La formazione professionale regionale iniziale: alla riscoperta di una identità

II parte

FULVIO GHERGO[1]

Parole chiave:
Sistema formativo,
Riforme,
Formazione professionale iniziale,
Allievi

1. Premessa

Nella prima parte di questo articolo[2] ne indicavamo l'obiettivo nella ricerca della specificità strutturale della formazione professionale iniziale (o di base o di primo livello o di prima qualificazione… come di volta in volta è stata chiamata) per disporre di categorie con cui leggere criticamente le soluzioni adottate nei confronti della formazione professionale stessa, nella stagione delle grandi riforme 2000-2006, dai provvedimenti di riforma, connotati con il nome del Ministro che li hanno promossi: Berlinguer prima, Moratti dopo e recentemente Fioroni.

Per ricostruire questa "specificità" ripercorriamo l'evoluzione della formazione iniziale dal dopoguerra al fine di verificare quale ruolo le sia stato assegnato dalla normativa e quale funzione di fatto abbia svolto nelle diverse fasi che distinguono un periodo così lungo.

La ricostruzione della evoluzione del trentennio 1950-1980 ci ha consegnato questi risultati:

[1] Esperto di formazione professionale ISFOL.

[2] Cfr. Ghergo F., *La formazione professionale regionale iniziale: alla riscoperta di una identità. I parte*, in "Rassegna CNOS", 2 (2007) pp. 31-51.

a) la formazione professionale iniziale "extrascolatica" pubblica può essere fatta *iniziare* nel 1951 con la L. n. 456 che consente di sovvenzionare, mediante il Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori istituito nel 1949 e utilizzato fino ad allora per utenze adulte, corsi di addestramento professionale rivolti a giovani. Giovani che rappresentavano in quel dopoguerra il segmento più critico del mercato del lavoro e per i quali questi interventi rappresentavano una opportunità per qualificare una manodopera, spesso precocemente avviata al lavoro, sprovvista non solo di qualsiasi bagaglio di competenze professionali, ma addirittura con una formazione di base molto precaria;
b) per circa trenta anni questi corsi per giovani sarà la tipologia di formazione professionale *prevalente* (accanto a interventi di formazione per adulti occupati, per lo più coinvolti in processi di riconversione e per utenze svantaggiate, in particolare portatori di handicap);
c) la progressiva espansione della formazione per giovani si accompagna ad un processo di *strutturazione* che riguarda
   - il profilo didattico-ordinamentale: si allungano i tempi di formazione (due o anche tre anni) e si elaborano programmi didattici (i così detti profili professionali) sulla falsariga di quelli degli Istituiti professionali di Stato; Istituti che rimangono, nello stesso tempo, il principale soggetto di riferimento e il concorrente più temuto della formazione extrascolatica;
   - il profilo gestionale: la possibilità di disporre di un finanziamento pubblico sollecita una serie di soggetti di diversa emanazione a impegnarsi su questa filiera formativa. Con la progressiva espansione degli enti, diventano sempre più numerose le sedi esclusivamente dedicate alla formazione professionale (i Centri di addestramento professionale) e il personale, fino alla fine degli anni '60, prevalentemente precario, comincia a stabilizzarsi con il primo contratto di categoria (1971);
d) l'allievo che frequenta la formazione professionale proviene in larga misura da famiglie di operai, contadini e piccoli lavoratori autonomi, e ha scelto la formazione professionale per il bisogno o il desiderio di entrare presto nel mercato del lavoro, o per la impossibilità di continuare gli studi a causa di insuccessi o motivi economici;
e) nel trentennio considerato, la formazione professionale conosce profonde trasformazioni istituzionali e legislative: il trasferimento alle Regioni, con due provvedimenti (del 1970 e 1977) e una regolamentazione quadro (1978), per molti versi inapplicata e comunque ancora vigente.

In questa seconda parte dell'articolo prenderemo in esame il periodo '80-'90, contrassegnato da questi macrofenomeni:
– il progressivo spostamento del sistema di formazione professionale regionale verso utenze adulte;

– il crescente peso del FSE fino a diventare fattore determinante delle scelte e degli assetti del sistema;
– i tentativi di riforma della formazione professionale che trovano un parziale sbocco positivo nella L. n. 196/97[3];
– i tentativi di riforma della secondaria superiore negli anni '80.

Non esaminiamo il capitolo importante dei tentativi di riforma della secondaria superiore, anche se ricadono nell'arco temporale considerato (capitolo importante perché si dibatte se la formazione professionale extrascolastica possa essere, e a quali condizioni, "luogo" di assolvimento dell'obbligo d'istruzione prolungato). Questi tentativi si prestano, infatti, ad essere esaminati insieme ai provvedimenti di riforma (Berlinguer, Moratti, Fioroni) che hanno avuto, invece, un esito legislativo positivo. Né prendiamo in considerazione la (parziale) riforma del 1997 del Ministro Treu, perchè i provvedimenti di attuazione cominciano ad essere operatavi nei primi anni del nuovo millennio. L'uno e l'altro tema verranno affrontati nella terza parte.

2. Secondo periodo: l'adultizzazione della formazione professionale extrascolastica

2.1. La logica incrementale dello sviluppo del sistema formativo regionale negli anni '80 e '90

Rischiando qualche eccesso di schematizzazione (a vantaggio, però, di uno sguardo di sintesi) si può affermare che il sistema di formazione professionale extra scolastico nel nostro Paese ha acquisito e sommato nel tempo accezioni e significati diversi in relazione ai diversi contesti socioeconomici:

– negli anni '50-'60 l'emergenza di una manodopera giovanile non qualificata fa assumere alla formazione professionale la funzione di strumento per lo sviluppo sociale, elemento moltiplicatore di opportunità occupazionali;
– negli anni '70 i processi di riconversione del sistema produttivo, a seguito soprattutto della crisi petrolifera, sollecitano la formazione professionale nel ruolo di compensazione domanda/offerta;
– agli inizi degli anni '80, caratterizzati da processi di deindustrializzazione e dalla economia della conoscenza, la formazione professionale è chiamata ad essere fenomeno strategico dello sviluppo economico;
– alla fine degli anni '80 la riscoperta di sacche consistenti di nuove povertà e la preoccupazione per il segmento più problematico del mercato del lavoro, i disoccupati di lunga durata, responsabilizzano la formazione professionale nella funzione di strumento di pari opportunità e di inclusione sociale e occupazionale;

[3] L. 24 giugno 1997 n. 196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*. G.U. 4 luglio 1997, n. 154, S.O.

– a metà anni '90 il sistema produttivo chiede alla formazione di "adattare" gli occupati alle esigenze poste dai cambiamenti organizzativi-tecnologici e dalla cultura della qualità per competere in una economia ormai globalizzata:
– alla fine degli anni '90, cresce la richiesta dei singoli alla formazione di attrezzarsi per erogare conoscenze e competenze, lungo tutto l'arco della vita, per una cittadinanza attiva (partecipazione a tutte le sfere della vita sociale ed economica) e per l'occupabilità (capacità di trovare, conservare e cambiare il posto di lavoro)[4].

A seconda della fase storica e della funzione cui la formazione professionale è chiamata, il sistema ha rivolto la sua attenzione, di volta in volta, a fasce di utenze diverse, con questa successione: giovani del post obbligo; lavoratori coinvolti in processi di riconversione aziendale e/o produttiva; soggetti scolasticamente qualificati; soggetti a rischio di esclusione; occupati (formazione continua), adulti occupati, inoccupati e disoccupati (formazione permanente).

Il sistema quindi, inizialmente impegnato solo per il segmento della prima qualificazione giovanile, si è progressivamente reso disponibile per una pluralità di tipologie di destinatari, classificabili a seconda dei titoli di studio posseduti (primo e secondo livello), della posizione rispetto al mercato del lavoro (occupato e non), ma anche in relazione a situazioni critiche di carattere personale[5].

È opportuno precisare che l'attenzione a nuove utenze non significa trascurare le altre; nella logica del sistema formativo regionale non ci sono sostituzioni, ma ampliamento di *target*. Il sistema non adotta la logica esclusiva dell'*aut aut*, ma quella inclusiva dell'*et et*, cioè non sceglie l'uno a scapito dell'altro, ma tiene presente e l'uno e l'altro.

Come vedremo, ciò è stato reso possibile da risorse finanziarie aggiun-

[4] COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, 30.10.2000 SEC(2000) 1832 Documento di lavoro dei servizi della commissione - memorandum sull'istruzione e la formazione permanente, p. 6.

[5] Non si può non constatare, a dimostrazione della insospettata vitalità della formazione professionale regionale, nonostante tutti gli scompensi e le insufficienze (vere e presunte) che le vengano addebitate e nonostante la non buona immagine (meritata o meno) di cui gode, che nell'arco di qualche decennio, si è andata configurando come un sistema aperto a tutti i fabbisogni formativi di giovani ed adulti, in qualsiasi momento questi si trovino del processo di transizione dalla scuola al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro, dal lavoro al lavoro. In un panorama di istituzioni formative immobili, la formazione professionale regionale ha raccolto le sollecitazioni di una domanda di formazione diversificata e si è strutturata in un'offerta formativa tipologicamente articolata. È vero che non siamo ancora in presenza di un sistema di FP ricorrente, che implica l'elaborazione e l'adozione di un disegno organico e la strutturazione articolata e interconnessa delle varie opportunità formative per le diverse utenze; al contrario ci si muove ancora in una logica emergenziale per cui ci si attrezza a rispondere a bisogni che sono o si ritengono più urgenti. Se ci si misura rispetto all'obiettivo "sistema", bisogna riconoscere che molta strada è ancora da percorrere; se si considera la situazione di partenza (solo la formazione di base) si deve constatare che, in un lasso di tempo relativamente breve, e nonostante la "rigidità" di cui le si fa costantemente carico, la FP regionale è fortemente cambiata.

tive: quelle del FSE e del contributo nazionale, per poter ottenere quello comunitario.

2.2. Gli anni '80: nuovi scenari nuovi bisogni e nuovi utenti per la formazione professionale

Sono molteplici le variabili strutturali e culturali che convergono a determinare il quadro di questo periodo:

– la recessione seguita alla seconda crisi petrolifera in Europa va ad aggravare la situazione occupazionale;
– il lavoro si attesta su una situazione di risorsa complessivamente sovrabbondante e rifiutata, ma anche, sempre più e a tutti i livelli, risorsa sofisticata e preziosa per il funzionamento dei sistemi produttivi;
– risorsa chiave dei sistemi produttivi è divenuta l'informazione e le finalità della produzione si spostano dai beni materiali verso beni immateriali e servizi; il lavoro, in officina come in ufficio, è "professionalità", è gestione di risorse complesse attraverso conoscenze e abilità tecnicamente e culturalmente elevate;
– nel mercato del lavoro sono presenti *target* particolarmente difficili a causa di condizioni soggettive che rendono più problematico l'ingresso o il reingresso nella vita attiva (è il caso delle donne), ma presenta la sua criticità maggiore nella "lunghezza" dei periodi di inoccupazione o disoccupazione.

La formazione professionale si trova a fronteggiare le nuove esigenze del sistema produttivo puntando su una nuova tipologia di utenti, quelli con titolo formativo elevato; tipologia di utenza, che prende, proprio in questi anni, la denominazione di formazione di secondo livello[6].

La tavola 1 dimostra in maniera inequivocabile quanto sia forte in questo momento l'attenzione della formazione professionale regionale su questa offerta formativa.

Le attività rilevate dall'ISFOL[7] nei piani annuali regionali del 1988-89

[6] Con la terminologia "secondo livello" vengono definite una serie di attività formative che, pur avendo in comune l'elevata scolarità dell'utenza si differenziano in vari tipi di interventi specifici. Si può comunque proporre una sistematizzazione secondo cui è possibile suddividere le differenti tipologie come segue: 1) corsi di qualificazione; 2) corsi di raccordo formazione lavoro (finalizzati a specifiche occasioni di lavoro); 3) corsi di formazione integrativa (interventi destinati agli alunni delle classi terminali della secondaria superiore); 4) corsi di specializzazione aggiornamento perfezionamento. La durata dei tipi di corso varia: si va da un massimo di 500-1.000 ore, per i corsi di qualificazione, a 100-200 ore per quelli di specializzazione. In alcuni sistemi classificatori delle attività, per alcune Regioni (il Lazio, ad esempio), è stata introdotta la distinzione tra secondo livello – solo il *target* di giovani con diploma – e il terzo livello - utenti con laurea.

[7] L'indagine ISFOL prende in considerazione le attività programmate dalle singole Regioni e Province Autonome nei Piani annuali. Gli aspetti negativi di un simile tipo di indagine, legati sia al fatto di dover ragionare sul programmato e quindi su dati di preventivo, sia alla diversa struttura e al differente livello di organicità di dettaglio dei Piani regionali, sono ampiamente compensati da quelli positivi, individuabili anzitutto nel fatto che in realtà, tra programmato e

sono oltre 19.700, così ripartite percentualmente fra i vari tipi di intervento: corsi di prima qualificazione 44,6%; corsi di secondo livello 14,0%; corsi destinati ad adulti in situazione lavorativa ("formazione sul lavoro") 32,0%; corsi speciali (per handicappati, per ristretti, per disoccupati di lunga durata, previsti da specifiche leggi...) 9,0%; non indicati o non classificati 0,4%.

Confrontando questi valori con quelli delle rilevazioni precedenti (del 1984-85 e del 1986-87[8]) appare particolarmente rilevante lo sviluppo: a) dei corsi di secondo livello (globalmente considerati, nella loro composita articolazione e differenziata nomenclatura); l'incidenza di tali corsi, infatti, passa progressivamente dal 4,7% del 1984-85 all'8,2% nel 1986-87 ed al ricordato 14% nel 1988-89; b) dei corsi per utenze speciali che triplicano il loro peso percentuale nell'arco temporale '84 considerato, passando dal 2,9% al 9%[9].

Una dinamica positiva caratterizza, però, tutto sommato, anche la formazione iniziale che presenta, nell'arco di tempo considerato, un lieve aumento; tuttavia, per effetto del più sostenuto incremento degli altri tipi di corso, la loro incidenza percentuale sul totale dell'attività corsuale (e quindi la loro importanza nell'economia generale dalla formazione professionale) decresce progressivamente, passando, in particolare dal 58,9% nel 1984-85, al 47,5 nel 1986-87, al 44,6% nel 1988-89.

Appare dunque chiaro come le Regioni tendano a potenziare in particolare le attività di secondo livello, destinando ad esse la parte più cospicua delle risorse aggiuntive; ma al tempo stesso non trascurano la formazione iniziale che, in ogni caso, resta ancora la più consistente sia in valori assoluti che in termini relativi.

Ma il mutamento di rapporti fra le varie tipologie di intervento risulta più evidente se si considerano due circostanze: 1) l'area della formazione al lavoro giovanile (formazione iniziale e formazione di secondo livello) presenta un aumento di peso nell'ambito del volume complessivo dell'attività corsuale regionale, passando, nell'arco temporale considerato, dal 55,7% al 58,6%. In altri termini per ogni 100 corsi programmati quelli della formazione al lavoro erano 56 nell'anno formativo '86-'87 e circa 59 due anni dopo; 2) all'interno dell'area della formazione al lavoro mutano i rapporti

realizzato vi è uno scarto minimo e, in secondo luogo, nell'autorevolezza delle fonti, nell'attualità temporale dei dati così raccolti, nella possibilità di copertura dell'intero territorio nazionale. C'è poi da sottolineare che l'esperienza maturata dall'ISFOL in materia e il progressivo miglioramento e perfezionamento della rilevazione e del trattamento dei dati portano a ritenere soddisfacentemente attendibili i dati stessi; attendibilità il cui livello aumenta ancor più se si fa riferimento non tanto al dato quantitativo in sé considerato (cioè ai valori assoluti e al semplice raffronto fra anni), quanto alla situazione strutturale che tale dato evidenzia (e cioè alla composizione percentuale).

[8] La prima rilevazione ISFOL sui piani di attività regionali riguarda l'a.f. 1984-85.

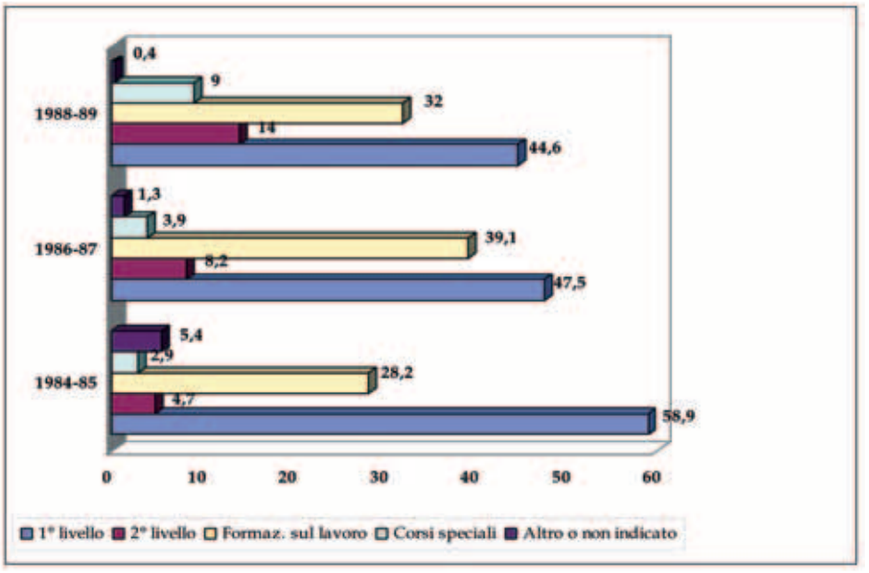
[9] Anche la formazione per adulti fa registrare un andamento in crescita: si eleva dal 28,2% del 1984-85 al 32,0% nel 1988-89 (si tenga in considerazione che questa è la tipologia di attività censita più eterogenea in quanto include anche gli interventi in agricoltura, che normalmente hanno una durata molto contenuta).

tra formazione di base e quella di secondo livello; si calcola, infatti, che su ogni 100 corsi di formazione al lavoro quelli per utenze in possesso di diploma o laurea erano 24 nel 1988-89 contro i 15 del 1986-87[10].

Naturalmente il dato statistico nazionale cela differenziazioni regionali anche profonde (cfr. Fig. 1):

– *formazione iniziale*: nell'anno formativo 88-89, nel Nord del Paese 5 Regioni/Province Autonome vanno al di là della percentuale nazionale (pari a 44,6), 3 (Liguria, Provincia Autonoma di Bolzano e Veneto) rimangono al di sotto; nel Centro tutte si collocano sotto il valore medio nazionale ad esclusione del Lazio, mentre nel Meridione 3 Regioni su 8 non raggiungono il valore percentuale nazionale;
– *formazione di secondo livello*: rispetto al dato nazionale (14%) solo 3 Regioni del Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria) presentano valori maggiori; al Centro e al Sud tutte presentano valori molto più alti, in alcuni casi con variazioni sensibilissime (Marche +18,5; Emilia Romagna + 17,9; Lazio + 11,2).

Fig. 1. - *Confronto tra gli iscritti al I anno dei diversi percorsi*



[10] I due fenomeni si accentuano maggiormente se si esclude dall'osservazione la formazione agricola e si considera solo quella di tipo extra-agricola, nella quale l'area della formazione al lavoro è più estesa e al suo interno proporzionalmente maggiore è l'attività di secondo livello.

Difficile indagare sulle cause che hanno determinato questa situazione.

Per alcune Regioni i valori percentuali bassi della formazione di base non sono determinati da un atteggiamento negativo nei confronti di questa offerta formativa quanto piuttosto dal peso che storicamente altre offerte, specialmente della formazione sul lavoro, hanno avuto una particolare rilevanza. Questo spiega la situazione della Provincia di Bolzano (formazione di primo livello 19% del totale) nella quale l'apprendistato (considerato dall'ISFOL nella categoria formazione sul lavoro) ha un peso cospicuo e del Veneto (formazione di primo livello 33,3%) nel quale la forte presenza di corsi agricoli per adulti ha l'effetto di deprimere il peso percentuale della formazione iniziale.

Per altre Regioni, invece, il decremento della formazione iniziale è frutto di un disegno che poggia su una teorizzazione che tende a collocare la formazione iniziale nel sistema scolastico e a riservare al sistema regionale i livelli formativi successivi (Toscana, Umbria, Marche…).

Rispetto a queste posizioni esplicitamente penalizzanti la formazione di base, ce ne sono altre di segno opposto: ne riportiamo due.

La relazione al Piano di attività 88-89 del Veneto afferma:

> l'intervento regionale di primo livello o di base, riesce a coinvolgere e, quindi, a formare professionalmente, solo una parte della popolazione che non prosegue dopo l'obbligo e non raggiunge comunque il diploma. Ciò significa che diverse migliaia di giovani nel Veneto si presentano ancora sul mercato del lavoro senza alcuna pur minima professionalità, con tutte le conseguenze che ne derivano soprattutto in futuro, cioè nel momento in cui si porrà il problema della loro qualificazione o riconversione. E ciò con grave danno per i singoli interessi e per l'economia regionale. A questo riguardo si dovrebbe anche rilevare come il sistema di FP non risponde – con differenti gradi di adeguatezza – solo alla richiesta del mercato del lavoro: esso realizza innanzitutto un diritto costituzionalmente tutelato e, in questo senso, diviene un dovere della società[11].

In sintonia con queste dichiarazioni sono quelle della Provincia Autonoma di Trento che, nella relazione accompagnatoria al Piano1988-89, sostiene:

> senza ricondurre la FP esclusivamente a compiti di servizio sociale e di presidio contro i rischi di marginalità giovanile, va rimarcato che, pur coltivando aree di intervento precedentemente trascurate (formazione post-diploma, educazione permanente, ecc.) la formazione al lavoro è uno strumento fondamentale per favorire l'ingresso stabile nella vita attiva di questi giovanissimi usciti precocemente dalla scuola e respinti dal sistema produttivo[12].

Va menzionata anche la posizione, un po' fuori coro, della Regione Basilicata che difende la formazione iniziale, che, però, non va collegata alla domanda che proviene dal sistema produttivo ma a quella degli utenti potenziali:

[11] Cfr. D.C.R. 24 novembre 1988, n. 796 "*Piano regionale di formazione professionale per l'anno formativo 1988/'89*" in B.U. Regione Veneto 1988, supp. al n. 16, p. 17.

[12] Provincia Autonoma di Trento, *Piano pluriennale della formazione professionale* vol. 1 p. 68, cit. in *Rapporto ISFOL 1989 vol. II*, Franco Angeli, Milano 1989, p. 97.

> Un dato abbastanza scontato è che non si possa e non si debba mettere in liquidazione un patrimonio collettivo di strutture, dotazioni, professionalità e di esperienze in ragione di una sua pretesa non rispondenza ai bisogni formativi espressi dal sistema aziendale territoriale. Il comparto delle attività consolidate e ricorrenti, per intrinseca natura e struttura è finalizzato ad aderire ad una domanda diffusa di qualificazione di base e, pur in un'ottica di proiezione tendenziale verso l'area dei bisogni formativi aziendali si pone in rapporto di funzionalità diretta non già con la domanda formativa che si origina sul versante della domanda di lavoro, bensì con la domanda formativa espressa dal settore della "offerta di lavoro"[13].

Spostando l'attenzione dai corsi agli allievi la tavola 6 ci dà il quadro seguente: circa 170.200, (46,1% del totale) frequenteranno (non si dimentichi che sono dati previsionali) la formazione iniziale; oltre 49.400 (13,4% del totale) saranno impegnati in interventi di secondo livello; 118.000 (32% del totale) saranno inseriti nei corsi di formazione sul lavoro; 29.800 (8,1% del totale) si iscriveranno a corsi per utenze speciali.

Si può notare come la distribuzione strutturale degli utenti ricalchi sostanzialmente quella delle attività: al riguardo valgono pertanto le considerazioni precedentemente avanzate. Interessante notare anche la distribuzione nella tavola sindacata per comparti e per settori degli allievi di prima qualificazione: agricoltura 2%; industria e artigianato 51,4%; terziario 45,2%.

Tav. 1 - *Corsi programmati dalle Regioni per tipologia formativa*

Anni	**Tipologia**					**Totale**
	1° livello	*2° livello*	*Formazione sul lavoro*	*Corsi speciali*	*Altro o non indicato*	
Valori assoluti						
1984-85	8.482	671	4.059	414	782	14.408
1986-87	7.242	1.246	5.953	598	202	15.241
1988-89	8.804	2.763	6.326	1.775	73	19.741
Composizione %						
1984-85	58,9	4,7	28,2	2,9	5,4	100
1986-87	47,5	8,2	39,1	3,9	1,3	100
1988-89	44,6	14	32	9	0,4	100

Fonte: ISFOL

Nel comparto industriale, a prevalente partecipazione maschile, i corsi più frequentati saranno quelli della meccanica e dell'elettricità (insieme coinvolgeranno il 72,6% degli allievi del comparto e il 37,3% di tutti gli allievi previsti); nel terziario, a più marcata presenza femminile, i corsi dell'area "lavori d'ufficio" raccoglieranno il 45,8% degli allievi del comparto e il 20,7% di tutti gli allievi.

[13] Cfr. Regione Basilicata, *"Piano regionale di formazione professionale per l'anno 1988-89"* in B.U. Regione Basilicata 1988, n. 47, p. 36.

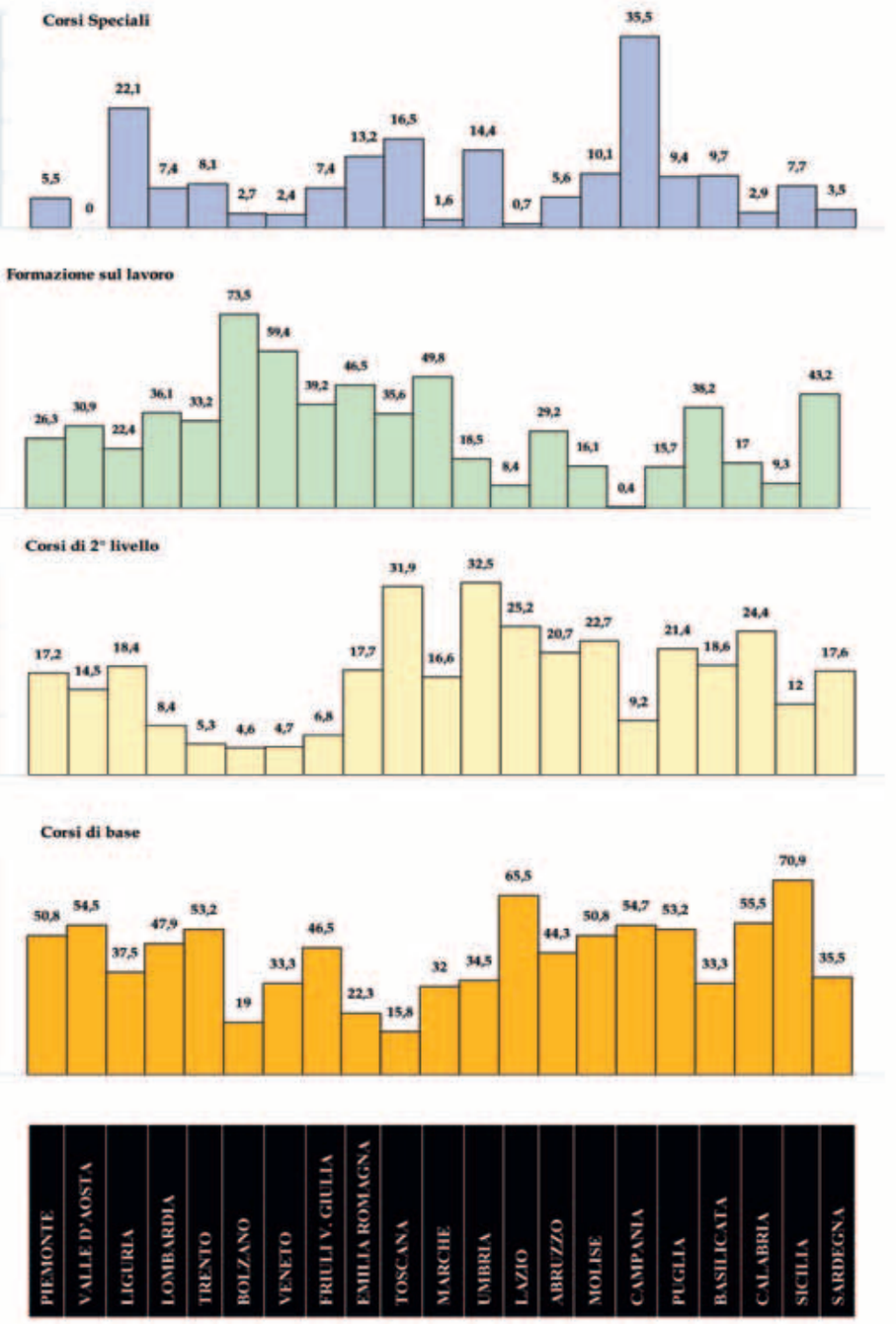
Degno di attenzione un confronto tra numero degli allievi della formazione professionale regionale e numero degli allievi dell'istruzione professionale statale, per dare un'idea del rapporto quantitativo esistente tra i due canali. La valutazione ha ovviamente carattere esclusivamente orientativo, diversi essendo i fattori che differenziano, anche per i soli aspetti quantitativi, le due strutture.

Una precisazione metodologica: nell'operare un confronto va fatto riferimento agli iscritti al I anno: ciò per le diverse articolazioni della struttura scolastica e di quella regionale.

Tav. 2 - *Allievi previsti nei piani dalle Regioni distribuiti per tipologia formativa e per settori economici*

Settori	**Tipologia**				**Totale**
	1° livello	*2° livello*	*Formazione sul lavoro*	*Corsi speciali*	
Agricoltura	3.382	1.757	52.446	3.067	60.652
Industria e artigianato					
Estrattiva	36	-	27	-	63
Mineraria non metalliferi	315	75	183	35	608
Metallurgica, meccanica	36.209	2170	6.824	4032	49.235
Elettrica, elettronica	27.261	1.681	3.172	810	32.924
Chimica	1.022	345	60	12	1.439
Edilizia	1.763	636	1.396	201	3.996
Legno, mobili, arredamento	1.911	131	387	527	2.956
Grafica, fotograf., cartotecn.	3.888	529	531	515	5.463
Alimentare	1.267	261	1.486	16	3.030
Tessile	236	58	267	56	617
Abbigliamento pelli	10.020	476	914	892	6.130
Artigianato artistico	3.537	787	914	892	6.130
Totale	87.465	7.149	16.898	8.308	119.820
Attività terziarie					
Acconciatura, estetica	10.592	165	775	93	11.625
Turismo	2.842	2.063	591	30	5.526
Spettacolo, sport, mass-media	689	11.347	9.861	431	56.832
Lavori di ufficio	35.193	11.347	9.861	431	56.832
Alberghi e pubblici esercizi	12.544	348	1.961	358	15.211
Credito e assicurazioni	174	367	45	-	586
Attività promozionale, pubblicità	879	1.334	821	135	3.169
Distribuzione commerciale	910	270	1.317	9.610	12.407
Informatica	5.874	15.654	7.088	616	29.232
Servizi sociali	4.164	1.622	4.927	182	10.895
Altre attività	3.048	4.095	8.309	7.255	22.707
Totale	76.909	37.726	36.987	19.372	170.994
Non classificati	2.407	2.811	11.678	348	17.244
Totale generale	170.163	49.443	118.009	31.095	368.710

Fonte: ISFOL


Corsi Speciali
5,5
0
22,1
7,4
8,1
2,7
2,4
7,4
13,2
16,5
1,6
14,4
0,7
5,6
10,1
35,5
9,4
9,7
2,9
7,7
3,5
Formazione sul lavoro
26,3
30,9
22,4
36,1
33,2
73,5
59,4
39,2
46,5
35,6
49,8
18,5
8,4
29,2
16,1
0,4
15,7
38,2
17
9,3
43,2
Corsi di 2° livello
17,2
14,5
18,4
8,4
5,3
4,6
4,7
6,8
17,7
31,9
16,6
32,5
25,2
20,7
22,7
9,2
21,4
18,6
24,4
12
17,6
Corsi di base
50,8
54,5
37,5
47,9
53,2
19
33,3
46,5
22,3
15,8
32
34,5
65,5
44,3
50,8
54,7
53,2
33,3
55,5
70,9
35,5
PIEMONTE
VALLE D'AOSTA
LIGURIA
LOMBARDIA
TRENTO
BOLZANO
VENETO
FRIULI V. GIULIA
EMILIA ROMAGNA
TOSCANA
MARCHE
UMBRIA
LAZIO
ABRUZZO
MOLISE
CAMPANIA
PUGLIA
BASILICATA
CALABRIA
SICILIA
SARDEGNA

Nel 1988-89, gli iscritti previsti a corsi annuali o al I anno di corsi biennali della formazione iniziale ammontavano complessivamente a poco più di 112.000 unità; sempre in quell'anno formativo, gli iscritti al I anno degli IPS erano circa 175.000 (di cui oltre 22.000 ripetenti).

C'è dunque tra i due canali formativi un rapporto, in termini di allievi, di 1 a 1,56 se si considerano gli iscritti agli IPS al lordo dei ripetenti, ovvero di 1 a 1,37 se si escludono i ripetenti. In altre parole, ogni 100 allievi dei CFP ce ne sono 156 degli IPS (o 137, nella seconda delle ipotesi formulate).

Il rapporto quantitativo fra i due canali, e quindi il peso che ciascuno di essi riscuote da parte delle leve giovanili, può essere indicato anche facendo ricorso ad un'altra formulazione: si può dire che di 100 giovani in formazione professionale, 61 sono inseriti nel sistema scolastico e 39 in quello regionale.

Senza dubbio c'è la prevalenza della istruzione sulla formazione professionale; ma la seconda non appare trascurabile né marginale, in valori assoluti e relativi.

2.3. Il dibattito e le connotazioni della formazione professionale negli anni '80

A differenza degli ultimi anni '70 e primi anni '80 che rappresentano una fase di razionalizzazione (parziale) ed adeguamento del sistema ai modelli normativi della L. n. 845/78[14], la seconda metà degli anni '80 registra una riapertura del dibattito alla ricerca di nuove fisionomie della formazione professionale e di nuovi equilibri interistituzionali. Convenzionalmente si può datare l'inizio di questa nuova fase con il Convegno della CONFINDUSTRIA tenuto a Mantova nel 1986, che, al di là delle posizioni e valutazioni espresse, ha il merito di riportare all'attenzione generale il problema formazione professionale.

Diverso appare l'approccio ai temi che orientano e animano questo dibattito rispetto a quelli che tenevano campo negli anni '70. In sintesi si può dire: allora gli interessi erano quelli a carattere istituzionale (delega, soggetti gestionali, controllo sociale...); ora quelli emergenti sono di carattere "funzionale" (il processo programmatorio, quello valutativo, ecc.). La preoccupazione più consistente negli anni '70 era quella di rendere governabile il sistema disciplinandone l'organizzazione, negli anni '80 l'attenzione viene portata sul prodotto formativo, sulla sua credibilità e rispondenza.

La formazione professionale, come si presenta negli anni '80, ha ormai assunto connotazioni di organizzazione istituzionale così diverse da Regione a Regione da doversi più propriamente parlare di "sistemi".

Questo fenomeno suggerisce due ordini di considerazioni.

1) Il processo che, attraverso sedimentazioni successive, ha portato la formazione professionale a strutturarsi con caratterizzazioni fortemente tipiche in ciascuna Regione ha anche portato situazioni ingiustificabili: non è giustificabile, ad esempio, che la formazione di base si frantumi in

[14] Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL* 1984, Franco Angeli, Milano 1985, pp. 278-313.

tutto il territorio nazionale in una miriade di "qualifiche", quasi mai coincidenti in denominazione. Non è logico che due ragazzi italiani di due diverse Regioni (ma talvolta di due diversi CFP della stessa città) ottengano uno stesso attestato per qualifiche identiche o analoghe con percorsi normativi di durata anche notevolmente diversi. La discrezionalità di tale situazione è stata stigmatizzata anche dalla CONFINDUSTRIA che, nel convegno di Lerici (1988) ha folcloristicamente descritto la FP come una torre di Babele e come un mercato dove non si sa esattamente cosa si venda o cosa si possa acquistare data la pluralità dei linguaggi utilizzati e la mancanza di convenzioni semantiche condivise e consolidate che univocamente, indichino i prodotti formativi. Un tale stato di cose rappresenta il risultato di una pluralità di fattori di diversa natura, ma che non hanno nulla a che vedere con l'autonomia regionale.

2) Le forti connotazioni delle singole Regioni fanno sì che non si possa esprimere una valutazione unica sulla FP. Certo, si può affermare che il Nord nel suo insieme presenta livelli di funzionalità più che accettabili e che la formazione professionale del Sud globalmente considerata presenta un quadro fortemente problematico[15]. Ma questo è uno stereotipo che cela tante situazioni: nel Nord, ad esempio, in un contesto generalmente positivo, esistono situazioni di eccellenza ed altre di mediocrità, mentre nella generalizzata situazione critica del Sud, alcune Regioni manifestano segni di vivacità, sconosciute in altre, che a loro volta sono paralizzate da fenomeni inerziali consolidati ma anche da contesti economico produttivi la cui povertà non offre né possibilità di confronti ed osmosi di culture né occupazione per i qualificati della formazione professionale. Ciò significa che un corso, anche poco efficiente, del Nord presenta un livello di efficacia maggiore di un più efficiente corso del Sud.

[15] Cfr. REGIONE CALABRIA, *Programma della Formazione Professionale a.f. 1987-88:* "Nel caso della Calabria parlare di sistema formativo vuol dire usare una locuzione impropria e fuorviante, in quanto ci troviamo di fronte ad un magma indistinto di iniziative locali affidate alla buona volontà o alla competenza di unità di direzione variamente raccordate con la direzione politica, per l'assenza di strutture ben distribuite e di procedure e competenze ben definite". Cfr. REGIONE SARDEGNA, *Piano di formazione professionale 1988-89 Relazione introduttiva*: "La regione ha iniziato una severa ed obiettiva autorevisione operando parziali, ma significative modifiche normative nella direzione di concentrare le proprie risorse in una attività formativa non necessariamente protesa ad espandersi all'infinito come colpita da un processo patologico incontrollato di autogenerazione cellulare". Cfr. D.G.R. ABRUZZO n. 3866, "*Piano annuale di formazione professionale. Relazione*" in B.U. del 11,7,1988, p. 19: "Organizzazioni e strutture disponibili per la formazione professionale risultano in Regione non ancora pienamente capaci di risposte in tempi reali, all'emergere di domande di professionalizzazioni. Si registra ancora in larga misura sensibile difficoltà al superamento di una staticità da tempo denunciata e da più parti, quale causa prima del divario tra esigenze poste dalla moderna filosofia che anima il mondo del lavoro… e un servizio primario qual è la formazione professionale". Cfr. anche REGIONE ABRUZZO, Assessorato alla formazione professionale, *Ipotesi di politiche formative regionali,* dattiloscritto. Viene descritto il sistema abruzzese come "non finalizzato, non flessibile e resistente all'innovazione, non supportato da momenti di ricerca-elaborazione-progettazione, non attrezzato per una verifica delle attività in termini di efficacia e di efficienza, scarsamente professionalizzato in metodi e contenuti".

Senza nessuna pretesa di esaustività tentiamo di individuare le criticità più consistenti e più condivise, sia del processo programmatorio che di quello gestionale.

a) Processo programmatorio

L'azione programmatoria presenta un funzionamento che sembra privilegiare più l'attività di "amministrazione" che quella di governo e che considera la Regione come mero tramite dell'offerta formativa verso canali finanziari comunitari e statali (l'impegno primo sembra essere quello di aggregare il massimo di formazione, con propensione all'infinito, per attingere al massimo dai finanziamenti comunitari e statali). I fattori che in una qualche misura condizionano e ridimensionano l'attività programmatoria delle Regioni possono essere in sintesi, così elencati:

- *scarsa autonomia finanziaria*. Cresce in misura ormai abnorme, nell'ambito delle risorse a disposizione delle Regioni, la quota di capitali a destinazione vincolata che contraddicono da un lato l'obiettivo della programmazione, dall'altro quello della rapidità della spesa[16]. Questo problema troverà, progressivamente una soluzione, nell'apporto di risorse aggiuntive, rappresentate dal FSE. Il suo effetto, però si sentirà soltanto nella seconda metà degli anni '80;
- *il peso degli assetti consolidati*. Il sistema formativo regionale ha ormai raggiunto, attraverso sedimentazioni successive, un livello di strutturazione così maturo da rendere problematiche operazioni di modifica dell'esistente; l'assetto interno della formazione professionale presenta cioè un intreccio così integrato tra le diverse variabili che lo compongono (risorse logistiche, tecnologiche ed umane), che tentare anche semplici razionalizzazioni può divenire operazione traumatica;
- *la mancanza di sistemi di monitoraggio e valutazione*. Esiste un solo tipo di controllo: quello "ammnistrativo", mancano la cultura, i modelli e gli strumenti per valutare processi e prodotti secondo criteri di efficacia ed efficienza.

b) Processo gestionale

Il modello gestionale della "pubblicizzazione delle strutture formative", molto presente negli anni '70, si è ormai consumato senza suscitare particolari rimpianti. L'acquisizione del ruolo specifico delle Regioni, come già detto, di natura politica e non di carattere gestionale ha infatti incanalato il dibattito su orizzonti e su problematiche completamente

[16] Nel momento in cui una quota sempre maggiore del bilancio regionale è rappresentata da risorse a destinazione rigidamente finalizzata, non solo nel genere complessivo delle spese ma proprio nella specificità della destinazione, diventa più difficile per le Regioni programmare, visto che la quota di risorse libere o parzialmente vincolate, sulle quali si può esercitare uno sforzo programmatorio, si riduce e che quindi una gran parte del bilancio è irrigidito da queste destinazioni. Questo stato di cose tende ad accentuare l'immagine e il ruolo delle Regioni come terminali di un processo di distribuzione delle risorse sul territorio; cioè, come soggetti dotati di scarso potere decisionale e come momenti strumentali di erogazione finanziaria.

nuove. Nessuno negli anni '80 agita più il vessillo della pubblicizzazione; al contrario, si sta insistentemente parlando di una privatizzazione delle modalità procedurali-gestionali dei CFP pubblici. Per quanto riguarda comunque il CFP in quanto tale, va registrata una serie di critiche sufficientemente condivise. Tradizionalmente, i CFP sono stati abituati a operare in mercati protetti: ne è derivata una abitudine a comportamenti da "sistemi chiusi", rigidi, ripetitivi poco attinenti alla evoluzione esterna e occupati soprattutto delle dinamiche interne. In altre parole, non sono stati abituati a considerare sé stessi come sistemi organizzativi che stanno sul mercato; e pertanto non si sono dotati di strumenti e strutture capaci di dialogare con il contesto e recepirne gli stimoli per elaborare proposte[17].

2.4. Tentativi di riforma

Al quadro critico sopradescritto, si risponde con delle proposte di riforma legislativa presentate dai Ministri De Michelis e Formica e con la legge 492/88.

2.4.1. Le proposte di riforma

Analizzeremo i progetti di riforma[18] evidenziando, da una parte, le soluzioni proposte per risolvere alcune delle criticità del sistema precedentemente rilevate, dall'altra, le affermazioni che interessano direttamente la formazione iniziale; affermazioni che riguardano, in particolare, i rapporti con la scuola (validità dell'attestato, rientri, uso delle strutture e del personale…).

[17] La causa più evidente di questa situazione va rintracciata nel fattore personale. Tutta la contrattualistica degli anni '70 aveva a tal punto reso forte l'intreccio tra personale e attività formativa da vanificare ogni possibilità programmatoria della Regione, costretta a riprodurre e finanziare attività e Centri esclusivamente per garantire la continuità occupazionale degli operatori. Nelle tornate contrattuali successive, l'attenzione preferenziale per gli aspetti istituzionali del sistema formativo ha lasciato progressivamente il terreno alla preoccupazione per gli assetti funzionali del settore. Questo cambiamento di rotta nasce dalla constatazione che il consolidato storico, destinato quasi esclusivamente al segmento giovanile post-obbligo, esaurisce le ridimensionate risorse finanziarie disponibili e non lascia spazi operativi alla nuova domanda di formazione che proviene dal sistema aziendale in trasformazione e da nuove utenze (diplomati e laureati). Nel Protocollo d'intesa, che precede il contratto del 1980, si avverte il peso paralizzante di questa situazione e si conviene sull'esigenza di "avviare il graduale superamento della rigidità delle strutture della FP per accordarle alla flessibilità della programmazione regionale delle attività formative e alle esigenze del territorio, senza rigidità ed automatismi nell'impiego delle risorse", in quello del 1983 vengono denunciati i "meccanismi di pura autoriproduzione del sistema" e viene affermata la necessità di una "maggiore flessibilizzazione delle strutture". Negli anni '80 ne sono state sperimentate due: quella della regionalizzazione degli operatori dell'area convenzionata e quella dei processi di riqualificazione avviati dalle Regioni del mezzogiorno; l'una e l'altra hanno suscitato perplessità e risultati discutibili.

[18] Cfr G.C. Zuccon, *Promesse di riforma della 845*, in "Professionalità", Anno XIII, maggio-giugno 1993, pp. 3-5.

1) Proposta De Michelis

La proposta De Michelis[19], pur organizzata in articoli, non ha la struttura formale di un atto normativo (per questo si parla di prearticolato): si limita a enunciare prese di posizioni di modifica o di correzione della legge 845/78, senza ricorrere al rigore e alla precisione propria di un testo legislativo. Le istanze più rilevanti del documento sono rappresentate da un allargamento dello spettro formativo (non solo formazione professionale, ma anche orientamento) uno smantellamento del sistema gestionale esistente (che implica un ridimensionamento dell'area pubblica e "liberalizzazione" degli enti e delle "imprese di formazione"; non si parla più di enti senza scopo di lucro e soggetti portatori di "una proposta formativa"). Importante l'affermazione di principio che la formazione professionale "costituisce una componente essenziale del sistema educativo nazionale oltre che uno strumento della politica del lavoro" (art. 1)[20].

I rapporti scuola–formazione professionale vengono declinati lungo 4 direttrici:

a) *complementarietà e sinergia dei programmi*. Le soluzioni proposte si muovono su un piano generale e più che indicazioni e previsioni operative sono enunciazioni di criteri di massima (il problema va affrontato dalla riforma della secondaria, grande peso va riservato alle Regioni, occorre avviare qualificate sperimentazioni);
b) *validità degli attestati regionali rispetto ai titoli di studio statali*. La soluzione individuata (nei concorsi pubblici, a parità di titoli di studio, si fa valere l'attestato regionale) non rappresenta un valore aggiunto rispetto ad una prassi ormai generalizzata;
c) *strutture e personale degli Istituti professionali e scuole ed istituti d'arte*[21]. Il problema viene rinviato "nella sede idonea della riforma della scuola secondaria superiore specie in rapporto all'elevamento dell'età dell'obbligo";
d) *rientro nel sistema scolastico di coloro che sono in possesso di attestato regionale*[22]. Rispetto alla soluzione della L. n. 845 (la scuola riceve l'allievo della formazione professionale sulla base del proprio "ordinamento") il

[19] Il testo è stato inviato il 17 gennaio 1987 dal Ministro ai Presidenti delle Regioni e alle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme- Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 154-164.

[20] È forse il momento di massima divaricazione con la L. 845/78. Infatti, mentre questa è ispirata da un'ottica di tipo ideologico (preminenza della gestione pubblica, gestione convenzionata in base a parametri tecnici, ma anche culturali), il documento ministeriale si muove in una logica di tipo funzionale: smaltimento della forte strutturazione degli enti convenzionati con un intervento bilanciato che, da una parte, diminuisca la tutela pubblica e, dall'altra, dia spazio alla responsabilità imprenditoriale.

[21] La L. 845 (art. 6) prevede che le strutture e il personale *"non utilizzabili o necessarie per la riforma della scuola secondaria superiore"* fossero trasferite alla Regione.

[22] La L. 845 (art. 11) prevede che *"coloro che abbiano conseguito una qualifica o mediante la frequenza di corsi o direttamente sul lavoro è data facoltà di accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore secondo le modalità previste dal relativo ordinamento"*.

prearticolato sposta il *focus* dall'allievo al programma (la scuola automaticamente inserisce l'allievo sulla base del programma didattico, concordato tra Ministero e Regioni)[23].

2) Proposte Formica

Il Ministro Formica ha prodotto due proposte.

La prima[24] (1987), da un punto di vista contenutistico, è riconducibile alla stessa gestazione culturale della proposta De Michelis: rispetto a quella, infatti, si può parlare di differenze, non certo di divergenze. Da un punto di vista formale, si presenta come una revisione parziale della L. n. 845/78, nel senso che sostituisce o modifica soltanto alcuni articoli. Di fatto, però l'entità e la natura delle modifiche lo configurano non già come una semplice manutenzione normativa, ma come un nuovo provvedimento. Sono, infatti, oggetto di revisione alcuni punti nodali del sistema, con soluzioni regolamentari sia nuove che mutuate dalla proposta De Michelis. Fra le soluzioni nuove vanno ricordate: a) l'inserimento nel processo programmatorio della valutazione delle attività, sia ex ante sia ex post (il Ministero del Lavoro definisce i parametri nazionali, le Regioni i metodi, le procedure e i parametri regionali); b) l'elaborazione dei programmi e dei piani che vanno impostati e realizzati sotto forma progettuale. Per i "rientri scolastici" si prevede: che un giovane con una qualifica ottenuta a conclusione di una attività di almeno 1.800 ore abbia diritto ad *"essere ammesso al secondo anno del ciclo scolastico successivo all'istruzione obbligatoria, nell'indirizzo più coerente al contenuto professionale dell'attestato formativo"*; che Ministero del Lavoro e Ministero della Pubblica Istruzione concertino gli eventuali contenuti minimi che i programmi della formazione professionale devono presentare perché il diritto possa essere esercitato. Come si può notare, viene data una traduzione regolamentare alla sollecitazione culturale della proposta De Michelis (procedere per automatismi). Anche in questo testo il soggetto attuatore non è più l'ente di formazione connotato giuridicamente (senza scopo di lucro), culturalmente (emanazione di soggetti portatori di una proposta formativa) della L. n. 845, ma un *organismo* che abbia tra i propri fini la formazione professionale e con posizione di rilievo se costituito *"su iniziativa congiunta delle parti sociali"* (art. 5, comma 2 lett., b).

La seconda proposta del ministro Formica[25] (1988) nei confronti della precedente presenta delle somiglianze e differenze. Sul piano formale si connota, contrariamente alla precedente, come revisione totale della L. n.

[23] *"... ripropone una nuova formulazione che introduca una sorta di "reciprocità" tra Regioni e Ministero della pubblica istruzione, sottolineando così l'importanza della reciprocità sul piano dei contenuti (…) mantenendo il punto di una formale ratifica istituzionale, rispettivamente della Regione o del Ministero della Pubblica Istruzione per garantire la coerenza con le impostazioni programmatiche, rispettivamente in materia di qualificazione professionale o di istruzione secondaria"*.

[24] Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme. Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 166-168.

[25] Cfr. ISFOL, *I progetti per le riforme. Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 170-176.

845/78. Sul piano contenutistico, recupera in larga misura le soluzioni già prospettate e ne propone di nuove: segnaliamo in particolare l'enfasi sulla convenzione con cui la Regione definisce i rapporti con i soggetti gestori privati: non più un fenomeno notarile e atto autoritativo, ma un momento di fissazione degli obiettivi socioeconomici delle attività previste[26].

3) Proposta ISFOL - Enti

L'iniziativa promossa dall'ISFOL[27]. nasceva dall'esigenza di verificare i punti di convergenza sui temi dibattuti tra i soggetti operanti nella formazione professionale nella loro duplice veste: tecnica, da un lato, in quanto gestori di attività formative e politica, in quanto espressione di realtà socio-culturali connotate da orientamenti diversi. L'articolato[28] modifica ed amplia lo spettro regolamentare della L. n. 845 (non solo formazione professionale, ma anche orientamento, osservazione del mercato del lavoro e sostegno all'occupazione) ma anche revisiona, approfondisce e innova il sistema delineato dalla legge quadro. Nella proposta la formazione professionale non è solo uno strumento di politica attiva, ma *"è parte del sistema formativo nazionale concorrendo in modo specifico alla valorizzazione delle risorse umane"*.

Tra le gli elementi più significativi[29] segnaliamo le soluzioni date:

- al problema dei rientri: sulla scia delle proposte De Michelis-Formica vengono previsti meccanismi automatici di accesso sulla base di una regolamentazione (concertata tra Ministero del Lavoro e quello della Pubblica Istruzione) che definisce *"la corrispondenza tra attestati di qualifica ed indirizzi scolastici di destinazione" e "i contenuti formativi (…) minimi da realizzare"* (art. 16);
- al problema dei soggetti gestionali: al quadro delineato dalla legge 845/78 (enti pubblici, enti privati senza scopo di lucro, emanazioni delle OO.SS., del movimento cooperativo, di associazioni con finalità formative e sociali, di imprese e loro consorzi) sono aggiunti anche "organismi aventi tra i loro fini la formazione professionale" (art. 11). A questi ultimi, sono preclusi interventi formativi finalizzati all'inserimento dopo l'obbligo di istruzione. In altri termini la formazione iniziale può essere solo affidata agli enti senza scopo di lucro.
- al problema dei Centri di formazione: per la prima volta in un documento di questa natura viene proposto il "modello agenziale", cioè una

[26] Tra le altre novità menzioniamo: a) la promozione di tirocini formativi in azienda mediante contributi alle aziende stesse; b) l'istituzione di un comitato di coordinamento delle Regioni; c) il finanziamento integrativo dei progetti speciali e dell'innovazione.

[27] Alla iniziativa furono invitati tutti gli enti di formazione operanti su scala nazionale (circa 40).

[28] Cfr ISFOL, *I progetti per le riforme. Scuola secondaria e formazione professionale*, Franco Angeli, Milano 1992, pp. 176-184.

[29] Elaborazione di un processo unitario di programmazione e valutazione delle politiche formative e occupazionali e accentuazione del ruolo di governo delle Regioni (art. 2), creazione di un sistema ricorrente e personalizzato di formazione professionale (art. 8), promozione di spazi interattivi tra sistema istituzionale di formazione e sistema aziendale (art. 17).

struttura che non eroga solo interventi formativi ma anche servizi per l'orientamento, servizi di osservazione di fenomeni attinenti il mercato del lavoro e consulenza alle imprese su politiche formative occupazionali e, per quanto riguarda la formazione stessa, non si limita al momento erogativo-corsuale ma realizza attività di ricerca finalizzata alla progettazione e di sperimentazione didattica (art. 12).

Le proposte De Michelis e Formica non sono mai diventate un disegno di legge governativo o una proposta parlamentare. L'unico progetto arrivato in Parlamento, anche se con un percorso insolito, è proprio quello che non era nato con questa intenzione, quello ISFOL-Enti. All'inizio della XI legislatura, nel 1992, infatti alcuni deputati, primo firmatario Sangiorgio, fecero proprio quell'articolato a cui fu dato il titolo di "Legge quadro di riordino degli strumenti di politica attiva del lavoro e di formazione professionale"[30].

Qualche buona intuizione la doveva avere questo articolato se, poco dopo, fu quasi sostanzialmente ripreso dal Ministro Nino Cristoforo[31]. Una proposta bipartisan, che raccoglieva consensi sul versante governativo e su quello dell'opposizione.

2.4.2. La L. 492/88

L'art. 3 della L. n. 492 del 12 novembre 1988[32] è finalizzato all'innovazione del sistema. La legge, infatti, finanziava programmi regionali relativi alla progettazione, sperimentazione e sviluppo dei sistemi di controllo di qualità e di verifica degli effetti della formazione, alla realizzazione di sistemi informativi per la programmazione gestione e verifica delle attività formative, all'affitto o *leasing* di attrezzature didattiche tecnicamente avanzate, alla realizzazione di corsi formativi-sperimentali per profili professionali innovativi o tendenti a collaudare e diffondere nuove tecniche didattiche, alla realizzazione di corsi di riqualificazione per operatori della formazione professionale.

La L. n. 492/88 merita una collocazione di rilievo nell'evoluzione della formazione professionale in quanto ha rappresentato un'occasione e un'op-

[30] Cfr ISFOL. *I progetti per le riforme. Scuola secondaria e formazione professionale* Franco Angeli, Milano 1992 pp. 186-194. Il testo fu presentato il 23 aprile 1992; le differenze con quello dell'89 sono davvero poche: alcune varianti di carattere terminologico (es."politiche attive" invece che "politiche formativo-occupazionali"), alcune precisazioni di maggior dettaglio sulla programmazione nazionale e regionale, qualche scambio di posizione tra gli articoli e i titoli, una parziale revisione delle competenze dello Stato (art. 19), l'introduzione di un capo V e di un articolo specifico (22) sulle agenzie per l'impiego, peraltro presente (ma non come termine) nel testo Isfol-Enti.

[31] Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale dal 28/6/1992 al 28/4/1993 nel Gabinetto Amato.

[32] Cfr G.U. n. 271 del 18.11.1988 Converte in legge il D.L. 17 novembre 1988 n. 408 ,"*Recante proroga del trattamento straordinario di integrazione salariale per i lavoratori eccedentari nelle aree del mezzogiorno di cui al decreto-legge 10 giugno 1977, n. 291 , convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1977, n. 501, e per i dipendenti delle società costituite dalla Gepi per il reimpiego dei medesimi, nonché disposizioni in materia di delegificazione per gli enti previdenziali*".

portunità per analizzare, ripensare, riprogettare l'organizzazione della formazione professionale, opportunità offerta a tutte le Regioni, che troppo spesso si muovevano in un orizzonte, concettuale ed operativo, di scarso respiro, o perché costrette a rincorrere il contingente e soffocate dai problemi della gestione quotidiana, o perché le risorse finanziarie del settore, completamente impegnate nella realizzazione del volume corsuale, non offrivano un sufficiente supporto a processi di ristrutturazione o alla realizzazione di prodotti innovativi.

2.5. Le riforme del FSE dell'83 e dell'88

Nel corso degli anni '80 si sono succedute due riforme del FSE. Se si considerano le categorie di destinatari privilegiati dalle riforme si comprende come è stato possibile quello che abbiamo definito il processo di adultizzazione della formazione professionale. Il FSE, infatti, è stato lo strumento programmatorio e finanziario che ha reso possibili tutte le dinamiche espansive della formazione professionale, non solo in termini di volumi di interventi erogati, ma anche in termini di ampliamento delle tipologie di utenze servite.

La riforma del 1983[33] concentra il suo aiuto su due grandi priorità:

– riserva il 40% delle sue risorse alle regioni più sfavorite della Comunità, definendo sei zone prioritarie di intervento, tra cui il Mezzogiorno del nostro Paese[34]; le risorse restati sono concentrate su azioni a favore dell'occupazione nelle altre zone caratterizzate da squilibrio del mercato del lavoro e/o da ristrutturazione industriale e settoriale;
– riserva il 75% delle sue risorse ad azioni che favoriscano l'occupazione dei giovani con meno di 25 anni, in particolare giovani le cui possibilità di trovare un'occupazione sono particolarmente ridotte per mancanza di formazione professionale o formazione inadeguata e giovani disoccupati di lunga durata; il 20% delle risorse è destinato a favorire l'occupazione di una serie di categorie di persone con più di 25 anni [35]; mentre il restante 5% delle risorse è destinato a progetti innovatori. Per la prima volta il Fondo interviene anche a favore di disoccupati con più di 25 anni di età (soprattutto nella fascia dei laureati e dei disoccupati intellettuali) e dei giovani post-obbligo.

[33] COM (82) 485 del 8.10.82 *Proposta della Commissione di riforma del FSE.*

[34] Irlanda, Irlanda del Nord, Grecia, Mezzogiorno d'Italia, Dipartimenti francesi d'Oltremare e Groenlandia.

[35] Persone disoccupate, o che rischiano di esserlo, o sottoccupate, in particolare i disoccupati di lunga durata; donne che desiderano riprendere una attività professionale; minorati in grado di inserirsi sul mercato del lavoro; migranti; occupati nelle PMI, per i quali la riqualificazione è resa necessaria in vista dell'introduzione di nuove tecnologie o del miglioramento delle tecniche di gestione di tali imprese; esperti in orientamento, in collocamento, agenti di sviluppo (il cui compito è quello di essere intermediari sul mercato del lavoro e quindi svolgere un ruolo importante nell'accompagnamento di una politica di creazione di posti di lavoro); formatori.

Nel 1988[36] viene ancora rivisto il funzionamento dei Fondi Strutturali Europei, introducendo profonde innovazioni sia per quanto concerne il loro utilizzo integrato e coordinato[37], sia per quanto riguarda la metodologia d'intervento[38]. I Fondi operavano su cinque obiettivi e il FSE interveniva in tutti e cinque. Tre di questi avevano una dimensione territoriale (Ob. 1, Regioni con un PIL inferiore al 75% della media europea; Ob. 2, Regioni frontaliere o in declino industriale; Ob. 5b, Regioni in deficit di sviluppo rurale); in questi, il FSE interviene congiuntamente ad altri Fondi, con "azioni di formazione professionale e incentivi a favore dell'occupazione", a vantaggio di "disoccupati o persone che rischiano di diventare disoccupate". In due Obiettivi, invece, il 3 e 4, che riguardano l'intero territorio comunitario, il FSE interviene da solo: nell'Ob. 3, per contrastare la disoccupazione di lunga durata, soggetti sopra i 25 anni e fuori dal mercato del lavoro da 12 o più mesi, ma anche donne che rientrano sul mercato del lavoro dopo un periodo di astensione e per soggetti disabili; nell'Ob. 4, per facilitare l'inserimento professionale dei giovani "che hanno finito di frequentare la scuola dell'obbligo" ed hanno meno di 25 anni.

[36] REGOLAMENTO (CEE) n. 2052/88 DEL CONSIGLIO del 24 giugno 1988 *relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti*.

[37] FEOGA (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), FSE (Fondo Sociale Europeo), FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale).

[38] 1) Principio del partenariato: *"partnership"* tra Commissione, Stato membro ed Autorità regionale o locale; principio della concentrazione: programmazione pluriennale ed afferente obiettivi plurimi e complessi, in sostituzione dei singoli progetti. 2) Principio dell'addizionalità: preoccupata della possibilità che le risorse comunitarie venissero di fatto a sostituire, e non a integrare le spese nazionali, la Comunità ha ritenuto opportuno introdurre la norma per cui l'incremento degli stanziamenti dei fondi strutturali deve comportare un "incremento almeno equivalente del volume totale degli interventi pubblici o assimilabili a finalità strutturale nello Stato membro interessato". 3) Principio della programmazione: la riforma ha previsto una programmazione pluriennale degli interventi, mediante una procedura articolata in tre fasi fondamentali: a) la prima fase prevede la predisposizione di piani, da parte degli stati membri o delle autorità competenti da essi designate, che coprano un periodo minimo di tre anni indicando gli specifici obiettivi che si intendono perseguire, le modalità di intervento nonché gli importi di contributo richiesti; b) la seconda fase è rappresentata dalla definizione di un Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), sempre pluriennale, frutto della concertazione fra Commissione e Stato membro, allo scopo di definire la strategia dell'intervento comunitario, le forme di intervento, il programma indicativo di finanziamento e la durata di tali interventi; c) la terza fase consiste nell'attuazione del QCS mediante i Programmi Operativi, che sono "un insieme organico di azioni pluriennali per la cui esecuzione si può far ricorso ad uno o a più fondi, ad uno o più strumenti finanziari esistenti ed alla BEI".

Vanno menzionate, inoltre, due innovazioni particolarmente importanti: a) le decisioni relative alle richieste dei finanziamenti sono decentralizzate. I singoli progetti non vengono più valutati e approvati in Commissione, ma se si tratta di progetti interregionali dallo Stato, altrimenti dalle Regioni; b) lo strumento di programmazione con maggiore spessore attuativo, il Programma Operativo, è sottoposto a valutazione ex-ante e ex-post, per verificarne l'impatto.

2.6. Gli anni '90: il declino della formazione iniziale?

Nei periodi precedenti, si è già avuto modo di registrare delle "aperture" da parte del sistema formativo nei confronti della formazione continua, definita anche, rispetto a quella iniziale, "ulteriore". Anche da un punto di vista legislativo, molte erano le normative che ne avevano fatto oggetto[39]. Ma è soltanto negli ultimi anni che la formazione continua (quella destinata a rispondere ad esigenze espresse dal sistema aziendale) acquista rilevanza nel dibattito e forti possibilità operative, mediante: la legge n. 236 del 19 luglio 1993, "Interventi urgenti a sostegno della disoccupazione", che costituisce l'unico Fondo per la formazione professionale (con la contestuale abrogazione degli articoli a riguardo della legge n. 845/78), all'interno del quale la spesa per le attività di formazione continua acquista un peso notevole; le risorse comunitarie relative all'Ob. 4 del FSE, rivisto nel 1993. Sarà soprattutto quest'ultima opportunità, a dare un'ulteriore configurazione "adulta" al sistema regionale.

Per studiare l'evoluzione delle tipologie corsuali negli anni '90, prendiamo in esame i dati relativi a quattro annualità: gli anni formativi 1989-90, 1992-93, 1996-97, 2000-01. Occorre premettere che le fonti ISFOL, nel corso degli anni, presentano sistemi classificatori delle tipologie corsuali in parte diversi in parte di maggior dettaglio rispetto a rilevazioni precedenti; per rendere i dati comparabili abbiamo dovuto procedere ad accorpamenti.

L'analisi della tavola 2 ci suggerisce considerazioni diverse.

1) I corsi rilevati nei documenti programmatori relativi all'ultimo anno della serie, il 2000-01, sono molto più numerosi (34.152) di quelli rilevati 11 anni prima (18.532). La forbice si attenua nel confronto con l'anno formativo 1996-97 che, pur facendo registrare un minor numero di corsi (26.251), rimane su valori alti. Questi forti incrementi tra le due ultime annualità considerate e quella d'inizio serie sono stati determinati dal concorso finanziario del FSE che dispone di un *budget* nel sessennio 1993–2000 ben superiore a quello del FSE del quinquennio 1988-2003.
2) Nell'arco degli anni considerato, tutte le tipologie corsuali aumentano in valori assoluti. Vistoso l'incremento della formazione per occupati (+ 9.387 corsi), cospicuo anche quello dei corsi per utenze speciali (+ 5.269) e del secondo livello (+ 2.292). L'unica che diminuisce è la formazione iniziale che, in 11 anni, perde 2.218 corsi. Si noti peraltro che

[39] Cfr. la L. n. 863/84, "*Misure urgenti a sostegno e ad incremento dei livelli occupazionali*"; la L. n. 300/70 nota come "*Statuto dei lavoratori*" che prevede norme che stimolino gli interventi formativi, in particolare sono previste facilitazioni per lavoratori-studenti; la L. n. 125/91 "*Sulle azioni positive per le pari opportunità*", che prevede, tra l'altro, supporti finanziari per la realizzazione di progetti di formazione; la L. n. 56/87, riguardante norme per il collocamento: tra i compiti delle Commissioni regionali per l'impiego sono previsti interventi in materia di formazione; la L. n. 223/91, che prevede interventi a sostegno del mercato del lavoro tra cui misure in tema di cassa integrazione; questa legge costituisce, senza dubbio, un primo esempio di una nuova fase di politica del lavoro, anche se ancora ispirata ad una visione "garantita" del reddito e del posto di lavoro.

mentre i corsi di quasi tutte le tipologie presentano un *trend* costantemente positivo in tutte le annualità considerate, la formazione iniziale fa registrare costantemente dei decrementi (–771 tra 1992-93 e 1989-90; –806 tra 1996-97 e 1992-93; -641 tra 2000-01 e 1996-97).

3) Mentre nel 1989-90 la formazione di base era la tipologia di offerta formativo-professionale che vantava il maggior numero di corsi (7.773), seguita dalla formazione sul lavoro (5.598 corsi), dal secondo livello (3.173 corsi) e dai corsi per utenze speciali (1757), nel 2000-01 è precipitata alla penultima posizione (5.515 corsi), seguita ad una spanna dal secondo livello (5.465 corsi) e preceduta sia dai corsi per utenze speciali (5.653) e molto distanziata dalla formazione sul lavoro (14.985 corsi) che occupa saldamente la prima posizione.
4) Il decremento dei corsi della formazione iniziale in valori assoluti è tanto più grave se si considera che questo risultato è stato ottenuto mentre aumentava il numero globale degli interventi. È la parziale sconfessione dell'affermazione precedente per cui l'evoluzione quantitativa del sistema formativo regionale è regolato da una logica incrementale che non deprime una tipologia, ma al più ne fa crescere un'altra.
5) La situazione descritta viene resa plasticamente dai valori percentuali: il secondo livello rimane stazionario muovendosi tra il 16 e il 19,5%; la formazione per occupati, che ha un andamento positivo progressivo ma contenuto nelle prime tre rilevazioni, fa verificare un *exploit* finale (43,9%)[40]; la formazione per utenze speciali, grazie soprattutto alla categoria dei "disoccupati di lunga durata" passa da un iniziale 9,5% ad un 20,6% (valore massimo 21,5% nell'anno formativo 1996-97); la formazione iniziale ha una perdita secca tra la prima e l'ultima rilevazione di 25,6 punti percentuali (nel 1989-90 i corsi di prima qualificazione rappresentavano il 41,7% di tutti i corsi programmati; si riducono appena al 16,1% nell'arco di poco più di un decennio).
6) A conferma della tesi che, negli ultimi due decenni del secolo scorso, si consuma il processo di "adultizzazione", all'interno della formazione professionale extrascolastica regionale, si consideri che la diminuzione consistente della formazione iniziale, non compensata da quella di secondo livello, determina l'arretramento della formazione "al lavoro dei giovani" rispetto alla "formazione professionale degli adulti, occupati o non". Nel 1989-90, infatti, i corsi per "giovani" rappresentavano il 58,8% del totale dei corsi programmati; nel 2000-01 sono appena il 32,1%. Mentre quelli per "adulti", che nella prima rilevazione non raggiungevano la soglia del 40% (fermandosi al 39,7%), sono arrivati ad avere un peso vicino al 65% (64,5%) nell'ultimo anno formativo considerato.

[40] Il forte aumento è dovuto anche al fatto che abbiamo considerato i corsi per apprendisti in questa categoria. Tali corsi potrebbero a buon diritto essere considerati nella formazione di base. Questa operazione, però, avrebbe nuociuto alla chiara identificazione dei *trend* dei corsi di prima qualificazione, che è l'oggetto di studio specifico di questo contributo.

7) Tutte le considerazioni avanzate hanno un rilievo particolare se si assume come termine a quo temporale l'anno formativo 1984-85 (cfr. Tav. 3). Mentre, infatti, tutte le tipologie realizzano aumenti, in valori relativi, compresi tra l'11,3% della formazione di secondo livello e il 17,7% di quella per utenze speciali, la regressione del peso dei corsi della formazione iniziale sul totale dei corsi programmati è quasi del 43% (42,8%).

Quanti sono gli allievi "persi" dalla formazione di base negli anni '90?

Nel 1989-90, per gli 8.804 corsi programmati si prevedevano 170.163 allievi (cfr. Tav. 2). Dieci anni dopo, per i 5.395 corsi programmati si prevedevano 89.128 utenti[41]. Un saldo negativo, quindi, di 81.035 unità. Il crollo interessa tutti i comparti: rispetto al 1988-89, l'agricoltura perde 2.134 allievi (–37% del totale utenti), l'industria 49.130 (–43,8%) e il terziario 27.294 utenti (–64,5%).

Tav. 3 - *Corsi programmati dalle Regioni per tipologia formativa (differenze tra aa.ff. 1989-90, 1992-93, 1996-97 e 2000-2001)*

Anni	Tipologia					Totale
	1° livello	*2° livello*	*Formazione sul lavoro*	*Corsi speciali*	*Altro o non indicato*	
Valori assoluti						
1989-90	7.733	3.173	5.598	1.757	271	18.532
1992-93	6.962	3.678	5.965	2.169	105	18.879
1996-97	6.156	5.819	8,623	5.653		26.251
2000-01	5.515	5.465	14.985	7.026	1.161	34.152
Composizione %						
1989-90	41,7	17,1	30,2	9,5	1,5	100
1992-93	36,9	19,5	31,6	11,5	O,5	100
1996-97	23,5	19,3	32,8	21,5		100
2000-01	16,1	16,0	43,9	20,6	3,4	100

Nostra elaborazione su dati ISFOL

La distribuzione degli allievi per comparti differisce da quella rilevata alla fine degli anni '80: agricoltura 1,3% del totale degli allievi della formazione iniziale (nel 1988-89, 2%); industria e artigianato 43,0% rispetto a 51,4% (–8,4); terziario 45,2% invece di 55,6% (+10,4).

Nel comparto industriale, a prevalente partecipazione maschile, i corsi più frequentati rimangono quelli della meccanica e dell'elettricità (insieme coinvolgono il 68,9 % degli allievi del comparto – il 72,6% nel 1988-89 – e il 29,6% – precedentemente 37,3% – di tutti gli allievi di tutti i corsi di base);

[41] I dati sono tratti, come detto, dall'indagine ISFOL sulle attività programmate dalle Regioni e confluite nelle pubblicazioni dell'Istituto, *Statistiche della formazione professionale*. Questi dati si discostano da altre rilevazioni ISFOL. Ad esempio, per l'a.f. 1998-99 il *Rapporto ISFOL,* p. 358, tav. X.8, quantifica gli allievi dei corsi di primo livello in 105.640.

nel terziario, i corsi dell'area "lavori d'ufficio o gestione aziendale" sono frequentati dal 62,35% degli allievi del comparto e il 34,7% di tutti gli allievi (nel 1988-89 rispettivamente dal 45,8% e dal 20,7%). Da notare i dati degli allievi previsti per il settore informatica e servizi socio-educativi che, nonostante il calo del totale generale, aumentano in termini assoluti rispetto a 10 anni prima.

Tav. 4 - *Corsi programmati dalle Regioni per tipologia formativa (differenze tra aa.ff. 1984-85 e 2000-2001)*

Anni	Tipologia					Totale
	1° livello	*2° livello*	*Formazione sul lavoro*	*Corsi speciali*	*Altro o non indicato*	
Valori assoluti						
1984-85	8.482	671	4.059	414	782	14.408
2000-01	5.515	5.465	14.985	7.026	1.161	34.152
Variazioni 00-01 su 84-85	*- 2.967*	*4.794*	*10.926*	*6.612*	*379*	*19.744*
Composizione %						
1984-85	58,9	4,7	28,2	2,9	5,4	100
2000-01	16,1	16,0	43,9	20,6	3,4	100
Variazioni 00-01 su 84-85	- 42,8	11,3	15,7	17,7	-2	

Nostra elaborazione su dati ISFOL

Il confronto tra numero degli allievi della formazione professionale regionale e numero degli allievi dell'istruzione professionale statale, per dare anche per questo periodo un'idea del rapporto quantitativo esistente tra i due canali, presenta valori quasi identici a quelli registrati 10 anni prima.

Nel 1998-99, gli iscritti previsti a corsi annuali o al I anno di corsi biennali della formazione iniziale ammontavano complessivamente a poco più di 71.000 unità; sempre in quell'anno formativo, gli iscritti al I anno degli IPS erano circa 115.000. Tra i due canali formativi c'è un rapporto, in termini di allievi, di 1 a 1,57:ogni 100 allievi dei CFP ce ne sono 156 degli IPS.

A che cosa si deve la notevole regressione della formazione iniziale? È frutto di una scelta e di un disegno politico, o è un fenomeno indotto da cause tecniche non governabili? Tra le cause tecniche si potrebbe invocare le dinamiche di carattere demografico? Come la contrazione della leva anagrafica ha prodotto nella scuola secondaria superiore un rilevante calo di iscritti (e i 115.000 giovani degli IPS rispetto ai 170.000 di dieci anni prima lo stanno a dimostrare), così ha fatto sentire i suoi effetti anche nella prima qualificazione della formazione regionale.

Senza escludere questa ed altre possibili motivazioni, riteniamo che il ridimensionamento drastico della formazione professionale iniziale (in valori assoluti e relativi) sia frutto di scelte. Lo stanno a dimostrare le tante prese di posizioni di forze politiche e sociali e si può facilmente evincere dai dati della tavola 5 che riporta la distribuzione di tutti i corsi nelle diverse tipologie formative. Se il calo fosse imputabile (solo) a cause tecniche do-

vremmo avere valori piuttosto omogenei; invece ci troviamo di fronte a situazioni molto diversificate.

Si consideri, infatti, che: a) la media nazionale di corsi programmati di primo livello, 16,1%, è raggiunta solo da 6 Regioni (Piemonte, Lombardia, Lazio, Campania, Molise, Sicilia); b) la somma del numero di corsi programmati in 3 di queste (Lombardia, Lazio, Sicilia) rappresenta la metà di tutti i corsi della formazione iniziale nel nostro Paese; c) in 11 Regioni (Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia, Basilicata e Calabria) il peso del primo livello è sotto la soglia del 10%.

E anche per le singole Regioni vale la considerazione precedentemente avanzata: non cala, solo, la percentuale, perché sono cresciute le altre offerte formative; la formazione iniziale cala anche in termini assoluti in tutte le Regioni mentre si registra una fase espansiva di tutte le offerte formative.

2.7. La riforma del FSE del 1993: rapporto tra il sistema nazionale di FP e l'UE

Il 20 luglio del 1993, il Consiglio adottò, tra i sei regolamenti relativi ai fondi strutturali per il periodo 94-99[42], anche quello per il FSE[43]. Una modifica essenziale del FSE riguardò le priorità: infatti, senza introdurre alcuna modifica per gli Obiettivi 1 e 2, il nuovo Obiettivo 3 includeva i vecchi Obiettivi 3 e 4 (combattere la disoccupazione di lunga durata e favorire l'integrazione dei giovani nel mondo lavorativo), mentre il nuovo Obiettivo 4 era finalizzato a facilitare l'adattabilità dei lavoratori alle modifiche dei sistemi produttivi.

Nel 1994, l'UE ha approvato i quadri comunitari di sostegno per gli Obiettivi 1, 2, 3, 4 e 5B del FSE ed i Programmi operativi delle iniziative comunitarie "Occupazione", "Adapt", "Leonardo da Vinci": l'insieme delle decisioni assunte in tali atti non rappresenta solo la politica di formazione professionale della Comunità, ma costituisce un riferimento necessario per il nostro Paese a tal punto da configurarsi sostanzialmente come il quadro programmatorio da cui si fanno derivare le più importanti scelte di carattere contenutistico e procedurale che connotano un sistema formativo regionale.

Tale situazione di dipendenza della formazione professionale italiana dalla UE non è determinata da necessità istituzionale, né prioritariamente da scelte di carattere politico-formativo; ma è dovuta soprattutto a motivazioni di ordine tecnico-finanziario. Le Regioni, infatti, per poter aumentare il volume delle iniziative e diversificarne le tipologie in misura crescente, utilizzano le loro risorse (peraltro rimaste sostanzialmente invariate nel

[42] Il periodo di programmazione viene esteso a sei anni in modo da farlo coincidere con la programmazione finanziaria dell'Unione.

[43] Regolamento CE n. 2084/93del CONSIGLIO del 20 luglio 1993 *che modifica il regolamento CE n. 4255 /88, recante disposizioni di applicazione del regolamento. CE n. 2052/88, per quanto riguarda il Fondo Sociale Europeo*, pubblicato sulla GUCE n. L 193/39 del 31.7.1993.

Tav. 5 - *Corsi programmati dalle Regioni per settori economici (differenze tra aa.ff. 1988-89 e 1998-99)*

Settori	Tipologia								Totale	
	1° livello		*2° livello*		*Formaz. sul lavoro*		*Corsi speciali*			
	88-89	98-99	88-89	98-99	88-89	98-99	88-89	98-99	88-89	98-99
Agricoltura										
Agr. Caccia Pesca	3.382	1.248	1.757	1.171	52.446	3.430	3.067	3422	60.652	20.349
Industria e artigianato										
Estrattiva	36		-		27	9	-		63	9
Mineraria non met.	315	393	75	30	183	412	35	276	608	1.111
Meccanica	36.209	16.709	2170	6.633	6.824	22.186	4032	6.158	49.235	51.686
Elettrica, elettroni.	27.261	9.697	1.681	2.976	3.172	9.903	810	1.734	32.924	24.310
Chimica	1.022	80	345	396	60	733	12	70	1.439	1.279
Edilizia	1.763	1.129	636	1.602	1.396	5.861	201	1.110	3.996	9.702
Legno, mobili, arr.	1.911	541	131	262	387	694	527	305	2.956	1.802
Grafica, fotog.	3.888	1.987	529	719	531	1.424	515	1.090	5.463	5.220
Alimentare	1.267	1.603	261	668	1.486	5.152	16	755	3.030	8.178
Tessile	236	2.679	58	794	267	2.421	56	1.869	617	7.763
Abbigliamen. pelli	10.020		476		914		892		6.130	
Artigiana. artistic.	3.537	3517	787	1.201	914	3.110	892	2.845	6.130	10.673
Totale	*87.465*	*38.335*	*7.149*	*15.281*	*16.898*	*51.905*	*8.308*	*16.212*	*119.820*	*121.733*
Attività terziarie										
Acconciat., estet.	10.592	7.074	165	162	775	1.858	93	514	11.625	9.508
Turismo	2.842	251	2.063	6.673	591	3.796	30	2.708	5.526	13.428
Spettac.massmedia	689	339	11.347	993	9.861	2.294	431	1.280	56.832	4.906
Lavori di ufficio	35.193	30.936	11.347		9.861	138.529	431	13.727	56.832	192.00
Alberghi eser. pub	12.544	7.687	348	1.702	1.961	5.891	358	1.731	15.211	17.011
Cooperazione				72		2.567		65		2.704
Credito e assicura.	174	50	367	641	45	4.158	-	503	586	5.352
Attività prom.	879	971	1.334	3.813	821	7.992	135	1.533	3.169	14.309
Trasporti		134		302		4.070		480		4.986
Distrib. commer.	910	849	270	527	1.317	5.153	9.610	6.658	12.407	13.187
Informatica	5.874	6.323	15.654	12.754	7.088	69.969	616	9.024	29.232	98.070
Servizi sociali	4.164	16.112	1.622	25.009	4.927	18.388	182	19.422	10.895	78.931
Beni culturali		139		1.782		747		431		3.099
Ambiente		316		2.718		4.863		2.141		10.038
Altre attività	3.048	562	4.095	791	8.309	14.463	7.255	3.727	22.707	19.543
Totale	76.909	49.615	37.726	88.875	36.987	284.738	19.372	63.844	170.994	487.072
Non classificati	2.407		2.811		11.678		348		17.244	
Totale generale	*170.163*	*89.198*	*49.443*	*105,327*	*118.009*	*347.721*	*31.095*	*86.908*	*368.710*	*629.154*

Nostra elaborazione su dati ISFOL

Tav. 6 - *Corsi programmati dalle singole Regioni per tipologia*

Settori	Tipologia										Totale	
	1° livello		*2° livello*		*Formazione sul lavoro*		*Corsi per utenze sp.*		*Altri*			
	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%	V.A	%
Piemonte	392	16,0	692	28,2	807	32,9	541	22,0	21	0,8	2453	100
Valle d'Aosta	22	0.3	62	9,0	520	77,6	83	12,1			687	100
Lombardia	842	19,2	1014	23.1	1556	35,5	837	19,1	138	3,1	4387	100
Provincia Trento	173	11,0	165	10,5	272	17,2	680	43,1	287	18,2	1577	100
Provincia Bolzano	196	8,9	101	4,6	1515	68,6	33	15,0	65	2,9	2209	100
Veneto	590	14,2	888	21,4	2222	53,6	449	10,8			4149	100
Friuli V. G.	148	6.9	403	18,8	1347	62,9	182	8,5	62	2.9	2142	100
Liguria	112	4,8	244	10,5	29	1,2	1748	75,0	198	8,5	2331	100
Emilia Rom-	360	10,2	211	6,0	2578	73,5	326	9,3	37	1,0	3512	100
Toscana	80	9,5	162	19,2	398	47,1	166	19,7	38	4,5	844	100
Umbria	24	3,6	51	7,8	419	63,1	159	23,9	11	1,6	664	100
Marche	26	4,1	77	12,2	412	65,5	107	17,0	7	1,1	629	100
Lazio	789	49,1	177	11,0	146	9,1	495	30,8			1607	100
Abruzzo	51	8,5	96	16,1	275	46,0	151	25,2	25	4,2	598	100
Molise	35	56,4	3	4,8	6	9,7	18	29,1			62	100
Campania	86	16,5	225	42,7	82	15,6	121	23,1	11	2,1	525	100
Puglia	109	9,.8	67	6,2	675	61,8	219	20,1	23	2,1	1093	100
Basilicata	86	7,6	206	18,3	482	42,3	361	31,7			1144	100
Calabria	13	4,6	48	17,2	129	46,1	72	25,7	18	6,4	280	100
Sicilia	1263	52,8	496	20,7	326	13,6	98	4,1	211	8,8	2.394	100
Sardegna	118	13,6	77	8,9	490	56.7	180	20,8			865	100
totale	*5.575*	*16.1*	*5.465*	*16,0*	14.85	43,9	7.026	20,6	1.161	3,4	34.152	100

Nostra elaborazione su dati ISFOL

corso degli anni) come "sponda" pubblica – accanto a quelle messe a disposizione dal Fondo di rotazione – per poter utilizzare il cofinanziamento della Comunità; cofinanziamento concesso, però, subordinatamente al rispetto di vincoli programmatici e procedurali. Ma se dalla fase di programmazione del 1988 a quella del 1993 si passa dai 2/3 a circa i 9/10 di cofinanziamenti, e se le risorse regionali sono utilizzate come "sponda" al cofinanziamento di tutte le tipologie di offerta formativa previste dalla Comunità, la formazione programmata e realizzata con il contributo del FSE non è più aggiuntiva rispetto a quella erogata con le risorse regionali, ma sostanzialmente si identifica con essa; in tal modo, il condizionamento "della formazione regionale" da parte del FSE non si limita a qualche segmento, ma investe tutto il sistema nei suoi processi e nei suoi prodotti.

È proprio a causa di questa "ragnatela" di "passaggi obbligati" – che condizionano l'accesso ai fondi comunitari e che riguardano non semplici spezzoni, ma l'intero sistema – che si può connotare come "dipendente" il rapporto del nostro Paese con la Comunità: locuzione impropria se si tiene presente sia il contributo determinante dei Paesi membri nell'elaborazione dei programmi operativi, sia la condivisibilità sostanziale delle scelte effettuate dalla UE. Connotazione corretta, però, se si constata, su un piano meramente fenomenologico, che le Regioni – alle quali il nostro ordinamento costituzionale affida la competenza in materia di formazione professionale – hanno disegnato, e debbono necessariamente disegnare, le proprie programmazioni di attività ed i propri assetti sulle decisioni della Comunità per cui mutamenti profondi e organici, anche se condivisi e partecipati, sono stati e sono indotti da sollecitazioni esogene alle Regioni stesse.

2.8. Identikit dell'allievo della formazione regionale iniziale di fine anni '90

Cerchiamo, come abbiamo fatto per il primo periodo, di dare un "un volto" ad uno degli 89.000 giovani che hanno frequentato la formazione iniziale della fine del secolo scorso[44]:

[44] Per quanto riguarda gli anni '80, cfr. MALIZIA G. - S. CHISTOLINI - V. PIERONI, *I percorsi formativi della scuola e della formazione professionali*, CNOS-FAP, 1990. Vengono riferiti i risultati di un'indagine del 1990 su quattro campioni nazionali stratificati di allievi e docenti della formazione professionale di primo livello, di studenti e insegnanti del biennio della scuola secondaria superiore. Le conclusioni: a) la formazione professionale conferma le motivazioni degli utenti che l'hanno scelta intenzionalmente e svolge un buon lavoro di prevenzione e di recupero degli abbandoni; b) la formazione di base riesce a fornire una professionalità terminale nella maggior parte dei casi e gli allievi giudicano sufficiente/buona la preparazione impartita nei CFP, ma in particolare lo sviluppo delle abilità pratiche; c) analoga valutazione viene dai docenti che comprendono nel giudizio positivo una vasta gamma di aspetti: lo sviluppo delle abilità operative, la capacità di lavorare in *équipe*, l'autonomia e l'assunzione di responsabilità nel lavoro; d) la formazione riesce a rimotivare e preparare un certo numero di utenti al rientro nella scuola, che rimane però una percentuale molto minoritaria (l'8,5% degli inchiestati). I dati qui menzionati sono tratti da: VANNINI I., *Prima dell'innalzamento dell'obbligo. Un'indagine empirica tra gli iscritti alla FP;* CATANI M., *Target e bisogni della formazione iniziale*, in "Professionalità", 56(2000), pp. 83-91; cfr. anche CATANI M., *Target e bisogni della formazione iniziale*, Ibidem, pp. 69-82.

– gli allievi sono prevalentemente concentrati (55% del totale) nella fascia di età 15-16 anni; consistente la presenza di ragazzi di nazionalità extracomunitaria (13%);
– un terzo degli allievi proviene da famiglie di operai o di braccianti; il 20% da famiglie di piccoli imprenditori e lavori autonomi, mentre circa il 17% deriva da famiglia impiegatizia. Comunque la metà appartiene a famiglie monoreddito. Nei casi in cui lavora anche la mamma, si registra un 30% occupato nell'area tecnico-impiegatizia, oltre un quarto operaia o bracciante e all'incirca la stessa percentuale si riscontra relativamente alle professioni alte "dirigenti" o imprenditrici; un numero significativo, pari al 13%, sono insegnanti o dell'area socio-sanitaria;
– il titolo di studio posseduto dai genitori è in larga misura rappresentato dall'obbligo scolastico; di questi il 30% dei padri e il 25% delle madri è a livello della scuola elementare o non possiede alcun titolo;
– la carriera scolastica dei giovani inchiestati relativa all'obbligo si è svolta per quasi il 70% dei maschi e per l'80% delle ragazze senza bocciature. Alcuni (circa 18%) hanno frequentato altri corsi di formazione;
– di quanti hanno lasciato la scuola media superiore (40,1%), meno del 20% ha proseguito per oltre due anni. I motivi dell'abbandono della scuola media superiore possono essere ricondotti a quattro ordini di motivazioni: emergere di altre scelte e caduta delle motivazioni iniziali (45%), insuccesso (15%), problemi relazionali (10%) e problemi personali (20%);
– il mondo del lavoro è un pianeta pressoché sconosciuto. Poche e poco significative le esperienze fatte (solo il 7% aveva un'occupazione fissa). Più della meta degli intervistati considerano il lavoro come fonte per soddisfare esigenze materiali, poco più di un terzo vede nel lavoro un'opportunità di gratificazione personale;
– oltre un terzo del totale ha scelto il corso di formazione "per trovare il lavoro", o "perché qui si fa molta pratica";
– un quarto si è iscritto al corso a seguito dei consigli dei genitori o insegnanti; mentre il 16% dichiara che "non aveva altro da fare".

L'identikit dell'allievo della formazione iniziale regionale, come ricostruito nelle sue connotazioni di fondo, presenta tratti comuni e caratteristiche diverse dall'"allievo tipo" di fine anni '70.

In comune hanno la derivazione da famiglie di estrazione socioeconomica medio/medio-bassa e le aspettative nei confronti del percorso formativo come chance per entrare nel mercato del lavoro in tempi brevi.

Di diverso: la composizione del gruppo classe fine anni '90 fa registrare la presenza di extracomunitari, gli allievi hanno poca o quasi nulla conoscenza del mondo del lavoro – mentre i loro coetanei di venti anni prima avevano già fatto esperienze di lavoro significative (44%) o le stavano facendo in concomitanza con la formazione (39%) –, ma soprattutto un numero maggiore di loro (41% rispetto al 15%) hanno tentato, senza successo, la scuola secondaria superiore.

Il dato che emerge maggiormente è il rapporto dell'allievo della formazione professionale iniziale con la scuola: infatti, se al 41% di *drop-out* della scuola secondaria superiore si somma il 30% dei maschi e il 20% delle femmine che sono stati bocciati almeno una volta nella scuola dell'obbligo, si arriva a 61-71% di allievi che hanno avuto rapporti problematici con la scuola.

Il commento lo affidiamo all'ISFOL che, a proposito della tendenza di riservare alla formazione professionale regionale solo le offerte formative che partono dal post-diploma, nel 1990 afferma:

"La constatazione di partenza è che l'utenza della formazione professionale di base è rappresentata per i due terzi dai giovani che escono dalla scuola media dopo un percorso scolastico, se non accidentato, certo non soddisfacente, e per un terzo dai giovani che abbandonano durante il biennio la scuola media superiore. In entrambi i casi si tratta di una popolazione che ha avuto rapporti o traumatici o comunque non sereni con l'istituzione scolastica. In questa ottica la abusata e logora espressione della formazione professionale come scuola di serie B dovrebbe essere cambiata in quella meno folcloristica ma più corretta di scuola per cittadini che il sistema della pubblica istruzione considera cittadini di serie B. Rimane il fatto che a questi giovani o si prospetta un prematuro e dequalificato inserimento nel lavoro o si offre loro una "scuola" che formi … utilizzando metodologie non scolastiche, ma empirico-induttive, volte a risalire dall'esperienza concreta alla concettualizzazione astratta… In altri termini la giustificazione della formazione professionale di base passa solo attraverso la "pedagogia" che esprime"[45].

[45] ISFOL, *Caratterizzazioni regionali del sistema di formazione professionale,* Franco Angeli, Milano, 1990, pp. XX-XXI.