

I fondi strutturali e la riforma del sistema educativo di istruzione e di formazione in Italia

MARCO CACCINI¹

1. IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE INIZIALE

Relativamente al sotto-sistema dell'Istruzione e della formazione professionale si è ormai giunti al secondo anno in attuazione della riforma scolastica definita con la L. 53/2003 (Legge Moratti). Al riguardo è già possibile formulare alcune considerazioni generali, che possono aiutare da un lato ad inquadrare meglio il percorso storico e tecnico che ha condotto all'attuale situazione, dall'altro a definire nuove prospettive interpretative onde massimizzare il positivo impatto delle attività in questione. Non è azzardato sostenere che l'attuale sistema della formazione professionale in Italia si è costruito e sviluppato intorno a quel segmento che tradizionalmente veniva definito come formazione iniziale. È noto a tutti gli operatori che, fino a non molti anni fa, la formazione professionale ruotava sulla centralità di un approccio a valenza regionale volto a recuperare al mondo del lavoro i giovani che dopo le scuole dell'obbligo non intendevano proseguire un ciclo di studi di istruzione superiore o trovavano difficoltà a completarlo. Stiamo parlando di un sistema che aveva nella programmazione regionale in materia la sua fonte di riferimento a livello normativo, operativo e finanziario. Al di fuori di tale contestualizzazione, la formazione professionale programmaticamente organizzata ed indirizzata da referenti istituzionali, trovava scarsissime ipotesi di intervento, tali da risultare assolutamente marginali. Basti pensare che in un ambito regionale particolarmente significativo a livello di sviluppo economico come quello del Veneto, intorno al 1990 quasi due terzi degli stanziamenti del bilancio regionale destinato alla formazione era appunto rivolto alle azioni in favore dei gio-

¹ Dirigente Unità complessa FSE - Regione Veneto.

vani post-obbligo. Questo dato, forse troppo frettolosamente accantonato o dimenticato, aiuta però a comprendere che una dimensione organica della formazione professionale in Italia ha trovato e trova tuttora nel contesto della qualificazione dei giovani uno dei suoi principali pilastri strutturali e operativi. È possibile in effetti sostenere che altre aree contestualizzanti della formazione hanno avuto impulso e sostegno dall'obbligo formativo. Ci si riferisce in particolare alla formazione superiore e alla formazione continua, di fatto strutturate sulla base di modelli operativi ed esperienziali tratti dal primo livello. Quanto appena sostenuto non è stato la conseguenza di un processo endogeno e meramente spontaneistico, ma il frutto di evoluzioni sia strutturali che istituzionali che passeremo a illustrare nei loro elementi fondamentali.

2. FONDI STRUTTURALI ED ECONOMIA ANTROPOLOGICAMENTE SOSTENIBILE

La riforma dei Fondi strutturali europei attuata a partire dal 1988 ha rivestito un'importanza fondamentale anche per l'evoluzione delle politiche e delle tipologie di intervento in campo formativo (attraverso l'azione del Fondo Sociale Europeo). Ricordiamo che a partire da quel periodo si è definita una nuova metodologia di intervento (che si sta realizzando ancora nel momento attuale), sostanzialmente basata sulla strutturazione di una programmazione pluriennale e sulla concentrazione delle risorse finanziarie su macro-obiettivi considerati di particolare rilievo. La Commissione Europea ha ribadito più volte con forza l'importanza della formazione come politica attiva per il lavoro, con particolare attenzione ai problemi della qualificazione e dell'occupabilità dei giovani. Questo in funzione dei processi dinamici ed evolutivi riguardanti il mondo del lavoro di notevole portata. Si è indubbiamente avuto un passaggio strutturale da un'economia industriale ad una post-industriale. Un'affermazione del genere, pur vera, riveste però un carattere generico, in quanto l'economia industriale si è sviluppata di fatto sulla base di un raccordo sistemico pubblico-privato che ha favorito l'affermarsi di grandi bacini occupazionali sviluppanti un'azione di osmosi tra loro (grandi imprese, scuola, enti pubblici, sistemi bancari, ecc.). È facilmente intuibile che, a livello scolastico e universitario, un simile contesto occupazionale non poteva che richiedere fundamentalmente titoli di studio definiti e razionalizzati nei loro contenuti, facilmente utilizzabili sul piano quantitativo, caratteristica peculiare di un modello di lavoro molto organizzato, gerarchizzato e ripetitivo. In genere il livello di professionalizzazione da svilupparsi lungo tutto l'arco della vita, in tale contesto, non poteva che essere molto limitato, dato il ruolo ugualmente limitato lasciato all'azione ed alla creatività personali. Tale economia industriale, come è noto, è stata progressivamente sostituita da una più diffusa, elastica, empiricamente contestuale, basata su un sistema a rete di piccole imprese in perenne evoluzione (o talvolta involuzione), funzionali allo sviluppo principalmente di servizi o attività immateriali. Anche i grandi sistemi produttivi multinazionali si sono flessibilizzati, sia in senso organizzativo che allocativo (delocalizzazione). Ci si trova di fronte, insomma, a quella che aulicamente

suole impropriamente definirsi come *knowledge-based economy*, ma che di fatto troppo spesso risulta essere un'economia opinionistica e contingente. Tale sistema socio-economico mette in crisi il tradizionale approccio scolastico e universitario, rivalutando al massimo una dinamica formativa evolutiva continua molto flessibile. Lo sviluppo delle politiche formative in Italia e in Europa, frutto dell'onda lunga connessa alla programmazione dei fondi strutturali (e in particolare il FSE), si è sviluppata all'interno della dialettica sociale connessa al confronto (più o meno consapevole) tra i due approcci appena descritti. Il sistema scolastico ed educativo è stato pertanto costretto ad interrogarsi profondamente sul nuovo rapporto strutturale che avrebbe dovuto intercorrere tra *curricula* e titoli di studio conseguiti, e tra questi e le esigenze del mercato del lavoro. Assistiamo ad un progressivo ma costante processo di professionalizzazione dell'istruzione, intesa in ogni suo grado e in ogni sua componente. Quello che viene richiesto dal mondo del lavoro a livello personale è la capacità di analisi, l'iniziativa operativa, la flessibilità mentale, una creatività adattativa. A livello di programmazione pubblica formativa (soprattutto europea), tutto questo ruota intorno al concetto di implementazione della società dell'informazione, termine questo troppe volte usato come sinonimo di società della conoscenza. Una fondamentale esplicitazione di questo concetto la troviamo nel celebre Libro Bianco Crescita-Competitività-Occupazione (J. Delors) ove possiamo leggere: "Grazie a un accesso più agevole all'informazione, sarà sempre più semplice individuare e valutare l'attività economica ed essere concorrenziali. La pressione del mercato si estende e si rafforza, obbligando le imprese a sfruttare tutte le risorse a livello di produttività ed efficacia. La capacità di adeguarsi strutturalmente diventa una condizione rilevante per il successo economico. La sempre maggiore interconnessione dell'economia aumenta la produttività nel settore dei beni ma anche dei servizi e di fatto il confine tra beni e servizi va ugualmente scomparendo. In tutto il mondo si registra una tendenza alla specializzazione e alla professionalizzazione delle attività economiche, tendenza che sta progressivamente caratterizzando anche i subappaltatori e i fornitori di servizi. Per non essere eliminata dalla concorrenza mondiale, l'industria europea deve sfruttare tutte le opportunità per migliorare la propria competitività ricorrendo sempre più e meglio alle tecnologie TIC. Per fare questo deve privilegiare le tecnologie innovatrici e capaci di conquistare parti del mercato, piuttosto che tentare di adeguarsi riducendo i costi di produzione"². Come si può notare, la Commissione Europea richiama l'attenzione su un approccio dinamico all'economia e all'evoluzione sociale, basato sostanzialmente sulle riforme strutturali e sull'implementazione di processi cognitivi correttamente definiti. Ci permettiamo di sottolineare che non viene evidenziato un elemento di per sé ineludibile, ovvero un approccio antropologicamente fondato. Si può ben parlare di riforme sistemiche, di sostituzione della dimensione qualitativa a quella quantitativa nei processi produt-

² COMMISSIONE DELLA COMUNITÀ EUROPEA, *Libro Bianco Crescita-Competitività-Occupazione*, Milano 1994, 195.

tivi, solo se si ribadisce la centralità assiologica della persona umana. Si deve quindi giungere non solo ad un'economia genericamente sostenibile, ma ad un'economia antropologicamente sostenibile. Il canale dell'obbligo formativo ha progressivamente riassunto in sé tutte queste caratteristiche. Si è qualificato come sintesi sistemica tra l'esigenza di sempre maggiore professionalizzazione del lavoro, lo sviluppo di un approccio sociale attivo di tipo cognitivo, la necessità di ribadire la persona come nucleo centrale dei processi educativi e sociali in genere. La presenza di una linea operativa in tal senso all'interno della programmazione del FSE a partire dalla metà degli anni '90 assume un valore del tutto particolare. Lungi dall'essere considerato un mero ripiego, onde ripianare difficoltà nei bilanci pubblici locali e nazionali, l'intervento del FSE si pone in tale segmento con una valenza particolarmente innovativa, dato che la tipologia formativa in questione, per le sue caratteristiche intrinseche, si pone come una delle possibili e concrete cerniere di raccordo tra dimensione professionalizzante, valenza antropologico-educativa, esigenze dell'economia contemporanea. Può inoltre riuscire a compenetrare sia le dinamiche della *new economy* per un loro più efficace impatto, sia a mantenere e valorizzare gli aspetti più significativi dell'economia tradizionale o di comparti nei quali il fattore personale risulta ancora rilevante, come ad esempio l'agricoltura, l'artigianato, la piccola impresa. Inoltre lo spazio formativo di base acquista significatività nella *knowledge-based economy* rispetto alla funzione della conoscenza come nucleo fondante l'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche nonché allo sviluppo qualitativo dei processi e dei prodotti (sempre in linea con le raccomandazioni comunitarie precedentemente citate). Bisogna tener presente che per conoscenza si intende la capacità di interazione creativa ed innovativa del soggetto con il proprio ambiente di studio e di lavoro, frutto di un'elaborazione dinamica e di un'analisi attiva di elementi concettualmente ed operativamente ricavabili dal contesto di riferimento³. L'aspetto pratico dell'apprendere si congiunge quindi con quello dinamico e tutto ciò non può che rientrare nel canale delle prassi innovative sempre richieste dalla Commissione Europea. Innovazione reale infatti non significa (come purtroppo talvolta accade) semplicemente inseguire fantasiose ipotesi operative di difficile traducibilità sistemica e continuativa nel tempo, bensì realizzare riforme strutturali di contesto che incidano profondamente nell'evoluzione del sistema sociale ed economico. La razionalizzazione della filiera formativa di base e la sua istituzionalizzazione (L. 53/2003) costituiscono dunque un processo strutturalmente significativo che si riconosce in questa direzione.

3. ORIENTAMENTI EUROPEI SU OCCUPAZIONE E FORMAZIONE

A sostegno di quanto appena evidenziato, si possono riscontrare numerosi riferimenti a livello europeo, tratti sia da un ambito strettamente pro-

³ Sul tema è possibile consultare: BERGER R. - T. LUCKMANN, *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna 1969; COULTER J., *Mente-Conoscenza-Società*, Il Mulino, Bologna, 1989; COSTA G. - E. RULLANI, *Il maestro e la rete*, Etas Libri, Milano 1999.

grammatico che da quello normativo. A titolo esemplificativo sono possibili le citazioni di seguito riportate:

- A) Il Consiglio Europeo Straordinario sull'occupazione svoltosi in Lussemburgo il 20 e 21 novembre 1997 costituisce uno degli eventi istituzionali più importanti svoltisi in Europa in materia di occupazione e di politiche attive del lavoro. Negli atti di tale Consiglio Europeo sono contenuti gli orientamenti che qualificano le politiche europee per il 1998, ma che sono poi divenuti i punti cardine per la programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2000/2006. A proposito del problema del miglioramento dell'occupabilità, troviamo: "Per frenare l'evoluzione della disoccupazione giovanile e della disoccupazione di lunga durata gli Stati membri elaboreranno strategie preventive imperniate sull'occupabilità basandosi sull'individuazione precoce delle esigenze individuali"; in tal senso gli Stati membri "si adopereranno per suscitare nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici e per dotarli di qualifiche che corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro"⁴. Come si può notare, il quadro istituzionale che viene a sviluppare il processo dinamico di implementazione dei nuovi servizi per l'impiego e di una formazione innovativa per i giovani non prescinde affatto dalla valorizzazione dei percorsi formativi, in linea con le esigenze del mondo del lavoro e con la qualificazione professionalizzante delle persone.
- B) Nelle conclusioni del Consiglio Europeo di Vienna, a proposito del fondamentale tema legato all'occupabilità, si precisa: "Tutti gli Stati membri hanno affermato la necessità di ridurre il tasso di giovani che abbandonano i sistemi di istruzione e formazione di base senza aver raggiunto un livello minimo di qualifica, soprattutto attraverso riforme piuttosto globali dei sistemi di istruzione di base. L'introduzione, il consolidamento o la riforma dell'apprendistato o di altri tipi di formazione collegati al lavoro rappresentano un aspetto importante nelle riforme nella maggior parte degli Stati membri"⁵. Come si può facilmente rilevare esiste un unico filo conduttore di tipo logico-relazionale che collega strutturalmente le politiche di sviluppo e di tutela del lavoro con l'evoluzione e il radicamento del sistema di formazione professionale di base.
- C) Nel Consiglio Europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000), troviamo: "I sistemi europei di istruzione e formazione devono essere integrati alle esigenze della società dei saperi e alle necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Dovremmo offrire possibilità di apprendimento e di formazione adeguate ai gruppi bersaglio nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e persone occupate soggette al rischio che le loro competenze siano rese obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio dovrebbe avere tre componenti princi-

⁴ PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO, *Lavoro e Formazione nell'Europa dell'Euro, Strategie Comunitarie e Nazionali*, Trento 1999, 406-407.

⁵ *Le conclusioni del Consiglio Europeo di Vienna*, in F.O.P., Roma, numero 1-2, Gennaio-Aprile 1999, 20.

pali: lo sviluppo di centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione e qualifiche più trasparenti"⁶.

4. I NUOVI OBIETTIVI COMUNITARI

Il sistema di formazione iniziale definito dalla Riforma Moratti risponde pertanto a precise indicazioni europee di evoluzione di contesto e di sistema, che hanno trovato poi nei Regolamenti Comunitari sui Fondi Strutturali e nei Programmi Operativi specifiche linee operative di intervento. Di certo la filiera della formazione professionale iniziale si colloca con piena dignità nel sistema europeo di politiche attive del lavoro, costituendo una particolare forma di raccordo flessibile tra le personali esigenze di qualificazione ed istruzione ed il mondo del lavoro. In questo senso si può guardare con attenzione alla prossima fase di programmazione del FSE per il periodo 2007-2013. Al momento attuale sono ancora troppi gli elementi di incertezza sia quantitativa che contenutistica della nuova programmazione per poter sviluppare delle considerazioni attendibili.

In ogni caso, rispetto ai tre nuovi macro obiettivi comunitari (convergenza, competitività regionale e cooperazione territoriale europea), il sistema formativo sembra idoneo a fornire risposte in particolare alle prime due tematiche. Occorre infatti preliminarmente sviluppare un'osservazione che di fatto è anche una constatazione: nella programmazione attuale del Fondo Sociale Europeo è riscontrabile una certa tendenza alla terziarizzazione degli interventi a scapito della dimensione formativa, che tende ad essere considerata come semplice elemento di supporto eventuale ad azioni di tipo impersonale. Occorre invece ribadire che anche i nuovi obiettivi comunitari, puntando a migliorare le condizioni di crescita e di occupazione dignitosa, a qualificare gli investimenti in capitale fisico e umano, a valorizzare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese nonché a promuovere la società della conoscenza, non possono prescindere da un approccio assiologicamente antropologico ed educativamente orientato. Solo in relazione a ciò sarà possibile parlare in favore di uno sviluppo sostenibile, equilibrando tra loro crescita economica, inclusione sociale, qualità della vita e dell'ambiente. Si può pertanto riprendere un concetto base formulato a livello di sistema che vede nella dimensione educativa il fulcro sociale, culturale e pedagogico intorno al quale costruire un reale continuo processo di sviluppo, che generi un effettivo valore aggiunto per la nuova configurazione del mondo del lavoro, per la qualificazione professionalizzante della scuola, per la valorizzazione della persona umana in senso integrale.

⁶ CONSIGLIO EUROPEO DI LISBONA, *Le conclusioni della Presidenza*, in F.O.P., Roma, numero 1-2, Gennaio-Aprile 2000, 24.