

## Istruzione tecnica, istruzione professionale, formazione professionale tra Costituzione del 1948, revisione del Titolo V nel 2001 e prospettive future

GIUSEPPE BERTAGNA<sup>1</sup>

*Non è vero che "nomina nuda tenemus". Dietro i nomi stanno cose e realtà ben diverse. Lo si vede in modo evidente analizzando sul piano storico, giuridico-costituzionale, pedagogico ed ordinamentale, le seguenti espressioni d'uso comune: "istruzione tecnico-professionale", "istruzione tecnica", "istruzione professionale", "istruzione artigiana e professionale", "formazione professionale", "istruzione e formazione professionale". Bisogna allora sforzarsi di chiamare le cose con il loro nome, senza ambiguità ed approssimazioni. Già questa chiarezza, se fosse condivisa e intersoggettiva, sarebbe un'importante riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione ed una piccola ma significativa rivoluzione culturale.*

"I limiti del mio linguaggio significano i limiti del mio mondo"<sup>2</sup>. Per questo bisogna avere molto rispetto delle parole. "Incorporate" (*embodied*) in un tempo e in un luogo, infatti, ha insegnato Searle, non diventano ed esprimono soltanto significati. Non fondano soltanto una semantica culturale da ricostruire filologicamente e da comprendere. Per cui si capisce l'ossessione scolastica dell'*explicatio terminorum* prima di ogni disputa. Fattesi organizzazione o istituzione, costituiscono anche il motore stesso delle azioni umane, personali e sociali. Fondano, perciò, anche una pragmatica storica e sociale. Per questo, possiamo seguire Vico, quando ricordava che "natura di cose altro non è che nascita di esse in certi tempi e con certe

<sup>1</sup> Direttore del Centro di Ateneo per la Qualità dell'Insegnamento e dell'Apprendimento dell'Università di Bergamo.

<sup>2</sup> L. WITTGENSTEIN, *Tractatus logico-philosophicus e Quaderni 1914-1916* (1921), tr. it., Einaudi, Torino 1998 (n.e. sempre a cura di A.G. Conte), p. 88 (punto 5.6).

guise”<sup>3</sup>. Ricostruire, infatti, dove, come e perché si sono affermate, concettualmente e/o nell’uso comune e giuridico, espressioni come “istruzione tecnica”, “istruzione professionale”, “istruzione tecnico-professionale”, “istruzione artigiana e professionale”, “formazione ed elevazione professionale”, “istruzione e formazione professionale” significa anche ricostruire la storia della nostra “politica scolastica” e delle azioni culturali, sociali e amministrative di cui si è a volta a volta sostanziata.

### **L’istruzione tecnica: dalla legge Casati (1859) alla Repubblica**

Di “istruzione tecnica” parla la legge 13 novembre 1859, n. 3725. Il Titolo IV, Capo I, Art. 272 dispone che “l’istruzione tecnica ha per fine di dare ai giovani che intendono dedicarsi a determinate carriere del pubblico servizio, alle industrie, ai commerci ed alla condotta delle cose agrarie, la conveniente coltura generale e speciale”. I successivi articoli la distinguono nel grado inferiore (scuola tecnica triennale) e nel grado superiore (istituto tecnico quadriennale).

Essa costituiva il prolungamento della “scuola elementare”, dal 1861 quadriennale, l’unica scuola davvero per il popolo, pensata per tutti, indipendentemente dalle classi sociali e dal lignaggio. In questo senso, soprattutto nel suo grado inferiore triennale, l’istruzione tecnica era ritenuta il completamento più naturale degli studi per i migliori allievi della scuola elementare che non appartenessero alle classi privilegiate e che, al contempo, non fossero delle classi sociali più povere (che notoriamente non proseguivano gli studi, ma che, nella migliore delle ipotesi, per decenni ancora, si fermeranno al primo grado triennale della scuola elementare).

Per i figli delle classi sociali privilegiate destinati a diventare classe dirigente e a frequentare l’università, la riforma Casati aveva previsto, del resto, come sappiamo, da tradizione, la frequenza del ginnasio liceo, l’unica scuola che la legge stessa definiva “secondaria”, cioè, allo stesso tempo, intermedia per l’accesso all’istruzione superiore (università) e caratterizzata da una rilettura critica dei contenuti più qualificanti dell’istruzione elementare.

La legge Casati fondeva, per l’istituzione dell’istruzione tecnica, la tradizione lombardo-austriaca-tedesca che prevedeva un forte e diretto intervento dello Stato nella costituzione delle relative scuole con quella franco-belga che valorizzava, invece, in proposito, molto di più l’iniziativa istituzionale privata (filantropica e/o social-territoriale).

La scelta di mantenere al centro il “governo” delle scuole dell’istruzione tecnica e di finanziarne la istituzione per una quota parte, ma di riservare alla periferia la “gestione diretta”, coinvolgendo in essa anche gli attori so-

<sup>3</sup> G.B. Vico, *Scienza nuova* (1725), libro I, sez. II, XIV, n. 147. Sullo stesso tema, cfr. anche libro I, sez. IV, n. 346

ciali pubblici e privati (dai comuni e dalle province alle camere di commercio, dalle associazioni imprenditoriali agli enti morali e alle industrie private) permise comunque di radicare quest'istruzione nelle diverse zone del paese, di attribuirle i tipici segni di ogni *genius loci* e, soprattutto, di collegarla con l'evoluzione della domanda formativa del mercato del lavoro.

Nel 1861, anche per i collegamenti che questo tipo di istruzione, soprattutto nel suo grado inferiore, aveva con l'istruzione professionale per artigiani, operatori dell'agricoltura e della nascente piccola industria, essa passò alle dipendenze del ministero dell'agricoltura, industria e commercio. In questo senso fu inserita nel complesso di ciò che fu chiamata "istruzione tecnico-professionale". Fu questo ministero, nel 1876, del resto, a riordinare l'istruzione tecnica in fisico-matematica, agronomica, agrimensura, industriale, commercio-ragioneria e a inserirla in maniera ancora più organica nel settore dell'"istruzione tecnico-professionale".

Nel 1878, tuttavia, l'istruzione tecnica tornò alla PI, mentre quella professionale rimase al Maic. I due ministeri ebbero sempre, comunque, competenze in parte sovrapposte e, quindi, tra loro un'interlocuzione significativa.

Con la riforma Gentile, e senza entusiasmo da parte del Gentile stesso, solo due tipologie di istruzione tecnica rimasero allo Stato, precisamente quella per agrimensura e quella per il commercio e la ragioneria. Ambedue vennero potenziate e organizzate sulla formula quattro anni di corso inferiore e altrettanti di corso superiore. Nel corso inferiore, tuttavia, Gentile, proprio per marcare l'assunzione dei due indirizzi dell'istruzione tecnica nella scuola secondaria vera e propria, introdusse l'insegnamento del latino. Tutte le altre tipologie di istruzione tecnica furono, invece, attribuite al Maic.

Da notare che questo prolungamento degli anni di formazione previsti per l'istruzione tecnica inferiore e superiore (da sette anni ad otto) fu ulteriormente accresciuto dal fatto di aver reso la scuola elementare quinquennale: per la prima volta dalla riforma Casati, infatti, si accedeva al corso inferiore degli istituti tecnici (o al ginnasio inferiore) non più dopo la quarta classe della scuola elementare (che, dalla legge 8 luglio 1904, n. 407 del ministro Orlando, proseguiva, ma solo per il popolo, nel biennio del cosiddetto corso chiamato appunto popolare), ma dopo la quinta.

Dal 1927 in avanti, però, il fascismo cominciò non solo il processo di assunzione al ministero dell'educazione nazionale (nuova denominazione del MPI) di tutta l'istruzione tecnica, ma dispose anche quello della progressiva statalizzazione di queste scuole sia per il loro "governo nazionale" sia per la loro "gestione locale".

Ambedue i processi, tuttavia, raggiungeranno la loro acme con la Repubblica, dopo il fallimento della riforma Gonella e la svolta ministerialista impressa alla politica scolastica repubblicana negli anni cinquanta del novecento, quando la pubblica istruzione si è avviata a diventare il più grande "ufficio amministrativo" del mondo.

## **L'istruzione professionale (o istruzione tecnico-professionale) dal 1861 alla Repubblica**

Questa qualificazione dell'istruzione non appare nella riforma Casati. Appare, invece, nel decreto 28 gennaio 1861, n. 347 che la affidò alle cure dell'appena costituito Maic (ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio). Si può dire che costituisca lo sviluppo di quelle iniziative formative storicamente legate all'esercizio delle professioni, diffuse sull'intero territorio nazionale, e che, per esempio, in Lombardia, furono emblematicamente rappresentate dalla milanese Società d'Incoraggiamento d'Arti e Mestieri (fondata nel 1839) e dall'analoga Società industriale bergamasca (fondata nel 1847).

Non a caso la legge 30 giugno 1878, n. 4449 che revisionò e rafforzò l'istruzione tecnica della Casati impiega per la prima volta la locuzione "istruzione tecnico-professionale"<sup>4</sup>. Le circolari Cairoli del 7 ottobre 1879 e del ministro Miceli del 28 gennaio 1880 che ne seguirono diedero, del resto, un forte impulso a questo settore tecnico-professionale.

Lo diedero sempre con la formula "governo nazionale del sistema nel suo complesso" e "gestione locale delle istituzioni" (bilancio, programmi di insegnamento, regolamento di istituto, reclutamento e organizzazione dei docenti restavano di competenza delle singole istituzioni scolastiche), con successivo controllo statale degli atti.

Lo Stato, inoltre, secondo la linea franco-belga presente anche nella legge Casati, volta a combinare intervento statale e iniziative locali sussidiarie, finanziava i due quinti delle spese sostenute dai comuni, dalle province, da enti e privati per l'attivazione delle varie scuole tecnico-professionali.

A livello organizzativo e didattico, si discusse molto, in quegli anni, anche sulla maggiore o minore preferibilità dei cosiddetti modelli "francese" (orientato alla pratica nell'officina annessa alla scuola) o "belga" (orientato maggiormente all'insegnamento teorico dei principi delle scienze applicate alle arti e all'industria, senza un tirocinio immediato nelle officine). Le scuole del modello belga avevano svolgimento serale e festivo, e proprio lo svolgimento delle lezioni lontano dagli orari di lavoro avrebbe loro consentito di raccogliere un numero sufficiente di adesioni anche nei centri industriali minori e tra le professioni più modeste. A favore di queste scuole si espressero le circolari Cairoli e Miceli.

<sup>4</sup> Guarda caso, la stessa locuzione si ritrova nell'intitolazione (ma solo nell'intitolazione) dell'art. 13 della recente legge 2 aprile 2007, n. 40 (la finanziaria del 2007), dove, tra misure in materia di rottamazione di autoveicoli, semplificazione del procedimento di cancellazione dell'ipoteca per i mutui immobiliari, revoca delle concessioni per la progettazione e la costruzione di linee ad alta velocità e nuova disciplina degli affidamenti contrattuali nella revoca di atti amministrativi hanno trovato spazio "disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale" che decostruiscono le novità introdotte, come vedremo, del combinato disposto riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 e la legge delega n. 53/03).

Un decreto del 1885 distinse tre tipi di scuole professionali: le scuole d'arti e mestieri, le scuole d'arte applicata all'industria e le scuole speciali. Le scuole d'arti e mestieri prevedevano corsi a svolgimento diurno o serale, feriale o festivo. Dovevano fornire agli operai giovani e adulti nozioni di scienza applicata all'industria e ai mestieri, che essi aspiravano ad esercitare, o già esercitavano. Le scuole d'arte applicate all'industria intendevano diffondere tra operai e artigiani il gusto dell'arte nell'industria, grazie all'insegnamento del disegno applicato. La differenza tra i due tipi di scuola stava nella prevalenza degli insegnamenti industriali all'interno dei programmi della scuola d'arti e mestieri. Le scuole speciali, infine, erano scuole d'arti e mestieri, che impartivano insegnamenti scientifici applicati, e furono denominate 'speciali' perché indirizzate a specifici mestieri o professioni.

Le esposizioni nazionali sull'istruzione tecnico-professionale di Roma (1907) e Torino (1911) costituirono un'occasione particolare di rilancio di questo settore che, come scriverà nel 1915 Giuseppe Castelli, direttore generale dell'istruzione tecnico-professionale del Maic<sup>5</sup>, non solo erano di genere e finalità molto diverse (avviamento elementare alla professione, di integrazione e di emenda soprattutto serali, di specializzazione), ma godevano anche, come si è ricordato, di un'autonomia maggiore di quella oggi riconosciuta alle scuole.

Il Maic mantenne le sue competenze sull'istruzione tecnico-professionale sostanzialmente fino al 1929, quando, in base al r.d.l. 17 giugno 1928 n. 1314, si attivò il processo di definitiva statalizzazione e ministerializzazione dell'istruzione tecnica e il Ministero dell'Educazione Nazionale assunse anche la vigilanza sui corsi dell'istruzione professionale destinati alle maestranze occupate.

Da segnalare che le iniziative formative istituite dalle aziende per i propri apprendisti ebbero un significativo sviluppo proprio in questo periodo (la scuola interna della Fiat sorse nel 1922, quella della Magneti Marelli nel 1925, della Dalmine nel 1937, ma ce n'erano in tutte le aziende importanti, a partire da Edison, Olivetti e Ansaldo).

### **L'“istruzione artigiana e professionale” e la “formazione ed elevazione professionale dei lavoratori” delle Regioni nella Costituzione del 1948**

Secondo l'art. 117, comma 1 della Costituzione del 1948, comunque, si doveva respingere il processo di statalizzazione e di ministerializzazione della galassia rappresentata dall'istruzione tecnico-professionale, processo inaugurato dal fascismo. Le Regioni, infatti, a testimonianza della necessità di collegare questo genere di iniziative ai territori e alle storie locali, ebbero

<sup>5</sup> G. CASTELLI, *L'istruzione professionale in Italia*, Vallardi, Milano 1915, p. 132 e ss.

la legislazione esclusiva sull'“istruzione artigiana e professionale”, con l'unico vincolo di rispettare, nell'esercizio di questa loro competenza, i “principi fondamentali” stabiliti dallo Stato.

**Le Regioni in Costituzione.** Furono i cattolici, come è noto<sup>6</sup>, ad insistere per introdurre in Costituzione le Regioni. Si trattava di una rivendicazione storica del Ppi. Nel famoso 3° congresso di Venezia del Ppi, il 23 ottobre 1921, questo partito aveva, ad esempio, chiesto la regionalizzazione di tutta l'istruzione<sup>7</sup>. Don Sturzo rimase, d'altra parte, sempre un regionalista convinto.

I comunisti non erano dello stesso avviso. Ostaggio della mentalità leninista, erano consapevoli di una cosa ovvia: sarebbe stato più facile condurre in porto la rivoluzione proletaria in uno Stato centralizzato piuttosto che diversamente articolato sul territorio<sup>8</sup>.

Nel primo caso, infatti, sarebbe bastato sostituire un'unica catena di comando. Nel secondo, quasi combattere una specie di guerriglia. Le catene di comando da sostituire diventano molte, e le casematte da espugnare diverse.

I liberali e gli azionisti, eredi della tradizione risorgimentale fondata sul valore dell'Italia unita, davanti alla rivendicazione dei cattolici di inserire in Costituzione le Regioni, temevano la messa in discussione dell'unità nazionale.

La conclusione fu una via di mezzo. I cattolici ottennero le Regioni in Costituzione; Togliatti ottenne, però, che avrebbero potuto essere costituite e poi funzionare non da subito, ma solo attraverso leggi successive, temporalmente non determinate (difatti bisognerà aspettare gli anni settanta per vederle sulla Gazzetta Ufficiale); i liberali e gli azionisti sentirono tutelata la loro preoccupazione per l'unità della Repubblica dal fatto che si scrivesse che essa “si riparte in Regioni, Province e Comuni” (Art. 114): se si “riparte” significa che Regioni, Province e Comuni sono, appunto, “parti di un intero” a cui si riferiscono.

Don Sturzo restò molto deluso da queste scelte. Fu anche molto critico con i democristiani per la, a suo avviso, scarsa determinazione dimostrata nel pretendere Regioni davvero forti, con veri e ampi poteri, tra i quali quelli relativi all'istruzione non dovevano essere gli ultimi<sup>9</sup>.

Per il caso dell'istruzione, annotò, malinconico, che il combinato disposto art. 33, comma 2 e art. 117 comma 1 della Costituzione manteneva in

<sup>6</sup> G. BERTAGNA, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008.

<sup>7</sup> L. STURZO, *Il decentramento amministrativo, le autonomie locali e la costituzione della Regione*, relazione al III congresso di Venezia, 23 ottobre 1921, in *Saggi e discorsi politici e sociali*, a cura di V. Clemente, Cinque Lune, Roma 1973, pp. 133-164.

<sup>8</sup> G. BERTAGNA, *op. cit.*, pp. 116 e ss.

<sup>9</sup> “Se la prima parte dell'art. 117 è discutibile e dimostra le perplessità a concedere alla Regione veri poteri legislativi, l'elenco delle materie attribuite alla competenza regionale dimostra le titubanze di una maggioranza poco convinta dell'istituto stesso che essa doveva far nascere” (L. STURZO, *La Regione nella nazione*, (1949), Zanichelli, Bologna 1974, p. 25).

capo allo Stato “il mastodontico Ministero della P.I.” (“mastodontico”, a suo avviso, già allora!) e che, in questa maniera, si statalizzavano e si irregimentavano “i maestri e le maestre, i professori e gli insegnanti, occupandosi dei trasferimenti, permessi e concorsi di tutto il personale scolastico compresi bidelli e uscieri”. E concludeva amaro: “quanto un tale accentramento sia dannoso per l’istruzione italiana, non c’è persona con la testa sulle spalle che non lo affermi”<sup>10</sup>.

La norma costituzionale scaturita dal combinato disposto dell’art. 33 e dell’art. 117, infatti, osservava don Sturzo, confermava, in realtà, la strategia fascista volta a ricondurre sotto la legislazione statale non solo l’istruzione liceale, ma anche tutta l’istruzione tecnica.

#### ***L’“istruzione artigiana e professionale” nella Costituzione del 1948.***

Detto questo, tuttavia, occorre anche ammettere che la Costituzione riconosceva che la ricca tradizione dell’istruzione professionale (o tecnico-professionale) prima richiamata doveva restare all’iniziativa di governo e di gestione dei territori, con le Regioni in un ruolo attivo.

Per non far sorgere equivoci sull’attribuzione di competenze, il costituente abbandonò, tuttavia, da un lato, la dizione storica di “istruzione tecnico-professionale”, accettando, perciò, di fatto, che l’istruzione tecnica fosse e ormai rimanesse esclusivamente inserita nell’impianto ordinamentale statale definito dal fascismo; dall’altro lato, introdusse la dizione di “istruzione artigiana e professionale”.

In questa espressione, non va sottovalutato, tuttavia, il mantenimento della parola “istruzione”. Questo termine portava, infatti, a pensare “l’istruzione artigiana e professionale” non come una realtà alternativa all’“istruzione” liceale e tecnica statale e non statale paritaria, governata dalle “norme generali sull’istruzione” dettate dalla Repubblica (art. 33, comma 2), ma, piuttosto, come una realtà ad esse integrativa.

“L’istruzione artigiana e professionale” poteva e doveva avere contenuti, metodi, organizzazione didattica diversi rispetto a quella liceale o tecnica, ma non per questo smetteva di essere “istruzione”, e quindi di poter rivendicare a pieno titolo l’appartenenza all’orizzonte tracciato dalla Parte I, Titolo II della Costituzione, intitolato ai *Rapporti etico-sociali*, dove appunto erano stati inseriti gli articoli 33 e 34 proprio sull’istruzione.

“Istruzione”, quindi, da questo punto di vista, anche quella artigiana e professionale governata dalle Regioni, che doveva servire, al pari di quella promossa dallo Stato ex art. 33, comma 2, per la promozione dei diritti e dei doveri delle persone; che doveva mirare all’educazione di ciascuno; che doveva contribuire a rimuovere gli ostacoli che “impediscono il pieno sviluppo della persona umana” di cui si parla all’art. 3 comma 2; che era chiamata ad impegnarsi affinché ogni cittadino avesse “il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che con-

<sup>10</sup> L. STURZO, *La Regione nella nazione...*, pp. 31-32.

corra al progresso materiale o spirituale della società” (art. 4, comma 2 della Costituzione). Tanto più che “l’Italia” si era dichiarata solennemente “una repubblica democratica fondata sul lavoro” (art. 1 della Costituzione), e dunque non poteva considerare l’“istruzione” per chi doveva diventare artigiano o lavoratore qualcosa di “minore” e di “impari dignità educativa e culturale” rispetto a quella ad esempio tecnica o liceale riservata a chi doveva, comunque, in futuro, svolgere un “lavoro” superiore.

Addirittura che, se mai “i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato” ex art. 117 avessero imposto alle Regioni particolari vincoli qualitativi, l’“istruzione” artigiana e professionale delle Regioni avrebbe potuto perfino appartenere a quell’“istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, obbligatoria e gratuita” di cui si parlava all’art. 34 comma 2 della Carta.

**“La formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori” nella Costituzione del 1948.** Non è un caso, d’altra parte, che la parola “istruzione”, in quanto tale, non sia mai stata inserita dai costituenti negli articoli collocati nella Parte I, Titolo III della Costituzione, intitolato ai *Rapporti economici*. Qui, infatti, troviamo soltanto che la Repubblica “cura la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori” (art. 35, comma 2). Si riferisce, perciò, “alla formazione e all’elevazione professionale” che si svolge nelle e per le aziende; che ha come *fine* il miglioramento dei processi lavorativi aziendali che coinvolgono l’imprenditore e, in parallelo, il miglioramento della posizione professionale e retributiva del lavoratore; che ha come *fine* non la promozione del complesso dei diritti e dei doveri delle persone inseriti nella Parte I, Titolo II della Costituzione, intitolato ai *Rapporti etico-sociali*, ma del complesso dei *Rapporti economici* tra i cittadini, stipulati dalle parti sociali; che riguarda, quindi, non ogni cittadino come e in quanto persona, ma solo ogni cittadino che lavora, come e in quanto lavoratore.

Pare naturale, dunque, ricavare dal complesso di questa analisi della Costituzione del 1948 in ordine alle competenze delle Regioni in tema di “istruzione artigiana e professionale” e di “formazione ed elevazione professionale dei lavoratori” due conclusioni.

La prima, che la Regione doveva senza dubbio “governare” (naturalmente non “gestire”) le iniziative formative messe in campo, nel suo territorio, da imprese e parti sociali al servizio della qualità del lavoro e del miglioramento delle posizioni retributive dei lavoratori (cioè “la formazione e l’elevazione professionale dei lavoratori”); e le dovesse “governare” in maniera esclusiva, senza vincoli statali (senza rispettare necessariamente i “principi” di cui si discorreva all’art. 117), ma certo coinvolgendo in ogni caso le parti sociali.

La seconda, che queste iniziative non sembravano poter esaurire quelle rubricabili sotto la dizione “istruzione artigiana e professionale” organizzate, nell’insieme, sul territorio regionale come e in quanto specificamente “istruzione” per lo svolgimento delle professioni; semmai sollecitavano le Regioni a distinguere le due tipologie senza separarle e ad integrare, per ot-



timizzarle, iniziative e risorse, da un lato, di “istruzione artigiana e professionale”, attente ai “principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”, e, dall’altro, di “formazione ed elevazione professionale dei lavoratori”, attente ai contratti di lavoro e agli interessi aziendali, nonché alle dinamiche economiche dei territori.

### **La “statalizzazione” dell’“istruzione professionale” nella seconda metà del ‘900**

Per le ragioni che ormai si conoscono, tuttavia, nel dopoguerra, non accadde nulla di tutto quanto poteva essere ricavabile dalla lettera della Costituzione formale<sup>11</sup>. Accadde, invece, una piega imprevista, discontinua con la tradizione del nostro paese.

L’istruzione professionale otto - novecentesca (o l’istruzione tecnico-professionale otto-novecentesca) non era mai stata, abbiamo visto, statale. Nemmeno durante il fascismo. Non lo era, del resto, anche nel dopoguerra. La stessa riforma Gonella che pure prevedeva a fianco dei licei e degli istituti tecnici un’istruzione professionale, la prevedeva, d’altronde, in stretto collegamento con il territorio, cioè appunto con le imprese, gli enti locali, le associazioni professionali, le camere di commercio, e con un ruolo ben riconosciuto agli enti locali.

Il fallimento della riforma Gonella e la contemporanea esplosione della domanda di istruzione artigiana e professionale determinata dal prorompente sviluppo economico degli anni cinquanta del secolo scorso introdusse, tuttavia, un’emergenza ulteriore nella già rilevante emergenza scolastica ordinaria, quella impegnata a rendere effettiva per tutti l’istruzione non solo fino a 11 anni (con la scuola elementare), ma anche fino a 14 (scuola media, scuole dell’avviamento professionale, scuole postelementari).

Lo Stato non aveva emanato i “principi” a cui le Regioni avrebbero dovuto attenersi per regolamentare l’“istruzione artigiana e professionale” di loro competenza. Le Regioni non erano, d’altra parte, ancora costituite. Una risposta alle nuove domande di formazione era, tuttavia, al contempo indispensabile alla nazione.

Al “blocco politico-burocratico-sindacale” che costituiva l’“apparato scolastico ministeriale” rafforzato durante il fascismo fu, perciò, facile far notare l’inesistenza di alternative alla “statalizzazione” anche di questo crescente bisogno formativo, riconducendo allo Stato anche quella tradizionale “istruzione professionale” non statale che, in teoria, avrebbe potuto o dovuto confluire, per la maggior parte, nell’“istruzione artigiana e professionale” delle Regioni e, in parte, nella “formazione ed elevazione professionale dei lavoratori” che le Regioni avrebbero sempre dovuto concepire in stretto rapporto con le parti sociali per le politiche attive del lavoro.

<sup>11</sup> G. BERTAGNA, *Autonomia... cit.*, capp. 1, 3, 4, 5.

Parassitando la possibilità di istituire e gestire corsi professionali all'interno dell'istruzione tecnica statale (possibilità prevista in un articolo del Rdl del 21 ottobre 1938 n. 2038, convertito dalla legge 2 giugno 1939 n. 739), si "inventò", così, l'"istruzione professionale statale".

Lo stesso ministero della PI si strutturò a livello burocratico, prevedendo a fianco della direzione generale per l'istruzione classica, scientifica e magistrale e della direzione generale per l'istruzione tecnica una nuova direzione generale per l'istruzione professionale.

Da allora l'intero *mainstream* pedagogico, giuridico, amministrativo, sociologico e politico che accompagnava questo progressivo ampliamento delle competenze dello Stato fece ogni sforzo per creare le condizioni culturali, sociali, politiche e istituzionali affinché si perdesse perfino la memoria della ricca e versatile tradizione prefascista, che prevedeva un sistema di "scuole" non statali dell'istruzione artigiana e professionale alternativo alle "scuole liceali" e a quelle "tecniche" statali. Sistema di scuole che fosse destinato non solo ai giovani dai 14 (allora anche 11) ai 18-19 anni, ma anche ai giovani dai 18-19 anni in poi, fino alla formazione continua.

Si impegnò, invece, nella grande operazione culturale e purtroppo anche pedagogica volta a rendere opinione comune che le "scuole" dell'"istruzione artigiana e professionale" territoriali che le Regioni avrebbero dovuto normare e sviluppare per Costituzione (art. 117) non avrebbero mai potuto rivendicare nemmeno la dignità del nome "scuole", ma fossero e dovessero essere soltanto qualcosa che non avesse nulla a che fare con la cultura, con l'educazione e l'istruzione delle persone, ma nella migliore delle ipotesi con l'addestramento al lavoro per l'arendtiano *animal laborans*<sup>12</sup> di cui c'era traccia nell'art. 35, comma 2 della Costituzione dove si parlava, appunto, di "formazione ed elevazione professionale dei lavoratori".

In termini giuridici, voleva dire che l'"istruzione artigiana e professionale" delle Regioni non avrebbe mai più potuto rivendicare una qualche parentela con gli articoli 33 e 34 della Costituzione, nonostante l'impiego al suo interno del termine costituzionale "istruzione", ma dovesse essere riconducibile soltanto alle iniziative per "la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori" richiamate agli articoli 35 e 36 della Costituzione.

Per questo essa non poteva essere destinata a chi intendeva crescere, come persona, in cultura ed educazione professionale, ma piuttosto soltanto a chi falliva le "scuole dell'istruzione". Aumentando, in questo modo, quella frattura tra studio e lavoro, tra teoria e pratica, tra conoscenze ed azioni che sarebbe invece stato indispensabile sanare e contribuendo, inoltre, a naturalizzare la gerarchizzazione qualitativa dei percorsi formativi secondari a seconda del grado di distanza dal lavoro che essi incorporavano nei loro curricula.

In questa maniera, quando le Regioni furono finalmente istituite (1970)

<sup>12</sup> H. ARENDT, *Vita activa. La condizione umana* (1958), tr. it., Bompiani, Milano 1997, p. 153 e ss.

e quattro anni dopo cominciarono a funzionare non si mise nemmeno in discussione il fatto che, forse, era necessario essere maggiormente coerenti con le intenzioni originarie del testo costituzionale, restituendo consistenza, dignità e strategicità all'istruzione artigiana e professionale e ridimensionando, fino a farla scomparire nel tempo, l'istruzione professionale statale.

### La "formazione professionale" regionale del 1978

Una volta costituite, le Regioni, se si fosse seguita la lettera del testo costituzionale del 1948, avrebbero potuto e dovuto governare in piena responsabilità non solo le iniziative volte alla "formazione e all'elevazione professionale dei lavoratori", ma anche quelle relative "all'istruzione artigiana e (all'istruzione) professionale". Prevedendo, per esse, la costituzione di un sistema che fosse integrato, graduale e continuo, allo stesso tempo di formazione iniziale e di formazione continua o ricorrente. Chiamando alla propria corte i ciambellani del pensiero pedagogico e non, di cui parlava polemicamente, al suo tempo, Carlo Cattaneo<sup>13</sup>, ci si impegnò, invece, nella più grande operazione ideologico-politica, giuridico-amministrativa e burocratico-sindacale volta a rendere scontata non solo la distinzione, ma addirittura la separazione tra "scuola dell'istruzione professionale statale" e "centri della formazione professionale regionali", assegnati poi alle Regioni con la legge 845 del 1978.

La prima "istruzione", la seconda "lavoro". La prima anche un po' pretenziosamente "culturale e critica, da educazione", la seconda fin troppo rassegnatamente "materiale ed esecutiva, da addestramento professionale". La prima, di conseguenza, per i "bennati" e per i "migliori", la seconda per i "dannati" e per i falliti della prima.

Non fu perciò un caso che l'art. 1 co. 2 della legge 845/78, che introdusse nel nostro ordinamento, per la prima volta nella nostra storia nazionale, la cosiddetta "formazione professionale" affidata alla competenza esclusiva delle Regioni, affermasse che essa doveva essere "*strumento della politica attiva del lavoro*", svolgersi "nel quadro degli obiettivi della *programmazione economica*" e, infine, tendere "*a favorire l'occupazione, la produzione e l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico*". Niente, dunque, che avesse a che fare con l'"istruzione" e con la "formazione della persona". Potremmo anche dire niente che avesse a che fare con gli artt. 33 e 34 della Costituzione. Tutto, al contrario, ricondotto agli artt. 35 e 36 della stessa.

In questa maniera, lo Stato non trasferì mai nulla della sua "istruzione professionale" alle Regioni. E da allora, sempre mille occasioni per persuadere le Regioni stesse a riconoscere la propria inadeguatezza nel far fronte

<sup>13</sup> Cfr. C. CATTANEO, *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra*, Mondadori, Milano 1986, p. 26, riferiti ai patrizi piemontesi incapaci di "uscire dal cerchio magico delle idee d'anticamera e di aspirare a maggior cosa che a mutar padrone".

alle loro incombenze costituzionali originarie e per pregare così lo Stato di non prendere sul serio nemmeno sentenze della Corte costituzionale che ribadivano quanto peraltro era già più che chiaro nel testo costituzionale del 1948, e cioè che tutto ciò che, sul piano formativo, avrebbe avuto a che fare con la professionalità e il lavoro avrebbe dovuto essere di competenza regionale, non statale, come nel caso dell'istruzione professionale.

### **“Istruzione” statale e “istruzione e formazione professionale” regionale nella revisione costituzionale del 2001**

Forse a controbilanciare l'ampliamento degli spazi riconosciuti allo Stato in fatto di “istruzione” rispetto a quanto previsto dalla Costituzione formale del 1948; forse semplicemente per obbedire ad un orientamento tipico del principio di sussidiarietà verticale introdotto con l'art. 118; forse anche per il recupero delle storiche istanze popolari sturziane, il novellato Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) amplia in maniera significativa il ruolo e le responsabilità delle Regioni nel campo del sistema educativo di istruzione e di formazione.

*L’“istruzione statale”*. Il nuovo articolo 117 della Costituzione, infatti, se affida l’“istruzione” alla legislazione esclusiva statale per le “norme generali” valide per le scuole statali e non statali sull'intero territorio nazionale, la assegna, tuttavia, alla legislazione concorrente con le Regioni per quanto riguarda la sua gestione territoriale, fatta salva, dice l'articolo, “l'autonomia delle scuole”, cioè il fatto che le scuole non sono uffici amministrativi periferici del ministero della pubblica istruzione, ma “istituzioni” che devono godere almeno di quell'autonomia di cui godevano fino al fascismo le scuole dell'istruzione tecnico-professionale<sup>14</sup>.

*L’“istruzione e la formazione professionale regionale”*. La Regione, tuttavia, al pari dello Stato, ottiene la legislazione esclusiva (art. 117, comma 3), salvo che per “i livelli essenziali di prestazione” (Lep) che restano statali, su ciò che il nuovo testo costituzionale chiama, con un'endiadi inedita, “istruzione e formazione professionale”.

Per quanto i Lep statali siano un vincolo più preciso e forte dei “principi” sempre statali di cui parlava la vecchia formulazione dell'art. 117 a proposito dell’“istruzione artigiana e professionale”, significa che la Regione, con la revisione del 2001, ha il dovere di dettare “norme generali sull'istruzione e formazione professionale”, di “sostenere” le scuole dell'istruzione e formazione professionale seguendo il principio di sussidiarietà e, infine, di “controllare” il loro operato sia al fine di riconoscere la parità a quelle “istituite” da enti e privati che obbediscono alle “norme generali” re-

<sup>14</sup> Per un approfondimento, cfr. G. BERTAGNA, *Autonomia...*, capp. VI e VII.

gionali, sia al fine di verificare quantitativamente e qualitativamente gli apprendimenti degli studenti.

Questa nuova competenza regionale ha, però, bisogno di qualche spiegazione ulteriore, per essere adeguatamente compresa nel suo carattere innovativo.

La prima informazione utile sul tema è che la formula “istruzione e formazione professionale” sembra ri-esprimere alla luce delle nuove esigenze della società della conoscenza e alla luce delle radicali trasformazioni subite dal sistema produttivo italiano il vecchio concetto costituzionale di “istruzione artigiana e professionale” regionale che, a sua volta, si innestava sulla tradizione dell’“istruzione professionale” (o tecnico-professionale) prefascista.

Al posto della dizione del 1948, infatti, nel 2001, si adopera l’espressione appena menzionata. Si dichiarano, perciò, illegittime le più che trentennali prese di posizione culturali, giuridiche e perfino pedagogiche che hanno tentato di risolvere le competenze regionali in campo formativo alla sola “formazione ed elevazione professionale dei lavoratori” ascrivibile agli artt. 35 e 36 della Costituzione, escludendo dalle competenze regionali quelle iniziative che potessero essere in qualche modo riconducibili al concetto costituzionale di “istruzione professionale”. Da questo punto di vista, si potrebbe, dunque, sostenere che le Regioni, dopo la revisione del Titolo V, hanno la responsabilità di un’“istruzione” che è anche “formazione professionale”, e naturalmente del viceversa. Questo non esclude, pare ovvio, le tradizionali competenze regionali nel campo della “formazione e dell’elevazione professionale dei lavoratori”.

La seconda informazione utile è che l’espressione costituzionale di “istruzione e formazione professionale” non designa un semplice accostamento estrinseco di due segmenti formativi tradizionali separati (l’istruzione professionale statale e la formazione professionale regionale), ma esprime un’endiadi, perciò qualcosa di unitario e di integrato. La circostanza giustificerebbe la prospettiva di prefigurare che, in tempi più o meno rapidi, avrebbe potuto essere in tutto e per tutto sottoposta alla legislazione esclusiva regionale rispettosa dei Lep statali, oltre che l’eventuale potenziamento in senso “istruttivo” dell’attuale formazione professionale regionale ex legge 845/78 (che interessa, oggi, il 6% degli studenti oltre i 16 anni), anche le attuali “scuole” dell’istruzione professionale statale (che coinvolgono il 20% degli studenti a partire dai 14 anni) e quella parte di “scuole” dell’istruzione tecnica statale (36% sul totale degli studenti dai 14 ai 19 anni) che rilasciano diplomi ad alta terminalità professionale e che non sono facilmente distinguibili dall’istruzione professionale (circa il 30% degli istituti tecnici esistenti). Inutile sottolineare il carattere dirompente per la “scuola” della Costituzione materiale di una disposizione di questo genere, quando mai fosse attuata. Impone, infatti, come vedremo più avanti, una vera e propria rivoluzione ordinamentale della scuola secondaria superiore, anche in ragione della consapevolezza che si precisa di seguito.

La terza informazione utile per spiegare la novità dell’affidamento in le-

gislazione esclusiva alle Regioni dell'“istruzione e formazione professionale” salvo che per i Lep è, infatti, che questa “istruzione” connessa alla “formazione professionale”, riguarda, senza dubbio “prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” di ogni cittadino “che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” (art. 117, comma 2, punto m). A questa stessa conclusione, del resto, porta l'ulteriore ragionamento costituzionale.

L'espressione “formazione professionale” a cui siamo abituati, infatti, da sola, non ha alcun radicamento nel testo costituzionale, né in quello del 1948, né nel novellato Titolo V.

Fu introdotta, invece, per le ragioni già dette, con la legge n. 845/78, che la assegnava alle Regioni. E senza dubbio era da ricondurre alla Parte I, Titolo III della Costituzione, intitolato ai *Rapporti economici*, e non alla Parte I, Titolo II della Costituzione, intitolato ai *Rapporti etico-sociali*, dove si parlava dell'“istruzione” in senso proprio.

Ora se la “formazione e l'elevazione professionale” di cui parla l'art. 35, comma 2 non riguarda tutti i cittadini, ma soltanto quelli che lavorano e che instaurano, perciò, tra loro, *Rapporti economici*, ne consegue l'impossibilità di attribuire a questo istituto il carattere di “diritto civile e sociale di ogni cittadino che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale”.

Se, però, si parla, come dispone il nuovo testo costituzionale, di “istruzione e formazione professionale” significa che il termine “istruzione” fa ricadere l'intera endiadi nel campo della Parte I, Titolo II della Costituzione, intitolato ai *Rapporti etico-sociali*. Vuol dire, quindi, che può e deve riguardare ogni cittadino come persona, non solo chi lavora o possa lavorare. Perciò, che ha e deve avere come fine non l'apprendimento di un lavoro, bensì l'educazione integrale della persona (“pieno sviluppo della persona umana”, recita l'art. 3 comma 2 della Costituzione) attraverso l'apprendimento di un lavoro.

Il costituente del 2001, pur conoscendo benissimo la Costituzione materiale che aveva introdotto una netta ed esasperata separazione tra “istruzione professionale statale” ex artt. 33 e 34 della Costituzione e “formazione professionale regionale” ex art. 35 della Costituzione, non ha ritenuto, perciò, scientemente, opportuno confermarla.

Se ha parlato di “istruzione” accoppiata a “formazione professionale”, dunque, deve aver per forza considerato non solo possibile, ma, viste le maturazioni anche pedagogiche intervenute, perfino necessario immaginare una “formazione professionale” che fosse essa stessa “istruzione”, sottoponibile, cioè, non ai *Rapporti economici*, come quella regionale vigente, ma a quelli *Etico-sociali*, come l'attuale istruzione professionale statale; avente come fine, quindi, non l'addestramento al lavoro in quanto tale, ma la “piena maturazione” della persona, adoperando didatticamente ed educativamente il lavoro come *mezzo* e non come *fine*.

In questo senso, dunque, il costituente ha riconosciuto che le scuole dell'“istruzione e formazione professionale” delle Regioni non sarebbero più da pensarsi soltanto come un diritto-dovere di imprenditori e lavoratori (la

“formazione professionale” per “l’elevazione” dei lavoratori), bensì come un “diritto civile e sociale di ogni cittadino che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale”, non inferiori per dignità educativa e culturale alle scuole sorelle dell’istruzione statale.

***I “Lep” statali per l’istruzione e formazione professionale regionale.***

È proprio per questa ragione che, a tutela del diritto all’istruzione e alla formazione delle persone, l’art. 117, comma 2, punto m) del Titolo V sembra aver disposto che la legislazione esclusiva delle Regioni nel campo dell’istruzione e formazione professionale debba essere esercitata rispettando i Lep (*livelli essenziali delle prestazioni*) stabiliti in legislazione esclusiva da parte dello Stato.

Nella nostra normativa si era parlato per la prima volta di livelli essenziali delle prestazioni (Lep), nella XIII legislatura, governata dal centro sinistra, in due settori strategici, e cioè la sanità (il d.lgs. n. 229 del 1999 “*Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale, a norma dell’art. 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419*”) e i servizi sociali (legge n. 328/2000 “*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*”).

Queste leggi della Repubblica, proposte al parlamento dallo Stato, tramite il lavoro tecnico del ministero della Salute che aveva a sua volta coinvolto le Regioni, indicavano le prestazioni essenziali (o minime) che le istituzioni e il personale rispettivamente dei servizi sanitario e sociale erano tenuti ad assicurare ai cittadini, da un lato, per non offrire ad un calabrese prestazioni inferiori a quelle di un lombardo e, dall’altro lato, per identificare quali istituzioni promosse da enti non statali potevano rientrare nell’ambito del servizio pubblico sanitario e sociale, e con questo anche avere diritto a convenzioni con lo Stato al fine di finanziare servizi resi (sebbene sempre attraverso la mediazione delle Regioni).

In analogia con quanto sopra, quindi, i Lep per l’istruzione e formazione professionale regionale, stabiliti in una legge della Repubblica su proposta del ministero della P.I., riguardano, perciò, la determinazione delle prestazioni minime essenziali in termini di qualità dei docenti, dei servizi e delle strutture, nonché di contenuti formativi (le discipline di insegnamento che non possono mancare, a tutela dell’unità della Repubblica, in qualsiasi “scuola dell’istruzione” a livello nazionale), che ogni Regione è tenuta ad assicurare nell’istituire, sostenere e controllare le proprie scuole dell’istruzione e formazione professionale che servono tutti i cittadini.

**“Istruzione” statale e “istruzione e formazione professionale” regionale nella legge n. 53/03**

Tutti gli elementi di novità istituzionale messi in campo dal novellato Titolo V della Costituzione hanno portato la legge delega n. 53/03 e i suoi decreti delegati ad introdurre un nuovo ordinamento dei percorsi scolastici del secondo ciclo di istruzione e di formazione.

In questa direzione, il combinato disposto legislativo più volte richiamato non parla più di “istruzione classica” e “istruzione tecnica” (come fece la legge Casati del 1859); oppure di “istruzione liceale e magistrale statale”, di “istruzione tecnica statale” e di “istruzione professionale solo sorvegliata dallo Stato” come ci aveva abituato a fare il Fascismo tra il 1927 e il 1939; e nemmeno di “istruzione liceale e magistrale statale”, di “istruzione tecnica statale” e di “istruzione professionale statale” come è successo dagli anni cinquanta ad oggi; né si esprime più soltanto in termini di “formazione professionale” (legge quadro 21 dicembre 1978, n. 845) per differenziare i corsi regionali rispetto a quelli dell’“istruzione professionale” da mantenere statale.

Azzera, invece, questa quadripartizione concettuale, linguistica e ordinamentale, perfino burocratica (si ricordino le vecchie direzioni generali del Ministero!) e costringe a confrontarsi con uno scenario affatto diverso<sup>15</sup>.

***Oltre le tradizionali filiere gerarchiche.*** La prima caratteristica di questo scenario è fornita dall’intenzione di superare la tradizionale gerarchizzazione culturale e sociale esistente tra istruzione liceale, istruzione tecnica, istruzione professionale e formazione professionale.

Nella percezione dell’uomo della strada, ma anche, ad esempio, in quella che affiora dai consigli di orientamento per gli alunni, formulati dai docenti sulle schede degli esami di licenza media, infatti, ancora oggi, frequentare i licei significa, in termini di prestigio culturale e sociale, militare in una specie di campionato di serie A, mentre frequentare gli istituti tecnici, gli istituti professionali statali e i centri della formazione professionale regionali significa concorrere, già lo si ricordava, in un campionato culturale e sociale ritenuto rispettivamente di serie B, C e D. Addirittura fuori campionato risulta essere l’apprendistato, visto che, finora, gli apprendisti entro i 18 anni non sono mai stati considerati ‘studenti’, ma solo ‘lavoratori’.

Il superamento di questo pregiudizio che, purtroppo, corrisponde, però, anche a un dato di fatto sociologico che tenta in tutti i modi di perpetuarsi nella mentalità comune, è forse la sfida più ardua che il combinato disposto più volte citato ha lanciato alla scuola della Costituzione materiale.

E lo ha lanciato sia per un problema di qualità della convivenza democratica e, quindi, di articolo 3 commi 1 e 2 della nostra Costituzione<sup>16</sup>, sia, nondimeno, per un problema di qualità e quantità dello sviluppo economico e sociale.

Non è, infatti, possibile rilanciare alcuno sviluppo economico e sociale che sia di natura strutturale e non soltanto congiunturale senza valorizzare al massimo possibile tutte le risorse intellettuali, espressive, creative, manuali, affettive, morali e sociali di ogni componente delle nuove generazioni.

<sup>15</sup> G. BERTAGNA, *Pensiero manuale. La scommessa di un sistema di istruzione e di formazione di pari dignità*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006.

<sup>16</sup> «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale (...). È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese».



L'investimento sul cosiddetto 'capitale umano', infatti, non è solo dovuto sul piano del rispetto dei diritti personali, inalienabili, ma è conveniente anche sul piano della più semplice redditività economica e sociale.

Naturalizzare, in questo contesto, l'esistenza di percorsi formativi tra loro non diversi, come devono essere, ma gerarchicamente ordinati, significa, perciò, adottare una politica dell'istruzione e della formazione miope e negativa non solo per il bene di ciascuno, ma anche per quello di tutti.

***Uguaglianza dei risultati e diversità dei percorsi.*** La seconda caratteristica dello scenario scaturito dal combinato disposto Titolo V e legge n. 53/03 è rintracciabile nell'affermazione, peraltro solenne, che tutti i giovani italiani, qualunque percorso di istruzione e di formazione avessero scelto, avrebbero dovuto maturare entro i 18 anni le stesse competenze attese nel *Profilo educativo, culturale e professionale* dello studente (allegato A, Dlgs. 226/05).

Al centro del nuovo sistema educativo di istruzione e di formazione, quindi, doveva stare la persona, non la tipologia di scuola o di attività formativa. Queste erano e dovevano essere mezzi, strumenti per il fine di consentire a ciascun ragazzo di realizzarsi come "persona", seguendo la trama antropologica suggerita nel *Profilo*.

Inoltre, al centro dovevano stare i risultati educativi da maturare per ogni studente, non l'uniformità del servizio scolastico e delle procedure amministrative per raggiungerli. Uniformità del servizio e delle procedure che poi finisce per sostituire l'attenzione ai risultati, nel senso che non si controllano più quelli, ma se ne tollera perfino il non attingimento, perché, da un lato, li si ritiene implicitamente raggiunti proprio grazie all'uniformità del servizio e delle procedure amministrative attivate per svolgerlo su scala nazionale; dall'altro lato, si ha la tendenza a considerare come "cuore" e "fine" della stessa scuola tale uniformità del servizio e tali procedure amministrative piuttosto che la reale e concreta "piena maturazione" possibile di ciascuno, verificata anche socialmente. Il che spiega anche una particolarità del nostro attuale sistema scolastico: l'assenza, fino ad ora, di serie ed affidabili verifiche dei risultati formativi che non siano istituzionalmente auto-referenziali. Verifiche intermedie e finali, quindi, non solo interne alla scuola, ma anche esterne ad essa e ai suoi operatori, sia nel senso che devono essere verificate socialmente, sia in quello che devono essere certificate da "professionisti" esterni che non siano quelli che hanno lavorato durante il percorso scolastico degli studenti.

Per favorire la maturazione dei risultati educativi attesi da ciascuno e da verificare con adeguati sistemi di valutazione esterna, oltre che interna, poi, i decreti attuativi della legge n. 53/03 prevedevano l'introduzione del docente tutor incaricato anche di coordinare l'équipe dei colleghi che avrebbero comunque avuto contatti di insegnamento con il suo (del tutor) "pupillo" fino alla fine dei percorsi formativi.

Docente tutor ed équipe, infine, per favorire la maturazione delle competenze attese entro i 18 anni avrebbero dovuto lavorare in un ambiente or-

ganizzativo fondato sulla flessibilità e sulla ricomposizione delle separazioni ordinamentali, culturali, didattiche tradizionali ricordate all'inizio. In questo senso, entrava in gioco la terza strategia introdotta incoattivamente dalla legge n. 53/03.

***Il Campus e i Larsa: significati e contenuti.*** La terza caratteristica dello scenario introdotto dal combinato disposto Titolo V e legge n. 53/03 avrebbe dovuto consistere nell'assumere un ordinamento complessivo del sistema educativo nazionale di istruzione e di formazione che fosse più coerente con i principi e il quadro istituzionale presente nella Costituzione formale.

In questa prospettiva, contro la scelta secolare della "popolarizzazione" forzata di una cultura dominante e prestigiosa (da noi quella liceale generalista, a mano a mano sempre più "volgarizzata" per tutti) si sarebbe dovuto riprendere lo sforzo culturale, epistemologico, metodologico e didattico riassunto nella più antica strategia della "popolarità" di altre culture esistenti ai fini dell'istruzione e dell'educazione delle persone (far sì che ogni cultura, cioè, anche quelle non licealiste, da tradizionale classe dirigente, scoprissero criticamente la propria possibile evoluzione verso forme superiori e si affermassero come di pari dignità non solo educativa e culturale, ma anche sociale).

Ciò significava ipotizzare un ordinamento degli studi che superasse gli attuali paradigmi:

- a) della *gerarchizzazione* educativa, culturale e sociale tra istruzione statale e istruzione e formazione professionale regionale; e nell'istruzione statale, tra licei ritenuti per prestigio educativo, culturale e professionale di serie A (quindi, per questo, destinati alla classe dirigente), istituti tecnici di serie B (quindi, destinati alle diverse categorie dei quadri professionali), istituti professionali di serie C (quindi, spazi di formazione per i vari qualificati);
- b) della *separazione* non solo tra queste filiere ordinamentali, ma anche, dentro ogni filiera, tra le discipline umanistiche, quelle scientifiche e quelle tecniche; tra il profitto e il comportamento; tra discipline e interdisciplinarietà; tra l'istruzione e l'educazione; tra la cultura generale e la cultura professionale; tra la scuola e il lavoro; tra la scuola e l'extra-scuola (il territorio); tra il piano nazionale e quello locale; tra scuola statale e scuola non statale.

Si trattava, poi, di sostituire a questi due paradigmi quelli esattamente opposti della *pari dignità* ordinamentale, educativa, culturale e professionale tra "istruzione" e "istruzione e formazione professionale", da una parte, e dell'*integrazione* tra i percorsi ordinamentali, le culture, le discipline e i *setting* pedagogici, dall'altra.

In questa prospettiva, si sarebbe trattato di fare i conti soprattutto con il disegno originario della legge n. 53/03.

Mirare, in particolare, sul piano ordinamentale, alla costruzione di un

unico “sistema educativo di istruzione e di formazione del Paese” (art. 2 della legge delega n. 53/03), composto, dopo un unitario primo ciclo di istruzione, da un altrettanto unitario “secondo ciclo di istruzione e di formazione” finalizzato “alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani attraverso il sapere, il fare e l’agire, e la riflessione critica su di essi”, nonché allo sviluppo dell’autonoma “capacità di giudizio” e dell’esercizio “della responsabilità personale e sociale” (art. 2, co. 1, punto g).

Tale secondo ciclo, poi, al proprio interno, avrebbe dovuto essere concettualmente, articolato in due sottosistemi: quello dei “Licei” e quello dell’“istruzione e formazione professionale”. Due (sotto)sistemi, tuttavia, tra loro, ribadiva la legge, *complementari e interconnessi* (art. 2, co. 1, lettera i) perché di *pari dignità culturale ed educativa* (art. 2, comma 1, lettera g, nonché i conseguenti ordini del giorno della Camera con i quali si impegnava il governo a costruire “un autentico sistema binario basato sulla pari dignità culturale e organizzativa dei due percorsi, paralleli, graduati ed interattivi”).

In base al combinato disposto della legge delega 4 febbraio 2003, n. 30 e dell’art. 2, co. 1, punto c) della legge 53/03 avrebbe dovuto appartenere, inoltre, all’unico “sistema educativo di istruzione e di formazione” del paese anche l’apprendistato coinvolto nell’esercizio del diritto dovere all’istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica. In questa maniera, anche questo istituto, storicamente afferente all’orizzonte dei rapporti economici e del lavoro, avrebbe fatto a pieno titolo il suo ingresso nella sfera dei rapporti educativi ed etico-sociali tra le persone almeno fino a 18 anni, e si sarebbe potuto accreditare come parte importante della preziosa metodologia formativa dell’alternanza scuola-lavoro, peraltro generalizzata, dopo i 15 anni, per tutti gli studenti dall’art. 4 della legge 53/03.

Per tutte queste ragioni, l’insieme dell’offerta formativa prevista per gli studenti e le famiglie dalla riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione incoattivamente disegnata nella legge n. 53/03 avrebbe dovuto essere riorganizzata attorno alle idee centrali del *Campus* e dei *Larsa*.

*Campus*: riorganizzazione, anche territoriale, delle reti delle scuole esistenti (licei, istituti tecnici, istituti professionali, centri di formazione professionale e apprendistato formativo) in modo tale da offrire agli studenti di ogni territorio non più scuole ordinamentalmente e logisticamente separate, per di più tra loro gerarchizzate sul piano educativo, culturale e professionale; ma, al contrario, scuole (o meglio reti di scuole) nelle quali fosse possibile offrire agli studenti corsi liceali di istruzione e corsi di istruzione e formazione professionale che fossero, per certi aspetti e per determinate componenti, tra loro complementari, interconnessi e sempre di pari dignità educativa, culturale e professionale.

*Larsa* (Laboratori per l’Approfondimento, il Recupero e lo Sviluppo degli Apprendimenti): modalità organizzativa della didattica da praticare nei percorsi formativi per gli studenti all’interno dei *Campus*. *Larsa*, quindi,

come modalità organizzativa della didattica per cominciare a superare le classi separate e preordinate, che seguono i ritmi delle leve militari e delle cellette delle api, e per cominciare, invece, a lavorare con grande libertà di procedure metodologiche (laboratoriali, accademiche, seminariali, di studio assistito...), ma anche con sistematicità ordinata, per esempio, per gruppi elettivi di studenti, per corsi organizzati su gruppi di compito e di livello e, nondimeno, per unità di apprendimento (interdisciplinari) invece che per unità didattiche (disciplinari). Il tutto al fine di far raggiungere ad ogni studente i risultati attesi nel *Profilo educativo, culturale e professionale* tipico dei diversi percorsi formativi liceali o di istruzione e formazione professionale.

In questo modo, si sarebbe potuto introdurre nel nostro ordinamento la possibilità di una rivoluzionaria inversione: non più gli allievi che dovevano adattarsi a priori alle scuole pensate rigidamente per loro, ben divise in ordini e gradi, ben disposte in luoghi diversi e separati, ben scandite in classi d'età successive, bensì "scuole" come "organizzazioni che apprendono, con lo studente", che si adattano agli interessi, alle capacità e alle competenze dei ragazzi, costruendo per essi e con essi piani di studio personalizzati che possono pescare momenti formativi anche tra percorsi oggi tipici di scuole di ordini e classi diverse. Naturalmente con il sostegno e la guida costante di un docente tutor e dell'équipe docente, nonché lo sviluppo dei cosiddetti patti di corresponsabilità tra tutor, studente e famiglia.

Trasformare, insomma, la scuola, con i *Campus* e grazie ai *Larsa*, in un ambiente cui in cui gli studenti, i docenti e i genitori fossero posti nella condizione di 'scegliere' il più possibile i percorsi formativi reputati migliori per promuovere le competenze attese nei *Profili* e di adottare 'strategie di educazione alla scelta' che fossero speculari a quelle di educazione alla responsabilità.

Di educazione alla responsabilità perché bisognava poi comunque che studenti, docenti e genitori rispondessero delle scelte compiute dentro il *Campus* e con i *Larsa* a soggetti tecnici ed enti sociali esterni alla scuola, incaricati delle verifiche e delle valutazioni intermedie e finali, compiacendosi dei risultati positivi eventualmente e assumendosi le conseguenze di quelli negativi. Se non altro per sbagliare meno la volta successiva.

**Alternanza scuola lavoro.** La quarta caratteristica sistemica introdotta dal combinato disposto Titolo V e legge n. 53/03 (con l'art. 4) consisteva nel superamento dello "scolasticismo", quella storica e particolare deviazione (e degradazione) del concetto classico di *scholé* o *paideia*, ridotto a mero studio nozionistico, a teoria astratta e preconstituita, ad omologazione metodologica e didattica alle pagine dei libri di testo.

Sarebbe stato, infatti, necessario prendere sul serio la sfida di trasformare non solo la scuola secondaria superiore, ma anche quelle del primo ciclo di istruzione, in percorsi formativi nei quali ci fosse sempre autentica alternanza di teoria e pratica, di studio e lavoro, di riflessione e azione, di

scienza e sapienza, di lezione e laboratorio, di disciplina e senso, di “scuola” e di “vita personale e sociale”, di azioni individuali e azioni sociali. Sfida che trovava nel concetto di personalistico di “competenza” e nel passaggio dalle “unità didattiche” alle “unità di apprendimento” la sua cartina di tornasole didattica<sup>17</sup>. La posta in gioco della sfida era, in effetti, rendere evidente un’ovvietà da sempre acquisita dalla pedagogia: le conoscenze (il sapere, i saperi) e le abilità (i “fare” secondo le diverse regole tecniche) hanno senso ed alimentano l’educazione di ciascuno solo quando diventano le competenze personali con cui educando affronta problemi, compiti e progetti di cui è piena anche la sua vita e la sua realtà sociale ed esistenziale.

**Attuale “istruzione tecnica” e futura “istruzione e formazione professionale”.** La legge n. 53/03, per la verità, taceva, hanno osservato stupiti molti commentatori, sul ‘destino’ specifico dell’istruzione tecnica. Quell’istruzione, dicono sempre gli stessi, che sarebbe il *tertium genus* tra i licei, da una parte, e l’istruzione e formazione professionale, dall’altra; e che tanta parte ha avuto nello sviluppo sociale ed economico italiano.

L’inconfessato di questo stupore, tuttavia, continua ad essere la quintessenza di quella tradizionale impostazione gerarchica e classista della “scuola-apparato” che la nuova normativa avrebbe, al contrario, chiesto di superare.

Chi avanza osservazioni come quelle accennate, infatti, proprio perché è disposto ad ammettere che esista una certa qual parentela di contenuti e di fini tra l’attuale istruzione professionale statale e l’attuale formazione professionale regionale, al punto da non fare obiezioni all’unificazione ordinamentale di questi due segmenti nel sistema che la Costituzione chiama dell’istruzione e formazione professionale, mostra, in realtà, di essere neanche troppo tacitamente convinto di due antiche e, purtroppo sempre consolidate, persuasioni.

La prima è che il sistema dell’istruzione liceale sarebbe di gran lunga più nobile e formativo del sistema dell’istruzione e formazione professionale scaturito dall’unificazione dell’attuale istruzione professionale statale e dall’attuale formazione professionale regionale che loro stessi sono disposti ad ammettere.

La seconda è che la distanza tra la nobiltà e la formatività dell’istruzione liceale e il carattere culturalmente e socialmente inferiore dell’istruzione e formazione professionale esigerebbe anche il mantenimento di una zona intermedia, come quella appunto rappresentata dall’antica e gloriosa istruzione tecnica.

In altri termini, una riproposizione della situazione da Costituzione materiale scolastica esistente. Ma se si fosse trattato di aggiornare soltanto l’esistente, per quale ragione scomodare una riforma della Costituzione e, per

<sup>17</sup> Per una discussione delle differenze tra queste due modalità di lavoro didattico si rimanda a G. BERTAGNA, *Dietro una riforma. Quadri e problemi pedagogici dalla riforma Moratti (2001-2006) al “cacciavite” di Fioroni (2006-2008)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009, pp. 152 e ss.

la prima volta dal 1948, una legge di “norme generali sull’istruzione e di determinazione dei Lep per l’istruzione e formazione professionale”?

Sembra più ragionevole immaginare che il costituente e il legislatore abbiano invece voluto prendere atto che, in una società caratterizzata a tutti i livelli dalla conoscenza, dalle reti informatiche, dall’evoluzione tecnologica, dai processi della globalizzazione e del multiculturalismo, dalle sfide etico-civili della tecnologia non si possono più affrontare i problemi educativi di ciascuno e di tutti con l’impianto ordinamentale e culturale messo a punto in una società con ben diverse qualificazioni.

In questo senso, non pare irragionevole ritenere che il costituente e il legislatore abbiano, in qualche modo, inteso ribadire che, nell’unico sistema educativo per i giovani, che mira alla promozione dell’uomo ‘pratico’ della *phrónesis*, la vecchia istruzione tecnica non è né più nobile della nuova istruzione e formazione professionale né meno nobile dei licei. Essa, quando non è istruzione liceale, cioè di scienza e tecnologia generale che richiede ulteriori approfondimenti universitari per completarsi, è di istruzione e formazione professionale, cioè di scienza e tecnologia applicata a contesti specifici. L’unità della *phrónesis*, da cui nessuno può essere escluso, è fuori discussione. Essa è comune ai licei e ai corsi dell’istruzione e formazione professionale. Ma altrettanto fuori discussione dovrebbe risultare il principio non certo della separazione, bensì, come già detto, della distinzione tra *theoria* e *téchne*.

In questa prospettiva, i percorsi educativi dell’istruzione e formazione professionale dai 14 ai 23 anni avrebbero dovuto scaturire dalla armonica e coordinata ricombinazione di una triplice eredità storica formativa.

La prima è quella delle scuole d’arti e mestieri e delle opere di filantropia e di carità rivolte ad educare la gioventù attraverso l’esercizio del lavoro. Una tradizione che affonda le proprie radici nel medioevo, e ha sempre trovato modo di aggiornarsi e di riqualificarsi lungo i secoli, fino ai nostri giorni, sul piano educativo, culturale e professionale e che, dal 1978 in avanti, è confluita nelle migliori esperienze dei CFP, governati dalle Regioni e gestiti sia da enti pubblici che privati.

La seconda è quella dell’istruzione tecnica. La terza è quella dell’istruzione professionale statale triennale e quinquennale. In questa maniera, avrebbe potuto acquistare concretezza e pari dignità con quello liceale un sistema dell’istruzione e formazione professionale che sarebbe stato secondario dai 14 ai 18 anni e superiore dai 18 ai 23 anni, con al proprio interno percorsi formativi flessibili e integrati della durata da 3 a 9 anni.

### **I poli formativi “tecnico-professionali” e della “formazione professionale” nella legge 40/07**

Ebbene nessuna delle caratteristiche innovative messe in campo dal combinato disposto riforma del Titolo V e legge delega n. 53/03, pur essendo state abbozzate, ha poi avuto uno sviluppo chiaro, coerente e, soprattutto,

consistente negli anni successivi al 2005. Anzi si registrano, per esse, prima compressioni e poi vere e proprie inversioni di tendenza. Infatti, con l'art. 13 della legge 40/07, si è disposto:

a) la permanenza di una "scuola secondaria" composta dall'istruzione liceale prevista dalle legge n. 53/03, salvo che per i licei tecnologici ed economici che sono ritornati ad essere l'attuale istruzione tecnica e l'attuale istruzione professionale statali, confermando, in pratica, le note tre filiere formative tra loro gerarchizzate a livello culturale, sociale e professionale;

b) il depotenziamento del sistema dell'istruzione e formazione professionale affidato dalla Costituzione formale del 1948 e del 2001 alle Regioni. Questo depotenziamento, è stato condotto grazie a tre interventi.

Il primo è consistito nel rafforzamento del sistema di istruzione statale con licei, istituti tecnici e istituti professionali. La circostanza, al di là delle dichiarazioni di segno contrario, ha reso oggettivamente residuale e certo, nemmeno in prospettiva, non più di pari dignità educativa e culturale quello dell'istruzione e formazione professionale delle Regioni. Tanto più che si è proceduto anche all'ulteriore, sostanziale statalizzazione dell'istruzione e formazione professionale superiore, sottraendola di fatto alla sovranità regionale e alla sua naturale continuità con il sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale secondaria. In questo modo, la spinta al superamento dei paradigmi della gerarchizzazione e della separazione contenuta nelle futuribili ipotesi del *Campus* e dei *Larsa* si è estenuata e si è ridotta all'opportunità (lasciata peraltro volontaria, e non resa sistemica) di istituire i cosiddetti "Poli formativi tecnico-professionali". Prevedere, in altri termini, a livello territoriale, la permanenza dei licei in istituti e luoghi separati dal resto dell'offerta formativa. Prevedere, al contempo, nello stesso territorio, in istituti e luoghi appositi, appunto i "Poli formativi tecnico-professionali", l'offerta di corsi di istruzione tecnica e di istruzione professionale statali, eventualmente integrati con l'offerta di corsi di istruzione e formazione professionale regionali di durata triennale o biennale per i *drop out*.

Il secondo intervento, esito obbligato del primo, ha reso di fatto impossibile l'interconnessione paritaria tra i due sistemi. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale regionale è diventato, infatti, un "sistemino" non molto diverso dall'attuale formazione professionale ex legge 845/78, in condizione di subordinazione servile a quello ben più consistente dell'istruzione statale. Inoltre, la connessione ordinamentale tra il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione tecnica e professionale nell'unico sistema educativo del *Campus* è stata di fatto abbandonata. L'interconnessione difficile ha, quindi, contribuito a reintegrare le antiche gerarchizzazioni esistenti tra licei (serie A), istituti tecnici (serie B), istituti professionali (serie D) e formazione professionale regionale (serie E), dando l'idea che neppure nei prossimi decenni si riuscirà ad andare oltre questo impianto.

L'ultimo intervento è consistito nella reintroduzione esplicita, dopo i 16 anni, della tradizionale gerarchizzazione qualitativa e quantitativa tra "obbligo di istruzione" per chi prosegue gli studi fino a 18 anni e "obbligo for-

mativo” per chi, invece, avendo fallito la scuola dell’istruzione, o frequenta i vecchi corsi regionali della formazione professionale o lavora con l’istituto dell’apprendistato<sup>18</sup>.

Si può dire, insomma, che, come nel gioco dell’oca, si sia tornati al punto di partenza. Salvo sperare che il recente accordo Gelmini Formigoni riapra i termini della questione e spinga anche le altre Regioni a richiedere una ferma e non dissimulata attuazione del Titolo V della Costituzione e degli spazi aperti con la legge delega n. 53/03.

### **Conclusioni e prospettive**

Che cosa fare, dunque, adesso, dinanzi a questo stato di cose? Le recriminazioni non servono. Se le decisioni e le azioni potevano essere diverse da quelle che ci sono state resta come un dato insuperabile di realtà che sono state, invece, quelle che adesso sono in vigore. Occorre dunque partire da esse per impostare, per ottimizzare verso il meglio i processi di trasformazione del nostro sistema educativo di istruzione e di formazione e per risolvere i gravi problemi della dispersione, della dequalificazione, dell’auto-referenzialità e dello scolasticismo che ancora lo affliggono.

Una indicazione in questo senso viene oggi dal Documento congiunto elaborato dai ministri Sacconi e Gelmini *Italia 2020*, presentato il 23 settembre 2009. Il Documento, prendendo atto dei problemi, ma anche delle opportunità, del nostro sistema educativo di istruzione e di formazione, indica come necessarie le seguenti priorità di decisione e di azione.

Anzitutto, si tratterebbe di facilitare molto di più di quanto finora sia avvenuto la transizione dalla scuola al lavoro non solo sul piano occupazionale, ma anche e soprattutto su quello formativo-culturale. “Non basta, scrive in questo senso il Documento, creare strutture di *placement* nelle scuole e nelle università per garantire un solido futuro occupazionale ai nostri giovani. Sono le scuole e le sedi universitarie a dover svolgere a livello istituzionale, e con il coinvolgimento attivo di tutti i docenti e delle famiglie, un ruolo insostituibile di ‘intermediazione’ tra i giovani e la società formandoli e preparandoli adeguatamente all’inserimento nel mondo del lavoro”. In questa direzione, “moderne leve di *placement* possono essere i percorsi educativi di istruzione e formativi in alternanza scuola lavoro e, in questo contesto, particolarmente, in apprendistato che consentono, con esperienza pratica e in un assetto produttivo autentico, il conseguimento di un titolo di studio. Come nel caso dell’apprendistato per l’esercizio del diritto dovere di istruzione e formazione, che consente l’acquisizione di una qualifica del secondo ciclo. E ancor di più come nel caso dell’apprendistato di alta formazione che è indirizzato sia ai percorsi tecnico professionali sia alla acquisizione di un titolo universitario e persino di un dottorato di ricerca. In

<sup>18</sup> G. BERTAGNA, *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un’idea*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 234 e ss.



questa prospettiva, pare utile recuperare all'interno delle istituzioni scolastiche e delle università figure docenti specificamente deputate al tutoraggio personalizzato, al *counselling* e all'*holding* dei giovani coinvolti nei percorsi formativi in alternanza. Figure docenti tali che assicurino anche un costante rapporto di co-progettazione formativa con i tutor aziendali dei ragazzi".

In secondo luogo, agli estensori del Documento sembra urgente, proprio anche alla luce della prima priorità, "rilanciare l'istruzione tecnico-professionale" nel suo complesso. Come sottolinea il Documento, "l'istruzione tecnica richiede adattamento e miglioramento, ma è essenziale che il suo impianto e la sua identità siano riconoscibilmente distinte sia da quelle tipiche del filone liceale (liceo tecnologico compreso) sia da quelle che qualificano i percorsi gradualmente e continui dell'istruzione e formazione professionale". In maniera opportuna, il Documento, rileva poi che il difendere l'identità dei diversi percorsi formativi "non esclude, ma anzi esige, allo stesso tempo, insieme alla loro massima non sovrapposizione, la massima integrazione possibile. La preoccupazione deve essere mantenuta particolarmente alta e viva soprattutto 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, distribuiti in una durata tra i tre e i sette anni. Senza questa accorta integrazione/distinzione dei percorsi della istruzione tecnica e della istruzione e formazione professionale, d'altra parte, la scommessa di una alta 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".

In terzo luogo, occorrerebbe un sforzo convergente volto a "rilanciare anche sul piano educativo e culturale il contratto di apprendistato". Infatti, "lungi dall'essere un 'semplice' contratto di lavoro, l'apprendistato rappresenta un innovativo strumento di *placement*, fondato sulla integrazione tra sistema educativo e formativo e mercato del lavoro, che supera la vecchia, quanto artificiosa distinzione tra formazione 'interna' e formazione 'esterna' all'impresa e consente ai giovani un rapido e stabile ingresso nel mondo del lavoro". Ma nondimeno consente la riscoperta di metodologie dell'apprendimento troppo a lungo trascurate dallo scolasticismo imperante. L'importante è la serietà e l'affidabilità delle certificazioni finali delle competenze, e che i percorsi di apprendistato siano in linea con i livelli essenziali delle prestazioni formative".

La quarta linea di indirizzo richiamata dal Documento si riferisce all'opportunità di ripensare l'utilizzo dei tirocini formativi e di promuovere le esperienze di lavoro nel corso degli studi. "I tirocini formativi e di orientamento hanno svolto un ruolo fondamentale per avvicinare, anche in una ottica di *placement*, le sedi della istruzione e della formazione al mercato del lavoro. Per lungo tempo hanno rappresentato – assieme ai contratti di formazione e lavoro e all'apprendistato – uno dei pochi canali di inserimento

dei giovani nel mercato del lavoro. Accanto a buone prassi si registrano, tuttavia, fenomeni di preoccupante degenerazione dei tirocini formativi e di orientamento che, non di rado, sono utilizzati come canale di reclutamento di forza lavoro a basso costo senza alcuna valenza formativa o anche solo di vero e proprio orientamento". È necessario, al contrario, evitare queste cadute, riqualificando questi importanti strumenti formativi sul piano educativo, culturale e didattico.

In quarto luogo, si tratterebbe di ripensare il ruolo della formazione universitaria rendendola meno dispersiva e maggiormente qualificata. E soprattutto rendendola parallela/integrata con un'alta formazione professionale, oggi ancora troppo debole e vaporosa, successiva all'istruzione tecnico-professionale.

Infine, il Documento indica come priorità del prossimo decennio l'apertura dei dottorati di ricerca al sistema produttivo e al mercato del lavoro. "Le aziende italiane non conoscono e non utilizzano i dottorati di ricerca. Nei Paesi che primeggiano nella competizione internazionale le aziende utilizzano – e finanziano generosamente – i dottorati di ricerca quale straordinaria opportunità per innovare e crescere; per reclutare i migliori talenti e investire sulle competenze di eccellenza richieste dai nuovi mercati del lavoro. In Italia, per contro, il destino del dottore di ricerca è, nella migliore delle ipotesi, la carriera accademica. Formatosi per il 'mercato' autoreferenziale dell'università i non pochi dottorati di ricerca che non accedono alla carriera accademica rimangono disoccupati e sono costretti, dopo una lunga attesa, a lavori modesti, perché dotati di attitudini e skill non particolarmente apprezzati dal mondo del lavoro, e, conseguentemente, con livelli retributivi e di produttività che non si differenziano da quelli dei semplici laureati. Occorre superare questa grave anomalia, che genera un vero e proprio circolo vizioso e priva il Paese di un rilevante bacino per sostenere la ricerca nel settore privato, per formare figure professionali strategiche per le imprese e le professioni, per dotare il Paese di una nuova classe dirigente".