

Considerazioni sui provvedimenti in materia di Formazione Permanente

Ludovico Albert, Provincia di Torino

Certo, nei diversi documenti e Memorandum dell'Unione Europea la Formazione Permanente ha un'identità ben definita, è descritta in un glossario univoco e si è pienamente affermata come uno dei diritti che oggi caratterizzano la cittadinanza degli individui. Ciò che vediamo nel nostro Paese fa invece pensare a un mosaico sgretolato, in cui tutti fanno tutto, spesso sovrapponendosi gli uni agli altri o, viceversa, lasciando ampi spazi di attività scoperti, un tema sul quale non ci sono obblighi istituzionali per molti dei soggetti che dovrebbero concorrere al sostentamento del sistema, salvo forse nel sistema scolastico per una parte degli adulti più deboli, e le iniziative sono per lo più lasciate all'episodicità legata alla casualità delle passioni (nonché della forza politica) dei molti assessori che si alternano nelle regioni e negli enti locali. Anche sotto la spinta della forte crescita della domanda di formazione in età adulta e della conseguente moltiplicazione delle persone impiegate nel settore, qualcosa però qua e là si sta muovendo.

Nello scorso dicembre una legge ha disposto nella scuola la costituzione dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti e oggi in Conferenza unificata si è aperto il confronto sul decreto che li deve attuare. Nella stessa sede si è inoltre aperta la discussione sul disegno di legge del governo che, per la prima volta nella storia della nostra repubblica, si propone di intervenire per regolamentare alcune norme in materia di apprendimento permanente, in particolare i due temi della certificazione delle competenze e dell'orientamento. Nella scuola il decreto attuativo del comma 632 dell'ultima finanziaria rivisita in profondità i CTP e i serali della scuola superiore. La costituzione dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti ha un primo effetto suscettibile di sviluppi molto interessanti: istituisce per la prima volta un corpo di docenti specializzati sul tema della formazione adulta. È una delle richieste storiche degli insegnanti, delle 150 ore prima, dei Ctp e dei serali poi, la possibilità per loro di non essere considerati unicamente una variabile dipendente e residuale di un collegio docenti e di un consiglio di istituto le cui finalità e i cui interessi restano centrati sulla prima infanzia o sui ragazzi alle prese con la formazione iniziale, o una variabile la cui utilità si misura esclusivamente nel contributo che apporta alla sopravvivenza di molte autonomie scolastiche poste in discussione dal calo demografico o dalla fuga degli iscritti verso il settore dei licei.

Il decreto va verso la stabilizzazione dei docenti, verso la possibilità di sedimentare vocazioni e professionalità, di consolidare i loro percorsi di formazione iniziale e continua. Un sogno realizzato per quei pochi pionieri delle 150 ore oggi ancora presenti nelle nostre scuole. L'altro tema rilevante del decreto è la verticalizzazione dello spettro delle attività possibili. Anche perché non si può non prendere atto dell'obbligo di istruzione innalzato al biennio della scuola secondaria, l'istruzione degli adulti (e quindi l'ambito d'azione del Centro provinciale) comprende per la prima volta il conseguimento di tutti i titoli di studio di competenza della scuola, ivi compreso il diploma di maturità. Anche in questo caso si tratta di una priorità su cui molti insistevano da tempo, una urgenza già presente nel famoso, e mai applicato, Accordo della Conferenza Unificata del marzo del 2000.

Gli organici "tipo" (e questo sarà sicuramente uno dei campi in cui l'inciso "di regola" presente nel testo del decreto consentirà alla fantasia che ci contraddistingue le varietà più imprevedibili, non sempre necessariamente negative) prevedono la presenza di quattro insegnanti di scuola se-

condaria di secondo grado. Si prefigura così, anche senza indicazioni esplicite, il diritto all'esistenza di percorsi destrutturati per il conseguimento della maturità. Un salto notevole se pensiamo agli attuali serali quinquennali, irrigiditi e polverizzati nella frammentazione delle materie che caratterizza i diversi indirizzi della scuola superiore. Saranno possibili percorsi abbreviati e più centrati sulle reali esigenze delle persone, così come peraltro ci ha insegnato l'esperienza dei Polis consolidatasi nelle sperimentazioni di questi anni.

Gli ordinamenti tuttavia non vengono intaccati, sulla scuola superiore molto è lasciato alle sensibilità e alle professionalità dei colleghi docenti che saranno effettivamente responsabili di costruire il piano dell'offerta formativa in relazione alle specifiche esigenze delle persone che vorranno iscriversi ai corsi. I serali esistenti, se lo vorranno, saranno cioè liberi di continuare la loro esistenza tradizionale, di fotocopie della scuola del mattino.

La concorrenza con cui dovranno misurarsi permetterà però importanti confronti e probabilmente contaminazioni produttive, che speriamo possano portare, anche a partire dalle numerose sperimentazioni presenti (dai Sirio, agli Aliforti, ai diplomi on line), ad un'offerta ampia, capace di valorizzare le esperienze dei docenti e le molte professionalità presenti. D'altra parte nella storia della scuola per gli adulti è sempre stato così, il nuovo non ha mai sostituito subito il passato. Molti di noi si ricordano sicuramente per quanti anni sono sopravvissuti i corsi Cracis e i serali triennali della scuola media, anche quando da tempo le 150 ore si erano pienamente affermate. È però una scelta probabilmente obbligata e comprensibile, se si pensa che il sistema scolastico per sua natura ha tempi lunghi di cambiamento, legati più alla diffusione di nuove culture e di nuove domande di formazione che alla emanazione di nuovi decreti e di nuove norme. Per chi ha responsabilità di programmazione territoriale è sicuramente rilevante anche la delimitazione dello spettro delle azioni possibili per i Centri provinciali ai corsi di istruzione, un concetto di istruzione comprensivo delle azioni mirate al consolidamento della conoscenza della lingua italiana per gli immigrati e delle azioni legate all'alfabetizzazione funzionale finalizzata all'acquisizione dei saperi e delle competenze riferiti al conseguimento di titoli didattici.

Vengono così frenate alcune derive verso l'inseguimento di domande di formazione permanente rilevanti, ma non necessariamente prioritarie, o da garantire gratuitamente, diviene nello stesso tempo più chiaro anche il ruolo e lo spazio degli altri soggetti che su tutti i temi della formazione permanente in età adulta hanno titolo e competenze per predisporre i loro cataloghi di attività, dagli operatori accreditati nei sistemi regionali, alle molte associazioni del Terzo settore, alle scuole private di lingue etc.

Restano alcuni, mi pare complessivamente secondari, punti critici: - il rinvio per il conseguimento delle certificazioni alle norme contenute nella ordinanza ministeriale sugli scrutini ed esami, oggi estremamente rigide e poco congruenti con le modalità dell'apprendimento adulto e con la possibilità di capitalizzare quanto viene acquisito nel corso delle esperienze non formali e informali proprie dei percorsi di vita e di lavoro delle persone, ma su questo aspetto torneremo più avanti, - la questione dei 15enni esclusi esplicitamente dal ventaglio dei possibili allievi.

Uno dei tratti positivi e distintivi delle 150 ore prima e oggi dei Ctp è la loro capacità di offrire percorsi differenziati ai drop out della scuola media. Con l'innalzamento dell'obbligo di istruzione al biennio della secondaria di secondo grado i quindicenni non diventano più ammissibili nei Centri. Forse ne guadagna il loro centramento sull'istruzione per adulti, tuttavia nel sistema permane un vero e proprio baco: i 15enni bocciati due volte nella terza media sono rifiutati dalla scuola del mattino. Dove li mandiamo? In molte situazioni i Ctp permettevano fino a oggi la predisposizione di progetti congiunti per questi ragazzi nel sistema della formazione professionale iniziale, a patto che nello stesso tempo si impegnassero per l'acquisizione della licenza media.

Nelle grandi città, ma anche in molte altre situazioni, non si tratta di casi limite ma di numeri significativi di ragazzi e, proprio quando nella finanziaria, si parla della possibilità di fare ricorso a “strutture formative” diverse per la predisposizione dell’offerta formativa nei confronti dei giovani più in difficoltà, si chiude la saracinesca dei Centri e si bloccano le esperienze di integrazione di successo, con le professionalità migliori, che tutti consideriamo un po’ come i nostri fiori all’occhiello, - la timidezza nel riconoscere il ruolo delle regioni e degli enti locali nella definizione delle priorità su cui i Centri dovranno centrare le loro attività. A chi spetta, nelle normali situazioni di penuria delle risorse, di sovrabbondanza della domanda (soprattutto di quella che fa più fatica a divenire esplicita) la responsabilità della scelta se occuparsi principalmente dei giovani-adulti drop out e degli stranieri o degli adulti lavoratori interessati al conseguimento della maturità? In molti casi le logiche interne dei collegi docenti non permettono piena congruenza con le priorità indicate nei piani di sviluppo territoriale, di cui sono responsabili gli enti locali, che delle loro scelte in ogni caso agli elettori debbono rendere conto. È naturale che l’autonomia della nuova istituzione scolastica (il/i Centro/i provinciale/i) sia assoluta sul come predisporre i percorsi formativi. Nella scelta dei target prioritari, la questione è sicuramente più complessa. Non averla voluta prendere in considerazione espone le diverse situazioni al rischio di conflitti e incomprensioni e alla costruzione di relazioni territoriali fondate più sulla casualità della buona volontà, che sulla esplicita responsabilità delle istituzioni. Al di là della regolamentazione e della messa a punto dei percorsi di istruzione, di quanto oggi ha a che fare con le risorse e le competenze soprattutto del Ministero della pubblica istruzione, il governo si è poi impegnato col disegno di legge “norme in materia di apprendimento permanente”.

Ci si aspettava un disegno di legge che prendesse le mosse dal riconoscimento del diritto individuale all’apprendimento lungo tutto il corso della vita e che stanziasse finalmente delle risorse finanziarie specificamente dedicate. Non è così, i vincoli posti dal ministro del tesoro sono noti a tutti, e in alcune sue parti il disegno di legge, come quelle legate ai congedi e ai permessi per la formazione, lascia piuttosto perplessi. Tuttavia, l’Unione delle Province Italiane in conferenza unificata ha scelto di esprimere un parere sostanzialmente favorevole.

Il perno del disegno di legge, più che nell’istituzione del sistema di formazione permanente, risiede infatti nella predisposizione di due strumenti, oggi sostanzialmente assenti, che vanno considerati premesse indispensabili per la sua organizzazione, e più in generale per dotare di senso il compito della programmazione territoriale delle azioni di formazione e di istruzione: la certificazione delle competenze e il sistema nazionale per l’orientamento professionale. È troppo tempo che in modo sostanzialmente inconcludente i molti attori che ritengono di avere competenza sul tema del riconoscimento e della convalida degli apprendimenti acquisiti nei contesti non formali e informali studiano in modo poco concludente la questione. Le organizzazioni sindacali scontano una tradizionale sottovalutazione della questione formazione, per cui nella conclusione delle trattative relative ai contratti essa viene spesso sacrificata sull’altare delle questioni più rilevanti dell’inquadramento e soprattutto del salario. Le organizzazioni datoriali temono che le certificazioni formali degli apprendimenti acquisiti sul lavoro e fuori da esso possano determinare conseguenze perniciose sul controllo della gestione delle carriere. Le Regioni faticano a uscire dai loro splendidi isolamenti e a costruire linguaggi comuni, impegnano spesso risorse ingenti per elaborare sistemi propri, legati però solamente al sistema della formazione professionale.

Dopo anni di progetti interregionali esse non riescono a fare sostanziali passi in avanti verso la elaborazione di un modello condiviso tra le diverse filiere dei sistemi formativi e valido almeno per tutto il territorio nazionale. Nei fatti poi, con il consolidamento dell’autonomia delle istituzioni scolastiche, la realtà si è ulteriormente complicata con comportamenti differenziati tra le singo-

le scuole, spesso legati nella disponibilità dei riconoscimenti degli apprendimenti acquisiti nelle altre filiere della formazione più a esigenze di mantenimento degli organici che al consolidamento di modalità e principi studiati per rispondere alle specifiche esigenze delle persone che si propongono il rientro nei loro percorsi. Anche le Università gelose ciascuna della propria autonomia timidamente si stanno affacciando sul nuovo terreno della formazione continua e quindi dei riconoscimenti degli apprendimenti non formali e informali, anch'esse però affidano ciascuna al proprio Senato accademico l'elaborazione di un proprio sistema di valutazione dei crediti formativi. È sufficiente ascoltare alla radio le pubblicità delle società come il Cepu specializzate nel sostegno agli studenti universitari per rimanere stupiti delle possibilità strabilianti offerte da alcuni atenei, a fronte di rigidità insormontabili presenti nella maggior parte delle altre situazioni. In sostanza una babele di dialetti spesso nati per esigenze o progettazioni contingenti e localistiche, spesso privi di alcun riferimento teorico, che non garantiscono reciprocità di riconoscimento tra i diversi sistemi, in molti casi neppure all'interno di ciascuno di essi, né tantomeno la possibilità di accumulare quanto viene riconosciuto in una regione nei percorsi proposti in altre realtà territoriali.

La scelta di un'iniziativa nazionale che, nel rispetto delle funzioni dei diversi attori, impegni i sistemi dell'istruzione scolastica e dell'istruzione universitaria ai fini del rientro nelle loro filiere a individuare procedure e criteri per la convalida degli apprendimenti realizzati nei contesti non formali e informali è allora un passo avanti straordinario e di grande civiltà, che potrebbe peraltro permettere di evitare consistenti sprechi di risorse umane, le persone che oggi vedono negato un loro diritto individuale, nonché di risorse economiche, se si pensa agli ingenti costi sostenuti in questi anni da molte delle nostre regioni. Non possiamo sicuramente dimenticare che le persone, quando parliamo di riconoscimenti delle competenze, sono interessate più che alla compilazione dei mitici libretti formativi (e quelli oggi in uso nelle regioni più efficienti sono sicuramente poco presentabili sia agli allievi, sia a eventuali datori di lavoro), soprattutto alla possibilità di rientrare nei sistemi formativi formali per riprendere i percorsi che non hanno potuto intraprendere in precedenza o che hanno dovuto abbandonare: le scuole secondarie superiori e le università.

Ben venga, quindi, un'assunzione di responsabilità da parte dei ministeri competenti, tanto più se essa è collegata anche, seppure in modo indiretto, al decreto di cui abbiamo trattato in precedenza sui Centri provinciali. Solo l'individuazione di una norma che si proponga la convalida di questo tipo di apprendimenti può infatti consentire di uscire dalle secche imposte dalla rigida circolare scrutini ed esami del Ministero dell'istruzione. I percorsi che saranno infatti proposti dai Centri nel segmento tra la licenza della scuola media e la maturità, in assenza di riforme degli ordinamenti, sono infatti anch'essi per definizione non formali in quanto non prevedono la frequenza a tutte le materie proposte dalle scuole secondarie di secondo grado e in ogni caso non prevedono per i diversi insegnamenti le stesse durate delle scuole del mattino. Ma allora che senso avrebbe proporre da parte della scuola (e i Centri provinciali appunto sono scuole) percorsi per adulti nel segmento della secondaria di secondo grado, se al loro termine gli allievi dovessero continuare a essere valutati esattamente come i candidati privatisti agli esami di idoneità? Una nascita dei Centri che non possa garantire certezze di certificazioni pone fin da subito un problema non irrilevante di trasparenza dell'offerta. Quale patto formativo può essere infatti stipulato tra gli insegnanti e gli allievi? Che, se frequentano con profitto, saranno candidati ad un esame? Un po' poco per un'offerta di istruzione.

Vista da questo punto di vista la delega al governo riveste allora un'urgenza relevantissima anche solo all'interno della filiera formativa del sistema scolastico. Se prendiamo in considerazione le molte proposte che oggi le Università offrono alla popolazione adulta nel segmento dell'alta formazione vediamo che anche lì le questioni del riconoscimento delle competenze acquisite altrove

e della spendibilità del percorso frequentato con successo, non si pongono in modi poi molto diversi. Il Ministero dell'Università sollecita gli atenei ad agire per la costituzione di Centri di Apprendimento Permanente (CAP) per le "lifelong e lifewide learning", in molte regioni si stanno siglando anche su questi terreni significativi (anche per volume delle risorse impegnate) accordi di programma, ma anche qui ogni Senato accademico nella sua autonomia sta procedendo a individuare le forme per il riconoscimento dei CFU, con attribuzioni significativamente differenziate ai valori degli apprendimenti non formali e informali e molte difficoltà nel loro trasporto nei passaggi ad altri atenei. Un localismo che in tempi di globalizzazione è francamente poco sostenibile. Nello stesso disegno di legge il tema dell'orientamento è affrontato prima di tutto sul piano che, nel linguaggio della Costituzione, viene chiamato dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni): si prevede che il Presidente del Consiglio, con proprio decreto, determini "gli standard minimi delle prestazioni"... "che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". È vero che non vengono qui stanziati nuove risorse, ma si afferma, ed è un passo in avanti straordinario, che l'orientamento professionale è un diritto lungo tutto il corso della vita. E poi, l'assenza di risorse dedicate è qui relativamente secondario, dal momento che il problema principale è il coordinamento delle azioni. Oggi su questo tema agiscono infatti piani del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dell'Università e del Ministero del lavoro, oltre a quelli che tutte le regioni predispongono e finanziano nell'ambito dei Programmi operativi regionali del Fondo sociale in cui sono previste la destinazione specifica di altre, talvolta cospicue, risorse.

Il consolidamento dei Centri per l'impiego non è sufficiente per ricomporre a livello territoriale le politiche e le risorse. Là dove essi sono riusciti a svilupparsi (e parliamo ormai di una realtà diffusa), salvo alcune lodevoli eccezioni, presidiano le transizioni al lavoro e tra i lavori, faticano molto di più a presidiare e sostenere le esigenze di sviluppo delle conoscenze e delle professionalità. Anche le reti di collegamento tra i Centri per l'impiego e le scuole superiori e le Università sono ancora buone prassi limitate a casi isolati. È allora indispensabile che, a partire dal coordinamento delle numerose fonti di finanziamento presenti, si creino le condizioni per la presenza di un sistema nazionale di orientamento che permetta l'accompagnamento e la presa in carico delle persone, capace di agire anche sulle scelte relative ai loro percorsi di formazione.

Un sistema peraltro non limitato solamente alle situazioni delle persone più in difficoltà, a coloro che sono impegnati nelle transizioni al lavoro, ma che affermi appunto il diritto alla fruizione di servizi di orientamento lungo tutto l'arco della vita per tutti e garantisca terzietà rispetto al bombardamento delle offerte e trasparenza nell'incontro tra domanda e offerta di formazione. Certo, nel disegno di legge le misure legate ai congedi per la formazione sembrano piuttosto deboli, ma soprattutto hanno probabilmente di più a che fare con le relazioni tra le parti sociali, ed è piuttosto difficile che esse consentano la limitazione delle loro competenze senza adeguati spazi alla contrattazione collettiva. Ma soprattutto perché il sistema della formazione permanente sia pienamente affermato i passi da compiere sono ancora molti.

L'approvazione di questo disegno di legge permetterebbe però l'uscita dalla palude in cui dopo l'Accordo del marzo del duemila le istituzioni si sono ritrovate, una palude fatta di non chiarezza di competenze, ma soprattutto di assenza dei due strumenti di lavoro principali per coloro che nei territori hanno a cuore la predisposizione di un sistema di formazione permanente: la certificazione delle competenze ovunque e comunque acquisite con l'annessa possibilità della loro cumulabilità e la presenza di un sistema di orientamento terzo, strutturato e specializzato per la formazione lungo tutto l'arco della vita