

Storia della Formazione Professionale in Italia

Intervista all'autore Fulvio Ghergo (Prima parte)

MARIO TONINI¹

Introduzione

La Federazione CNOS-FAP ha pubblicato tra il 2009 e oggi 5 volumi sulla Storia della Formazione Professionale in Italia.

Don Mario Tonini, attualmente Direttore Amministrativo Nazionale della Federazione CNOS-FAP, ma Presidente della medesima Federazione quando è stato avviato il progetto, ha intervistato l'Autore di questa importante operazione storiografica (circa 3.800 pagine) unica nel suo genere.

Fulvio Ghergo ha "partecipato" a questa storia e ha vissuto molte delle vicende narrate, per molti anni e con ruoli diversi: per dieci anni, come docente poi direttore di un CFP e successivamente come coordinatore regionale di un Ente di formazione e, per 30 anni, come ricercatore e consulente regionale nell'ISFOL.

Per una maggiore comprensione don Mario Tonini (che nella intervista sarà nominato Tonini per brevità) ha articolato la lunga intervista in quattro parti:

- ✓ Le caratteristiche strutturali dell'opera;
- ✓ I volumi 1-3 relativi al cinquantennio 1947-1997;
- ✓ I volumi 4-5 relativi ai decenni 1860-1900;
- ✓ Conclusioni.

Pubblichiamo in questo numero la prima e la seconda parte e, nel prossimo, la terza e la quarta.

PARTE PRIMA: LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELL'OPERA

TONINI *Come è nata l'idea di mettere mano ad una Storia della Formazione Professionale in Italia?*

GHERGO Dalla constatazione che la Formazione Professionale non aveva una tradizione storiografica. A differenza del sistema scolastico, che poteva contare su una produzione quantitativamente rilevante (ho contato almeno quindici

¹ Direttore Amministrativo Nazionale CNOS-FAP.

opere che ricostruivano, in maniera più o meno organica, le evoluzioni della Scuola), l'elenco dei lavori sulla Formazione Professionale con approccio storico, si limitava ad un testo di Tonelli del 1964 ed un volume di Hazon del 1991. L'uno e l'altro, peraltro, non hanno come oggetto di studio esclusivamente il sistema di Formazione Professionale, prima di competenza del Ministero del Lavoro, ora delle Regioni, ma allargano il loro spettro di indagine anche alla formazione tecnica, di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione. Nel 2013, dopo l'uscita dei primi due volumi della mia ricerca, è stato pubblicato, con identico titolo *"Storia della formazione professionale in Italia"*, il volume di Nicola D'A-mico.

TONINI *Come spiega questo vuoto storiografico?*

GHERGO È una carenza imputabile, in larga misura, al diffuso "pregiudizio" che accompagna la Formazione Professionale in Italia. Ritenuta, da sempre, la "cenerentola" del Sistema Formativo Nazionale, è stata sempre considerata poco degna di considerazione scientifica, anche sotto il profilo storico.

TONINI *Lei parla di un pregiudizio diffuso e costante nei confronti della Formazione professionale. Come si è formato, nel tempo, questo pregiudizio?*

GHERGO Senz'altro è un pregiudizio che dura da tanto tempo. La supremazia dell'*otium* sul *negotium*, della teoria sulla pratica, sempre presente nella nostra cultura greco-latina, viene sancito anche dalla Legge Casati del Regno del Piemonte del 1859 che, nell'anno successivo, con l'Italia unificata, diventa legge nazionale. Questa legge aveva fatto difficoltà ad accogliere nell'ordinamento scolastico, dopo la scuola elementare (4 anni a carico dei Comuni) accanto al ginnasio-liceo (8 anni a carico esclusivo dello Stato), anche l'istruzione tecnica (che si articolava in 3 anni di *Scuole tecniche*, a carico di Comuni e Stato, e negli *Istituti Tecnici*, 3 anni a carico di Comuni, Province e Stato). Dirà il filosofo Ugo Spirito che da Casati in poi l'istruzione classica e quella tecnica finiscono per cristallizzarsi in due categorie diverse per formare: «[...] *due specie di uomini, caratterizzate l'una dalla cultura, l'altra della tecnica*». Inutile dire che alla cultura classica spettò un ruolo dominante e a quella tecnica un ruolo subordinato. Tuttavia se Casati aveva fatto difficoltà ad ospitare nel suo ordinamento l'istruzione tecnica immaginiamo se potesse includervi anche la Formazione Professionale, cioè quel coacervo di iniziative professionalizzanti, presenti in tutti gli Stati preunitari, chiamate con nomi diversi (*Scuole d'arti e mestieri, di disegno applicato all'industria, operaie, commerciali, ecc.*) sorte quasi per germinazione spontanea (su iniziativa delle Congregazioni religiose o su sollecitazioni e intraprendenza di singoli cittadini, di associazioni private, di istituzioni di beneficenza) che intendevano fornire agli allievi i fondamentali tecnologici e le abilità operative di base dei mestieri!

TONINI Dopo queste considerazioni di carattere generale facciamo una presentazione del suo lavoro. Qual è il periodo oggetto della sua indagine storica?

GHERGO Si tratta di un'operazione storiografica che, quando sarà completa, comprenderà sette volumi coprendo un arco temporale di circa 150 anni: dall'Unità d'Italia alla fine del '900. Il progetto originario, dichiarato nella prefazione del primo volume, riferisce di una ricerca relativa a tre fasi storiche diverse (cfr. Figura 1).

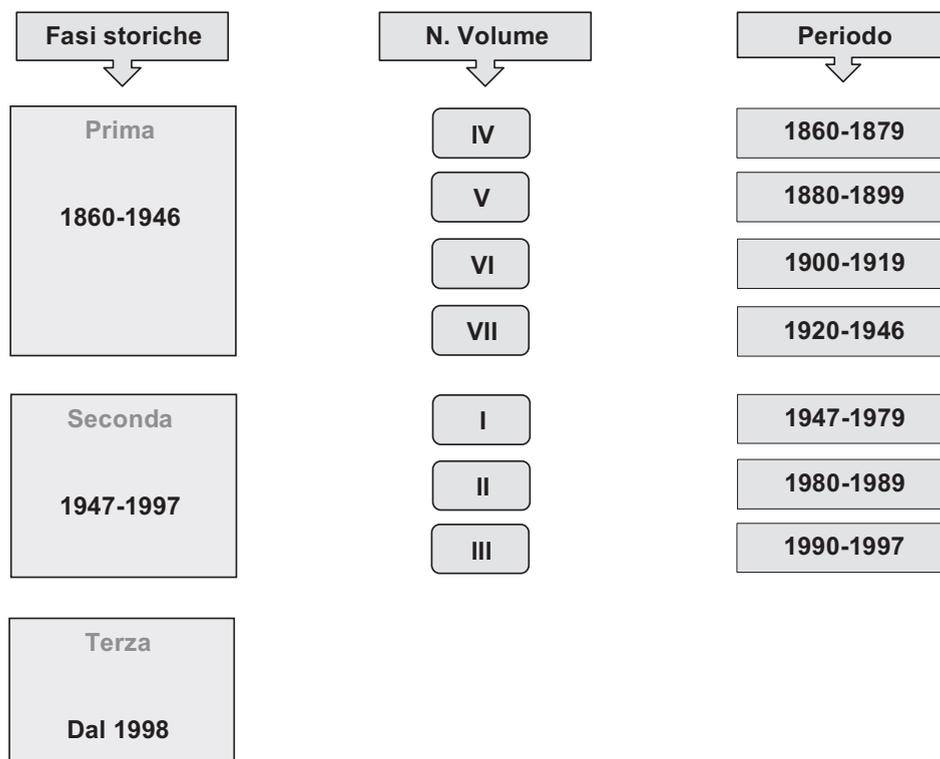


Figura n. 1 – Struttura generale dell'opera

La prima fase riguarda tutto il periodo del Regno d'Italia, dal 1860 al 1946 e comprende il volume quarto (ventennio 1860-1879), il volume quinto (ventennio 1880-1899), il volume sesto (ventennio 1900-1919) e il volume settimo (ventennio 1920-1946). Il sesto e settimo volume sono in elaborazione.

La seconda fase riguarda la storia della Formazione Professionale dal 1947 al 1997 e comprende tre volumi: il primo ricostruisce le vicende del trentennio che va dal Dopoguerra alla fine degli anni Settanta, il secondo riguarda il decennio 1980-1989 e il terzo gli anni 1990-1997.

Questi due ultimi volumi riguardano periodi più brevi di quelli del primo perché la necessità di ricostruire la configurazione della Formazione Professionale

nale in ogni Regione e Provincia Autonoma richiedeva naturalmente uno spazio maggiore.

TONINI *È evidente perché fa iniziare questa seconda fase nel 1947: siamo nell'immediato periodo post-bellico e nell'anno della instaurazione della Repubblica. Ma perché la chiude nel 1997?*

GHERGO La seconda fase termina con la c.d. Riforma Treu del 1997. Perché dopo iniziò la stagione delle grandi riforme ordinamentali di Berlinguer, di Moratti e di Fioroni che collocarono la Formazione Professionale iniziale all'interno del sistema educativo nazionale. Il risultato di tali riforme fu l'avvio di corsi formativi di durata triennale di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP), rivolti ai ragazzi che avessero compiuto i 14 anni di età e che consentirono di acquisire una qualifica professionale riconosciuta a livello nazionale ed europeo e contemporaneamente di assolvere all'obbligo di istruzione. Si tratta di una particolare offerta di formazione, parallela alla scuola statale o paritaria, ma di uguale valore, diversa ma di pari dignità. Finalmente "Cenerentola è invitata a palazzo" e ha inizio, almeno per il segmento giovanile della Formazione Professionale una nuova storia.

TONINI *Nei volumi già elaborati ha seguito lo stesso schema redazionale, cioè ha utilizzato una intelaiatura unica su cui narrare gli eventi?*

GHERGO Ci sono fattori comuni a tutti i volumi e altri presenti solo in alcuni.

Comune a tutti i volumi è la storia ricostruita per decenni. È evidente che questa scelta, sotto il profilo strettamente storiografico, comporti vantaggi e svantaggi. Se da una parte presenta il merito di studiare più in profondità eventi e fenomeni di un periodo sufficientemente lungo, dall'altra fa correre il rischio di rinchiudere artificiosamente in periodi circoscritti dinamiche ed evoluzioni che, normalmente, travalicano limiti temporali predefiniti. Da precisare che ogni decennio viene preceduto da un paragrafo in cui, oltre a fornire informazioni generali di carattere politico o sul mercato del lavoro del periodo, si fa un breve riassunto delle evoluzioni del sistema di Formazione Professionale.

Comune solo ai volumi relativi al periodo 1947-1997 è la ricerca storica che riguarda, oltre al sistema di Formazione Professionale (inteso come insieme di attività di programmazione, regolamentazione e realizzazione delle offerte formative destinate alle diverse utenze), anche i *provvedimenti normativi* che prevedono interventi formativi a favore dell'occupazione giovanile o in difesa dell'occupazione.

Da segnalare che, talvolta, per documentare e, talvolta, per esemplificare quanto sostenuto nel testo ho inserito nei 5 volumi già elaborati: 466 grafici, 458 tabelle / prospetti e 418 figure.

PARTE SECONDA: I VOLUMI 1-3 Anni 1947-1997

TONINI Entriamo nel vivo dei risultati della sua ricerca. Partiamo dai primi tre volumi, quelli che coprono il cinquantennio 1947-1997. Al di là delle caratteristiche di ciascun decennio, ci sono eventi istituzionali in questo lungo periodo che incidono sul sistema di Formazione Professionale in maniera tale da determinare forti cambiamenti?

GHERGO senz'altro. Sono almeno tre: la regionalizzazione, la Legge Quadro e i provvedimenti della Comunità/Unione Europea in materia di Formazione Professionale (Cfr. Figura n. 2)

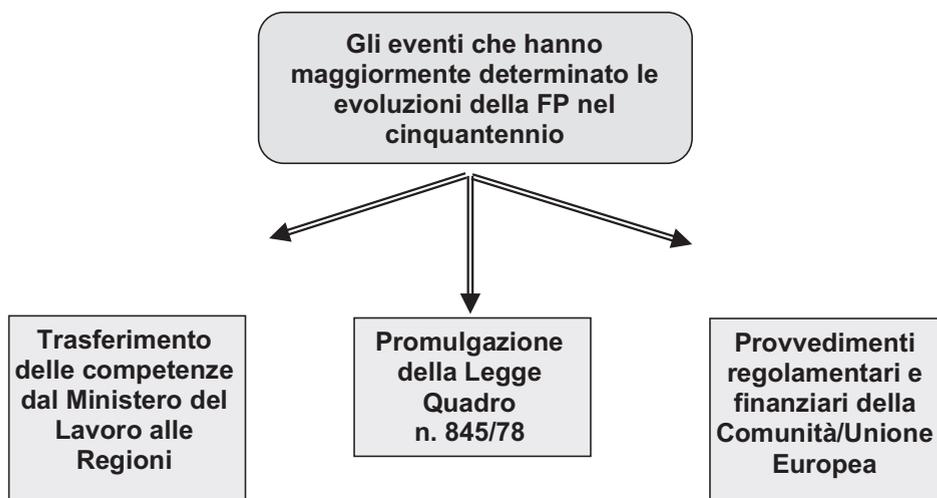


Figura n. 2 – Gli eventi più importanti del cinquantennio

TONINI Veniamo al primo dei tre eventi istituzionali che lei ritiene più importanti nel cinquantennio: la regionalizzazione

GHERGO Questo evento è così importante da far distinguere questo periodo in due macro-fasi: quella dell'*Addestramento professionale*, la cui competenza istituzionale era del Ministero del Lavoro (1947-1972) e quella della *Formazione Professionale* la cui competenza era delle Regioni (1972-1997). Due rilievi: il primo è relativo al DPR 10/72 che trasferisce le competenze e il secondo è relativo alle modalità della regionalizzazione.

Nel 1972, appunto, avvenne il trasferimento delle competenze della Formazione Professionale dallo Stato alle Regioni così come previsto dalla Costituzione. L'art. 117 della nostra Carta costituzionale parla di "*istruzione artigiana e professionale*" allora perché il DPR 10/72 trasferì alle Regioni solo l'area "ex-

trascolastica” della Formazione Professionale? Perché gli Istituti professionali di Stato, sorti nel 1953, rimasero di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione? In questo senso il DPR sancì quella situazione di dicotomia e parallelismo tra le due filiere, tante volte lamentato nel dibattito che precedette la Legge-Quadro. Formazione e Istruzione avrebbero continuato così a contendersi la stessa utenza, puntando, la prima, sugli aspetti lavorativo-operativi e, la seconda, sugli aspetti culturali-qualificativi dei loro percorsi didattici.

Per quanto riguarda, invece, i modi con cui ogni Regione ha operato relativamente a questa competenza, si può notare che già dalla seconda metà degli anni Settanta, progressivamente, la Formazione Professionale assunse connotazioni anche molto diverse da Regione a Regione. Questa dinamica di differenziazione subì negli anni Ottanta un’accelerazione tale che è più opportuno parlare di “sistemi” piuttosto che di “sistema formativo regionale”. Sotto un profilo organizzativo-istituzionale va messo in rilievo che le Regioni in questo periodo non erano l’unico soggetto di governo della Formazione Professionale. Infatti, la maggior parte di loro adottarono l’istituto della delega: prima, prevalentemente affidata a Comuni e Consorzi di Comuni e, successivamente, alle Province. La materia delegata variava da Regione a Regione, ma, verso la fine del periodo, il modello più adottato prevedeva che le funzioni di regia (programmazione pluriennale, indirizzo e regolamentazione) fossero assegnate alla Regione, mentre quelle attuative e gestionali alle Province.

TONINI *Lei ha individuato il secondo evento istituzionale più importante del cinquantennio nella promulgazione della Legge Quadro del 1978. Perché “Legge Quadro”? E quale è la sua importanza nella storia della Formazione Professionale di questi 50 anni?*

GHERGO Legge Quadro perché contiene principi generali e indicazioni fondamentali, sulla base delle quali le Regioni potessero elaborare norme attuative di maggiore dettaglio.

La sua importanza non riguarda solo il cinquantennio considerato, ma tutto il periodo che va dall’Unità d’Italia ad oggi. In questi 160 anni, infatti, non venne emanata nessun’altra legge organica (cioè una legge che regolamentasse solo il “sistema” di Formazione Professionale in tutti i suoi aspetti). Tutte le altre norme che si sono occupate della Formazione Professionale o erano all’interno di provvedimenti che trattavano anche altre materie (come la Legge n. 264/49, detta anche Legge Fanfani “*Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*”) o toccavano solo alcuni aspetti (come la Legge n. 1146/67 “*Riconoscimento dell’attestato ai fini contrattuali*” o la Legge n. 40/87 “*Norme per la copertura delle spese generali di amministrazione degli enti privati gestori di attività formative*”). Ma l’importanza

della Legge n. 845/78 non sta soltanto in questo “primato”, ma anche e soprattutto nel fatto che ci consegna un modello di sistema di Formazione Professionale molto diverso da quello ereditato dalle Regioni e dal Ministero del Lavoro.

TONINI *Quali sono stati i fenomeni che hanno favorito l'elaborazione e l'approvazione di una legge del genere?*

GHERGO Tre i fenomeni più importanti che influenzarono e, in qualche misura, dettero alla legge un aspetto più innovativo vale la pena citare il dibattito culturale dei primi anni Settanta, la nascita dell'ISFOL e alcuni progetti sperimentali.

Ho definito il periodo che va dal 1972 (trasferimento alle Regioni delle competenze sulla Formazione Professionale) al 1978 (anno della promulgazione della legge) “*periodo della cultura della riforma*”. In quegli anni, infatti, si infittì il dibattito culturale, prima tra gli operatori del sistema, poi tra i partiti politici (tutti presentarono in Parlamento proposte di legge) su funzioni e assetti istituzionali e organizzativi della Formazione Professionale.

TONINI *In questo dibattito, culturale e politico, c'è un tema che emerge sugli altri?*

GHERGO Sì, il problema dei soggetti gestionali, ovvero di chi poteva realizzare gli interventi formativi. Questa problematica aveva diviso il campo in due schieramenti: quello favorevole alla pubblicizzazione e quello invece che sosteneva il pluralismo delle istituzioni che erogassero interventi formativi. Dietro la discussione c'erano la difesa o il contrasto alla presenza degli Enti di Formazione Professionale. Il fatto che molti di loro fossero d'ispirazione cristiana era un motivo in più di opposizione per l'area più laicista dello schieramento politico. Ma le diverse posizioni nascevano soprattutto da visioni politiche antitetiche. Il primo schieramento, che si muoveva nell'ambito di una cultura “statalista”, partiva dall'assunto che funzioni e servizi di pubblica utilità dovevano essere espletati e gestiti da soggetti pubblici. Il secondo schieramento, invece, si rifaceva a posizioni del personalismo del cattolicesimo sociale, che trovò una traduzione sul piano politico nel principio di sussidiarietà: funzioni e servizi di pubblica utilità dovevano rispondere a obiettivi posti da soggetti pubblici, ma realizzati da soggetti privati che fossero espressione della società (di qui il termine “privato sociale”).

TONINI *Tra i fenomeni che hanno preparato e orientato la Legge Quadro menziona la costituzione dell'ISFOL e la realizzazione di Progetti sperimentali.*

GHERGO Il Decreto che trasferiva la competenza dal Ministero alle Regioni prevedeva la costituzione di un organismo pubblico, operativo dal 1973, con la denominazione ISFOL, con funzioni di ricerca e assistenza tecnica al Ministero e alle Regioni. L'attività di ricerca dell'Istituto, nei primi anni, ha riguardato, in particolare, l'analisi di aree professionali e fabbisogni formativi e la produzione di software didattico multimediale, mentre l'attività di assistenza si è espressa, soprattutto, nel tutoraggio per l'utilizzazione del FSE (Fondo Sociale Europeo) e la progettazione e realizza-

zione di interventi formativi per il personale dei sistemi regionali. Merito dell'ISFOL è stato soprattutto quello di aver creato una letteratura scientifica sistematica sulla Formazione Professionale, dando considerazione e dignità culturale ad un settore finora abbondantemente trascurato dalla saggistica.

I Progetti sperimentali, i risultati dei quali avrebbero orientato fortemente la stesura della Legge Quadro, furono due: *“Progetto Mezzogiorno/FSE”* e *“Progetto Pilota per il passaggio dalla scuola alla vita attiva”*. Entrambi furono realizzati nel biennio 1976-77 con risorse finanziarie comunitarie e regionali. Il primo sperimentò un modello didattico alternativo a quello tradizionale in 100 corsi biennali delle Regioni meridionali: struttura modulare, invece della cadenza parascolastica, organizzazione didattica per fasce di professionalità al posto di quella per profili, sistema di alternanza al posto del tradizionale binomio aula e laboratorio. Il secondo progetto riguardò l'orientamento, l'alternanza studio-lavoro e la *“rimotivazione”* di adolescenti a rischio di dispersione formativa e sociale.

TONINI *Il terzo fattore che ha più segnato l'evoluzione di questi 50 anni, secondo Lei, è rappresentato dai provvedimenti comunitari. In che modo l'Unione Europea ha inciso in maniera determinante sul sistema di Formazione Professionale?*

GHERGO A partire soprattutto dagli anni Ottanta la Comunità Europea, o come verrà denominata nel 1993, l'Unione Europea, progressivamente si è sempre più interposta nel governo della Formazione Professionale del nostro Paese fino a diventare determinante sia nella programmazione degli interventi da realizzare sia nella definizione delle regole di funzionamento del sistema. Infatti, per poter accedere alle risorse, sempre più cospicue, che l'UE mette a disposizione degli Stati membri attraverso il FSE, le Regioni debbono rispettare una fitta rete di prescrizioni programmatiche e regolamentari definite. E, siccome il ricorso alle risorse finanziarie del FSE cresce con il tempo, parallelamente aumenta il livello di dipendenza culturale dei nostri sistemi formativi regionali dalla UE. Se poi, si vuol quantificare il “grado di dipendenza” basta misurare l'incidenza delle attività programmate finanziate dal FSE rispetto al totale delle attività approvate dalle Regioni. Nel 1995 il FSE finanziò il 69,6% delle attività e il 73,2% della spesa. In 11 Regioni l'indice di dipendenza superò il 90% e in quattro di queste (tutte nel Meridione) fu pari al 100%.

TONINI *Perché usa il termine “dipendenza” se, in base al principio comunitario della partnership i Paesi membri della UE prendono parte alla elaborazione dei Piani e dei Programmi?*

GHERGO Senz'altro il termine, se assunto in senso stretto, è improprio. Lo uso solo per indicare il fatto che mutamenti profondi e organici, anche se condivisi e approvati, sono stati indotti da sollecitazioni esogene e non da maturazioni interne alle Regioni. E quando le spinte a cambiare vengono dall'esterno (e quindi possono

essere sentite come imposizioni) e non per una maturazione interna (e quindi avvertite come bisogni) c'è il rischio che i cambiamenti siano solo di facciata. Tuttavia, a parte rischi, difficoltà e ritardi, non possiamo non concludere che la "dipendenza dall'Europa" sia stata provvidenziale. Non possiamo, infatti, non riconoscere che i nostri Sistemi di formazione regionali abbiano imparato molto dall'Europa, soprattutto dai Programmi (EUROTECNET, FORCE, LEONARDO, SOCRATES, ecc.) e dalle Iniziative comunitarie (EUROFORM, HORIZON, NOW, YOUTHSTART, ecc.). Per sommi capi possiamo asserire che le Regioni hanno cominciato a:

a) programmare per obiettivi, quando prima la loro pianificazione procedeva secondo paradigmi amministrativi;

b) mettere al centro dei loro interventi non più un prodotto standardizzato (come troppo spesso veniva inteso il "corso") ma le necessità dell'utenza, portatrice di una pluralità di bisogni che potessero essere soddisfatti con una pluralità di strategie e strumenti (orientamento, tutoring e consulenza, prodotti e software multimediali, ecc.);

c) adottare la valutazione come dimensione trasversale di tutto il processo della Formazione Professionale, che non riguardasse, quindi, solo la verifica degli apprendimenti e l'acquisizione di competenze, ma anche l'intervento formativo (prima, durante e dopo la sua realizzazione), la struttura che l'avesse progettata e portata a compimento e il sistema di governo che l'avesse programmata e finanziata.

TONINI *Lei insiste a più riprese su un concetto: la Formazione Professionale, al di là degli stereotipi che la descrivono come sistema immobile, è stato, invece, un sistema formativo flessibile, in dialogo con i mutamenti sociali economici e produttivi.*

GHERGO Cinquant'anni rappresentano per i processi formativi, che accompagnano, interpretano ed esprimono le evoluzioni di carattere sociale ed economico della loro epoca, un periodo rilevante. Un periodo, quindi, che avrebbe dovuto registrare cambiamenti, innovazioni, riforme. Avrebbe dovuto poiché non sempre è successo. Non è successo alla Scuola Secondaria Superiore, la cui struttura formale è rimasta fino agli anni 2000 quella disegnata negli Anni Venti ed ereditata senza sostanziali modifiche dall'Italia repubblicana.

Al contrario nella Formazione Professionale i cambiamenti, in quei cinquant'anni, sono stati molti e radicali a partire dal nome (da "Addestramento" a "Formazione Professionale"), dalle modalità di fare formazione, dalla governance e dall'utenza (ampliamento delle tipologie di destinatari).

TONINI *Tanti cambiamenti dunque. Cominciamo dal primo: quale cambiamento culturale esprime e implica il passaggio dal nome "Addestramento" a quello di "Formazione Professionale"?*

GHERGO L'uso del termine *formazione*, negli anni Settanta soppiantò quello fino ad allora usato di "addestramento" e stava ad indicare il passaggio da una

prospettiva che considerava solo le abilità operative ad una visione che teneva presente tutte le componenti della persona (intellettuale, affettiva, etica, operativa, sociale, religiosa). Il cambio del nome attesta, quindi, un cambiamento culturale: si tratta a tutti gli effetti di un processo educativo. E quindi anche la Formazione Professionale, come l'Istruzione, era stata invitata a promuovere nel modo più integrato, armonico, simultaneo e progressivo possibile tutte le dimensioni della personalità di ciascuno, non soltanto una di esse. Il termine Formazione Professionale, nella legislazione, compare per la prima volta in una legge della Lombardia del 1975. Ma già nella Costituzione si parlava, grazie ad un emendamento dell'on. Aldo Moro e fatto proprio dall'Assemblea costituente, di "Formazione ed elevazione professionale".

TONINI Parla anche di "un allargamento delle tipologie di destinatari". Cosa e perché è successo?

GHERGO Nei cinque decenni considerati cambiarono gli scenari socioeconomici. E, quindi, le esigenze formative del Paese. Pertanto vennero attribuite alla Formazione Professionale finalità diverse per rispondere ad esigenze formative di utenze diverse. Proviamo a ricostruire, questa evoluzione, in maniera sommaria, rischiando qualche semplificazione (cfr. Figura n. 3).

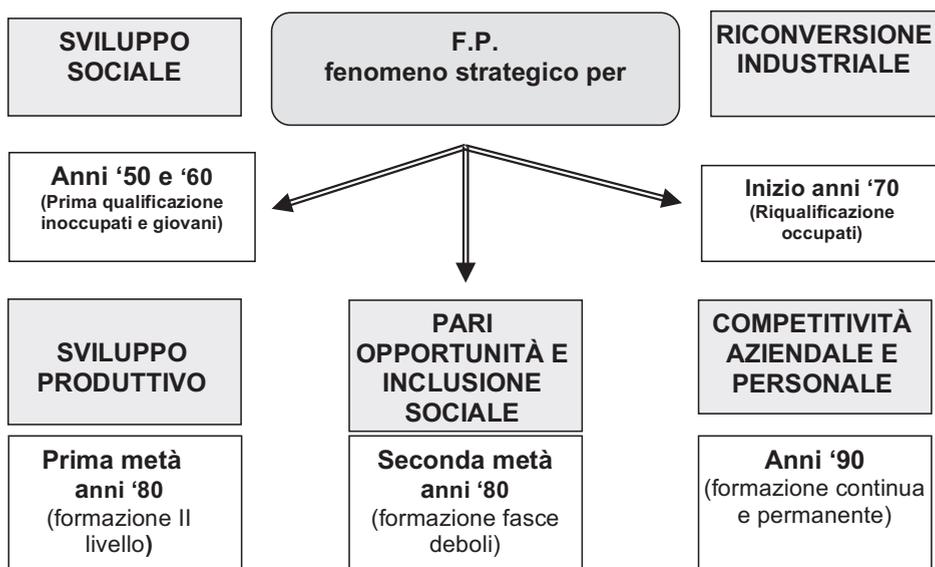


Figura n.3 - Evoluzione della funzione attribuita alla Formazione Professionale dagli anni '50 agli anni '90

Negli ultimi anni Quaranta, l'Addestramento professionale fu chiamato a rispondere alle esigenze di qualificare e riqualificare una popolazione adulta alle prese con i problemi del dopoguerra e della ricostruzione.

Mentre, negli anni Cinquanta e Sessanta, in una fase espansiva dell'economia, l'Addestramento venne considerato uno strumento di sviluppo sociale e moltiplicatore di opportunità occupazionali e venne utilizzato nella prima qualificazione di giovani con scolarità, spesso, molto precaria. Questa tipologia formativa si sarebbe sviluppata fino a diventare l'offerta prevalente nel sistema di Addestramento prima e della Formazione Professionale poi.

Nei primi anni Settanta, con la recessione economico-produttiva determinata dalla crisi petrolifera, alla Formazione Professionale, considerata strumento della Politica del Lavoro, nel ruolo di compensazione domanda ed offerta, fu affidato il compito di riqualificare i lavoratori coinvolti in processi di riconversione aziendale e/o produttiva. Interventi resi possibili dall'apporto finanziario del FSE.

Nei primi anni Ottanta, quando si fece più consistente e matura la consapevolezza che la conoscenza e l'intelligenza sistematica, e quindi i processi formativi, rappresentassero il principale fattore produttivo – la Formazione Professionale introdusse la formazione di II livello per soggetti scolasticamente qualificati, diplomati e laureati.

Nella seconda metà degli anni Ottanta, la Formazione Professionale venne chiamata ad assumere un ruolo di strumento per le pari opportunità e l'inclusione sociale e un ruolo occupazionale a favore delle sacche consistenti delle nuove povertà e dei disoccupati di lunga durata. Forte il suo impegno con interventi per le "fasce deboli", per i soggetti, cioè, a rischio di esclusione lavorativa e sociale.

Negli anni Novanta aumentò la consapevolezza che la formazione fosse un bene per il lavoratore, come antidoto contro la obsolescenza *della professionalità* e un bene per l'azienda, *come strumento per aumentare il tasso di competitività*. I sistemi regionali elaborarono interventi di *formazione continua* e di *formazione permanente*, per i lavoratori adulti, che intendessero riprogettare la propria vita professionale lungo tutto l'arco della vita.

TONINI *Quindi quando cambiarono le esigenze del sistema produttivo cambiarono anche le utenze dell'Addestramento/Formazione Professionale?*

GHERGO Certo, anche se non completamente. Infatti, l'attenzione per una nuova utenza non si tradusse, mai, in una sostituzione dei nuovi target rispetto a quelli serviti precedentemente. Nella Formazione Professionale, infatti, non prevale mai la logica esclusiva dell'"aut-aut", ma quella inclusiva dell'"et-et". Non si scelgono gli uni a scapito degli altri, ma si tengono presenti gli uni e

gli altri. Nessuna utenza viene ignorata o eliminata (al più ridimensionata). Il risultato finale di questa evoluzione è stata la costituzione di un insieme di opportunità formative ricorrenti lungo tutto l'arco della vita, per i bisogni legati alla transizione dalla formazione al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro, dal lavoro al lavoro.

TONINI *Quali sono le maggiori criticità e aspetti negativi della Formazione Professionale che ha rilevato in questi cinquant'anni?*

GHERGO Alcuni aspetti negativi sono proprie del sistema, altri sono determinati da problemi irrisolti da parte della politica nazionale. Come quando il Parlamento boccia sistematicamente ogni tentativo legislativo di far entrare la Formazione Professionale nel Sistema d'istruzione accanto alla Scuola. La ricostruzione del dibattito parlamentare, che faccio nel II e III volume, sull'assolvimento dell'obbligo d'istruzione nei corsi di prima qualificazione del sistema regionale, fa emergere la sensazione di grettezza culturale e provincialismo che accompagnano queste discussioni. Sono presenti tutti gli stereotipi: dalla contrapposizione tra cultura e lavoro che ci trasciniamo dietro da Gentile a vecchi retaggi anticlericali per tentare di eliminare o almeno contenere quella eredità di iniziative promosse dal mondo cattolico, in nome di una educazione che si vorrebbe più "laica" possibile.

Numerose e consistenti sono, invece, le criticità imputabili alla Formazione Professionale. Ne ho denunciate alcune: fenomeni di autoreferenzialità del sistema regionale talora preoccupato, solo, di rispondere a logiche interne (soprattutto i livelli occupazionali degli operatori) trascurando le esigenze del mercato del lavoro, con la conseguenza di produrre sovrapposizioni e addensamenti di iniziative; la carenza, per lungo tempo, di una cultura della programmazione, per cui si appesantiva la Regione di compiti gestionali, piuttosto che dotarla di competenze di programmazione e di controllo; le differenze tra sistemi regionali in materie che avrebbero dovuto registrare posizioni abbastanza condivise, quali la durata dei percorsi formativi per conseguire la stessa qualifica o i parametri di spesa per la stessa tipologia di offerta formativa (che fanno, invece, registrare ingiustificate situazione molto differenziate).

TONINI *Per questi cinquant'anni non si è limitato a ricostruire le vicende del sistema della Formazione Professionale, ma ha anche preso in esame i provvedimenti normativi rivolti a favore dell'occupazione giovanile o in difesa dell'occupazione. Ce ne può tracciare un quadro e una valutazione riassuntive?*

GHERGO Gli interventi legislativi che hanno promosso l'occupazione (prevalentemente dei giovani) e che hanno previsto anche percorsi di formazione possono essere ricondotti, almeno nel periodo considerato, a due tipologie: i *contratti a causa mista* e le *misure a favore dell'imprenditorialità*. La regolamentazione

dei contratti a causa mista, destinati all'Apprendistato, rimase sostanzialmente quella del 1955, mentre l'impianto normativo del contratto di Formazione Lavoro dell'86 venne rivisto nel 1994. Tali forme contrattuali coinvolgono annualmente centinaia di migliaia di giovani. Per questi istituti il bilancio è senz'altro favorevole sul versante dell'occupazione, ma fallimentare per gli aspetti formativi. Tanta occupazione senza (quasi) formazione. Infatti, la formazione *on the job* è totalmente carente o è quasi insignificante: i corsi complementari previsti dalle leggi sull'apprendistato, se si escludono le Province autonome di Bolzano e Trento e la Valle d'Aosta, sono praticamente inesistenti nelle altre Regioni. Migliore, ma sempre al di sotto della sufficienza, la situazione della formazione nei Contratti di formazione lavoro. Le iniziative formative, per legge di competenza aziendale, sono per lo più sperimentali, non obbligatorie, con una utenza ridotta e con contenuti formativi spesso essenziali, limitati a poche ore di formazione generale sulla contrattualistica e sulla normativa di sicurezza sul lavoro. Ho espresso un giudizio fortemente critico (sulla scorta della letteratura del settore) anche sulla Legge n. 285/78; deludente sia sul versante dell'occupazione che su quello della formazione. Una buona valutazione merita, invece, la Legge n. 44/86 (rifiinata negli anni Novanta e in parte riconfigurata nella Legge del '91 e del '95) che promuoveva l'imprenditorialità giovanile intrecciando servizi consulenziali e percorsi formativi.