

# Il percorso della sfida educativa Un proposta di discussione

*di Angelo Vitale*

Come diversi anni or sono la sfida economica tra America e Giappone fu vinta su chi puntò sulla formazione, oggi la sfida al mercato (anche del lavoro) interessata a numerosi cambiamenti una risposta risolutiva deve venire dai sistemi di istruzione e formazione. Quest'ultimo in sintesi il concetto espresso da Barack Obama, Presidente degli Stati Uniti d'America (ripreso in *Boll. Adapt*, 2009, n. 25).

All'inaugurazione dell'anno scolastico italiano, il 24 settembre 2009, il Presidente della Repubblica ha ricordato come «Dalla crisi l'Italia deve uscire migliore di come vi è entrata, bisogna quindi guardare alle risorse – soprattutto intellettuali e politiche – su cui far leva per superare le ragioni di debolezza strutturale del nostro sistema economico e sociale, per renderne possibile una crescita più sostenuta che negli ultimi dieci anni». Ancora ha ricordato come «La buona istruzione serve agli individui per lavorare con successo, e rendere quindi più ricchi se stessi e il proprio paese, e serve anche a vivere con intelligenza, a realizzare se stessi».

Ancor prima l'Enciclica *Caritas in Veritate* di Benedetto XVI al n. 61 afferma che «Una solidarietà più ampia a livello internazionale si esprime innanzitutto nel continuare a promuovere, anche in condizioni di crisi economica», un maggiore accesso all'educazione, «la quale, d'altro canto, è condizione essenziale per l'efficacia della stessa coopera-

zione internazionale. Con il termine “educazione” non ci si riferisce solo all'istruzione o alla formazione al lavoro, entrambe cause importanti di sviluppo, ma alla formazione completa della persona. A questo proposito va sottolineato un aspetto problematico: per educare bisogna sapere chi è la persona umana, conoscerne la natura. L'affermarsi di una visione relativistica di tale natura pone seri problemi all'educazione, soprattutto all'educazione morale, pregiudicandone l'estensione a livello universale. Cedendo ad un simile relativismo, si diventa tutti più poveri, con conseguenze negative anche sull'efficacia dell'aiuto alle popolazioni più bisognose, le quali non hanno solo necessità di mezzi economici o tecnici, ma anche di vie e di mezzi pedagogici che assecondino le persone nella loro piena realizzazione umana».

Cogliere quindi quale “opportunità” lo stato di crisi che attraversano i mercati e i sistemi (regionali) dell'istruzione e della formazione professionale per restituire, al termine del periodo che si attraversa – secondo le stime fine 2010-2011 –, un sistema, appunto, di istruzione e di formazione professionale adeguato.

Un'indicazione in questa direzione si eleva da più voci.

A dicembre 2008 la Commissione delle Comunità Europee, esitando la COM(2008)865 introduceva il quadro strategico aggiornato per la cooperazione

europea nel settore dell'istruzione e della formazione (in *www.adapt.it*, Osservatorio *Istruzione, formazione, lavoro*) con un'asserzione: «Il rafforzamento dei livelli di competenza grazie al miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione costituisce uno dei pilastri della strategia adottata a livello europeo per rispondere alle sfide del futuro».

Nel corpo della comunicazione si affermavano alcuni concetti significativi concludendo tra l'altro che uno degli indicatori di riferimento risiede nella circostanza secondo la quale la «Commissione intende proporre di esplorare lo sviluppo di un nuovo criterio di riferimento vertente sulla partecipazione delle persone al mercato del lavoro in funzione del loro livello di studi. Il successo nel mercato del lavoro è fortemente collegato al livello di studi e, come viene chiarito nella comunicazione della Commissione "Nuove competenze per nuovi lavori" [in *Boll. Adapt*, 2009, n. 1], ciò sarà sempre più vero in futuro. Tutto ciò ha lo scopo di rafforzare il contributo dei sistemi d'istruzione e di formazione al programma di Lisbona».

L'exkursus della Commissione transita su alcune significative asserzioni:

- che già nelle conclusioni del Consiglio europeo del marzo 2008, punto 15, veniva «chiesto agli Stati membri di agire concretamente per ridurre sostanzialmente il numero di persone con scarse capacità di lettura e gli abbandoni scolastici, migliorando il livello delle qualifiche degli alunni provenienti da ambienti migratori o da gruppi svantaggiati, incentivando gli adulti ad utilizzare tutte le possibilità di insegnamento e di formazione e agevolando ulteriormente la mobilità geografica e professionale»;
- guardando al Quadro europeo delle qualifiche (EQF) di «porre di nuovo al centro delle preoccupazioni i risultati dell'insegnamento (ciò che un discente sa, comprende ed è capace di realizzare piuttosto che il processo d'istruzione e di formazione in quanto tale)». Ricordando in proposito che «la qualità degli insegnanti, dei formatori e dell'insieme del personale nel settore dell'istruzione è l'elemento determinare all'interno del sistema scolastico per garantire i buoni risultati degli studenti» (la Comunicazione in proposito rappresenta che «Nei prossimi quindici anni, circa due milioni di insegnanti che giungono alla fine della loro carriera dovranno essere sostituiti ed è quindi essenziale fare in modo che la professione sia attraente»);

- in materia di *governance* individua come «L'istruzione e la formazione permanenti richiedono un coordinamento e la definizione di priorità in vari settori dell'istruzione e della formazione. Specifiche agende politiche sono state messe a punto per le scuole, l'insegnamento e la formazione professionali, l'insegnamento superiore e l'istruzione e la formazione degli adulti. I lavori di scambio e di attuazione delle politiche nei vari settori devono contribuire alla concretizzazione delle priorità strategiche nel loro insieme». Con «una maggiore partecipazione delle parti interessate, delle parti sociali e della società civile, poiché il loro contributo al dialogo politico e all'attuazione delle varie politiche può essere importante».

Nel documento insomma si ricorda come «I Paesi più lungimiranti guardano [...] al futuro. Si stanno attrezzando per competere nella economia della informazione e della conoscenza investendo sulle persone e sui giovani in particolare. Progettano percorsi di istruzione e formazione di qualità, accessibili a tutti e coerenti con le esigenze del sistema produttivo. Preparano i giovani di oggi a operare sui mercati del lavoro di domani».

Nello stesso giorno veniva esitata la Comunicazione, COM(2008)868, della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi* (in *Boll. Adapt*, 2009, n. 1).

Anche dalla predetta comunicazione si rileva l'attenzione dell'Unione per dare «risalto alla necessità di politiche più efficaci nel campo dell'istruzione e della formazione e di una modernizzazione dei mercati del lavoro ottenuta grazie a politiche di flessicurezza. Essa propone uno sforzo concertato volto ad arrivare a una valutazione globale delle future esigenze in fatto di competenze e di mercato del lavoro, con la partecipazione di Stati membri, imprese private e altre parti interessate».

Il percorso individuato transita, per la Commissione, da regolari informazioni sui cambiamenti del m.d.l. delle quali ne trarrebbero vantaggio «Le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale e locale, le imprese, le parti sociali, gli erogatori di formazione e gli individui» al fine di acquisire «nuove capacità e competenze per sfruttare appieno il potenziale di ripresa».

Ma rileva che «l'efficienza dei sistemi educativi e

di formazione dell'UE è essenziale per evitare lo spreco di risorse umane e finanziarie, per incrementare l'occupabilità e attenuare le disparità» (Comunicazione della Commissione, *Efficienza ed equità nei sistemi europei d'istruzione e formazione*, COM(2006)481 def., 8 settembre 2006) così come risulta necessario «Migliorare le prestazioni relative a monitoraggio, valutazione e previsione nonché l'abbinamento delle capacità professionali ai posti di lavoro» in quanto sono considerati fondamentali «per far fronte sia alle ripercussioni occupazionali della crisi quanto alle prospettive occupazionali a lungo termine della forza lavoro nell'Unione».

Il Consiglio il 12 maggio 2009 affronta il tema offrendoci le conclusioni (2009/C 119/02) su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione il quale individua nell'Obiettivo strategico 2, *Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione*, alcuni elementi operativi: «Sistemi d'istruzione e di formazione di elevata qualità, al tempo stesso efficaci ed equi, sono essenziali per garantire il successo dell'Europa e per potenziare l'occupabilità. La sfida principale consiste nel garantire che ciascuno possa acquisire le competenze fondamentali, sviluppando al tempo stesso, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, l'eccellenza e l'attrattiva che consentiranno all'Europa di conservare un forte ruolo globale. Per raggiungere tale traguardo su una base sostenibile, deve essere prestata maggiore attenzione al miglioramento del livello delle competenze di base come la lettura, la scrittura e il calcolo, rendendo la matematica, le scienze e la tecnologia più allettanti, nonché al rafforzamento delle competenze linguistiche. Nel contempo, sussiste l'esigenza di garantire un insegnamento di qualità elevata, offrire un'istruzione iniziale adeguata agli insegnanti e uno sviluppo professionale continuo agli insegnanti e ai formatori e rendere l'insegnamento una scelta di carriera allettante. È inoltre importante migliorare governance e gestione degli istituti di istruzione e di formazione ed elaborare sistemi efficaci di garanzia della qualità. La qualità elevata sarà raggiunta solo tramite l'uso efficiente e sostenibile delle risorse – sia pubbliche che private, secondo il caso – e la promozione di politiche e prassi fondate su elementi concreti nel settore dell'istruzione e della formazione».

Spostandoci a casa nostra il Ministro Sacconi licenzia a maggio 2009 il *Libro Bianco sul futuro*

*del modello sociale* (in *Boll. Adapt*, 2009, n. 14) che introduce con un'affermazione: «Occorre pertanto ripartire dalle fondamenta e cioè dalla educazione, dalla formazione e dal lavoro che sono i valori di riferimento contenuti nella nostra Carta costituzionale».

Per il Libro Bianco «Piuttosto che concentrarsi sui fattori formali e burocratici dei percorsi formativi (durata, procedure, istituzioni e metodi pedagogici che portano a una qualifica), l'attenzione deve essere diretta alle conoscenze, competenze o abilità che la persona ha acquisito ed è in grado di dimostrare. I sistemi di istruzione e formazione devono adattarsi ai bisogni individuali, rafforzare l'integrazione con il mercato del lavoro, rendere trasparenti e mobili le qualifiche, migliorare il riconoscimento dell'apprendimento non-formale e anche di quello informale. L'accento sulla formazione, in questa nuova ampia accezione, sollecita la consapevolezza che, al cuore delle politiche per la occupabilità sia necessario sviluppare ampi sistemi integrati di qualifiche, che non comprendano solo quelle legate ai percorsi formali e ai titoli di studio, ma siano anzi sempre più in sintonia con i sistemi di inquadramento professionale e le mansioni contemplate dai contratti collettivi».

Indispensabile in questo quadro diviene, quindi, «la valenza educativa e formativa del lavoro – di tutte le esperienze di lavoro – che si esalta attraverso una integrazione sostanziale tra i sistemi educativi e formativi e il mercato del lavoro valorizzando modelli di apprendimento in assetto lavorativo (come il contratto di apprendistato) che possono consentire non soltanto la professionalizzazione (l'apprendimento di un mestiere), ma anche la acquisizione di titoli di studio di livello secondario o terziario compresi i dottorati di ricerca».

E come il Libro Bianco, il quale avverte, però, che gli «investimenti nella formazione iniziale e continua» risultano «di dubbia efficacia» prima ancora il *Libro Verde sul futuro del modello sociale. Documento per la consultazione pubblica 25 luglio 2008* (in [www.csmb.unimore.it](http://www.csmb.unimore.it), Indice A-Z, voce *Welfare*) poneva alcuni interrogativi:

«Perché le politiche di Welfare to Work, e della formazione in particolare, stentano a decollare in Italia?»

Cosa impedisce di rendere effettivo il sistema di formazione? Perché la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato? Riscoprire la vocazione formativa dell'impresa può

essere la risposta giusta e meno costosa rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese?».

Proprio il giorno prima dell'inaugurazione dell'anno scolastico alla presenza del Presidente Napolitano veniva consegnato il documento dei Ministri Sacconi e Gelmini: *Italia 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro* (in [www.adapt.it](http://www.adapt.it)).

Punto centrale su cui si sviluppa il documento sta proprio nella responsabilità individuale dei giovani, dei lavoratori della individuazione del percorso di istruzione e formazione «in grado di guidare e non di subire le dinamiche di un sistema produttivo che cambia in continuazione». Percorso per il quale gli erogatori devono integrarsi in uno con il mondo del lavoro, delle imprese. Erogatori che si devono rinnovare per superare «una concezione vecchia, ma assai radicata, dei modelli educativi di istruzione e di formazione» e per progettare «percorsi di istruzione e formazione di qualità, accessibili a tutti e coerenti con le esigenze del sistema produttivo, adattandosi ai bisogni individuali predisponendo piani di studio personalizzati, rafforzare l'integrazione con il mercato del lavoro, rendere trasparenti e mobili le qualifiche». E qui risulta dominante l'attrarre all'istruzione e alla formazione per superare «gli attuali alti livelli di dispersione scolastica e universitaria che, in un contesto demografico declinante, non possiamo più permetterci di tollerare».

Altro punto di osservazione risiede nella interazione/integrazione dei sistemi educativi per gestire «La preoccupazione [...] nei rapporti che devono intercorrere tra percorsi di istruzione tecnica quinquennale, di istruzione professionale statale altrettanto quinquennale e di istruzione e formazione professionale regionale previsti ormai, in alcune Regioni, e distribuiti in una durata tra i tre e i sette anni».

Ma il documento avverte che «Senza questa accorta integrazione/distinzione dei percorsi della istruzione tecnica e della istruzione e formazione professionale, d'altra parte, la scommessa di una formazione professionale non universitaria post secondaria risulterebbe del tutto pregiudicata e un settore formativo che esiste in tutti i paesi del mondo non potrebbe mai vedere la luce e irrobustirsi come merita al servizio dei ragazzi e del Paese».

Le parti sociali ne sono consapevoli.

La Cisl individua che «Una delle cause delle difficoltà nell'inserimento lavorativo delle giovani generazioni sta nell'inadeguatezza della preparazione offerta dai sistemi di istruzione e formazione rispetto alle richieste di professionalità del mercato. La formazione è l'effettivo contrappeso che consente al sistema di sostenere le dosi di flessibilità necessarie, la strada maestra è quella di un massiccio investimento per adeguare a standard di qualità più elevati il sistema di offerta di istruzione e formazione e i relativi output, in linea con gli obiettivi dell'agenda di Lisbona attesi per il 2010» (si veda Cisl, Dipartimento politiche attive del lavoro e delle politiche del mezzogiorno e dello sviluppo territoriale, *Per un mercato del lavoro inclusivo*, in *Boll. Adapt*, 2009, n. 15).

La Cgil indica come proposte «l'innalzamento della qualità del sistema dell'istruzione, della formazione, della Università; l'ampliamento e la diversificazione dell'offerta per poter fornire proposte educative e formative adeguate ai bisogni degli individui; rendere il sistema scolastico e formativo più attraente, agendo anche sulle infrastrutture, sulla strumentazione didattica, sui servizi aggiuntivi» (D. Pantaleo, Segretario Generale FLC Cgil alla manifestazione *Giovani: il futuro del Mezzogiorno. Istruzione e formazione per uscire dalla crisi*, Palermo 18 marzo 2009).

Confindustria ricorda come «Sia la Commissione Europea sia l'OCSE [...] raccomandano il potenziamento della formazione e l'innalzamento dell'età pensionabile per limitare la diminuzione del capitale umano» al fine di «evitare che la disoccupazione ciclica si trasformi in strutturale e incida negativamente sulla crescita potenziale» per cui come «dicono gli esperti internazionali, sono cruciali riforme che stimolino la partecipazione al lavoro, facilitino le transizioni da un impiego all'altro e limitino le rigidità dei salari». Individua poi «il miglioramento degli ammortizzatori sociali calibrati al workfare, cioè politiche attive che fanno perno in primo luogo sulla formazione in modo da evitare il depauperamento del capitale umano e facilitano la riallocazione del lavoro tra settori e imprese. Anche il nuovo modello di contrattazione aiuta a introdurre maggiore flessibilità, alleviando le rigidità del sistema centralizzato di fissazione delle retribuzioni» (Centro Studi Confindustria, *Scenari economici*, 2009, n. 6).

Al pari del Libro Bianco che individuava come

«Fondamentale è altresì la collaborazione tra le parti sociali nella azienda e nei territori ove le imprese sono diffuse, nel presupposto che il loro incontro dia luogo a soluzioni concretamente utili al di là della prescrizione formale, come nel caso della qualità delle attività di formazione», il Piano di azione indica che le azioni di intervento abbiano «una visione integrata e con il concorso di tutti gli attori coinvolti, affidando il compito di impulso, coordinamento e monitoraggio a una “cabina di pilotaggio” condivisa». Ciò, come indica in altra parte lo stesso Piano di azione, «non potrà non passare da una maggiore valorizzazione della componente della formazione aziendale e dal maggiore coinvolgimento delle parti sociali e della bilateralità».

E allora?

Occorrerebbe in primo luogo riprendere il Patto formativo locale (PFL) quale «strumento di programmazione finalizzato a rafforzare la qualità dell’offerta formativa» in quanto capace «di percepire e analizzare i reali bisogni dei protagonisti dello sviluppo di un determinato territorio, settore produttivo, filiera o distretto». Il PFL, in funzione di sede aggregante di «bisogni, progettazione, erogazione e valutazione dell’impatto dell’azione formativa rispetto alle dinamiche di sviluppo territoriale e ai programmi industriali per rispondere ai fabbisogni dei protagonisti dello sviluppo» al quale concorrono gli erogatori dell’istruzione e della formazione professionale, le Università presenti nel territorio, le Associazioni datoriali e sindacale, il/i soggetto/i responsabile/i della programmazione negoziata e/o degli strumenti di sviluppo locale, enti bilaterali, gli enti locali.

Nel PFL deve trovare spazio l’analisi dei bisogni del «territorio, settore produttivo, filiera o distretto» cui è riferimento nonché quanto necessario per «incidere sia sulla concreta applicazione del sapere in un dato contesto organizzativo sia sulle modalità di inserimento ambientale nei processi di produzione di beni o servizi». Partendo dalla individuazione dei profili professionali occupabili nel brevissimo/breve periodo. Per poi transitare sui contenuti che si intendono assegnare ad ogni profilo/mansione, con riferimento al Quadro europeo delle qualifiche (EQF) e/o ai profili individuati nei percorsi sperimentali triennali di istruzione/formazione professionale.

PFL presieduto da una “cabina di pilotaggio” *condivisa* dal quale si dipartono prima le azioni formo-

orientative e, quindi, le azioni di istruzione e formazione professionale. Sistemi questi che autoregolano la «transizione tra i vari gradi e ordini dei percorsi educativi di istruzione e di formazione» affrontando le modalità per contrastare i «rilevanti fenomeni di abbandono e dispersione».

I contenuti («sapere inteso come complesso di conoscenze culturali e tecniche per lo svolgimento di una determinata attività lavorativa») dei percorsi devono porsi «al di là della trasmissione tradizionale del sapere» non puntando tanto sulle «procedure» ma quanto «ai risultati e, prima ancora, al destinatario». Nella operatività «piuttosto che concentrarsi unicamente sui fattori formali e burocratici dei percorsi formativi (durata, procedure, sedi fisiche), l’attenzione deve essere diretta alle conoscenze, abilità e competenze che la persona ha acquisito ed è in grado di dimostrare. Ciò potrà generare altresì un sistema di formazione continua davvero efficace, aumentandone i benefici per i lavoratori e per le imprese».

Occorre, poi, omogeneizzare le regole operative tra il sistema *statale* e quello *regionale* e ciò in quanto se i due sistemi devono concorrere per i medesimi obiettivi e per il medesimo destinatario non possono che muoversi, oltre che con pari dignità, nel medesimo (quanto più semplificato per guardare non alla forma ma ai risultati) contesto normativo e amministrativo, partendo dai docenti/formatori. Ciò si comprende è difficoltoso, ma non impossibile, per via delle funzioni regionali, costituzionalmente loro riservate.

Regioni che, supportate dalla “cabina di pilotaggio”, assumano funzioni di coordinamento guardando al territorio regionale, nazionale, europeo e mondiale e che agevolino, in un sistema educativo e formativo condiviso, l’*apprendistato* nelle diverse articolazioni della Legge Biagi.

*Angelo Vitale*

Direttore Enaip Caltanissetta  
Consulente del lavoro