull'occupazione, contenente una sezione dedicata alla formazione. In essa, tra l'altro, si affrontano temi quali il "diritto alla formazione" fino al diciottesimo anno di età, l'organizzazione di strutture a carattere professionale al termine dell'obbligo, la realizzazione di una proposta formativa professionale post-obbligatoria e post-secondaria, l'integrazione tra scuola e formazione professionale, la pratica dell'analisi delle necessità formative (i fabbisogni formativi), la creazione di un sistema di rilevamento dell'efficacia dell'offerta formativa, l'apprendistato, la formazione continua. L'Accordo, inoltre, incoraggia la prospettiva regionale e il rapporto con la sfera produttiva.

#### 4.3.1 L'Accordo sul lavoro del 1996

##### **NOTA: RIPORTARE IL TESTO DELL'ACCORDO CON QUALCHE STRALCIO**

Nel documento del 1996 la formazione è considerata una politica di sviluppo in sé, e non una componente delle politiche di sviluppo da esse dipendente; assurta, dunque, al ruolo di elemento propulsore, tra gli altri, dell'economia, essa deve pensarsi come sistema che nella sua globalità cooperi con il mondo dell'occupazione e della produzione.

Il progetto ruota attorno a tre elementi cardine:

- 1) le condizioni di realizzabilità di un efficiente sistema di istruzione e formazione;
- 2) gli interventi strutturali indispensabili alla riforma;
- 3) il rinnovamento culturale necessario a costruire un solido ponte tra

istruzione/formazione e sviluppo.

1) Nella prospettiva del decentramento, del potenziamento delle autonomie locali, del dialogo tra tutti i soggetti coinvolti, il documento mira comunque alla realizzazione di una strategia unitaria, attraverso la creazione di un Comitato di coordinamento.

Punta, altresì, alla piena valorizzazione dei singoli istituti scolastici (visti come poli attivi nel territorio) attraverso l'attribuzione agli stessi di personalità giuridica e "autonomia".

2) L'Accordo stabilisce l'aumento della scolarizzazione obbligatoria da otto a dieci anni ed il diritto alla formazione fino a 18 anni; prevede il rinnovamento dei cicli scolastici e dei programmi; infine, pone come obiettivo l'incentivazione dell'offerta professionale dopo l'obbligo scolastico e del comparto tecnico/professionale dopo il diploma.

3) L'Accordo del 1996 fa proprio il concetto di "cultura professionale", nel senso che il carattere della "professionalità" deve permeare tutta la formazione, parallelamente all'intrecciarsi di istruzione, formazione, occupazione. Così l'integrazione tra scuola e fp consente una serie di interventi congiunti relativi all'orientamento, alla crescita del "successo scolastico", all'organizzazione di stages, e così via.

Particolare attenzione è rivolta all'accrescimento del contenuto formativo relativamente all'apprendistato, ai contratti di formazione e lavoro, alla formazione continua, nell'ottica del riconoscimento di "crediti formativi".

L'Accordo rappresenta, nell'ambito della politica scolastica, una novità per il nostro Paese e accoglie gli orientamenti europei su queste tematiche, mettendo a fuoco, in particolare le seguenti questioni:

- "decentramento" del governo del sistema di istruzione e autonomia delle istituzioni scolastiche;
- esigenza di un riordino normativo del sistema scolastico;
- sviluppo del settore professionale post-obbligo e post-secondario;
- attuazione di una strategia di interventi unitaria.

L'Accordo ha mostrato tutta la sua fecondità nel dare il via a una serie di atti normativi, che hanno dato luogo a importanti riforme.

Ne tracciamo un breve resoconto.

#### 4.3.2 La riforma del modello di governo e gestione del sistema di istruzione

Con la legge 59/97 ha inizio la riforma del modello di governo e gestione del sistema di istruzione, cui seguiranno ulteriori interventi normativi tra il 1997 e il 1999.

La legge stabilisce che siano conferite alle scuole autonomia e personalità giuridica e che i capi d'istituto acquistino la qualifica dirigenziale; inoltre prevede un massiccio decentramento e una semplificazione amministrativa. L'autonomia scolastica ha come obiettivo complessivo la valorizzazione, lo sviluppo, la flessibilità di tutte le risorse della scuola, nonché la loro pregnanza sul territorio.

Risulta evidente come l'autonomia, con il suo portato di fluidità e di

sperimentazione, costituisca uno snodo cruciale nel cammino dell'integrazione; l'articolo 21 della legge 59/97 salda esplicitamente il concetto di autonomia scolastica a quello di "integrazione", proponendosi come obiettivo l'espansione dell'offerta formativa, con la possibilità di proposte formative per gli adulti, di azioni contro la dispersione scolastica, di attività di collegamento con il mondo del lavoro; le scuole possono decidere di realizzare queste attività unendosi in consorzio e/o rete. L'espansione dell'offerta formativa ha incentivato gli episodi di integrazione, dato che raramente il sistema scuola possiede le risorse sufficienti a realizzare questo obiettivo.

Si leggano, di seguito, alcuni stralci dell'articolo 21.

"1. L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. [...]

8. L'autonomia organizzativa è finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all'introduzione di tecnologie innovative e al coordinamento con il contesto territoriale. [...]

9. L'autonomia didattica è finalizzata al perseguimento degli obiettivi generali del sistema nazionale di istruzione, nel rispetto della libertà di insegnamento, della libertà di scelta educativa da parte delle famiglie e del diritto ad apprendere. Essa si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento, da adottare nel rispetto della possibile pluralità di opzioni metodologiche, e in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l'eventuale

offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi e nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. [...]

10. Nell'esercizio dell'autonomia organizzativa e didattica le istituzioni scolastiche realizzano, sia singolarmente che in forme consorziate, ampliamenti dell'offerta formativa che prevedano anche percorsi formativi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, iniziative di utilizzazione delle strutture e delle tecnologie anche in orari extrascolastici e a fini di raccordo con il mondo del lavoro, iniziative di partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari e, nell'ambito di accordi tra le regioni e l'amministrazione scolastica, percorsi integrati tra diversi sistemi formativi. Le istituzioni scolastiche autonome hanno anche autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo nei limiti del proficuo esercizio dell'autonomia didattica e organizzativa. [...]"

L'autonomia scolastica sancita dall'art. 21 della l. 59/96 è stata poi regolamentata con il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 di cui si è data ampia informazione nella prima parte di questo dossier.

Un ulteriore strumento normativo di estrema importanza per l'integrazione è il decreto legislativo 112/98, con il quale gli enti locali vengono investiti di diverse funzioni concernenti l'istruzione e la formazione professionale.

Gli articoli 136-139 stabiliscono che l'offerta formativa sia parte integrante della programmazione territoriale e affermano il concetto di programmazione integrata di istruzione e formazione professionale.

Attribuiscono alle Regioni i seguenti compiti:

- predisporre l'offerta formativa integrata;

- approntare la programmazione regionale della rete scolastica;
- suddividere il territorio regionale in modo da migliorare l'offerta formativa;
- redigere il calendario scolastico;
- determinare i contributi per le scuole non statali.

Riconoscono Province e Comuni quali protagonisti delle iniziative di educazione degli adulti e di orientamento, della stesura delle mappe organizzative del corpo scolastico, dei servizi agli alunni disabili, della istituzione e soppressione delle scuole, delle modalità d'uso degli edifici scolastici, delle iniziative contro la dispersione scolastica e di educazione alla salute.

#### 4.3.3 La riforma della formazione professionale

La legge 196/97 dà il via alla riforma della formazione professionale; di particolare interesse sono gli articoli 16 e 18, che riguardano i contratti a forma mista (soprattutto l'apprendistato) e i tirocini formativi e di orientamento, tenendo sempre presente l'integrazione tra formazione e istruzione.

Per incentivare il rapporto tra formazione e lavoro la legge prevede tirocini pratici e *stage* con valore di crediti formativi, organizzati anche da organismi pubblici o enti privati senza fini di lucro; inoltre stabilisce un aumento graduale delle risorse destinate alla formazione dei lavoratori, la riorganizzazione degli Enti di formazione (i Centri di Fp sono diventati "agenzie formative") e l'addestramento degli operatori della Fp.

L'articolo 16 e il relativo regolamento attuativo stabiliscono che il contratto di

apprendistato riguarda i giovani tra i 16 e i 24 anni, e prescrivono la durata del periodo di apprendistato stesso; le attività formative sono di tipo:

- trasversale (in particolare: recupero di competenze linguistiche e matematiche; conoscenze organizzative gestionali ed economiche);
- professionale (conoscenze tecnico-scientifiche e operative).

Gli apprendisti devono seguire proposte di formazione esterna all'azienda, con valore di credito formativo. Le competenze ottenute alla fine del periodo di apprendistato sono attestate dal datore di lavoro e comunicate all'organismo territoriale pubblico competente.

Il decreto 112/98 dedica alla formazione professionale gli articoli 141-147, rivedendo parzialmente la legge 845/97; è da segnalare l'articolo 141, che come si è visto nella Parte prima, restituisce pienamente la fp alla sua dimensione operativa nel campo del primo inserimento nel mondo del lavoro, della riqualificazione professionale e dell'orientamento. La fp (che porta all'acquisizione di una qualifica) rimane distinta dal sistema dell'istruzione (che conduce a un titolo di studio), configurandosi come il "complemento" in chiave professionale di qualsiasi percorso; ed è proprio la specificità dei due ambiti a renderne possibile ed al contempo necessaria l'integrazione.

L'articolo 142 si occupa delle funzioni della Conferenza Stato-Regioni; in particolare prevede un'"intesa" tra lo Stato e la Conferenza sui seguenti temi: messa a punto degli obiettivi del sistema della formazione professionale, valutazione del sistema sulla base degli obiettivi prefissati, presentazione annuale al Parlamento di una relazione sul sull'andamento della formazione professionale, determinazione dei programmi multiregionali di formazione

professionale.

È da ricordare ancora la legge 496/98, che si è mossa ulteriormente nella direzione del decentramento, sanzionando un maggiore radicamento sul territorio dei Servizi per l'impiego.

#### 4.3.4 Le riforme di struttura

Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato da Governo e Parti sociali nel dicembre 1998 ribadiva le linee dell'Accordo del 1996, ma ne metteva altresì in luce i ritardi di esecuzione; si giunse così, nel 1999, all'approvazione di tre provvedimenti fondamentali:

- l'ampliamento della durata dell'obbligo scolastico;
- l'istituzionalizzazione dell'obbligo formativo fino a 18 anni;
- l'istituzionalizzazione dei corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifts).

Prima di commentare questi provvedimenti, leggiamo alcuni stralci dal Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del 1998 che, come detto, ne stimolò l'emanazione.

[...]

15. Istruzione, formazione e ricerca. Rimane peraltro evidente che i ritardi, le contraddizioni e le inerzie nell'attuazione del Protocollo del 23 luglio 1993 e del Patto per il lavoro del settembre 1996 hanno riguardato, in particolare, i temi - fondamentali per il futuro dell'economia e della società

italiana - della scuola, della formazione e della ricerca.

16. Un modello sociale equilibrato e una capacità competitiva elevata nel nuovo contesto europeo e internazionale si basano su un crescente ruolo della creazione e diffusione di conoscenza, e, quindi, sul ruolo del sistema di istruzione, formazione e ricerca. Il ritardo accumulato dal nostro Paese (e, sia pure in misura diversa, in Europa) in questi campi è particolarmente grave e rischia di minacciare la collocazione dell'Italia e dell'Europa stessa nell'economia mondiale.

17. Il Governo conferma come suo impegno fondamentale l'organizzazione di un'offerta integrata di istruzione, formazione, ricerca e trasferimento tecnologico. Lo sforzo programmatico non può però fermarsi alle previsioni normative. Nel settore dell'istruzione, della formazione e della ricerca è necessario proseguire nel riequilibrio tendenziale del rapporto fra spesa pubblica e PIL, già avviato con la Legge finanziaria per il 1999, nonché della composizione interna di detto rapporto verso i livelli medi europei. Il Governo si impegna a presentare prima del Documento di Programmazione Economico-finanziaria 2000-2002 un Piano pluriennale (Master Plan) delle attività, dei tempi e delle risorse necessarie a realizzare gli obiettivi di riforma e modernizzazione del sistema dell'istruzione, della formazione professionale e della ricerca, in una logica di sviluppo e di governo integrato del sistema. Al fine di assicurare il costante coordinamento delle iniziative volte alla realizzazione di tali obiettivi, sarà istituito presso la Presidenza del Consiglio entro il gennaio del 1999 un comitato con la partecipazione dei Ministeri interessati, della Conferenza Stato-Regioni e delle parti sociali. Comitati con le stesse finalità saranno istituiti a livello regionale.

18. La formazione (non solo quella professionale, ma quella che altrove è

nota come education) occupa un posto centrale nella ridefinizione dei meccanismi di welfare. Solo attraverso un investimento in questo campo si può passare dalla redistribuzione della ricchezza esistente alla produzione di nuova ricchezza. Tale formazione deve avere caratteristiche di flessibilità e deve essere in grado di fornire a tutti i giovani quelle conoscenze, competenze e capacità che sono indispensabili in un mercato del lavoro e in un sistema produttivo in incessante trasformazione. Ciò significa una durata del percorso scolastico e formativo che sia, in linea di principio, uguale per tutti e che consenta a tutti i giovani di 18 anni di conseguire un diploma di scuola secondaria o la certificazione delle competenze corrispondenti alle professionalità richieste dal mercato del lavoro. E che sia, contemporaneamente, garante delle possibilità di rapide riconversioni professionali. E' ormai condiviso, infatti, che solo una formazione di base ampia ed articolata (e comunque quantitativamente e qualitativamente maggiore dell'attuale obbligo) consente di realizzare senza danni per il lavoratore e senza costi per il sistema Paese quei processi di mobilità professionale (ed eventualmente territoriale) che sono e saranno sempre più frequenti.

19. A tal fine, il Governo si impegna ad attuare gli interventi in grado di riformare la scuola sui seguenti versanti: (i) completamento dell'autonomia scolastica introdotta con l'art. 21 della legge 59/97 mediante i regolamenti attuativi ancora occorrenti, (ii) definizione di un sistema nazionale di valutazione, autonomo e indipendente rispetto all'Amministrazione, (iii) approvazione in via definitiva del disegno di legge sull'elevamento dell'obbligo scolastico nella prospettiva dell'elevamento della durata dell'obbligo a 10 anni e dell'introduzione dell'obbligo formativo a 18, (iv) rapida ridefinizione, alla luce anche delle nuove norme sull'obbligo, del disegno di legge sul riordino dei

cicli scolastici, (v) impegno per una efficace e innovativa azione per il diritto allo studio dei giovani studenti e degli adulti in condizioni svantaggiate.

20. Il Governo intende dare piena attuazione e sviluppare le scelte contenute nell'Accordo per il lavoro del 24 settembre '96. In questo quadro, al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, si impegna a istituire, con una norma da inserire nel collegato alla legge finanziaria per il 1999 recante misure in tema di "investimenti, incentivi all'occupazione, Inail, Enpals e materia previdenziale" l'obbligo di frequenza ad attività formative fino a 18 anni. Le competenze acquisite mediante la partecipazione ad attività formative saranno certificate e avranno valore di crediti formativi, secondo quanto previsto dal Regolamento attuativo della l. 196/97. Il Governo, d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali e le parti sociali, provvederà a definire con gli opportuni provvedimenti normativi, prima del Dpef 2000-2002, tempi e modalità dell'attuazione dell'obbligo di frequenza, nonché del suo raccordo con l'obbligo di istruzione.

21. Con l'istituzione dell'obbligo di frequenza ad attività formative a 18 anni, il Governo e le parti sociali intendono realizzare una riforma dell'offerta formativa, ovvero dell'intero sistema di istruzione e formazione, in grado di interpretare le nuove domande di formazione di qualità già presenti nelle nuove realtà del lavoro; di rispondere alle domande di senso dei giovani per una formazione civile e il conseguimento di competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro. Il Governo si propone di incrementare sensibilmente il numero di diplomati, di contrastare e ridurre i fenomeni di abbandono e dispersione scolastica, di aumentare le opportunità formative per i giovani di ogni condizione sociale.

22. La formazione per gli apprendisti sarà intensificata ed estesa. Per la

realizzazione di questo obiettivo Governo, Regioni ed Enti locali assicureranno la necessaria offerta formativa da parte delle strutture della formazione professionale e della scuola, integrate tra loro.

23. Il Governo concorda sulla necessità di estendere i tirocini formativi in tutti i percorsi di istruzione e formazione, come strumento indispensabile di raccordo tra formazione e lavoro, secondo le modalità stabilite dall'art. 18 della l. 196/97 e relativo decreto attuativo (progetti formativi concordati tra strutture formative e aziende, tutoraggio, coinvolgimento di istituzioni e parti sociali).

24. I lavoratori ad alta qualificazione rappresentano in tutti i paesi più sviluppati una parte crescente, per dimensione e per ruolo, del mondo produttivo e dei servizi, coinvolta in rapidi e profondi mutamenti dei profili e dei contenuti professionali. Il Governo ritiene che l'offerta formativa destinata ai giovani e ai lavoratori, occupati e non occupati, deve quindi riqualificarsi e ampliarsi su due versanti, sulla base di orientamenti ed esperienze consolidate in ambito europeo ed internazionale: (i) pieno coinvolgimento del sistema universitario e (ii) costruzione di un sistema di Formazione superiore Integrata (FIS) e, al suo interno, del nuovo canale di Istruzione e Formazione tecnico-superiore (IFTS).

25. Il Governo si impegna, nel campo dell'alta formazione universitaria, a ricercare tutte le forme e gli strumenti capaci di elevare la partecipazione all'istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, superare la crescente discriminazione sociale negli accessi, aprire l'Università al territorio e assicurare la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del paese. Su tali temi, il Governo conferma le

modalità di concertazione con le parti sociali e l'esperienza del tavolo quadrangolare.

26. Il Governo procederà in tempi rapidi alla costituzione della Fondazione per la formazione continua, secondo le modalità definite dal Regolamento di attuazione della L. 196/97. La Fondazione sosterrà la realizzazione di interventi di formazione continua, previsti da piani formativi aziendali e territoriali concordati tra le parti sociali, che saranno rivolti, oltre che ai lavoratori dipendenti operai, impiegati, quadri e dirigenti e ai soci lavoratori delle imprese cooperative, e - con risorse specifiche - ai piccoli imprenditori, ai titolari soci e coadiuvanti delle imprese artigiane, del commercio e dei servizi. Il Governo si impegna a presentare, entro il mese di gennaio 1999, d'intesa con le Regioni e le parti sociali, il piano di ripartizione delle risorse, stanziata nella legge finanziaria per il 1999 per la formazione, tra gli interventi di formazione continua, l'apprendistato, e gli eventuali altri capitoli della formazione professionale.

27. Il Governo intende sollecitare le parti sociali a concordare meccanismi contrattuali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione dei lavoratori, attraverso l'utilizzo delle 150 ore, l'utilizzo delle banche ore annuali previste dai CCNL, e ulteriori strumenti per consentire ai lavoratori di accedere pienamente alle attività di formazione continua e di educazione degli adulti. Il Governo impegnerà una parte delle risorse del Fondo per la riduzione degli orari per sostenere gli strumenti contrattuali individuati dalle parti sociali che finalizzino quote di riduzione di orario alla formazione continua dei lavoratori.

28. Il Governo, le Regioni e gli Enti locali si impegnano a riservare quote definite di risorse pubbliche alla formazione dei lavoratori per ogni progetto di

intervento pubblico, in particolare nei patti territoriali, nei contratti d'area, nei contratti di programma di distretto. Ciò servirà a sostenere patti formativi locali tra istituzioni e parti sociali, finalizzati alla professionalizzazione e all'occupabilità dei lavoratori, sia in funzione della creazione di impresa che dell'inserimento nelle strutture produttive esistenti.

29. Il Governo intende connettere fortemente e rendere coerenti le scelte indicate precedentemente per la formazione integrata con le politiche attive del lavoro. Attraverso il riorientamento delle risorse, il consolidamento della collaborazione con Regioni e Enti locali, la concertazione con le parti sociali, il Governo intende realizzare il decentramento disegnato con il decreto legislativo 469/97, e assicurare standards minimi di qualità dei servizi all'impiego, in linea con le migliori pratiche a livello comunitario.

30. Il Governo, infine, si impegna a realizzare rapidamente tutte le misure necessarie a: (i) elevare la qualità dei sistemi formativi, a partire dalla ristrutturazione degli Enti di formazione, (ii) raccordare l'attività dei nuovi servizi per l'impiego con gli interventi formativi, (iii) consolidare il ruolo nevralgico delle Regioni e degli Enti locali per la programmazione dell'offerta formativa, (iv) costituire e rafforzare, a livello nazionale e decentrato, le sedi della concertazione tra istituzioni e parti sociali sulle politiche formative e sulla loro integrazione con quelle dell'istruzione e dell'Università, (v) incrementare la percentuale del FSE impegnata nella programmazione per gli anni 2000-2006, tenendo conto della proposta comunitaria di riforma del FSE, (vi) promuovere un'offerta formativa qualificata per la valorizzazione dei beni culturali, (vii) riqualificare l'edilizia scolastica pubblica, in particolare nelle aree di maggiore sofferenza, e sviluppare l'edilizia universitaria.

31. Per fare in modo che la scienza, la tecnologia, la disponibilità di

risorse umane qualificate possano costituire elemento decisivo per lo sviluppo, la competitività e la modernizzazione del Paese, occorre puntare ad una significativa qualificazione della domanda e dell'offerta di ricerca. In particolare, il Governo si impegna a (i) attivare immediatamente gli organismi di coordinamento, programmazione e valutazione della politica nazionale della ricerca previsti dal recente decreto legislativo n. 204/98, (ii) razionalizzare il sistema pubblico della ricerca, (iii) rivedere, integrare e coordinare gli strumenti di intervento a sostegno della ricerca nei diversi settori economici, (iv) favorire l'internazionalizzazione delle iniziative di ricerca imprenditoriali.

#### *L'ampliamento della durata dell'obbligo scolastico*

Il tema dell'elevamento dell'obbligo di istruzione risale ai primi anni Settanta, ma aveva conosciuto una concretizzazione solamente di fatto, nella tendenza sempre più diffusa a proseguire gli studi dopo la terza media.

Nel 1999 - in ottemperanza a quanto previsto dall'Accordo sul lavoro del '96 e dall'appena citato Patto per lo sviluppo del 1998 - l'intervento normativo ha sancito l'ampliamento dell'obbligo a nove anni (comprendendo il primo anno della secondaria superiore, con certificazione finale valida come credito formativo attestante le competenze acquisite), nonché l'obbligo di istruzione e formazione fino ai diciotto anni, per consentire l'ottenimento di una qualifica professionale.

Rimasta in vigore dal 1999 al 2003, la legge 9/99 è stata abrogata nel marzo del 2003; essa sottolineava, tra l'altro, il rafforzamento dell'orientamento per contrastare la dispersione scolastica, la flessibilità di gestione del curriculum nel nuovo anno obbligatorio per consentire agli allievi la massima ponderatezza

nella scelta di indirizzo, la personalizzazione del curriculum, le modalità di trasferimento ad altri indirizzi (passerelle). Il provvedimento prevedeva la cooperazione tra scuola e formazione professionale, al fine di valorizzare l'anno obbligatorio nel segno dell'orientamento, di incrementare la cultura professionale, di sostenere quanti, dopo il nuovo obbligo, intendessero passare alla fp.

Come si è detto, la l. 9/99 è stata abrogata. Sta di fatto che se le leggi possono del tutto legittimamente essere abrogate, non così i problemi cui esse tendevano a dare risposta.

Così - lo si è visto nella Parte prima - nel giugno 2003 è stato siglato l'Accordo tra Stato e Regioni che in larga parte ha ripreso le tematiche che sottintendevano alla l. 9/99 e va da sé che nella attuazione dei Protocolli regionali (anch'essi ampiamente descritti nella Parte prima) si farà tesoro dell'esperienza accumulata in questi anni, riprendendo nei fatti quantomeno alcune delle indicazioni presenti nella l. 9/99 e nel suo regolamento di attuazione.

#### L'istituzionalizzazione dell'obbligo formativo

Fra i tre citati, il provvedimento più innovativo è quello relativo all'obbligo formativo fino ai 18 anni, già evidenziato dall'Accordo sul lavoro del 1996 e nuovamente dal Patto per lo sviluppo del 1998, sancito dalla legge 144/99. L'articolo 68 afferma che è un diritto e un dovere accedere al mondo del lavoro con una adeguata qualificazione e formazione professionale, la quale non può derivare dal solo curriculum dell'obbligo scolastico, per i limiti della sua durata e per la troppo giovane età dei ragazzi (quindici anni); per questi motivi la legge

stabilisce l'obbligo di frequentare attività formative fino ai diciotto anni, secondo diverse modalità possibili (percorsi integrati di istruzione e formazione nell'ambito dell'istruzione scolastica, della formazione professionale regionale, dell'apprendistato). Le competenze acquisite e certificate hanno valore di crediti per passare da un sistema all'altro.

È regolata la graduale attuazione della legge, con la sua applicazione negli anni 2000, 2001 e 2002, relativamente ai giovani tra i 15 e i 17 anni. Sono previsti servizi di sostegno e tutoraggio, e incontri di orientamento organizzati dalle scuole in collaborazione con le Regioni e le Province.

Secondo precise scadenze, le scuole forniscono ai servizi per l'impiego decentrati tutti i dati relativi agli alunni, all'itinerario scolastico da essi percorso, alle scelte sulla prosecuzione dello stesso, stabilendo, d'intesa con gli Enti locali e con i servizi per l'impiego, le forme di collaborazione. A sua volta la scuola secondaria superiore, sempre in accordo con gli organismi citati, organizzerà percorsi destinati al successo formativo e all'orientamento.

Nell'ambito dell'apprendistato, l'obbligo formativo si attua mediante la frequenza di moduli per almeno 240 ore.

Tutte le abilità acquisite nei vari ambiti (formazione professionale, apprendistato, attività lavorativa, autoformazione) valgono come crediti per accedere all'istruzione secondaria superiore.

Sono possibili iniziative formative integrate, realizzate dalle scuole, secondo una duplice modalità: con integrazione curricolare (per l'ottenimento del diploma di istruzione secondaria superiore e una qualifica professionale), con arricchimento curricolare (per l'ottenimento del diploma di istruzione secondaria superiore e di crediti utili nella formazione professionale).

L'obbligo formativo allarga significativamente le possibilità formative, che

erano state prerogativa pressoché esclusiva della scuola; questo dà un forte impulso al tema dell'integrazione (poiché i diversi canali formativi devono attuare una collaborazione reciproca), ma pone anche problemi di "equivalenza" tra i canali stessi, soprattutto in merito alla valenza dei crediti.

Per approfondire i contenuti del provvedimento, leggiamo i primi tre commi dell'articolo 68:

L'obbligo formativo	<p>Al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l'adempimento e l'assolvimento dell'obbligo dell'istruzione, è progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999/2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nel sistema di istruzione scolastica;</li> <li>- nel sistema della formazione professionale di competenza regionale;</li> <li>- nell'esercizio dell'apprendistato. [comma 1]</li> </ul>
Come si assolve	<p>L'obbligo si intende assolto con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale. [comma 2]</p>
Anagrafe e orientamento	<p>I servizi per l'impiego decentrati organizzano, per le funzioni di propria competenza, l'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico e predispongono le relative iniziative di orientamento. [comma 3]</p>

Possiamo osservare quanto segue. Innanzitutto, è stabilita la saldatura tra il concetto di "obbligo" e quello di "formazione", il che determina l'integrazione tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione, entrambi coinvolti nell'obiettivo di fornire crediti reciprocamente riconoscibili.

In secondo luogo, si deve rilevare come la tripartizione in sistemi differenti (scuola, formazione professionale, apprendistato) se potrebbe generare il

timore di una cristallizzazione, in realtà determinerà una volontà di conoscenza reciproca, sviluppando la cultura dell'integrazione e promovendo sempre più iniziative in questa direzione. Inoltre, lo stesso diploma al termine del curriculum scolastico sarà solo una delle possibili certificazioni conseguibili, assumendo la qualifica dell'obbligo formativo pari dignità in termini di "credito" e spendibilità sul mercato del lavoro. Potrà dunque verificarsi da un lato un fecondo scambio culturale tra scuola e formazione professionale, dall'altro una rivalutazione dello stage e dell'alternanza scuola/lavoro da parte delle imprese (canale dell'apprendistato), con un arricchimento e uno svecchiamento reciproco dei tre sistemi.

#### L'istituzionalizzazione dell'Istruzione e formazione tecnica superiore

Veniamo, infine, al terzo importante tema, affrontato dalla legge 144/99 all'articolo 69.

Si tratta dell'istituzione del sistema della Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifets), i cui corsi sono programmati dalle Regioni in collaborazione con università, scuole secondarie superiori, enti pubblici di ricerca, agenzie di formazione professionale; i corsi sono caratterizzati da flessibilità e modularità, con l'obiettivo di personalizzare le proposte formative per giovani e adulti, garantendo loro una base culturale e una preparazione tecnica e professionale. Si accede al sistema con un diploma di scuola secondaria superiore o mediante l'accreditamento delle competenze acquistate in precedenti percorsi di istruzione. Al fine di accertare le conoscenze acquisite, al termine dei percorsi i candidati sostengono alcune verifiche gestite da commissioni d'esame i cui membri provengono dal mondo della scuola, dall'università, dalla formazione

professionale e dal mondo del lavoro. L'attestazione finale dei corsi (il certificato di specializzazione tecnica superiore rilasciato dalla Regione) ha validità nazionale; le Regioni hanno la possibilità di rilasciare anche un attestato di qualifica professionale di secondo livello.

Le attività per gli adulti sono articolate in funzione degli orari di lavoro degli stessi. Tra le attività di formazione previste ricopre un ruolo importante (30% obbligatorio sul monte ore) lo stage, che può anche svolgersi fuori dall'Italia, nell'ambito dei sistemi di certificazione europei. I docenti devono provenire (per almeno il 50%) dal mondo del lavoro e avere maturato un'esperienza professionale di almeno cinque anni in un determinata area.

Il sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore è dotato di una banca dati ed è sottoposto a monitoraggio e valutazione su scala nazionale. L'intenzione è quella di coprire, con l'Ifts, il 20% dell'istruzione/formazione superiore, oggi pari all'1%, contro il 50% di altri Paesi.

L'attuazione dell'articolo 69 non è esente da problemi: è infatti ancora necessario sviluppare le competenze di tutti gli attori coinvolti, affrontare le questioni di ordine formativo, stimolare la progettazione formativa, dare risposta al tema dei "fabbisogni professionali e formativi", il tutto sostenuto da un ampio programma di informazione e socializzazione.

Oltre alle leggi menzionate, non vanno dimenticati i Programmi Operativi Nazionali (PON), e tra essi quello riguardante la "scuola per lo sviluppo", che si pone, come finalità principale, il legame con il mondo del lavoro, opponendosi alla frattura tra studi "umanistici" e "scientifico-tecnologici".

Nella nuova prospettiva disegnata dal Quadro Comunitario di Sostegno, ad esempio, alcuni ambiti strategici per il Mezzogiorno possono diventare luoghi

innovativi per l'occupazione: ci si riferisce, tra l'altro, alla tutela del territorio, all'agricoltura a basso impatto ambientale, alla gestione dei rifiuti, al turismo, alla riqualificazione urbana, e così via.

Sono da ricordare, infine, i Programmi Operativi Regionali (POR), più radicati nella dimensione locale, e gli strumenti della programmazione negoziata (Contratti d'area, Piani di azione locale, Patti territoriali).

#### **4.4. In sintesi: il sistema formativo integrato**

Il sistema formativo integrato che viene realizzandosi in Italia vede l'integrazione tra offerte provenienti da istruzione, formazione professionale e lavoro, sulla base della pari dignità tra tutti gli attori che partecipano alla costruzione del sistema stesso, e si propone di rispondere ad alcune delle principali esigenze del nostro Paese, dal rilancio socio-culturale all'espansione dell'occupazione.

Indispensabile al funzionamento della struttura è la flessibilità dei percorsi formativi, per l'ottenimento di crediti riconosciuti ad ampio ventaglio (dalla scuola alle imprese).

In sintesi, il sistema ruota attorno a queste caratteristiche:

- obbligo formativo (OF);
- educazione degli adulti (EDA);
- istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS);
- progetti di integrazione per mezzo della flessibilità.

Le scuole, inoltre, possono organizzare percorsi integrati di istruzione e formazione (OFI), con l'obiettivo di agevolare le scelte degli alunni e semplificare i passaggi tra istruzione e formazione professionale; peculiarità

degli OFI sono i patti formativi individuali, il sistema modulare, i crediti, il tutoraggio individuale.

