

La formazione professionale iniziale in Italia: Un futuro da riconquistare

COLASANTO MICHELE¹

Il più volte commentato – ma ad oggi non varato – decreto attuativo relativo al “secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione” è per la formazione professionale iniziale – quella definita nei decreti Bassanini come “regionale” – un punto d’arrivo, sotto il profilo ordinamentale, di una lunga e controversa vicenda che ha contribuito non poco a tener fermo ogni tentativo di riforma dagli anni ’70 in poi.

È un punto di arrivo complesso, che non si legge “semplicemente” in relazione al suo costituirsi come percorso formativo legittimato a far parte del sotto-sistema dell’istruzione e formazione in senso proprio, distinto da quello liceale. È noto infatti che tale soluzione va contestualizzata dal riconoscimento pieno della competenza regionale, così come previsto dalle modifiche al Titolo V della Costituzione; in prospettiva occorrerà verificare altresì gli effetti della cosiddetta “devolution” in corso di approvazione presso il Parlamento.

C’è invero chi, pessimisticamente, ritiene che il decreto non troverà attuazione alla fine, se non nei tempi e nei modi che permisero all’attuale Governo di centro-destra di “cancellare” la riforma, pur approvata, voluta dal precedente Governo di centro-sinistra.

Ma è uno scenario che non vorrei nemmeno evocare, anche se ho l’impressione che la scuola abbia imparato a vivere senza riforme, pur in uno stato di crescente eterogeneità. Semmai, gli effetti più drammatici potrebbero ricadere una volta di più sulla formazione professionale e sui segmenti deboli come l’apprendistato e una parte degli IPS.

¹ Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Preside della Facoltà di Sociologia.



Ma anche a decreto approvato e ad ordinamento completato, non tutto ancora può essere dato per scontato, alla luce dei vincoli vecchi e nuovi e dell'intreccio di competenze che si prefigura sul piano istituzionale.

Per questa ragione, in una fase cruciale come questa, non è inopportuno fare un doppio esercizio:

- ripercorrere la vicenda della formazione professionale per non disperderne, con la memoria, il senso che su di essa si è prodotto;
- e indicare, anche provocatoriamente, i punti di possibile difficoltà per l'immediato futuro, anche a beneficio di un processo di riforma che ultimamente sembra essersi costruito su se stesso, secondo logiche tutte interne a un disegno divenuto così, per alcuni aspetti, inevitabilmente ideologico.

1. LE RADICI DEL PASSATO

Per arrivare ad essere luogo di merito per la riforma stessa, la formazione professionale, così come è venuta crescendo a partire, in particolare, dagli anni '60, ha dovuto superare una doppia delegittimazione².

La prima riguarda in realtà una componente specifica dell'offerta formativa, quella degli "enti gestori", in buona misura di ispirazione cristiana, ma non solo.

Si sono vissuti momenti in certo modo paradossali, specie negli anni a ridosso della nascita delle Regioni a statuto ordinario: da un lato la formazione professionale proposta da tali enti, veniva realizzata attraverso lo strumento della convenzione, con un riconoscimento anche finanziario che è mancato e manca alle istituzioni scolastiche non statali. Dall'altro lato, si reclamava, da parte di alcune componenti del mondo politico e sindacale la sua soppressione, la sua totale illegittimità sociale. Erano gli anni della "mano pubblica", legati ad una particolare visione dello stato sociale, densamente ideologica, che interpretava il rapporto tra istituzioni di governo e società-civile negando pressoché in radice il principio di sussidiarietà, specialmente quella orizzontale.

Legittimato ad interpretare e definire i bisogni sociali, la loro gerarchia, era per l'appunto lo Stato e lo Stato aveva il compito di soddisfarli attraverso un impegno diretto.

Il punto di inversione rispetto a questa prima radicale fonte di delegittimazione è stata la Legge quadro 845 del 1978, interessante anche sotto il profilo "tecnico": arrivava a regolare l'innovazione didattica (i cicli o moduli di 600 ore) e tentava di reinterpretare profili e qualifiche professionali attraverso la nozione di fasce di qualifica, avviando così, forse per la prima volta,

² Parte di queste considerazioni sono riprese dalla relazione tenuta in occasione dei trent'anni della istituzione della CONFAP.





una riflessione sistematica sulla certificazione degli esiti dei processi formativi e sulla codificazione dei relativi saperi. Ma ciò che soprattutto sanciva la Legge era il pluralismo dei soggetti che potevano operare nella formazione professionale, un pluralismo che veniva invero accettato sotto la condizione del “senza fini di lucro”; una condizione per alcuni versi impropria ma che aveva anche un senso dimostrativo del valore sociale delle attività formative realizzate, attività che perdevano definitivamente il carattere “addestrativo” che a lungo le aveva contraddistinte nella percezione comune. Ciò che in ogni caso conta rilevare sono due aspetti di cruciale attualità: il riconoscimento, attraverso la legittimazione del pluralismo formativo, del principio di libertà educativa e l’incorporazione del lavoro come oggetto ma anche come criterio pedagogico per l’educare.

La Legge 845 aveva ovviamente le sue debolezze, il modello di programmazione prefigurato risentiva delle impostazioni efficientistiche e razionalistiche che ottimisticamente ipotizzavano una soddisfacente mappatura dei bisogni, ma dall’alto, e un’altrettanto soddisfacente capacità di rispondere a tali bisogni, avendo a disposizione le risorse adatte. Ma soprattutto risentiva di esser stata pensata nel suo impianto complessivo complementare a un modello di scuola che in quegli anni veniva utilizzato per riformare tentativamente la scuola, un modello deliberatamente deprofessionalizzante, ispirato alle politiche che l’OCSE, attraverso la sua struttura dedicata all’istruzione, il CERI, aveva adottato dalla linea scolastica del laburismo inglese di quegli anni, la *comprehensive school*. Alla formazione professionale spettava allora il compito di sostenere la transizione verso il mercato del lavoro, con processi di professionalizzazione anche brevi che avrebbero dovuto contare su di una più compiuta e attuale formazione di base. Non a caso si ribadiva un altro aspetto essenziale della 845, l’appartenenza della formazione professionale alle politiche del lavoro. Questa ipotesi di scuola comprensiva non si è realizzata anche se la deriva liceizzante non si è in verità fermata ed il suo contrasto è stato una determinante comune sia della riforma Berlinguer sia della vigente riforma Moratti. Si trattava di una deriva che aveva una qualche buona ragione fondata sulla importanza che assumeva in modo crescente la formazione di base in un sistema socio-economico che stava abbandonando i tratti tipici della società industriale per assumere quelli della società post o neo-industriale. Ma era anche una deriva che confermava l’estraneità, quanto non la diffidenza, verso il lavoro (e, bisogna aggiungere, l’impresa), era una deriva che non contemplava il lavoro come luogo pedagogico, suscettibile di essere utilizzato in chiave educativa.

Lasciata a se stessa, al rischio obiettivo di rafforzare ulteriormente la sua immagine di percorso formativo minore legato a una qualifica che faticava a farsi riconoscere come titolo spendibile anche nei confronti delle istituzioni che le rilasciavano, le Regioni, la formazione professionale stessa ha fatto del rapporto con il lavoro la sua risorsa anche sotto il profilo della sua epistemologia pedagogica e della sua metodologia didattica.

Ed è da qui, da questa specificità e originalità, che ha inizio quel cammino che avrà un primo esito, in termini di rilegittimazione, nell’obbligo formativo





varato contestualmente alla riforma Berlinguer. Con tale obbligo si avvia il riconoscimento che la maggiore quantità e qualità di formazione che il contesto socio-economico oggi esige possono essere garantite anche ricorrendo a percorsi storicamente non scolastici, quali la formazione professionale e lo stesso apprendistato. Con evidenza empirica questi percorsi cominciano ad apparire, a metà degli anni '90, necessari per contrastare la dispersione scolastica che solo la differenziazione dei processi formativi può fermare offrendo opportunità educative che rispondono a bisogni così dell'offerta come della domanda di lavoro e costituendosi al tempo stesso "scuola della seconda chance", per riprendere l'espressione utilizzata anche nel libro bianco della Unione Europea sulla società cognitiva. Una scuola più difficile da realizzare ma anche più efficace se e per quanto sa agire in modo incisivo anche sulle motivazioni degli allievi.

Allo scadere del secondo millennio non erano più accettabili tassi di dispersione scolastica alti come quelli presenti in Italia, soprattutto tra i giovani meno avvantaggiati, quelli specialmente che alimentano la componente di coloro che non stanno né a scuola né al lavoro.

Se un significativo contributo alle libertà di educazione, nella forma di un pluralismo sociale che la può garantire, è la prima dote che la "vecchia" formazione professionale ha consegnato all'attuale sistema educativo, la efficacia e la efficienza di una diversità di percorsi, quelli che hanno a riferimento il lavoro in modo particolare, è la seconda dote. L'obbligo formativo, che è stato il frutto di una mediazione politica avvertita, avente ad oggetto proprio la formazione professionale, ma anche del riconoscimento del valore conquistato sul campo da quest'ultima, si pone in relazione diretta con il diritto dovere di istruzione e formazione fino ai diciotto anni.

La Legge 9 per gli addetti ai lavori, il vincolo di "consumare", bisogna dire così, comunque un anno nella scuola in uscita dalla terza media, a motivo della anticipazione, rispetto alla riforma Berlinguer, dell'obbligo scolastico fino a 15 anni, vanificherà in parte l'obbligo formativo, ma non invaliderà il principio che verrà poi incorporato organicamente nella Legge 53.

Ma prima di arrivare a considerare quest'ultima nei problemi che caratterizzano oggi la sua attuazione, occorre far riferimento ad una terza dote, per utilizzare ancora questo termine, che la formazione professionale porta alla costruzione della nuova riforma.

Gli anni '90 sono anche gli anni del Fondo Sociale, gli anni dell'utilizzo di risorse ingenti anche per la formazione regionale (secondo una scelta in verità tutta italiana), ma soprattutto dell'adozione di procedure e strumenti, criteri che l'Unione Europea esige siano applicati nell'utilizzo di tali risorse.

Non è questa la sede per un'analisi puntuale degli effetti positivi ma in qualche caso anche non precisamente attesi. Un aspetto preme invece cogliere: le spinte all'integrazione tra formazione, politiche sociali e politiche del lavoro da un lato e l'accoglimento, anche in Italia, di una serie di orientamenti in materia di formazione continua e permanente e di adozione di interventi fortemente promozionali idonei a sostenere gli obiettivi della occupabilità e contestualmente della cittadinanza attiva. Queste spinte hanno



sostenuto una cultura politica che si è orientata verso una morfogenesi del *Welfare State*, un sistema di politiche sociali, del lavoro e dell'occupazione di *Welfare* plurale o *Welfare Mix* in un senso più largo di *Welfare society*, con l'applicazione progressiva del principio di sussidiarietà da un lato ed una centralità assegnata ai processi di istruzione e formazione dall'altro. Una centralità tra l'altro determinante per un sistema socio-economico definito della conoscenza. Ne è scaturita una stagione di innovazione legislativa particolarmente interessante per la formazione professionale che si è trovata ad essere contestualizzata in nuove politiche del lavoro e nella costruzione di un sistema di formazione continua e permanente. Sono stati gli anni del recupero della formazione che non c'era, della Legge 196/97, dei decreti Bassanini, della trasformazione del collocamento nei nuovi servizi per l'impiego. In questo contesto, ove tra l'altro il Fondo Sociale costringeva ad operare in una situazione di progettualità e di quasi mercato, i tradizionali centri di formazione professionale si arricchivano sotto il profilo funzionale e assumevano organizzativamente i caratteri del modello agenziale, ad impronta manageriale. I dati di una recente indagine, condotta da Eurisko, Enaip e Ial su 1.380 sedi formative per conto dell'ISFOL, ci consegnano l'immagine di una formazione professionale organizzata su attività di progettazione, orientamento, *tutoring*, bilancio di competenze, analisi dei fabbisogni. Una formazione professionale dove sono relativamente diffusi la valutazione ed il monitoraggio, l'accreditamento ed anche la certificazione di qualità, i rapporti con le imprese ed i contesti locali. Non mancano naturalmente i punti di debolezza, vecchi e nuovi: i divari in termini di tipologie delle attività tra Nord e Sud, ad esempio, il reclutamento della docenza che risente delle condizioni di incertezza circa gli esiti della riforma della scuola e che sembra femminilizzarsi sul modello della scuola.

Ma nel complesso gli anni più recenti segnano un deciso miglioramento, anche nella percezione dell'opinione pubblica e nel giudizio della politica rispetto ai decenni precedenti.

2. IL FUTURO DI UNA AGENDA DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE

All'inizio di un nuovo percorso le doti che la formazione professionale ha contribuito a portare al nuovo sistema educativo non possono che essere un viatico che si annuncia ricco di opportunità ma ancora problematico.

Soprattutto non è possibile tacere di alcuni nodi che, se non sciolti, possono vanificare gli aspetti positivi dell'apparato costituito, sotto il profilo ordinamentale, dalla legge di riforma dei cicli.

2.1. Il nodo del sottosistema dell'istruzione e formazione professionale

Il primo di questi nodi è rappresentato dalla configurazione che alla fine avrà il "secondo canale". In verità c'è più di una ragione per ritenere che questo punto rappresenti già una partita persa, uno svantaggio ai fini di quella



pari dignità che era e rimane nominalmente uno dei cardini della riforma. Nella percezione delle famiglie e degli stessi giovani, è evidente che un percorso di quattro anni “vale” meno di uno di cinque anni. Si potrebbe obiettare che già ora la sperimentazione è sui tre anni, e che i corsi tradizionali erano (sono ancora, in parte) di soli due anni, con un eventuale terzo di specializzazione. Ma si trattava e si tratta di formazione professionale *ancora* extrascolastica, frequentata da soggetti in uscita dalla scuola e alla ricerca esplicita di una alternativa ad essa. Se e per quanto la formazione professionale si costituirà organicamente “dentro” il sistema scolastico, il confronto avverrà in questi termini, con il risultato paradossale – altrove è già successo – della ricerca di percorsi comunque alternativi rispetto a una formazione professionale percepita più scuola.

Altra sarebbe stata la percezione in un sistema a doppio canale di eguale terminalità (magari quattro anni e non cinque), dove nell’istruzione e formazione professionale fossero stati presenti, come previsto dal Rapporto Bertagna, con percorsi *anche* di tre, e poi quattro anni, ma senza escludere quelli di cinque, sei, sette. Questo potrà comunque avvenire di fatto nelle scelte delle Regioni; ma ormai il danno è fatto, rafforzato dal passaggio degli istituti tecnici nei ranghi del sottosistema liceale.

Si salvi almeno l’apprendistato, non si riduca il “canale” regionale a semplice sommatoria di parte degli IPS e “corsi” di formazione professionale; si offra una versione plurale di esso, fortemente integrato, o integrabile, verso l’alto, e attento, attentissimo verso il basso, verso quella fascia di evasione ed elusione formativa che sembra cresciuta anche in realtà come Milano; che l’integrazione con le politiche sociali e del lavoro hanno tentato di intercettare con strumenti come l’anagrafe scolastica; che vanifica ogni tentativo di sostenere un’occupabilità come l’accesso all’apprendimento lungo tutto l’arco della vita.

2.2. Il nodo della legislazione regionale

Questo problema dell’evasione, più in generale dei giovani tendenzialmente “in fuga” dalla scuola, si incrocia con il problema della legislazione regionale che su questo punto, tra gli altri, si è costruita e rischia in futuro di costruirsi ancor più declinando diversamente la riforma. È chiaro che continua a permanere una lettura in certo modo ideologica di uno dei punti di passaggio maggiormente critici del dibattito sulla riforma, così com’è oggi. Il biennio unico di cui a lungo si è discusso e su cui sembra avvertire i segnali di una riproposizione (magari sullo scenario di un’“altra” riforma di un “altro” governo) è la sintesi pratica di una visione che si ostina a vedere nella formazione professionale qualcosa che poco ha a che fare con la formazione (e l’educazione) di base dei giovani.

Il biennio unitario, per altro verso, sembra giustificare più che altro le diverse ipotesi di integrazione in orizzontale tra scuola e formazione professionale.

Di certo bisogna ammettere che una qualche riflessione sugli eventuali rischi di scolasticizzazione del triennio, in alcune almeno delle sperimentazioni proposte, va pur fatta.





Alla fine sarà bene tentare di abbandonare letture rigide della riforma. Si parta dai problemi, in questo caso la dispersione, e si valuti come l'ordinamento, quello oggi vigente, per non essere frainteso, può essere piegato a formule pragmatiche, che aiutino il perseguimento della massima partecipazione ai processi formativi, accettando una qualche pluralità di soluzioni, oltre un eccesso di contrapposizioni che potrebbe vanificare i risultati fin qui conseguiti.

Una volta varato il decreto, forse non sarà inutile riaprire qualche tavolo di lavoro con Regioni e parti sociali, tra l'altro cercando di valorizzare meglio e più concretamente l'istituto dell'autonomia scolastica. D'altra parte una riforma che non riuscisse a cambiare la scuola (i sistemi formativi), per qualunque ragione, tanto più se di natura "politica", finirebbe con l'essere essa stessa cambiata dalla scuola.

2.3. Il nodo della docenza

Un terzo nodo cruciale è rappresentato dalla docenza e dal suo reclutamento. Qui è solo il caso di ricordare che un sistema di formazione e istruzione professionale, che continuasse a rispettare il principio di libertà educativa e di una significativa presenza di espressioni della società civile (altro non sono gli attuali "privati" della formazione professionale iniziale), sarebbe destinato a conservare contratti di lavoro di natura diversa, pubblica e privata, e che i meccanismi di reclutamento accennati nel decreto appaiono troppo scarni, aperti a soluzioni molto diversificate.

2.4. Il nodo del finanziamento

Quarto e decisivo nodo cruciale: il finanziamento. Sarebbe stato opportuno che il decreto attuativo accennasse più precisamente a questo problema che l'utilizzo del Fondo Sociale ha, in questi anni, quasi del tutto oscurato. La possibilità di utilizzare strumenti come la convenzione era certamente, se non accettata universalmente, almeno tollerata in ragione della natura extra-scolastica dell'attività di formazione professionale. Ma ora? L'integrazione all'interno del sistema formativo "pubblico" (inteso nella sua accezione larga di "statale" e "non statale"), consentirà un trasferimento di risorse in termini diretti agli enti di natura "privata"?

Quali gli strumenti giuridici, al di là dell'ovvio accreditamento? Si andrà verso una ridefinizione della scuola paritaria?

Che la Legge 53 abbia in sé alcune premesse utili per sciogliere anche questo nodo è un'ipotesi confortante, ma sono premesse che devono trovare precise declinazioni normative, o si produrrà una asimmetria fin troppo evidente tra formazione professionale così come si configura oggi nelle Regioni, e istituti di natura scolastica, per tacere della concorrenza impropria tra licei a finanziamento statale e istituti di istruzione e formazione professionale a finanziamento regionale.

Bisogna dunque, per venire a qualche considerazione conclusiva, agire perché la "vittoria" sul piano ordinamentale non si trasformi per la formazione professionale in una sconfitta nel momento in cui l'ordinamento viene





implementato. Questa prospettiva, più che un giudizio pessimista, vuole essere una provocazione. C'è, piuttosto, da essere fiduciosi sulle capacità che la formazione professionale ha dimostrato, di istruire ed educare assieme. Questo era necessario nella società industriale in cui è nata; è ancora più importante in una società come la nostra, che esige più autonomia per le singole persone, più professionalità, più competenza, fuori e dentro i luoghi di lavoro.

2.5. Il nodo dell'innovazione

Un ultimo nodo da sciogliere è quello che sinteticamente può essere chiamato dell'innovazione, ovvero della capacità del sistema formativo nel suo complesso, e della formazione professionale iniziale in particolare, di agire non solo nel senso dell'adattamento, ma anche dell'anticipazione dei fabbisogni formativi.

Va da sé che questa funzione, oggi più di ieri oggetto di attenzione (e legittimazione) della stessa formazione professionale, va contestualizzata e non riferita alla salvaguardia e al potenziamento dei soli istituti tecnici attuali.

Non è soltanto nella previsione in sé di nuove professioni e nuovi processi produttivi che si deve sviluppare la ricerca. Bisogna invece riuscire a combinare quest'ultima (attraverso una particolare alleanza con università, centri specializzati, *campus*, parchi tecnologici o partenariati con imprese) con la formazione; è agire su metodi e tecnologie didattiche; è integrare, anche, le politiche formative con quelle del lavoro e con le politiche sociali, laddove esistano problemi quali quello della dispersione o di svantaggio fisico o socio-culturale.

Va tenuto in conto che i due grandi obiettivi che si troveranno di fronte scuola e lavoro, nei prossimi anni, saranno da una parte la necessità di assicurare tassi di attività (e di figure professionali) in grado di produrre creatività; e dall'altra parte l'esigenza di contemperare mercato e regolazione attraverso la salvaguardia di livelli accettabili di coesione sociale a superamento della precarietà.

3. LA PROSPETTIVA DELLA FORMAZIONE CONTINUA E PERMANENTE

Non si può, oggi, di fronte ai cambiamenti straordinari dell'economia e del lavoro, non riferirsi alla formazione continua e permanente come prospettiva in cui inserire anche la formazione professionale. Così come la formazione superiore spinge verso l'alto i percorsi formativi in una logica di integrazione verticale, la formazione continua e permanente retro agiscono nel far capire quanto è importante la formazione iniziale e quali conoscenze e capacità (competenze) deve poter offrire.

È la grande sfida del futuro, se è vero che le persone dovranno contare molto sulle proprie specifiche risorse per accrescere la propria occupabilità ed esercitare una cittadinanza attiva; c'è un diritto-dovere che va oltre i diciotto anni o l'acquisizione di una qualifica, per proiettarsi lungo tutto l'arco della vita.

