

Elementi di sistema della istruzione e formazione professionale nelle Regioni

MICHELE COLASANTO¹

Parole chiave:
Sistema;
Regioni;
Titolo V

Sembrava che il lungo cammino, intrapreso dalla formazione professionale in Italia, a partire dai primi provvedimenti in materia di apprendistato dal secondo dopoguerra, avesse finalmente trovato possibilità di assetti duraturi con il varo della legge 53 (riforma Moratti) e della riforma della Costituzione (il nuovo Titolo V). Si incrociavano così, si fondevano anzi, un riconoscimento di portata nazionale, rispetto al valore e alla pari qualità (termine forse più consono delle pari dignità) della tradizione storica della formazione professionale, con una più adeguata contestualizzazione delle relative azioni formative all'interno delle competenze regionali. Sembrava, poiché in realtà già immediatamente a ridosso dei due provvedimenti sono comparse falle evidenti, ancora più vistose se confrontate con le due precedenti esperienze di riassetto della formazione professionale: la legge quadro 845 del 1978 e l'obbligo formativo, legato alla legge 30 (riforma Berlinguer).

Fino al 2000, anche per il tramite dei decreti Bassanini e le azioni di sistema realizzate in particolare nel corso dell'appena conclusa programmazione del Fondo Sociale Europeo, l'iniziativa messa in campo sul piano regionale ha segnato un costante progresso, sostenuto in particolare dagli *input* della legge 196/97 (Gabinetto Treu), in materia di accreditamento, analisi dei fabbisogni, certificazione delle competenze. Certo, la formazione

¹ Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

professionale veniva a configurarsi come complesso di segmenti afferenti al settore non formale, con una crescita in particolare dei percorsi post-diploma (gli IFTS), e di formazione continua (fino agli attuali fondi interprofessionali). Ma quella iniziale vedeva rafforzarsi la sua identità e i suoi caratteri di successo sul piano pedagogico, didattico e organizzativo. È l'arco di tempo in cui si definiscono le "agenzie professionali": con più alta capacità di integrare la formazione con l'orientamento e l'accompagnamento nel mercato del lavoro, in particolare attraverso il rafforzamento del tirocinio.

L'obbligo formativo, ex legge 144, avrebbe fatto emergere ancor più le potenzialità del sistema se non fosse stato compromesso dalla legge 9, ovvero dall'introduzione del "famigerato" monoennio obbligatorio. La legge 53 è parsa raccogliere questa preziosa eredità della formazione professionale, invece, ricostituendo lo stesso obbligo formativo in un più ampio sistema di istruzione e formazione, insieme all'apprendistato, all'istruzione professionale statale (e non), all'istruzione tecnica. Ma poi ha come reso sterile questa conquista, liceizzando gli istituti tecnici, prefigurando eguale sorte per gran parte dei professionali e lasciando la FP alla "mercè", se così si può dire, delle singole Regioni, dei loro orientamenti in materia di politiche formative e scolastiche (vista la capacità di poter concorrere a queste ultime sul piano legislativo), e soprattutto indebolita da una forte precarietà di finanziamento, appoggiato prevalentemente sul fondo sociale.

Tutto questo, paradossalmente, proprio nel momento in cui la formazione professionale veniva legittimata nella sua pienezza formativa, ma fatta oggetto anche di attese più elevate. L'unica vera esperienza innovativa, realizzata nell'ambito della legge 53, fu quella dei tre anni sperimentali dei Protocolli di intesa stipulati dall'allora MIUR con alcune Regioni. In un certo senso, questa esperienza è stata il tentativo di rispondere alla contraddizione appena rilevata, e al tempo stesso è apparsa di contro esemplare nel mettere in evidenza i problemi non risolti a seguito di tale contraddizione. I percorsi triennali sono stati svolti secondo una pluralità di modelli, sotto il profilo dell'architettura formativa e sotto quello stesso della valenza istituzionale; solo da poco ne sono stati definiti gli standard di riferimento in una logica nazionale, secondo il recente Accordo in sede di conferenza delle Regioni; gli stessi esiti (occupazionali e formativi) attendono un monitoraggio sistematico, meglio una vera azione di valutazione in termini di efficienza e di efficacia.

Non stupisce, dunque, in questo contesto, che negli ultimi dieci anni il sistema della formazione professionale si è reso via via più fluido e che, ad oggi, ha finito con il prevalere un processo di conferma delle strategie messe in atto dalle diverse Regioni, indipendentemente o quasi dalle definizioni degli orientamenti di carattere nazionale. Indicative sono le leggi presenti in quattro Regioni che possono essere considerate, con evidenti forzature, è ovvio, altrettanti idealtipi dell'attività normativa che si è venuta costruendo nella prospettiva sopra indicata: Puglia, Toscana, Emilia Romagna e Lombardia. La prima, la Puglia, sembra aver voluto compiere una scelta di razionalizzazione e qualificazione del solo comparto della formazione professionale "tradizionale"; una razionalizzazione che certo aveva le sue giustifi-

cazioni politico-organizzative, ma che fa della legge relativa un atto decisamente poco innovativo, se si deve tener conto degli elementi di discontinuità nel frattempo intervenuti. Le altre tre Regioni si collocano in una prospettiva diversa. Toscana ed Emilia Romagna cercano di recuperare, valorizzare, mettere a sistema il ricco bagaglio di interventi normativi, azioni amministrative, esperienze derivate dalle buone prassi indotte dal Fondo Sociale; al tempo stesso, però, individuano un punto di forza, una leva che consenta di spostare il baricentro del sistema formativo verso le nuove finalità e i nuovi obiettivi imposti dalle riforme e dai mutamenti socio-economici e culturali. In particolare, nella Regione Toscana, l'obiettivo prevalente è parso quello di integrare le diverse componenti dei sistemi formativi (di cui però è lasciata in ombra l'evoluzione verso i licei da un lato e l'istruzione e la formazione professionale dall'altro) anche verso le politiche sociali e quelle del lavoro. Lo schema prescelto del Testo Unico, peraltro, si presta non solo alla sistematizzazione del presente, ma anche alle "interpolazioni" che dovessero rendersi necessarie nel prossimo futuro.

Nella legge della Regione Emilia Romagna questo aspetto dell'integrazione è egualmente caratterizzante, e l'attenzione pare però prendere in considerazione:

- le competenze regionali, così come sono state ridisegnate dal nuovo Titolo V della Costituzione;
- le deleghe alle Province;
- l'integrazione specifica tra "scuola" e formazione professionale, che ha il suo fulcro nella gestione del primo biennio della secondaria di secondo grado nei termini del vecchio "obbligo formativo".

Nella proposta della Regione Lombardia, che peraltro sconta, ad oggi, l'assenza di una nuova legge, è invece evidente l'ambizione di proporsi come protagonista del ridisegno dei percorsi formativi presupposti dalla legge 53. Nello spirito, se non nella lettera di tale proposta, i percorsi del sistema di istruzione e formazione professionale si articolano in trienni, quadrienni e oltre. Per altro verso, è chiara la determinazione della Lombardia di voler comunque presidiare il processo di programmazione dell'intera offerta formativa, specie per il tramite degli IPS e degli istituti tecnici.

Sono questi pochi cenni che mostrano di per sé come sia stato rapido il processo di obsolescenza dell'immaginazione normativa di questi ultimi due o tre anni. C'è, è vero, al momento presente la proposta "eversiva", rispetto all'attuale contesto di riferimento, dell'obbligo di "istruzione" (non scolastico) del recentissimo nuovo Governo di centro-sinistra, che sembra ad oggi poter trovare una prima definizione nella legge finanziaria e di cui è bene chiarire se, e in quali termini si troverà a possedere caratteri sufficienti ed adeguati per essere compatibile con ciò che è diventata la formazione professionale iniziale, o di diritto dovere, per utilizzare il linguaggio (da non perdere!) della legge 53, che non è stata abrogata. Ma sono emerse con più forza, nel frattempo, alcune accelerazioni e accentuazioni, in termini di principi e di obiettivi, che hanno cambiato in modo significativo il quadro di riferimento per le Regioni che si apprestano a mutare le proprie normative.

Di queste accelerazioni e accentuazioni occorre prendere atto, per non dover fare poi i conti con il rischio di trovarsi tra le mani strumenti ormai superati; scontando gli altri esiti ancora poco chiari del confronto che si sta sviluppando tra Stato (Governo) e Regioni: un confronto segnato da una netta opzione per una reinterpretazione del Titolo V in senso meno favorevole al decentramento. Eppure questo, il decentramento, rappresenta la direzione forse più innovativa conosciuta dai sistemi informativi europei. Questo decentramento (di poteri e funzioni) si è variamente configurato nelle diverse esperienze, valorizzando di volta in volta le singole istituzioni scolastiche, i territori, gli Enti locali come i Comuni, gli insegnanti, i dirigenti scolastici, i genitori. In Italia, l'introduzione dell'autonomia scolastica su base costituzionale ha rappresentato un punto di riferimento particolarmente qualificato, ma altrettanto inequivocabilmente disatteso, nella sostanza, da assenza di poteri gestionali e capacità di utilizzo delle risorse "umane" e finanziarie. Invece, più forte è stata la scelta di una dimensione "meso", quali sono le Regioni, con i poteri legislativi esclusivi e concorrenti ad esse affidati, in qualche modo anticipati dai decreti Bassanini del 1998 già ricordati. Per queste ragioni, nel processo di costruzione di nuove leggi regionali nelle materie formative e scolastiche di propria competenza, un primo qualificante punto di riferimento è rappresentato dalla definizione (che è anche allo stesso tempo rivendicazione) dei poteri che afferiscono altri enti locali: al plurale perché le Regioni dovrebbero programmare, controllare e valutare, a fronte di una gestione che dovrebbe vedere più coinvolte le Province, i Comuni e le aree metropolitane. Questo, almeno, in via concettuale, perché la prassi ha messo in evidenza non poche difficoltà e incongruenze nel far funzionare un sistema decisionale così complesso. La riforma costituzionale ha in ogni caso sancito un potere di organizzazione e gestione dell'offerta formativa che non solo dovrebbe poter conferire carattere di unitarietà all'offerta stessa, ma configurare i nuovi assetti ispirati ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Ciò comporta il trasferimento di gran parte delle funzioni amministrative, transitoriamente anche in via suppletiva, alle Regioni.

C'è, dunque, una sfida che si profila per le Regioni stesse, costituita dalla capacità di esercitare una regolazione complessiva dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione professionale; tenuto conto, va da sé, sia dell'ordinamento nazionale (cicli, competenze, *curricula*, standard, obiettivi), sia dei compiti esclusivi dello Stato. Se immaginiamo un'ipotetica architettura legislativa di tipo regionale, la declinazione degli articoli 117 e 118 del nuovo Titolo V è costitutiva della premessa, ovvero del modello di istruzione e formazione che le Regioni tendono a perseguire rispetto alla loro storia, alla specificità del contesto socio economico, al modo, soprattutto, proprio ed esclusivo della competenza regionale, con cui viene assunto il compito di qualificare le risorse umane, assumendo il lavoro come ambito di educazione e insieme la prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Non a caso, in un'esperienza come quella piemontese è stato proposto

che questo compito venga inserito in una legge cornice, destinata a definire le travi portanti dell'intervento regionale rispetto all'intero sistema educativo, pur nella modulazione delle responsabilità tra Stato e Regione stessa. Se il modello sopra richiamato può caratterizzarsi secondo varianti di natura territoriale, il nucleo costitutivo dovrebbe essere in qualche modo comune e dovrebbe riferirsi a un corpo di principi in grado di fare da collante e al tempo stesso di essere espressione di un consenso diffuso, oltre le legittime opzioni dei differenti attori sociali, secondo i valori e gli interessi di cui essi sono portatori. Sotto questo profilo, colpisce la convergenza che sembra di poter registrare nei tentativi in atto (ad esempio nel Lazio, in Lombardia, nel Veneto e in Piemonte) di ridefinire il quadro normativo. Quello di sussidiarietà è certamente uno dei principi oggetto di tale convergenza, pur con accentuazioni diverse rispetto alla sussidiarietà orizzontale (o sociale) e a quella verticale (o istituzionale). Torna qui in gioco il ruolo dei diversi livelli di governo territoriale, ma soprattutto si costituisce come determinante la valorizzazione della società civile e delle sue espressioni associative (le formazioni sociali di cui parla la Costituzione). Il partenariato è una declinazione decisiva della sussidiarietà: si riferisce alle istituzioni, in un rapporto di "leale" collaborazione, ma si riferisce anche agli attori sociali ritenuti tradizionalmente rilevanti, come le imprese e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Il suo significato più profondo, però, come si è detto, risiede nel fatto che tutta la società civile, nel suo senso sturziano, il quale implica capacità di auto-organizzazione e di assunzione di responsabilità, è chiamata in causa. Su questo, la cultura politica in alcune sue espressioni mostra in Italia un certo grado di vischiosità. La "mano pubblica" è ancora preferita pregiudizialmente il nome di un non più attuale primato dello Stato reso problematico dagli stessi effetti perversi che esso ha determinato proprio in termini di efficienza e di efficacia, oggi tanto invocati come indicatori di qualità. A maggior ragione, occorre immaginare dunque un impianto normativo capace di creare mobilitazione sociale in un ambito, quello della scuola e della formazione, che proprio di questo sembrano mancare. In tale situazione, è auspicabile prevedere un coinvolgimento anche di studenti, famiglie, delle espressioni culturali del territorio, delle autonomie scolastiche e delle istituzioni formative nel loro complesso, che costituiscono la leva strategica di ogni processo formativo.

Un secondo principio fondamentale è quello del primato della persona, su cui troppo si è insistito in questi anni perché valga la pena di indugiare ulteriormente. Forse può essere utile richiamare che tale primato non solo riorienta pedagogicamente e didatticamente i sistemi di istruzione e formazione verso l'apprendimento (che comunque, ricordiamolo, ha pur sempre bisogno di maestri e non è la negazione dell'insegnamento); ma soprattutto mette in chiaro il senso ultimo di ogni azione formativa: che non sta nella sua capacità di essere funzionale, verso il mercato o la stessa inclusione sociale, mete pure importantissime. L'ambito formativo è esperienza di sé, sviluppo di un percorso autobiografico e ricerca di significati; alla fine è un

atto educativo che, ricordava san Bernardo di Clairvaux, altro non è se non “edificazione” e quindi “opera di carità”.

Ancora due principi vale la pena di evocare, accanto ad altri che ricorrono nelle proposte che circolano in questa stagione normativa: il principio di equità e quello di continuità. Quest’ultimo, per l’istruzione e la formazione professionale, significa in primo luogo due precisazioni. I percorsi formativi orientati all’acquisizione di una qualifica devono poter proiettarsi verso l’alto, verso specializzazioni ulteriori e in direzione della formazione professionale superiore, non escludendo la prospettiva di un riconoscimento di crediti utile per entrare nell’istruzione universitaria. Per altro verso, va finalmente affrontato nel merito il rapporto verso il “basso”, quello con la scuola media, dove è necessaria una correzione radicale delle modalità di produrre giudizi per i quali uscire verso la formazione professionale è un esito ineluttabile per i figli di un “dio” scolastico minore, rispetto a quello che presiede ai percorsi liceali. Ma sappiamo tutti che questo è il frutto, da un lato, del pregiudizio pedagogico idealista, ancora gentilano (il sapere è tale se astratto e formalizzato); dall’altro del mancato riconoscimento del lavoro come luogo educativo, e non solo strumentale e competitivo. Con le responsabilità, in questo, di una predicazione approssimativa, anche dentro la Chiesa, che in un passato non troppo lontano coglieva del lavoro la dimensione del *labor*, della fatica e del sudore, e non dell’*actio*, misteriosamente compartecipe dell’opera di redenzione del mondo, anche nelle sue forme più umili. L’altro principio richiamato è quello, si diceva, dell’equità, che si traduce concretamente in pari opportunità, in eguali *chance* di successo, di disponibilità per tutti dei percorsi formativi più utili e congeniali e quindi di una giusta distribuzione dell’offerta formativa.

Ma l’equità si definisce soprattutto rispetto alle differenze (non alle disuguaglianze, è ovvio, che invece vanno combattute) e quindi come sistema di opportunità per consentire ad ognuno di esprimere ciò che è, sa e sa fare, nella disabilità come nel possesso delle “piene” qualità fisiche ed intellettuali, se così si può dire. Una terza trave portante è rappresentata dagli obiettivi da perseguire. Sinteticamente, gran parte di questi obiettivi coincide con la *qualità*, che può essere variamente definita e che, per convenzione, misuriamo (e definiamo insieme) per il tramite degli obiettivi ben noti di Lisbona, che vale la pena di richiamare ancora una volta solo per rendere più evidente il senso delle tipologie che ogni legge regionale tende oggi a proporre. Il confronto con i LEP è evidentemente discriminante; monitoraggio e valutazione (indipendente!) vanno finalmente messi a regime ovunque, così come quelle che sono state chiamate azioni di sistema (analisi dei fabbisogni, accreditamento, informazione e sostegno alle pari opportunità). Alla fine, ciò che conta però è che tutto sia finalizzato ad un accettabile successo formativo, che le agenzie internazionali a partire dall’OCSE hanno legato da tempo, superata la falsa coscienza di Frascati (1969) e dell’ipotesi allora formulata di un’omologazione dei processi formativi fino a 18 anni, ad una intelligente e attenta differenziazione dei percorsi formativi. Su questo punto, abbiamo convissuto, in Italia, con uno straordinario para-

dosso: proprio le esperienze condotte a livello regionale (esemplare in proposito è il modello Trentino, perseguito ormai da decenni e riconfermato dalla recentissima legge di riordino del sistema scolastico e formativo provinciale) ha dimostrato la vitalità e la capacità della formazione professionale nel contribuire a rafforzare obiettivi di successo e soprattutto un’alta partecipazione ai processi educativi.

Tabella - *Indicatori per benchmarking strategia di Lisbona su Istruzione e formazione*

Indicatori per benchmarking strategia di Lisbona su Istruzione e Formazione	Obiettivo al 2010	2000		2004			
		UE(25)	Italia	UE(25)	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
1 Giovani che lasciano prematuramente la scuola: Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più un titolo di istruzione secondaria inferiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione	non più del 10%	17,3	25,3	15,7	22,4	18,8	27,2
2 Competenze chiave: Percentuale di studenti 15enni con al più il primo livello di competenza in lettura	una riduzione del 20% rispetto ai valori dell'anno 2000	19,4	18,9	19,8	23,9	14,7	34,7
3 Tasso di scolarizzazione superiore: Percentuale della popolazione in età 20-24 anni che ha conseguito almeno il diploma di scuola secondaria superiore	almeno 85%	76,4	68,8	76,7	72,3	75,9	67,7
4 Laureati in matematica, scienze e tecnologia: Numero di laureati in matematica, scienze o tecnologia in migliaia per 1000 abitanti in età 20-29 anni	aumento del 15% rispetto ai valori dell'anno 2000	10,2	5,6	12,3	9	11,3	5,8
5 Life-long learning: Percentuale degli adulti in età 25-64 anni che partecipano all'apprendimento permanente	almeno il 12,5%	7,9	5,5	9,9	6,2	6,5	5,8

Fonte: ISTAT, Eurostat, OCSE – PISA 2003.
N.B. – Si noti che: per l'indicatore (2) i dati si riferiscono al 2003; per l'indicatore (4) i dati si riferiscono al 2003 e inoltre che il *target* di Lisbona sui laureati in matematiche, scienze e tecnologia (MST) si riferisce al numero di laureati.

Al tempo stesso, però, le Regioni così come il Governo centrale, sembrano aver fatto a gara per contenere e condizionare il suo utilizzo ai fini dell’affermazione di un effettivo diritto-dovere di istruzione e formazione. Oggi soprattutto, la proposta di un biennio in grado di portare ad un obbligo di istruzione a 16 anni, si inserisce in una dialettica politica che torna a considerare come rilevante l’obiettivo di una formazione “democraticamente” eguale per tutti, con il conseguente – più che probabile – effetto perverso di un aumento della dispersione e un indebolimento delle possibilità di successo formativo. Di fatto, il biennio sembra costituirsi ormai secondo altre modalità che lo renderanno unitario, quindi differenziato rispetto ai percorsi successivi. Per quel che riguarda quelli tra tali percorsi destinati al

conseguimento di una qualifica, la sfida per la loro realizzazione sarà sia ordinamentale sia processuale. La sfida cioè sarà quella di mettere insieme, in una proposta autonoma e compiuta, le prerogative ministeriali (il biennio è in ogni caso di istruzione) e quelle regionali, in possesso del potere esclusivo di rilasciare una qualifica professionale.

Spetterà al legislatore trovare le modalità di raccordo tra l'introduzione del biennio e la normativa vigente che fa riferimento alla legge 53, in particolare il decreto 76, e di conseguenza alla persistenza di un diritto-dovere. Un diritto-dovere che è bene resti tale come espressione di una concezione dell'educazione che valorizza la soggettività e la responsabilità dei giovani e delle loro famiglie, piuttosto che una cogenza normativa che è utile ricordare, ma che semmai va posta a carico delle istituzioni (nazionali e locali), cui compete assicurare le condizioni per un suo pieno assolvimento. È importante invece che si crei un consenso il più largo possibile (non si sostiene che la scuola è di tutti?) sulla definizione del biennio costitutivo del nuovo "obbligo", del suo significato, dei compiti che gli saranno attribuiti. Se l'ordinamento complessivo non cambia, è ovvio che il biennio non potrà avere alcun carattere di terminalità e quindi dovrà proiettarsi verso i percorsi successivi, liceali e dell'istruzione e formazione professionale. In caso contrario dovrebbe essere considerato (e come tale realizzato), quale parte finale del primo ciclo di istruzione, con uno scivolamento verso il basso.

Qui sta però il problema dell'identità, se così si può dire, del biennio di istruzione, che dovrà assommare il carattere della continuità verso l'alto con quello della percorribilità in orizzontale, anche per poter assicurare un'accettabile reversibilità delle scelte tra i diversi percorsi. Delle possibilità e dei limiti di questa percorribilità si è a lungo discusso, ma perlopiù all'interno di un equivoco che traduce l'orizzontalità in termini di ripartizioni tra "saperi comuni" e "saperi propri" dei percorsi cui il biennio dovrà afferire. Il problema è diverso: l'obiettivo non potrà essere altro se non quello di assicurare una equivalenza formativa. Occorre cioè costruire un *core curriculum* proposto secondo un diverso concetto di formazione generale, fondato su competenze chiave di cui occorre definire standard precisi, così come si è fatto peraltro in sede di Conferenza Stato-Regioni a proposito dei trienni sperimentati con i Protocolli stipulati tra Ministero (oggi della Pubblica Istruzione) e Regioni in questi anni. In tale prospettiva, trova soluzione anche il problema della presenza della formazione professionale, nodo storico di ogni tentativo di riforma del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione. La non terminalità del biennio di istruzione già ricordata costringe in qualche modo a ipotizzare percorsi coerenti e per questo autonomi anche per l'acquisizione di una qualifica, e che però siano in grado di assicurare un'adeguata equivalenza formativa nell'ambito del biennio di istruzione, se queste equivalenza non coincide, semplicemente e alla fine inefficacemente, con una sommatoria di discipline. Anzi, occorre aggiungere che proprio la peculiarità pedagogica e didattica della formazione professionale è parsa in grado di contribuire con successo a contrastare il fenomeno della dispersione che è uno degli obiettivi più qualificanti

del biennio insieme con quello di rafforzare, per tutti, una capacità di cittadinanza attiva. In ogni caso, è evidente che una prospettiva che assuma il biennio come esperienza unitaria e non unica, può contribuire a diminuire la dicotomia presente nell'ordinamento della riforma Moratti, rendere più articolata l'offerta formativa pur dentro un disegno maggiormente organico ed equo rispetto agli esiti; valorizzare, a partire dai "nuovi" trienni dell'istruzione e della formazione professionale, l'offerta a carattere professionalizzante, attraverso percorsi che con un quarto anno o più possono rappresentare il primo segmento verso una formazione professionale superiore non accademica che costituisce uno dei punti di debolezza della nostra scuola ed insieme una esigenza sempre più avvertita da parte del sistema produttivo.

La programmazione rappresenta un quarto tema di riferimento particolarmente significativo, se rapportato alle considerazioni fin qui svolte. Perché, se vuol essere coerente con i principi enunciati, deve: a) prevedere luoghi, tempi e modi di concertazione e condivisione con gli attori sociali di riferimento, istituzioni formative comprese; b) possedere un carattere di sistematicità, organicità e integrazione per poter assicurare la continuità educativa; in questo senso, vanno "inventate" nuove modalità di organizzazione dell'offerta locale come le reti o i distretti formativi; c) poter essere coerente con l'obiettivo del successo formativo; in questo senso, oltre che essere di tipo partecipativo piuttosto che burocratico, la programmazione stessa deve dotarsi di una molteplicità di strumenti coerenti con tale obiettivo formativo; una cosa è la formazione di diritto-dovere, dove è evidente la necessità di procedere con finanziamenti direttamente proporzionali alla domanda espressa da giovani o famiglie e interpretata, o meglio mediata, rispetto ai fabbisogni formativi dell'ambiente opportunamente rilevati; altra cosa è la formazione continua, necessariamente contingentata rispetto ad obiettivi, volta a volta specifici, ma condizionata anche da una molteplicità di opzioni, interessi e motivazioni, i quali comportano il ricorso meccanismi di mercato o di quasi-mercato, come avviene nelle offerte cosiddette "a catalogo".

La quinta componente di un disegno normativo adeguato alle discontinuità sociali e produttive che sono intervenute in questi anni è rappresentata dall'integrazione con le altre politiche che interessano l'arena dei processi di professionalizzazione iniziali e non. Va da sé che le politiche formative sono legate allo sviluppo nelle sue declinazioni locali. L'analisi dei fabbisogni professionali e formativi, sopra accennata, è stata considerata come una buona leva per cercare di dar corpo ad una aderenza e coerenza in questo senso. Occorre evitare, tuttavia, il rischio di un eccesso di adattività. In realtà, anche la formazione ha una sua capacità di autonomia come fattore di crescita. Elevando la qualità del lavoro, essa contribuisce alla competitività dei sistemi, ma può essere allo stesso tempo luogo di trasferimenti di innovazione tecnologica, già a partire dalla semplice mobilità dei docenti. In un modo più sistematico, l'istituzione formativa può far da ponte tra ricerca e sistemi produttivi; non a caso le indagini che sottolineano il ruolo della creatività nell'economia del nuovo millennio collocano i docenti nella

nuova classe creativa, secondo una classificazione che abbandona le categorie tradizionali come “classe operaia” o “borghesia”.

Perché ciò avvenga, bisogna individuare modalità di organizzazione capaci di sostenere il fattore istruzione con più incisività ed efficacia, per il tramite di modelli organizzativi dotati di massa critica e in grado di ricomprendere funzioni legate anche all’innovazione, come potrebbero essere i *campus* o i poli di eccellenza (realità diverse e non sinonimi, come talvolta sembra di avvertire nella riflessione comune su questi temi). La stessa modalità di reclutamento e gestione delle risorse umane della formazione destinate, si conceda la poco felice espressione, alla riproduzione delle risorse umane della produzione, giocano un ruolo determinante in tal senso.

Così sarebbe sbagliato ritenere i contratti di lavoro in questo settore una semplice appendice della regolazione complessiva delle politiche formative che, d’altra parte, hanno evidentemente una connessione antica ma sempre più stretta con le politiche del lavoro. In questa fase, stiamo assistendo nuovamente ad una svolta. Negli anni ’80 e ’90 privilegiare l’offerta di lavoro piuttosto che la domanda (le imprese), significava puntare su strumenti passivi come i redditi minimi di cittadinanza (in Italia la Cassa Integrazione).

Oggi la crisi, non solo finanziaria, delle politiche di *welfare*, ha portato a valorizzare l’attivazione e l’*empowerment*, ha spinto a puntare su un maggior coinvolgimento e su una più alta responsabilizzazione delle persone in condizione di essere assistite. Il lavoro rappresenta con evidenza lo strumento per sostenere questa attivazione, che ha però bisogno di essere integrato con altri strumenti che consentano, ad esempio, di svolgere un’attività solo parzialmente remunerata, ma che è resa accettabile con integrazioni di reddito, alloggi popolari, facilitazioni nell’accesso ai mezzi di trasporto. È un *welfare* nuovo, quello che si configura, un *welfare to work* o *workfare*, che è un *mix* di politiche del lavoro e di politiche sociali, ma che comunque fa perno sulla componente sempre determinante della leva formativa.

Anzi, è il peso assegnato a tale leva che consente di parlare oggi di un *learnfare*; è dalla formazione che parte ormai l’insieme delle azioni destinate al lavoro, divenute un percorso sostenuto da interventi di politica sociale ma caratterizzato dall’esperienza formativa per tutto l’arco della vita. Non è un caso che i luoghi deputati a quest’ultima assumano con maggiore intensità, anche per via normativa (si pensi alla legge Biagi e alla regolazione dell’intermediazione in essa contemplata), compiti di raccordo con il mercato del lavoro e che, d’altra parte, i servizi dell’impiego si caratterizzino sempre più per il ricorso alle azioni formative.

Ecco, su questi cinque architravi delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni e agli enti locali, dei principi, degli obiettivi legati alla qualità, della programmazione e della integrazione delle politiche sembra di dover costruire l’edificio delle nuove leggi regionali in materia di istruzione e formazione, pur nella fluidità che caratterizza i mutamenti profilantisi a livello nazionale e nella povertà, di finanziamenti, ma anche di competenze amministrative, di cui oggi dispongono le Regioni. Di contro, c’è la ricca, ricchissima esperienza di questi anni condotta a livello territoriale; c’è il

confronto con i Paesi che dispongono di una normativa più consolidata; c'è l'urgenza di un'offerta plurale e armonica insieme, l'esigenza di organicità e di continuità che giovani, famiglie, imprese avvertono sempre più come garanzie per scelte più consapevoli per il bene di tutti. Non mancherà, dunque, la possibilità di sviluppare linee che portino al superamento dell'attuale stallo, che è normativo, politico, finanziario ma anche culturale.

Non è la "sapienza" dei giuristi che ci manca per costruire buone leggi: è la vischiosità di un passato ancora segnato dall'ideologia, che si ostina a non riconoscere le evidenze empiriche che pure i tentativi di riforma del sistema educativo di questi anni hanno messo in luce con grande chiarezza. Proprio a partire dal senso e dal ruolo della formazione professionale.