



Storia della formazione professionale in Italia 1947-1977

**Volume I
Dal dopoguerra agli anni '70**

Fulvio GHERGO

SOMMARIO

PRESENTAZIONE.....	5
PREFAZIONE.....	7
INTRODUZIONE	11
PREMESSA	
La Formazione Professionale nella Costituzione Italiana.....	13

CAPITOLO I

Gli anni '50. Nascita e sviluppo di un sistema giovanilistico di addestramento professionale

INTRODUZIONE	
Gli eventi e i fenomeni del decennio	19
A. Il sistema di addestramento professionale	
1. La nascita del sistema di addestramento professionale post-bellico (1947-1951)	27
2. Il funzionamento del sistema	52
3. I soggetti gestionali.....	76
4. Evoluzione quantitativa del sistema	92
5. La nascita della CEE e del FSE.....	96
B. Formazione Professionale e occupazione	
<i>B.1 Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	
1. L'istituto dell'apprendistato.....	101

CAPITOLO II

Gli anni '60. Il consolidamento del sistema e le prime riflessioni critiche

INTRODUZIONE	
Gli eventi e i fenomeni del decennio	119
A. Il sistema di addestramento professionale	
1. Il dibattito sull'identità della formazione professionale.....	127
2. Il funzionamento del sistema.....	149
3. Il FSE, operatività, criticità ed esigenze di riforma	161
4. Gli aspetti strutturali e tipologici del sistema (1961-1971).....	170

5. La funzione sociale ed economica dell'addestramento professionale	198
6. Il passaggio del "testimone" alle Regioni	209

B. Formazione Professionale e occupazione

<i>B.1. Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	
1. L'Apprendistato	225
<i>B.2. Formazione Professionale e difesa dell'occupazione</i>	
2. Formazione per l'occupazione critica	233

CAPITOLO III

Gli anni '70. Il trasferimento alle Regioni, la prima legislazione organica e l'esplosione del problema della disoccupazione giovanile

INTRODUZIONE

Gli eventi e i fenomeni del decennio	237
--	-----

A. Il Sistema di addestramento professionale

1. La riforma del FSE (1971)	247
2. Il primo trasferimento del Sistema di Formazione Professionale alle Regioni (1972).....	254
3. La nascita dell'ISFOL (1973).....	260
4. Gli aspetti strutturali e tipologici del Sistema di Formazione Professionale (1975)	267
5. Le sperimentazioni	315
6. Il secondo trasferimento del Sistema di Formazione Professionale alle Regioni (1977).....	342
7. Verso la legge quadro: analisi, proposte e dibattito politico	346
8. La legge quadro	390
9. La legislazione regionale	410

B. Formazione Professionale e occupazione

<i>B.1. Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	
1. La legge 285/77 e sue modificazioni.....	421
2. L'Apprendistato	447
<i>B.2. Formazione Professionale e difesa dell'occupazione</i>	
3. Formazione e mobilità.....	465

INDICE	469
---------------------	-----

PRESENTAZIONE

Nella letteratura in merito al Sistema della Formazione Professionale in Italia si nota la mancanza di un testo che ne raccolga una documentazione organica complessiva del suo sviluppo e della sua evoluzione. Questa carenza può essere annoverata tra le cause che hanno ostacolato l'avvio di un percorso serio di riflessione sull'importanza e sulla necessità dell'interconnessione tra *Sistema educativo di Istruzione, Sistema della Formazione Professionale e Mondo del lavoro*.

Il volume "*Storia della Formazione Professionale in Italia 1947-1977*", curato da Fulvio Ghergo, è il primo di due volumi che documentano un pezzo di storia importante ai fini di una più profonda comprensione dell'attuale Sistema italiano della Formazione Professionale, ma che, al tempo stesso, con la loro ricchezza di riferimenti normativi, rappresentano un valido strumento di consultazione e di approfondimento giuridico.

È articolato in tre capitoli. Il primo capitolo descrive la nascita di un sistema giovanilistico di addestramento professionale nel secondo dopoguerra, contestualizzato storicamente lungo tutto il decennio degli Anni '50. Nel secondo capitolo si analizzano gli elementi che hanno portato al consolidamento del sistema di addestramento professionale negli Anni '60, evidenziando il graduale maggiore coinvolgimento, politico e giuridico, delle Regioni.

Infine nel terzo capitolo si entra più profondamente nel merito del trasferimento dell'organizzazione e gestione del sistema di addestramento professionale alle Regioni, sviluppatosi lungo tutto il decennio degli Anni '70 e si ripercorrono i passi fondamentali di questo processo attraverso l'analisi della prima legislazione organica con la Legge n.845 del 1978 "Legge-Quadro in materia di Formazione Professionale".

Ci sembra che questo primo volume possa assumere un significato importante in un momento come quello attuale, particolarmente delicato per il Sistema educativo di Istruzione, che sta attuando un processo di riforme, stimolato al rinnovo e al cambiamento dalle esigenze della società odierna.

È dunque essenziale che la Formazione professionale nelle sue diverse articolazioni – *Formazione professionale iniziale, Formazione professionale superiore, Formazione professionale continua, Educazione degli adulti* – trovi la giusta considerazione in questo percorso di rinnovamento.

La Sede Nazionale si augura che il presente volume possa essere di stimolo e di aiuto a quanti, in Italia, operano a vario titolo nel campo dell'Istruzione e Formazione professionale.

La Sede Nazionale CNOS-FAP

PREFAZIONE

Nel nostro Paese esiste una letteratura abbastanza vasta sulla storia del Sistema Scolastico¹.

Al contrario la Formazione Professionale – di cui nel tempo si sono occupati i Ministeri economici (nell’800 e nei primi anni del ‘900) o il Ministero del Lavoro (prima e dopo la seconda guerra mondiale) o le Regioni (dal 1970) – non ha una tradizione storiografica: infatti, l’elenco dei lavori con approccio storico si limita ad un testo di Tonelli² del 1964 e un volume di Filippo Hazon³ degli anni ‘90. L’uno e l’altro, peraltro, non hanno come oggetto di studio esclusivo la Formazione Professionale ma allargano il loro spettro d’indagine anche alla formazione tecnica.

L’intento di questo volume, che si occupa, invece, solo dell’evoluzione della Formazione Professionale (evoluzione culturale, normativa, organizzativa, strutturale e tipologica) è quello di cominciare a ridimensionare questo vuoto storiografico.

Un vuoto imputabile, in larga misura, al “pregiudizio” che accompagna la Formazione Professionale. Ritenuta da sempre la “cenerentola” del Sistema Formativo Nazionale (connotata come “extrascuola”, espressione che indicava la collocazione istituzionale, ma che conteneva anche una valutazione “spregiativa”) è stata sempre ritenuta poco degna di considerazione scientifica, anche sotto il profilo storico.

Questo testo costituisce un segmento di un’operazione storiografica che copre un arco temporale di 150 anni: dall’unità d’Italia ai nostri giorni.

¹ Cfr tra gli altri: BECCHI E. (a cura di), *Storia dell’educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 1987; BERTONI JOVINE D., *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Editori Riuniti, Roma 1958; BERTONI JOVINE D. *Storia dell’educazione popolare in Italia*, Laterza, Bari 1964; BONETTA G., *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Giunti, Firenze, 1997; BOSNA E. - GENOVESI G. (a cura di), *L’istruzione secondaria superiore in Italia da Casati ad oggi*, Cacucci, Bari, 1988; CANESTRI G., *Centoventanni di storia della scuola 1861-1983*, Loescher, Torino, 1983; DE VIVO F., *Linee di storia della scuola italiana*, La Scuola, Brescia, 1983; FADIGA ZANATTA A.L., *Il sistema scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1976; FORMIGGINI SANTAMARIA E., *Storia della scuola in Italia (sec. XVII e XIX)*, in ID., *Pedagogia. Enciclopedia delle Enciclopedie*, 1983; GENOVESI G., *Cento anni di storia dell’educazione in Italia*, in VERTECCHI B. (a cura di), *Il secolo della scuola*, La Nuova Italia, Firenze; GENOVESI G., *Storia della scuola in Italia dal Settecento ad oggi*, Laterza, Bari, 1998; PAGELLA M., *Storia della scuola*, Cappelli, Bologna 1980; QUAZZA G. (a cura di), *Scuola e politica dall’Unità ad oggi*, Stampatori, Torino 1977; RAGAZZINI D. (a cura di), *Storia della scuola e storia d’Italia*, De Donato, Bari, 1982; SANTONI RUGIU A., *Storia sociale dell’educazione*, Principato, Milano, 1979; SEMERARO A., *Il sistema scolastico italiano. Profilo storico*, NIS, ROMA 1996.

² TONELLI A., *L’istruzione tecnica e professionale di Stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai giorni nostri*, Giuffrè Editore, Milano 1964.

³ HAZON F., *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Armando Editore, Roma 1991.

L'opera completa si articola, infatti, in tre parti: la prima riguarda gli anni 1860-1946, la seconda gli anni 1947-1997 e l'ultima gli anni 1998-2010.

La seconda parte si struttura in due volumi: il primo, questo che stiamo presentando, ricostruisce le vicende del trentennio che va dal dopoguerra alla fine degli anni 70. Un secondo volume, che verrà pubblicato prossimamente, ricostruirà le vicende relative agli anni '80 e '90.

La struttura dei volumi poggia su due scelte di fondo.

In primo luogo, *la storia è ricostruita per "decenni"*. Naturalmente le evoluzioni avvengono senza soluzione di continuità e i cambiamenti per lo più travalicano i limiti temporali di un decennio.

L'impostazione scelta, però, presenta il vantaggio di considerare gli avvenimenti studiati in relazione ai problemi e alla cultura di un determinato periodo. A ciascun decennio si fa precedere un'introduzione che presenta, in una visione d'insieme, i fenomeni e gli eventi che maggiormente lo caratterizzano.

In secondo luogo, in ciascun decennio viene analizzata l'evoluzione del *Sistema di Formazione Professionale* (inteso come insieme di offerte formative destinate alle diverse utenze) e dei *provvedimenti normativi* relativi alla Formazione Professionale in favore dell'occupazione giovanile o in difesa dell'occupazione.

Da un punto di vista contenutistico, come detto, in questo primo volume prendiamo in esame gli anni 1950-70. In questo lungo arco di tempo si assiste alla nascita della formazione professionale dell'Italia repubblicana. Prima, per rispondere alle esigenze di una popolazione adulta alle prese con i problemi del dopoguerra e della ricostruzione e successivamente a quelle di un'utenza giovanile, con livelli di scolarità spesso molto precari, in una fase economica espansiva. Quest'ultima tipologia formativa si svilupperà fino a diventare l'offerta formativa prevalente nel sistema di addestramento, prima, e di formazione professionale, dopo. Il suo sviluppo determina una situazione di progressiva competizione e conflittualità con gli Istituti Professionali di Stato, l'altra faccia della medaglia "formazione professionale", di competenza, però del Ministero della Pubblica Istruzione. Sul piano istituzionale, agli inizi degli anni '70 avviene il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, mentre sul piano culturale ha inizio con il dibattito che precede e accompagna l'elaborazione della legge quadro una riflessione seria sulla identità compiti e assetti della formazione professionale. Intanto a metà anni '50 ha cominciato ad operare l'istituto dell'apprendistato. Un successo sotto il profilo occupazionale, una debacle sotto quello formativo. Non produrranno esiti migliori il pacchetto di provvedimenti varati per combattere la disoccupazione giovanile, esplosa a metà degli anni '70.

Il secondo volume prenderà in esame gli eventi dell'ultimo ventennio del secolo. È il periodo in cui prende l'avvio il processo di "adultizzazione" del sistema regionale. La formazione professionale iniziale, pur rimanendo su valori assoluti di rilievo, perde progressivamente il suo peso relativo. Infatti, grazie soprattutto al cofinanziamento del FSE, a partire dalla seconda metà degli anni '80 il sistema regio-

nale può allargare le sue opportunità formative a nuove tipologie di utenze: i giovani scolarizzati (con la formazione di secondo livello), l'arcipelago di soggetti che rappresentano le nuove povertà e/o che rischiano l'esclusione sociale e lavorativa (con la c.d. formazione "per le fasce deboli") e negli anni '90 gli occupati. (con la formazione continua) e tutti i soggetti che intendono riprogettare la propria vita professionale lungo tutto l'arco della vita (con la formazione permanente).

Nell'ultimo decennio del secolo si assiste, grazie soprattutto alle sperimentazioni connesse a programmi e iniziative comunitarie, ad una rivisitazione radicale delle procedure e prassi formative. Rimangono, invece, sostanzialmente non positivi i risultati delle misure a causa mista (occupazione e formazione).

Il volume si ferma al 1997, anno della c.d. riforma Treu alla quale farà seguito la stagione delle grandi riforme ordinamentali di Berlinguer, Moratti, Fioroni, che collocano la formazione professionale iniziale all'interno del sistema formativo nazionale. Ma questa è un'altra storia...

Mi è gradito dedicare questo lavoro a don Lamberto Pigni, che quaranta anni fa mi introdusse nel mondo della formazione professionale in un Ente da lui fondato e diretto; uno dei tanti soggetti di quell'articolato arcipelago cattolico, presente da sempre in questo settore e con risultati da tutti apprezzati.

Fulvio Ghergo

INTRODUZIONE

Il lavoro che ho il piacere di presentare va a colmare una carenza nella letteratura della formazione professionale di competenza regionale: mancanza incomprensibile se si considera l'interesse e il ruolo che questa filiera ha assunto anche nel quadro dell'attuale Riforma. In questi ultimi decenni la formazione professionale ha acquistato rilevanza (in termini di interventi, di destinatari e di strutture di erogazione) e una dimensione strategica di supporto sia allo sviluppo dei sistemi economico-produttivi locali che alla promozione personale e professionale dei cittadini. Parallelamente alla consapevolezza del suo crescente rilievo si è sviluppata una copiosa letteratura scientifica che, tuttavia, non ha prodotto opere di carattere storico. Da questo punto di vista il testo dell'autore è innovativo nel panorama attuale, presentando quelle caratteristiche metodologiche "*positive*" proprie di un saggio storico (narrazione di fatti) e storiografico (riflessione critica sugli eventi e fenomeni narrati). Lo attestano la ricchezza delle fonti documentali, l'attenzione alla pluralità dei fattori socio-culturali ed economici alla base dell'evoluzione delle offerte formative, l'equilibrio nelle analisi e nelle riflessioni critiche sui punti di forza e di negatività.

Il quadro della formazione professionale che emerge nel periodo 1947-1977 (l'arco cronologico di cui si occupa il presente volume e quello di prossima pubblicazione) può essere ricostruito a partire dalla funzione sociale e dalla *mission* rivestita in quegli anni.

In relazione alla *funzione sociale* che è stata chiamata a svolgere, la formazione professionale presenta, generalmente, una flessibilità che ha risposto alle esigenze di utenze diverse in epoche diverse. Considerando questa filiera nel lungo periodo (dunque fuori della limitata dimensione cronachistica quotidiana), essa ci appare prima come un insieme di iniziative pensate per venire incontro alle necessità contingenti del dopoguerra, assumendo, poi, nel tempo, la fisionomia di un sistema duttile e attivo, in grado di raccogliere e convogliare sollecitazioni e richieste di professionalità per i nuovi formandi che si affacciano al mercato del lavoro. Così, entrano in formazione oltre agli adolescenti con scarsi livelli di istruzione, i giovani con titoli di studio medi, superiori o universitari, i disoccupati, gli occupati e i soggetti con criticità personali.

Più articolato il giudizio sulla *mission* della formazione professionale, quella di fornire competenze professionali al sistema economico-produttivo. Un compito sostanzialmente realizzato per il Paese, come dimostrano i dati sull'entrata nella vita attiva degli allievi che hanno partecipato a interventi formativi. Non sono, tuttavia, mancati fenomeni di autoreferenzialità da parte del sistema regionale, talora più

preoccupato di rispondere a logiche interne (soprattutto i livelli occupazionali degli operatori) che ai fabbisogni del mercato e che hanno prodotto “*sovrapposizioni e addensamenti di iniziative*”. Anche allora si rilevava in alcune aree territoriali quel disallineamento tra competenze dei giovani e competenze richieste dal mercato del lavoro che, oggi, tanto interessa l’azione propositiva dell’attuale Governo.

Per altro verso, il ritardo particolarmente di alcune aree del Paese va imputato, secondo l’autore, non tanto ai soggetti che realizzavano gli interventi formativi, ma alla carenza di una vera *governance* istituzionale dei processi programmatori. In altri termini sono mancati quella cultura, quei modelli e quelle procedure di programmazione, che solo più tardi, a partire dagli anni ’90, cominceranno ad essere applicate con molte difficoltà e con velocità differenti.

Se è vero, come suggerisce Marrou, che la storia è conoscenza del passato a partire dal presente, allora acquista senso quanto l’autore ci suggerisce sulla formazione professionale a partire dall’oggi. L’attuale formazione, con i suoi riferimenti culturali-normativi e i suoi assetti organizzativi, ci permette di valutare quanto sia maturata nel tempo e ci consegna un patrimonio consolidato e condiviso di acquisizioni, talvolta anche trasferibili in altri contesti.

In particolare, facciamo riferimento all’evoluzione del concetto di addestramento verso quello di formazione professionale, alla consapevolezza di una formazione che comincia ad esercitarsi lungo tutto l’arco della vita (dallo studio al lavoro, dall’inattività al lavoro e dal lavoro al lavoro), alla necessità di spostare le leve dei processi verso soggetti più vicini al territorio e al passaggio del soggetto pubblico dalla *gestione* diretta al *governo* (programmazione, monitoraggio e valutazione). Per comprendere più a fondo questi fenomeni, va considerata l’evoluzione del ruolo svolto nella formazione professionale da soggetti espressione della società civile e, almeno per la formazione destinata al segmento giovanile, portatori di istanze educative.

È stato un cammino lungo che ancora non si è fermato. Esso ha contribuito all’innovazione del sistema con metodologie didattiche e continui percorsi di ricerca e sperimentazione, introducendo da tempo sviluppo degli apprendimenti e valutazione “*per competenze*” dove la scuola, invece, sta appena muovendo i primi passi. Questo ripropone la necessità di un’interazione tra formazione professionale e sistema d’istruzione, fondata sul rispetto delle diverse fisionomie dei soggetti e sulla pari dignità ove questa è acclarata.

Infine, constato con piacere che promotori di questo nuovo filone di ricerca siano stati i salesiani, che aggiungono ai tanti meriti maturati nell’ambito della formazione professionale anche questo.

On.le *Valentina Aprea*
Presidente della VII Commissione
della Camera dei Deputati
Cultura, Scienza e Istruzione

PREMESSA

La Formazione Professionale nella Costituzione Italiana

In tre contesti diversi la Costituzione fa riferimento alla formazione professionale o ad espressioni equivalenti. E tutti e tre costituiscono delle norme di diritto positivo in quanto o affermano l'impegno dello Stato in questo settore, o dichiarano il diritto degli inabili in materia, o individuano i soggetti istituzionali del servizio.

I primi due, di carattere programmatico, si trovano inseriti nella Parte 1, Titolo III, intitolato ai Rapporti economici e precisamente:

- Nell'art. 35, secondo comma: “*La Repubblica (...) cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori*”;
- Nell'art. 38, terzo comma: “*Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale*”.

Il terzo, di natura istituzionale è contenuto nell'art.117 del Titolo V “Regioni, province, comuni”¹.

Il secondo comma dell'art. 35 deriva da un emendamento presentato all'Assemblea Costituente dall'On.le Aldo Moro² (insieme ai colleghi Laconi del PCI, Taviani e Dominedò della DC), emendamento che tendeva a sviluppare un “accenno” all'elevazione professionale presente nel progetto della “*Commissione dei settantacinque*”³ e che faceva riferimento solo al lavoro agricolo. La Proposta di Moro tende alla formulazione di un articolo a sé stante nel quale il riferimento alla formazione professionale sia al lavoro in senso generale e non al lavoro in particolari settori economici⁴.

¹ CAMERA DEI DEPUTATI, Segretariato generale, *La costituzione della Repubblica nel lavoro preparatorio dell'Assemblea costituente*, Roma 1971, vol. II

² Aldo Moro (1916-1978) è stato cinque volte Presidente del Consiglio dei ministri. Rapito il 16 marzo 1978 fu ucciso il 9 maggio successivo da appartenenti al gruppo terrorista denominato Brigate Rosse. Nella DC fin da giovane mostrò la sua tendenza democratico-sociale, aderendo alla componente dossettiana (in pratica la “sinistra DC”). Moro era considerato un mediatore tenace e particolarmente abile nella gestione e nel coordinamento politico delle numerose “correnti” che agivano all'interno del suo partito. All'inizio degli anni sessanta fu un convinto assertore della necessità di un'alleanza tra il suo partito, ed il Partito Socialista Italiano per creare un centrosinistra. Nel congresso democristiano di Napoli del 1962 riuscì a portare su questa posizione l'intero gruppo dirigente del partito. La stessa cosa avvenne all'inizio del 1978 (poco prima del rapimento), quando riuscì a convincere la DC della necessità di un governo di “solidarietà nazionale”, con la presenza del PCI nella maggioranza parlamentare.

³ La Commissione dei 75, incaricata di elaborare il progetto della Costituzione Italiana, presieduta da Meuccio Ruini, esponente della piccola Democrazia del Lavoro, dei tre vicepresidenti, Terracini, Ghidini e Tupini, appartenenti rispettivamente alle tre grandi aree politiche egemoni nell'assemblea: comunista, socialista e democristiana.

⁴ Il Presidente (on. Terracini) accoglie la proposta di Moro con queste parole: “...a proposito

L'importanza del testo consiglia la riproduzione del resoconto stenografico⁵ dell'intervento dell'On.le Moro:

“Poche parole per illustrare questo emendamento, che è semplice e chiaro. Nell'articolo 41 vi è un accenno all'elevazione professionale dei lavoratori. Si è notato da parte mia, e da parte di altri amici, che è un accenno troppo limitato. Sembra opportuno che in un Titolo, che tratta dei rapporti economici e fa riferimento al lavoro agricolo ed anche a quello industriale, vi sia riferimento all'impegno che lo Stato naturalmente assume di preparare dal punto di vista professionale i lavoratori, tanto che il rendimento del loro lavoro sia il massimo possibile. Ricordo a questo proposito che varie proposte in questo senso furono presentate, in sede di rapporti etico-sociali, trattando del tema della scuola, da parte di amici del mio partito e di altri partiti. Furono presentati emendamenti tendenti ad ottenere il riconoscimento del compito che lo Stato assume per favorire la istruzione professionale. E furono questi emendamenti, in quella sede, rinviati per la loro trattazione in questa, nella quale sembrava più opportuno trattarne, in vista della materia del lavoro, di cui si occupa questo Titolo. Mi pare giunta l'ora di sciogliere quella riserva e di affermare, che la Repubblica promuove la formazione professionale e l'elevazione dei lavoratori. Si è preferita la parola: “formazione” all'altra “istruzione”, perché quest'ultima ha carattere ristretto, mentre qui si vuol mettere in rilievo che la Repubblica assume il compito, non solo di istruire in senso tecnico, ma anche di formare la mentalità e la tecnica per il lavoro professionale professionale. Ciò soprattutto per i giovani, ma anche per gli anziani. Si aggiunge “l'elevazione professionale” come indicazione sintetica di un complesso di provvedimenti, tendenti ad ottenere un livello più alto di vita professionale, culturale e tecnica dei lavoratori italiani”.

Si giunse così alla formulazione attuale, che si differenzia dal testo dell'emendamento Moro solo perché il Comitato di redazione sostituì il termine “promuove” in quello più impegnativo di “cura”⁶.

La norma può essere esaminata da un duplice punto di vista:

- guardando alle conseguenze che essa può avere nei rapporti tra lo Stato e i lavoratori;
- considerando la sua portata in ordine alla ripartizione delle competenze tra Stato ed altri soggetti pubblici.

Il primo ordine di considerazioni porta a delle conclusioni sorprendenti. Si illustrano di seguito.

- a) In base al secondo comma dell'art. 35, la formazione professionale diventa l'unico tipo di formazione il cui contenuto sia dichiarato (sia pure in una disposizione di natura programmatica) nel testo della nostra Carta costituzionale.

devo anzitutto dichiarare che accettiamo la proposta degli onorevoli Mori (*sic*), Laconi, Taviani e Dominè, di formulare un articolo a parte che rifletta la elevazione professionale dei lavoratori, nei termini seguenti: “La Repubblica promuove la formazione e la elevazione professionale dei lavoratori”. Accettiamo la proposta, perché, mentre nell'articolo 41 – testo nostro – era considerata l'elevazione professionale soltanto dei lavoratori della terra, l'emendamento estende il provvedimento a tutti i lavoratori; non soltanto ai lavoratori della terra, ma anche ai lavoratori dell'industria”.

⁵ ASSEMBLEA COSTITUENTE CXXIV Seduta pomeridiana del 13 maggio 1947, 3975.

⁶ NAPOLI M., *Rapporti economici sub art. 35*, in Commentario della Costituzione Branca I. Bologna-Roma, 1979, 19 ss.

Dal coordinamento degli artt. 33-34-35 risulta, infatti, che l'area tra la scuola dell'obbligo e quella universitaria (cioè il settore della scuola media) è lasciata alla libera disponibilità del legislatore, che potrebbe, pertanto, sopprimere o sovvertire con legge ordinaria l'istruzione media classica, tecnica e artistica, ma non potrebbe sopprimere o anche eliminare sostanzialmente la formazione professionale, perché questo è il tipo di formazione che lo Stato è tenuto comunque, direttamente o indirettamente, a realizzare⁷.

- b) Inoltre, su un piano di minor rilievo, “dalla cura della elevazione professionale” affidata alla Repubblica (da notare che il testo parla di *Repubblica* e non di *Stato* che è solo una componente della Repubblica)⁸, si deduce il carattere aperto della formazione professionale, destinata non solo ad un'utenza giovanile, ma anche a lavoratori adulti. Nella Costituzione è presente, anche se in maniera atematica, una concezione della formazione professionale (concezione che su un piano culturale verrà compiutamente elaborata negli anni '70) come un sistema che presenta opportunità formative in tutte le fasi e in tutte le situazioni dell'arco lavorativo. Viene cioè sottesa la prospettiva che in tempi più vicini a noi verrà chiamata della *life long learning*.
- c) La concezione della formazione professionale della Carta, almeno come si deduce dall'intervento dell'on. Moro, non è riconducibile a quella di un processo di acquisizione di mera destrezza esecutivo efficientista (“la tecnica”), né di sola razionalità teoretica (“istruire in senso tecnico”). Moro, infatti parla di “mentalità”, che rinvia alle categorie della consapevolezza, della critica, della responsabilità. Non ci sembra azzardato intravedere nel linguaggio di Moro l'intuizione delle tre dimensioni che contraddistinguono ogni processo formativo-professionale: quella del *sapere*, del *fare* e dell'*essere*.

Passando al secondo aspetto, quello della perimetrazione di competenze tra lo Stato e gli altri Enti pubblici, si può osservare che sembra mancare completamente

⁷ Diversa la tesi di Bertagna che dall'inserimento dell'art. 35 nel Titolo III deduce che la formazione ed elevazione professionale di cui tratta la Carta costituzionale sia quella che “si svolge in azienda”. Cfr. BERTAGNA G., *Dall'istruzione tecnica e professionale al sistema educativo dell'istruzione e formazione professionale. Note storiche pedagogiche e ordinamentali* in Rassegna CNOS n. 3, 2006, 38 che sostiene: “Questo articolo, come è noto, è inserito nella Parte 1, Titolo III della Costituzione, intitolato ai *Rapporti economici*. Si riferisce, perciò, alla “formazione e all'elevazione professionale” che si svolge nelle aziende, non al servizio della maturazione integrale della persona, ma al servizio del lavoro, che ha come *fine* il miglioramento dei processi lavorativi aziendali che coinvolgono l'imprenditore e il miglioramento della posizione professionale e retributiva del lavoratore”.

⁸ *Ibidem*, 38 nota 14 “Le formazioni sociali” all'interno delle quali ogni persona svolge la propria personalità, riconosciute e garantite dalla Repubblica (articolo 2, comma 1 della Costituzione) e che “costituiscono” la Repubblica, sono le seguenti: la comunità religiosa cattolica (art. 7); qualsiasi altra comunità religiosa confessionale (art. 8); la famiglia (artt. 29 e 30); la scuola intesa non come struttura ministeriale, ma come insieme delle istituzioni scolastiche autonome) e l'università (artt. 33 e 34); le associazioni volontarie di assistenza (art. 38); i sindacati (art. 39); le imprese (art. 41 e 46); le unioni cooperative (art. 46); i partiti politici (art. 49); tutti gli enti locali e territoriali (Titolo V: Comuni, Province, Regioni).

lo sforzo di considerare l'articolo 35 in relazione all'articolo 117 della stessa Costituzione, nella parte in cui quest'ultimo affida la materia della istruzione artigiana e professionale al potere legislativo delle Regioni a statuto ordinario.

Questo mancato accordo potrebbe far pensare che la Costituzione distingue tra la "formazione ed elevazione professionale" di cui all'art. 35, dalla "istruzione artigiana e professionale" di cui si parla nell'art. 117, per cui si dedurrebbe che:

- la formazione professionale sia di competenza esclusivamente statale;
- l'istruzione artigiana e professionale, concernente alcune specializzazioni di carattere strettamente locale, sia di competenza delle regioni a statuto ordinario.

Questa interpretazione va a nostro avviso rigettata, per diversi motivi:

- a) in primo luogo, si fonda su una artificiosa distinzione lessicale dei termini adottati dalla Costituzione: "formazione" e "istruzione" professionale. Più semplicemente le due espressioni rispondono a due diverse logiche normative: la prima, quella dell'art. 35, di natura essenzialmente programmatica e di principio, la seconda, quella dell'art. 117, di carattere prevalentemente istituzionale-organizzativo.
- b) in secondo luogo, risulterebbe in contrasto con lo spirito e le motivazioni che indussero il Costituente ad affidare alle Regioni il compito di provvedere alla formazione professionale.

A darci un'idea abbastanza precisa degli orientamenti emersi in seno all'Assemblea costituente, possono essere d'aiuto alcuni passi dell'intervento dell'on. Moro:

"... d'altra parte, quando si tratta di scuole artigiane e professionali, siamo di fronte ad un tipo di istruzione il quale deve aderire in modo particolarissimo alle esigenze economiche e alla struttura sociale della Regione; proprio se si vuole che questa attività scolastica sia utile avviamento al lavoro, è indispensabile che essa sia aderente alle esigenze particolari della Regione, in modo da dare agli allievi di queste scuole una preparazione, che non sia al di fuori dell'ambiente psicologico, sociale, economico, nel quale essi sono nati e svolgono la loro vita".

Si deve concludere allora che l'accordo tra l'art. 35 e il 117 della Costituzione può essere inteso nel senso che il primo dichiara l'impegno dello Stato a realizzare e fare realizzare la formazione professionale, mentre il secondo conferisce alle autonomie regionali il compito di provvedere alla concreta istituzione e al funzionamento di questo particolare tipo di processo formativo, pur nell'ambito dei principi generali indicati dalle leggi dello Stato.

CAPITOLO I

**GLI ANNI '50.
NASCITA E SVILUPPO
DI UN SISTEMA GIOVANILISTICO
DI ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE**

INTRODUZIONE

Gli eventi e i fenomeni del decennio

1) Arco temporale

Questo primo capitolo non riguarda solo il decennio 1950-1960.

La nostra storia, infatti, comincia con il 1947, quando viene emanato il primo provvedimento in materia di formazione professionale (per la precisione di “qualificazione professionale”) dell’Italia repubblicana: il Decreto del Capo Provvisorio dello Stato, Enrico De Nicola¹, n. 1.264.

Pertanto il periodo considerato riguarda due fasi della storia italiana: quella in cui prevalgono i problemi connessi alla ricostruzione del Paese e quella in cui diventano prevalenti i problemi del suo sviluppo. Lo spartiacque tra le due fasi viene convenzionalmente considerato il 1950, l’anno in cui si registra il ritorno del reddito reale pro-capite ai livelli dell’ante guerra².

Questa segmentazione storiografica è una distinzione significativa anche per le vicende della formazione professionale che, come si può facilmente intuire, è chiamata a svolgere ruoli diversi a seconda che operi nel primo o nel secondo periodo.

2) La fase della ricostruzione

Per lenire la drammatica emergenza occupazionale del dopoguerra, quantificabile in quasi 2 milioni di persone senza lavoro, viene varata la Legge n. 26/4/1949 che si preoccupa della qualificazione dei disoccupati e della riqualificazione degli occupati. Una legge, una buona legge, che la saggistica successiva giudicherà pesantemente. In realtà sarebbe più funzionale criticarne l’utilizzo inadeguato in contesti non pertinenti. Infatti, fino alla *legge quadro* del 1978, rimarrà l’unica normativa in materia per cui diventerà la norma di riferimento per l’avvio, la strutturazione e il consolidamento del sistema di formazione professionale extrascolastico.

¹ Enrico de Nicola (1877-1959) è stato il primo Presidente della Repubblica Italiana. Fu infatti eletto Capo provvisorio dello Stato dall’Assemblea Costituente e dal 1° gennaio 1948, a norma della prima disposizione transitoria della Costituzione, assunse titolo ed attribuzioni del Presidente della Repubblica. Precedentemente era stato Presidente della Camera dei Deputati dal 26 giugno 1920 al 25 gennaio 1924. Nel 1929 fu nominato senatore del Regno, ma non prese mai parte ai lavori parlamentari, tranne in alcune commissioni giuridiche. Nel 1943, dopo la caduta del regime, considerato figura autorevole della politica pre-fascista, fu chiamato a mediare fra gli Alleati e la Corona. Fu Presidente del Senato della Repubblica dall’aprile 1951 al giugno 1952, durante la I Legislatura. Ricoprì l’incarico di Presidente della Corte Costituzionale dal 23 gennaio 1956 al 26 marzo 1957. È stato l’unico politico italiano a ricoprire 4 delle cinque cariche più importanti della Repubblica (Presidente della Repubblica, del Senato, della Camera, della Corte Costituzionale). Cfr. JELARDI A., *Enrico De Nicola. Il presidente galantuomo*, Kairòs, Napoli 1 ottobre 2009.

² SVIMEZ, *L’aumento dell’occupazione in Italia. Dal 1950 al 1957*, Roma, 1959.

Così una legge pensata per i problemi delle risorse umane nella fase della ricostruzione si è trovata, invece, ad essere la norma di riferimento per le esigenze formative della fase dello sviluppo.

3) La fase dello sviluppo

Lo sviluppo della formazione professionale agli inizi degli anni '50 si trova a dover tener conto dell'emergenza, occupazionale e formativa, dei giovani:

- *emergenza occupazionale* perché i giovani che vogliono entrare nella vita attiva rappresentano una massa superiore alle capacità di assorbimento del mercato del lavoro;
- *emergenza formativa* perché questi giovani presentano una formazione di base molto precaria (la scuola dell'obbligo terminava con il quinquennio delle elementari) e senza nessuna qualificazione professionale.

Per rispondere a questo fabbisogno dalle dimensioni ragguardevoli si muovono, quasi in contemporanea, due Ministeri:

- il *Ministero della Pubblica Istruzione* che, su un fragile *humus* normativo, dà vita all'istruzione professionale, come ulteriore offerta della scuola media superiore;
- il *Ministero del Lavoro* che interviene con due istituti: il primo di formazione prelaborativa e il secondo di formazione sul lavoro.

4) La formazione sul lavoro: l'apprendistato

Disciplinato in termini organici con la L. n. 25/1955 l'apprendistato si proponeva due obiettivi:

- a) incrementare l'occupazione giovanile, concedendo ai datori di lavoro un abbassamento notevole del costo di impiego dei giovani lavoratori;
- b) favorire la formazione professionale dei giovani da attuare in due momenti: l'addestramento pratico all'interno dell'azienda sotto la guida del datore di lavoro e/o di operai qualificati o specializzati; l'insegnamento complementare obbligatorio e gratuito, con lo scopo di "*conferire all'apprendista le nozioni teoriche indispensabili all'acquisizione della piena capacità professionale*". I risultati conseguiti dalla legge in merito al primo obiettivo, l'incremento occupazionale, evidenziano un bilancio senz'altro confortante; fallimentare, invece il piano di intervento volto a valorizzare gli aspetti formativi.

5) La formazione prelaborativa: il sistema di addestramento

Con la nuova emergenza, il canale formativo del Ministero del Lavoro, sempre presente nel nostro Paese fin dal secolo precedente (promosso prima dal Ministero dell'agricoltura, industria e commercio o Ministero dell'Economia e successivamente, dal Ministero dell'Educazione Nazionale) e ora "riavviato" col la L. n. 264/1949, cambia *target* e *mission*: non più qualificazione o riqualificazione di adulti, ma qualificazione di giovani. Si tratta di una qualificazione per ruoli e livelli gerarchico-professionali bassi e di carattere mansionistico, un percorso prevalentemente orientato all'acquisizione di capacità, di "destrezza operativo-manuale".

Connotazione questa per cui gli verrà la denominazione di *addestramento*. Talora questo canale viene anche denominato *extrascolastico*. Questa seconda espressione risulta inadeguata perché focalizza la descrizione dell'addestramento basandosi sull'esclusione delle caratteristiche che non possiede; inoltre assume la scuola come unico criterio per definire i processi formativi. Su un piano generale questa capacità "plastica" della formazione professionale (che in questo decennio continuerà a chiamarsi addestramento) di leggere i "macro" bisogni formativi ed elaborare strategie definisce la sua peculiarità rispetto alla scuola. Questa può essere sempre se stessa anche se il mondo attorno cambia. La formazione professionale, invece vive in funzione della realtà economico produttiva, in quanto viene definita dalla sua relazione con il contesto, da cui trae la sua legittimazione e i motivi di sussistenza.

6) La svolta giovanilistica del sistema di addestramento

L'inizio della formazione prelaborativa del Ministero del Lavoro nell'Italia repubblicana si può ricondurre alla L. n. 456/1951 che stabilisce la possibilità di sovvenzionare corsi di addestramento professionale rivolti a giovani e non più soltanto a occupati e disoccupati adulti. Questa normativa, che si limita a rendere disponibili i finanziamenti previsti dalla L. n. 264/49 al segmento giovanile, ha un'importanza notevole nella storia che stiamo ricostruendo, perché getta le basi di un sistema di "Prima Formazione" che progressivamente si consoliderà fino a diventare, per almeno tre decenni, la tipologia di formazione professionale prevalente tra quelle finanziate con le risorse proprie dell'addestramento-formazione professionale (prima messe a disposizione dalla L. 264/49 poi dalla L. 845/78). I dati statistici che attestano questa prevalenza sono molto probanti, anche se ogni tentativo di ricostruire le dimensioni quantitative dei corsi e degli allievi nel periodo considerato è molto problematico, a causa dei sistemi di raccolta e di classificazione diversi utilizzati nel tempo; diversità che non consentono serie storiche consistenti omogenee e quindi significative analisi comparativo-temporali dei fenomeni.

7) Il corpus normativo e le scelte

Il sistema di addestramento giovanilistico che prende l'avvio con la L. n. 456/1951 verrà implementato e consolidato attraverso una precaria strumentazione normativa: le circolari emanate dal Ministero. Saranno queste che definiranno gli aspetti istituzionali procedurali e funzionali dell'addestramento professionale che in pochi anni assumerà, per volume di attività, continuità operativa e strutturazione organizzativa, la fisionomia di *sistema*. Senza togliere i meriti di chi ha saputo trarre dal nulla un primo abbozzo di sistema ordinato, bisogna riconoscere che esso è frutto non di visioni strategiche ma di scelte contingenti legate per lo più alla gestione operativa quotidiana

8) Il governo del sistema

Dal punto di vista giuridico il Ministero del Lavoro gode di una potestà di governo ampia, potestà che gli deriva dalla sua qualità di organo finanziatore delle attività formative.

In altri termini, al di là dei poteri di carattere formale, la qualità di erogatore delle “*sovvenzioni*” pone il Ministero del Lavoro nella possibilità di indirizzare il settore dell’addestramento senza incontrare limitazioni sostanziali.

9) Le procedure di programmazione

Da un punto di vista procedurale il percorso programmatico si svolge su due piani: uno locale, a carattere propositivo, e l’altro nazionale, a carattere decisivo.

Spetta agli Uffici provinciali del Lavoro, organi periferici del Ministero, predisporre ogni anno un piano di attività da finanziare, frutto di una selezione tra le “*proposte istitutive di insediamenti e di interventi*” da parte di enti, pubblici e privati, che operano in questo settore.

10) Il pluralismo gestionale

In merito ai soggetti abilitati a proporre e realizzare interventi formativi la normativa sceglie il pluralismo, cioè la possibilità di utilizzare strutture appartenenti a soggetti diversi e diversamente connotati culturalmente. Soluzione vantaggiosa sotto il profilo economico (lo Stato non è costretto a istituire sue strutture e “*sovvenzioni*” non finanzia quelle degli enti gestori), opportuna sotto il profilo istituzionale e culturale (si dà spazio di espressione alla società civile) e spesso sotto il profilo dell’efficienza (molti di questi enti operavano nel campo della formazione professionale dal secolo precedente). Pochi però i vincoli e i requisiti per poter beneficiare delle “*sovvenzioni*”. Si tenga presente, comunque, che ci troviamo in una fase “*espansiva*” del sistema e normalmente in fasi come queste non si predilige la regolamentazione ma lo spontaneismo. Il fenomeno del pluralismo gestionale, sempre presente nella storia della formazione professionale, conosce un’espansione consistente quando l’addestramento comincia a interessarsi dei giovani come destinatari privilegiati dei propri interventi. Le tipologie di enti di formazione più rappresentate sono quelle d’ispirazione cristiana e del mondo sindacale sia del versante dei lavoratori sia di quello delle imprese. Ma anche lo Stato è presente con tre enti a carattere nazionale, due (per l’industria e per il terziario) istituiti nel ventennio fascista ed uno (per l’artigianato) istituito nei primi anni ’50.

11) Ruoli nel processo programmatico

Queste scelte di fondo (il potere decisivo del Ministero e il coinvolgimento dei soggetti gestori nel processo programmatico) rimarranno sostanzialmente invariate fino alla promulgazione della legge quadro n. 845/78, presentando, peraltro, evidenti vantaggi, ma anche evidenti pericoli (e la nostra storia sperimenterà sia i primi che i secondi). Per valutare gli uni e gli altri è necessario esplicitare alcuni concetti sulla programmazione, in considerazione del fatto che, nella saggistica della formazione professionale, spesso viene fortemente criticata l’acquiescenza del Ministero alle proposte istitutive di corsi degli Enti gestori e la loro predilezione

verso corsi più funzionali ai propri assetti organizzativi e alle proprie finalità che ai bisogni del sistema economico produttivo del territorio³.

Nel processo programmatico in materia di formazione professionale, occorre evitare due rischi: eccesso di *top down* ed eccesso di *bottom-up*. Il primo caso si verifica quando si fa carico al governo del sistema di prevedere nella sua programmazione il massimo livello di esplicitazione operativa. Secondo questo modello il soggetto pubblico dovrebbe indicare nel dettaglio gli interventi che i soggetti attuatori debbono realizzare, in particolare dovrebbe specificare il “corso” (cioè la “qualifica” da raggiungere) e il territorio per cui quella qualifica verrà realizzata. Nel secondo caso, al contrario, il soggetto che governa il sistema lascia ai soggetti gestori, in sede di presentazione di iniziative, la libertà massima nell’individuare e proporre gli interventi. Alla prima impostazione va rimproverato un dirigismo esasperato (una sorta di pianificazione sovietica) e soprattutto “arbitrario” perché il soggetto pubblico normalmente non dispone di una conoscenza così dettagliata e circostanziata dei fabbisogni occupazionali e professionali del sistema economico-produttivo dei suoi territori. Nella seconda impostazione va criticata un’attribuzione indebita di una funzione di governo a soggetti “attuatori”, siano essi pubblici e privati.

Per impostare correttamente la soluzione del problema occorre tenere presente che:

- spetta al governo dei sistemi fissare gli obiettivi di politica formativa, che si esprimono nella definizione di priorità settoriali, territoriali e di destinatari;
- spetta invece al soggetto attuatore proporre interventi che siano in sintonia con il quadro di priorità definite dal governo del sistema.

Alla base dell’una e dell’altra operazione, cioè, della definizione delle priorità da parte del soggetto pubblico e della proposta di un intervento da parte del soggetto attuatore, c’è un’attività di tipo conoscitivo che nella letteratura del settore viene definita *analisi dei fabbisogni occupazionali e formativi*⁴. Se il soggetto pubblico che governa il sistema non ha definito o ha definito in maniera non adeguata

³ Vedi, ad esempio, VACIAGO C. e PESCAROLLO D., *La formazione professionale oggi in Italia* in SCHINO F. (a cura), Istituto della Enciclopedia Italiana 1982 “In secondo luogo, il carattere pubblico del finanziamento e pluralistico del sistema rovescia l’ottica tradizionale della programmazione per obiettivi dell’apparato formativo. Anziché il circuito programmazione formativa/individuazione dei corsi necessari /assegnazione dei finanziamenti, si attiva un circuito inverso: proposta dell’ente di gestione/filtro burocratico/erogazione del finanziamento”.

⁴ Analisi però diverse a seconda della funzione che è chiamata a svolgere e del soggetto che la realizza. C’è infatti un’analisi a livello “macro”, che spetta al governo del sistema, e che rileva fabbisogni sulle vocazioni produttive dei territori e sulle traiettorie di sviluppo, sul sistema produttivo e sulle direttrici di espansione, sulle necessità delle diverse componenti dell’offerta del mercato del lavoro. Naturalmente maggiore è la profondità e l’organicità di questa attività investigativa e più fondate risulteranno le scelte di politica formativa. Ma anche a fondamento di ogni proposta del soggetto attuatore c’è l’analisi (“micro”) del fabbisogno. In questo caso lo spettro dell’analisi è più circoscritto. Non riguarda, infatti, l’analisi sulla struttura e la dinamica sociale ed economica del territorio quanto piuttosto le necessità di occupazione aggiuntiva o di nuovi compiti da parte del sistema produttivo locale; necessità attuali, o secondo ragionevoli parametri di sviluppo o evoluzione, a breve medio periodo.

le priorità, con quale criterio sceglierà un corso proposto da un ente piuttosto che un altro proposto da un altro ente? È chiaro che il soggetto pubblico si “espone” al rischio di mera ricezione dei corsi indicati dagli enti, scelti, magari, in base al maggior peso politico dei proponenti. D'altra parte, i soggetti gestori, in mancanza di un quadro di riferimento all'interno del quale fare le loro proposte, possono anche far prevalere logiche interne. Ne conseguono rischi di clientelismo, di mancate sinergie tra esigenze del mercato e corsi realizzati, e creazione di una offerta formativo-professionale “squilibrata” (con sovrapposizioni e addensamenti di iniziative nelle aree di maggiore congestione e rarefazione, dal punto di vista sia tipologico che localizzativo, negli ambiti ove le difficoltà sono maggiori). Tali rischi negli anni '50 sono meno evidenti. Infatti il sistema addestrativo, anche se in crescita, produce un'offerta formativa facilmente assorbita da un sistema economico che, almeno nella seconda parte del decennio, si sta sviluppando a grande velocità.

12) Le strutture di formazione

Per realizzare gli interventi il Ministero del Lavoro si avvale progressivamente di una rete di strutture stabilmente adibite ad attività formative, i *Centri di Addestramento Professionale* (CAP). Tali Centri, per la cui costituzione il Ministero interviene anche con un sistema di incentivi finanziari, sostituiscono le sedi occasionali, utilizzate nei primi anni del decennio. I CAP funzionano in modo continuo durante l'anno e tendenzialmente con una piena utilizzazione dei reparti e posti allievi, con corsi meridiani, antimeridiani e serali.

13) I percorsi di formazione

Pur nel rispetto della L. n. 264/1949, che determinava la durata massima dei corsi in 800 ore, le circolari ministeriali articolano organicamente un percorso pluriennale di offerte formative: primo addestramento (1° anno), qualificazione (2° anno), specializzazione (3° anno) e, in alcuni casi, perfezionamento (4° anno), secondo la classificazione usata nel quinquennio 1956-61.

14) La didattica

Il sistema di addestramento mette in campo una didattica centrata sul compito, essenziale, concreta e che propone un rapporto tra “esercitazioni pratiche” e “insegnamenti complementari”, dove non solo la teoria è funzionale alla pratica, ma le conoscenze sono ricavate dall'operatività.

Inoltre, a differenza del sistema scolastico, caratterizzato da una rigida uniformità su tutto il territorio nazionale, l'addestramento professionale gode di una larga autonomia. Le circolari ministeriali non fissano né programmi didattici, né regolamentazioni, ma danno solo indicazioni o al più suggeriscono modelli e propongono guide. L'ente promotore può costruire, articolare, realizzare il percorso formativo con quella flessibilità e duttilità che l'ambiente socio-economico, il mercato del lavoro e il tipo di utenza esigevano. Il rovescio della medaglia dell'autonomia, della flessibilità e della duttilità contenutistico-metodologica dei corsi è rappresentata da fenomeni di dequalificazione e pressapochismo.

15) Il personale

Risulta ancora in uno stadio embrionale l'articolazione organizzativa dei CAP sotto il profilo delle risorse umane. Sono presenti le figure del direttore, della segreteria, dell'istruttore teorico e dell'istruttore pratico. Grave carenza è la mancanza di norme sui requisiti del personale.

16) Il Fondo Sociale Europeo

Nel periodo considerato entra in funzione il FSE, il fondo comunitario che, nei decenni successivi, risulterà determinante per il nostro sistema di formazione professionale. Istituito con l'art. 123 del Trattato di Roma del 1957, con lo scopo di favorire la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, il Fondo diviene operativo nel 1960.

A. Il sistema di addestramento professionale

1. La nascita del sistema di addestramento professionale post-bellico (1947-1951)

Nei quattro anni che vanno dal 1947 al 1951 si pongono le fondamenta normative su cui si svilupperà nei decenni 1950 e 1960 il sistema di formazione professionale dell'Italia repubblicana alle prese con la ricostruzione postbellica, prima, e con il processo di deruralizzazione e di industrializzazione del Paese, poi.

Naturalmente la formazione professionale non nasce in questo periodo, ma in questi anni assume, rispetto ad un passato recente, una diversa configurazione nella quale dialetticamente si intrecciano vecchie e nuove disposizioni, continuità e innovazione.

La diversa configurazione è affidata non ad una legge organica ma ad una pluralità di provvedimenti che si susseguono nel tempo:

- con la duplice funzione, da una parte, di dare continuità alla quotidianità degli interventi formativi recuperando alcuni assetti previsti in precedenti normative, e, dall'altra, di marcare le differenze tra un nuovo e un vecchio contesto: è il caso del D.L.C.P.S. 1.264 del 7 novembre 1947 *“Norme per l'istituzione e il coordinamento dei corsi per la qualificazione professionale dei lavoratori disoccupati”*;
- per offrire soluzioni ai grossi scompensi del mercato del lavoro del dopoguerra, prima sul versante degli adulti e poi su quello dei giovani: rispondono a queste emergenze il titolo IV della legge 29 aprile 1949 n. 264 *“Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati”* e la legge 4 maggio 1951, n. 456 *“Modificazione alla legge 29 aprile 1949 n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati”*;
- per correggere ed eliminare criticità e disfunzioni di natura gestionale: D.P.R. 5 gennaio 1950 n. 17 *“Norme per l'amministrazione del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori”* e legge 24 aprile 1950, n. 259 *“Finanziamento dei corsi di addestramento professionale e cantieri-scuola per gli operai disoccupati”*.

Questo quadro legislativo, come detto, rappresenta la normativa base su cui verrà costruito il sistema formativo-professionale fino al suo trasferimento alle Regioni.

Un quadro a maglie larghe che, anno dopo anno, viene sottoposto a rifiniture, ritocchi, correzioni e revisioni parziali attraverso una fitta produzione di circolari ministeriali che interpretano, puntualizzano, specificano, contestualizzano questa normativa base.

In altri termini il Ministero costruisce quotidianamente il suo sistema per sedimentazioni successive mediante la normativa secondaria che non altera la sostanza del quadro di partenza, e con cui si realizza un processo continuo di modificazioni, per lo più, però, in senso estensivo della norma originaria¹. L'esempio più probante è dato dalla durata dei corsi. Si è dato ai corsi per i giovani nel settore dell'industria e del commercio e dell'artigianato una durata normale di 8 mesi (il massimo consentito dalla legge) ogni anno e si è ritenuta spesso necessaria la loro durata pluriennale (2-3 anni).

L'intero complesso regolamentare, primario e secondario, infatti ha una sola regia, quella del Ministero del lavoro; regia unica che assicura una sostanziale omogeneità normativa, affidata ad una precaria strumentazione regolamentare.

Regia unica ma su un orizzonte prevalentemente gestionale, in cui non si intravedono visioni strategiche di medio-lunga portata.

1.1. *Continuità e discontinuità con il passato*

Il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato del 7 novembre 1947, n. 1264 “*Norme per l'istituzione e il coordinamento dei corsi per la qualificazione professionale dei lavoratori disoccupati*” è il primo atto dell'Italia repubblicana in materia di formazione professionale.

In quanto primo atto, da una parte doveva rifarsi al quadro regolamentare del periodo prebellico, per garantire la continuità operativa, dall'altra invece doveva marcare una discontinuità con un assetto che portava i segni dal regime fascista.

1.1.1. La formazione professionale del periodo prebellico e il R.D. n. 1380/1938

Il quadro del sistema formativo nazionale del periodo fascista, almeno nel suo ultimo periodo, può essere così velocemente delineato:

- tutta l'istruzione statale, compresa quella professionale, sotto un solo Ministero, quello dell'Educazione Nazionale
- tutta l'istruzione professionale non statale alle Confederazione dei datori di lavoro e dei Lavoratori, ma sotto la vigilanza del Ministero dell'educazione.

a) L'istruzione professionale statale comprendeva le scuole industriali, artistico-industriali, professionali femminili, commerciali, agrarie, e minerarie. Il loro fine era quello d'impartire una determinata tecnica di mestiere e si differenziavano dalle scuole di tipo tecnico, perché non avevano tra i loro fini immediati anche la cultura generale.

Questo tipo d'istruzione era sotto la competenza del Ministero dell'Economia Nazionale (precedentemente denominato Ministero dell'Agricoltura Industria e Commercio).

¹ INAPLI, ENALC, INIASA, *La formazione professionale in Italia orientamenti e prospettive* Roma, 1972, 24.

Alla fine degli anni '20 e inizio degli anni '30², in contraddizione con il pensiero di Gentile³, che aveva basato la sua riforma sul presupposto che solo l'istruzione a carattere culturale di tipo umanistico potesse considerarsi scuola media (media perché era necessariamente propedeutica all'università), l'istruzione professionale era stata unita all'istruzione tecnica dipendente dal Ministero dell'Educazione Nazionale (precedentemente denominato della Pubblica Istruzione)⁴.

Il passaggio delle scuole professionali al ministero dell'Educazione Nazionale cambia anche il concetto distintivo tra istruzione tecnica e istruzione professionale.

Prima l'istruzione professionale, quella dipendente, per intenderci, dal Ministero dell'Economia, si caratterizzava per metodi e contenuti d'insegnamento più pratici e sperimentali di quelli delle scuole e istituti tecnici dipendenti dal Ministero dell'Educazione Nazionale. Dopo, invece, venutisi a fondere i due tipi di istruzione sotto un'unica amministrazione e secondo programmi e materie più o meno uniformi nel rapporto tra cultura, scienza e applicazione pratica, la distinzione concettuale e pratica tra istruzione tecnica e istruzione professionale muta:

- l'istruzione professionale è quella destinata ai lavoratori esecutivi
- l'istruzione tecnica quella per la formazione di tecnici intermedi.

² Con L. 7 gennaio 1929, n. 8, L. 6 ottobre 1930, n. 1379 e L. 22 aprile 1932, n. 490.

³ Giovanni Gentile (1875-1944) filosofo e pedagogista italiano. Fu ministro della pubblica istruzione e nel 1923 mise in atto la sua riforma scolastica, elaborata assieme a Giuseppe Lombardo Radice. Dal punto di vista strutturale Gentile individua l'organizzazione della scuola secondo un ordinamento gerarchico e centralistico. Una scuola di tipo aristocratico, cioè pensata e dedicata "ai migliori" e non a tutti e rigidamente suddivisa a livello secondario in un ramo classico-umanistico per i dirigenti e in un ramo professionale per il popolo. Le scienze naturali e la Matematica furono quindi messe in secondo piano, avevano la loro importanza solo a livello professionale. L'obbligo scolastico fu innalzato a 14 anni e fu istituita la scuola elementare da sei ai dieci anni. L'allievo che terminava la scuola elementare aveva la possibilità di scegliere tra i licei classico e scientifico oppure gli istituti tecnici. Solo i due licei permettevano l'accesso all'università (il secondo solo alle facoltà scientifiche), in questo modo però veniva mantenuta una profonda divisione tra classi sociali (questo vincolo fu rimosso completamente solo nel 1969). La religione è insegnata obbligatoriamente a livello primario, Gentile riteneva che tutti i cittadini dovessero possedere una concezione religiosa. La religione da insegnare era la religione cattolica perché è la religione dominante in Italia. Nel triennio dell'istruzione classica veniva poi introdotta la Filosofia, adatta alle classi dominanti ma non al popolo minuto che, nella concezione gentiliana, avrebbe dovuto essere tenuto al suo posto dalla Religione. La scuola dopo la riforma Gentile divenne molto selettiva e severa, introdusse infatti l'esame di Stato.

⁴ Con le leggi menzionate nella nota 10, fondendosi i corsi integrativi d'avviamento professionale (6°, 7°, 8° elementare) e le scuole complementari, già dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione, con le scuole operaie e d'avviamento al lavoro, già dipendenti dal ministero dell'Economia, si ebbero le nuove scuole triennali e i corsi biennali e annuali d'avviamento professionale a tipo agrario, industriale, commerciale e (novità) anche marinaro. Inoltre con la legge 15 giugno 1931, n. 889 si ebbero: a) dalla trasformazione delle scuole pratiche di agricoltura, delle scuole industriali o di tirocinio, dei laboratori scuola, delle scuole commerciali, dipendenti dal ministero dell'Economia, le nuove scuole tecniche biennali a tipo agrario, commerciale e industriale nonché le triennali scuole professionali femminili; b) dalla trasformazione delle sezioni di magistero dipendenti dall'Economia, le "scuole biennali di magistero professionale per la donna"; c) dall'innesto degli istituti industriali e commerciali dipendenti dall'Economia e dell'istituto nautico, già dipendente dal Ministero della Marina, con le sezioni di agrimensura, commercio e ragioneria degli istituti tecnici dipendenti dalla Pubblica Istruzione, sul tronco dell'istituto tecnico inferiore il nuovo "istituto tecnico", ordinato su due quadrienni: quello inferiore a base culturale generica, quello superiore con le sezioni agraria, industriale, commerciale, per geometri e nautica.

- b) L'istruzione professionale non statale aveva come destinatari:
- “Operai” per i quali venivano attivati “*corsi speciali ad orario parzialmente diurno, o serale o festivo*”,
 - “Maestranze” per le quali erano organizzati “*corsi con orario extra lavorativo o nelle ore antimeridiane dei giorni festivi*”.

Questo complesso di attività che beneficiava di contributi economici del Ministero del Lavoro che, peraltro aveva provveduto alla sua regolamentazione⁵, nel 1931⁶ viene

- ridimensionato: solo corsi a orario ridotto serale o festivo (lavoratori con meno di 18 anni e senza la licenza d'avviamento, erano obbligati a frequentarli per 8 ore settimanali),
- privato del contributo pubblico: i costi rimanevano a totale carico di enti, istituti, datori di lavoro, associazioni economiche e di cultura.

Questo è il segmento formativo che il R.D. 21 giugno 1938 n. 1.380 “*Istituzione dei corsi per la formazione e il perfezionamento dei lavoratori*”, convertito in legge 16 gennaio 1939, n. 290, cerca di rivitalizzare coinvolgendo i sindacati.

Quali sindacati? Occorre, infatti, ricordare che la L. n. 563/1926⁷ ha eliminato la libera lotta delle associazioni sindacali in nome di una forzata conciliazione e mediazione dei loro interessi affidati a veri e propri organi dello Stato: le Confederazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori. E a queste la legge affidava, oltre la finalità di “*promuovere l'aumento e il perfezionamento della produzione e la riduzione dei costi*” anche quella “*dell'organizzazione di scuole professionali*” (art. 1 della L. n. 563/1926).

Il nuovo decreto dispone che all'attuazione dei corsi per lavoratori gratuiti ed ad orario serale o diurno avrebbero provveduto direttamente o mediante appositi enti le Confederazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori d'intesa tra loro e che tutti i corsi sarebbero stati sottoposti “*all'alta vigilanza del Ministero della Educazione Nazionale*”.

Il processo programmatico prevedeva questi passaggi: gli enti delle confederazioni formulavano delle proposte che venivano valutate dal Ministero dell'Educazione Nazionale di concerto col Ministero delle Corporazioni, sentito il comitato centrale dei Consorzi di istruzione tecnica⁸. Il Ministero, valutate le proposte perve-

⁵ R.D.L. 6 marzo 1919, n. 896 e R.D.L. 6 marzo 1919, n. 682, R.D. 18 giugno 1922 n. 1.185, R.D. 31 ottobre 1923, n. 2523.

⁶ Art. 19 della L. 15 giugno 1931, n. 889 *Riordinamento dell'istruzione media tecnica*. (Cfr. G.U. n. 163 del 17/07/1931).

⁷ L. 3 aprile 1926, n. 563 *Disciplina giuridica dei rapporti collettivi del lavoro*. (Cfr. GU n. 087 del 14/04/1926).

⁸ Tale parere fu sostituito più tardi dall'esame della seconda sezione, Istruzione tecnica artistica, del Consiglio nazionale dell'Educazione, delle scienze e delle arti di cui facevano parte i presidenti delle corporazioni fasciste.

nute, stabiliti i programmi d'insegnamento e la durata dei corsi stessi, li raccoglieva in un piano attuativo.

Per la realizzazione dei corsi si prevedeva l'utilizzo di scuole e di istituti di istruzione tecnica fino al massimo della potenzialità delle loro attrezzature e dei loro impianti⁹.

I corsi che non si potevano tenere presso le scuole sarebbero stati svolti presso fabbriche, stabilimenti ed aziende adatti allo scopo (nel qual caso le attività formative cadevano sotto la vigilanza diretta dell'Ispettorato delle Corporazioni).

Il R.D. inoltre indicava un'articolazione dei corsi per settori.

Nel settore agrario (art. 5 e 7) erano previsti:

- a) *corsi temporanei per contadini*, "intesi a diffondere la conoscenza delle razionali pratiche agricole. Potevano essere generali e speciali; i primi avevano per insegnamento gli elementi fondamentali dell'agricoltura, i secondi determinate operazioni e pratiche agricole e zootecniche"¹⁰;
- b) *corsi per la formazione di lavoratori agricoli specializzati per la preparazione di maestranze idonee all'esercizio di determinati rami di attività agricole e di quelle rurali di trasformazione*;
- c) *corsi per la formazione di colonizzatori*, per dare "ai coloni, ai partecipanti in genere, ai salariati e braccianti, ai piccoli proprietari ed affittuari di diretti coltivatori che si preparavano ad assumere, in ambienti diversi dal proprio, la coltivazione di organiche unità poderali, le cognizioni all'uopo necessarie, in relazione alle particolari esigenze dell'economia agraria del nuovo ambiente".

Nel settore industriale (art. 5 e 8) erano compresi:

- a) *corsi di primo addestramento*, istituiti per "formare, specialmente con esercitazioni pratiche, le capacità di lavoro dei licenziati dalle scuole elementari che risiedevano in località ove non fossero istituite scuole o corsi secondari di avviamento professionale e che si avviavano a mestieri industriali";
- b) *corsi per la formazione di operai qualificati*, "istituiti per gli apprendisti assunti nelle aziende industriali a norma delle disposizioni relative alla disciplina dell'apprendistato e per gli operai non qualificati che, occupati nello stesso mestiere o in un mestiere affine, documentato dal libretto di lavoro, aspiravano a diventare operai qualificati";
- c) *corsi per la formazione di operai specializzati* "per operai qualificati che aspiravano a diventare operai specializzati";

⁹ L'art. 4 prevedeva che "per l'effettuazione di tutti i corsi devono essere utilizzate le scuole e gli istituti d'istruzione tecnica fino al massimo della potenzialità delle attrezzature e dei loro impianti, resi sempre più adeguati agli sviluppi ed al progresso della tecnica. I corsi che non possono tenersi presso scuole ed istituti di istruzione tecnica possono essere svolti presso fabbriche, stabilimenti ed aziende od istituzioni adatte allo scopo".

¹⁰ Questi corsi riprendevano l'attività che, nel 1932 (L. 15 giugno 1932, n. 826), era stata affidata alle preesistenti cattedre ambulanti di agricoltura e che nel '38 era stata attribuita (R.D.L. 17 maggio 1938, n. 1149) agli ispettorati provinciali dell'agricoltura ed ai capi degli ispettorati stessi.

- d) *corsi di perfezionamento* “intesi ad approfondire la capacità professionale degli operai qualificati e specializzati, per adeguarla a particolari caratteristiche di lavorazione ed ai nuovi processi della tecnica produttiva”.

Il settore commerciale (artt. 5 e 9) includeva:

- a) *corsi di primo addestramento*: “per accrescere soprattutto con concrete esercitazioni pratiche la capacità di lavoro di coloro che si avviavano ad un mestiere commerciale”;
- b) *corsi per la formazione di lavoratori qualificati e specializzati*, “istituiti per gli apprendisti assunti nelle aziende commerciali a norma delle disposizioni relative alla disciplina dell’apprendistato e per coloro che avendo superato un corso di primo addestramento ed essendo occupati in aziende commerciali con mansioni non qualificate aspiravano a diventare lavoratori qualificati e specializzati”;
- c) *corsi per piccoli esercenti* con lo scopo di “fornire le necessarie nozioni tecniche e pratiche per la gestione diretta delle piccole aziende”;
- d) *corsi di perfezionamento* con lo scopo di “approfondire la capacità professionale dei lavoratori qualificati e specializzati per adeguarla a particolari caratteristiche di lavoro”.

Quanto al settore del credito e della assicurazione (artt. 5 e 10) si prevedevano:

- a) *corsi di perfezionamento per i lavoratori delle aziende di credito*, con lo scopo di “approfondire le capacità tecniche professionali dei lavoratori stessi, per adeguarle a particolari caratteristiche anche in riferimento alle nuove esigenze della funzione creditizia”;
- b) *corsi di formazione* per lavoratori delle aziende di assicurazione “con lo scopo di addestrare i produttori di assicurazioni” e *corsi di perfezionamento* per “approfondire le capacità tecniche professionali sia dei produttori che dei lavoratori interni”;
- e) *corsi di formazione per i lavoratori dei servizi tributari appaltati* con lo scopo di preparare in ispecie gli uffici esattoriali e gli agenti daziari;
- d) *corsi di perfezionamento* per “approfondire le capacità tecniche dei lavoratori dedicati a tale specifica attività”.

Il decreto contiene delle disposizioni “*significantive*”.

I destinatari non sono solo adulti occupati ma disoccupati ed anche giovani.

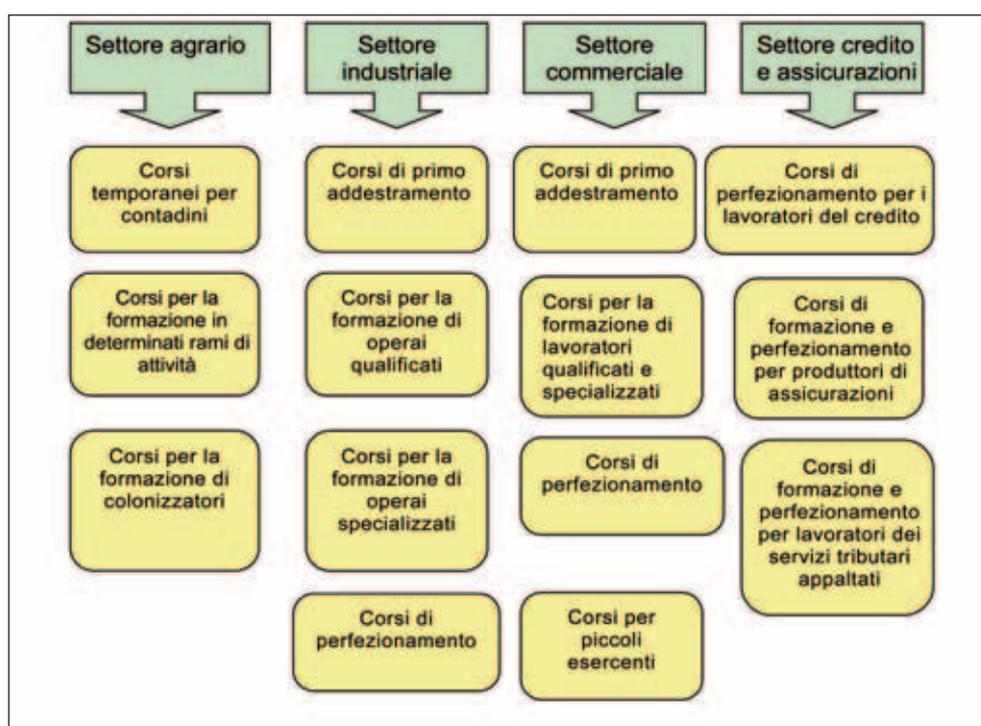
“Con l’istituzione dei corsi d’addestramento per i non occupati e disoccupati si stabilì, infatti, un tipo d’istruzione sullo stesso piano di quella scolastica, in quanto anche se con criteri di sviluppo diversi, si rivolgeva appunto a persone non occupate nel lavoro”¹¹.

La partecipazione ai corsi rappresenta “*la premessa*” dello stato giuridico d’apprendista. Apprendista, infatti verrà definito dalla legge che disciplina questo

¹¹ TONELLI A., *L’istruzione tecnica e professionale di stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai giorni nostri*, Milano, Giuffrè, 1964, 232.

rapporto a causa mista¹² chiunque fosse occupato “in una azienda industriale o commerciale con lo scopo di acquistare la capacità necessaria per divenire lavoratore qualificato mediante un addestramento pratico e la frequenza, ove fossero istituiti, dei corsi per la formazione professionale dei lavoratori di cui al R.D.L. 21 giugno 1938, n. 1380”. Il decreto concretamente prevedeva che gli apprendisti di età inferiore ai 18 anni, non in possesso di licenza di scuola secondaria d’avviamento di tipo corrispondente all’azienda presso la quale lavoravano, dovevano chiedere l’iscrizione ai corsi di primo addestramento industriale o commerciale ed a frequentarli, se ammessi. I datori di lavoro avrebbero avuto l’obbligo di concedere loro la possibilità di frequentarli.

Figura n. 1 - *Quadro delle tipologie formative del R.D.L. 1380/1938*



Al termine dei corsi si dovevano sostenere esami di idoneità per il rilascio di attestati che, così come i certificati di profitto e di frequenza, costituivano titolo per l’iscrizione negli elenchi di categoria degli uffici di collocamento e titolo di preferenza per le assunzioni al lavoro. Nonostante le previsioni normative privilegiassero le scuole come soggetti di realizzazione dei corsi, in effetti l’offerta formativo-professionale extrascolastica in larga misura fu monopolizzata dalle strutture di due

¹² R. D. L. 21 settembre 1938, N. 1906. *Disciplina dell’apprendistato*. (Cfr. G.U. N.295 DEL 27 dicembre 1938).

enti a carattere nazionale: l'INFLAPI (Istituto nazionale fascista per l'addestramento e il perfezionamento dei lavoratori dell'industria) e l'ENFALC (Ente nazionale fascista per l'addestramento dei lavoratori del commercio). Il primo viene istituito tra la Confederazione degli industriali e la Confederazione dei lavoratori dell'industria con il contratto collettivo del 25 dicembre 1938¹³; il secondo con R.D.L. del 4 giugno 1938, n. 936 e R.D.L. del 9 maggio 1939, n. 246.

È opportuno fin d'ora precisare che questi due enti, operanti per il settore industriale e commerciale, ai quali si aggiungerà nel 1954 l'INIASA (Istituto nazionale istruzione addestramento settore artigianato) costituiranno l'area pubblica della formazione extrascolastica negli anni '50 e '60.

Con il processo di regionalizzazione degli anni '70 le strutture formative dei 3 enti saranno trasferite, con gran parte del personale, alle Regioni e diventeranno i CRFP: Centri Regionali di Formazione Professionale.

1.1.2 Il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato n. 1264/1941

Le principali disposizioni del decreto legislativo che marcano una discontinuità con la normativa precedente riguardano le tipologie di offerte formative, le competenze istituzionali su questa materia e i soggetti che potevano realizzare i corsi.

a) Il R.D. n. 1380, che si muoveva in una visione di tipo corporativo, articolava i tipi di corsi all'interno di macrosettori economici. Nel Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato si parla semplicemente di corsi, senza nessun riferimento ai settori produttivi.

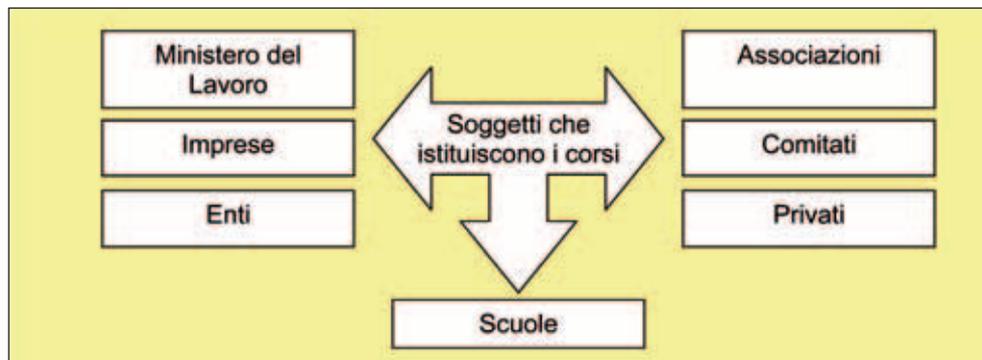
b) Tutto il segmento formativo della "qualificazione professionale dei lavoratori disoccupati" è posto non più sotto il Ministero della Pubblica Istruzione (ex Ministero dell'Educazione Nazionale) ma sotto quello del Lavoro¹⁴. Se nel periodo fascista la scelta del Ministero di riferimento era motivata da preoccupazioni di controllo ideologico e politico su tutto il sistema formativo, nelle sue diverse articolazioni, ora il criterio per la definizione delle competenze ministeriali risponde solo ad una logica funzionale. Motivi di opportunità suggerivano, infatti di attribuire al Ministero del Lavoro la competenza sulle attività di formazione che avessero come fine immediato l'inserimento nel mondo del lavoro o una più adeguata collocazione a quanti un lavoro ce lo avevano già.

c) I corsi possono essere istituiti oltre che dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, da imprese, enti, associazioni, comitati e privati, previa autorizzazione del Ministero stesso nonché da scuole dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione secondo quanto previsto dal R.D.L. n. 1380/1938.

¹³ Boll. Uff. Min. corporazioni, suppl. fasc. 208, all. n. 1658.

¹⁴ Con RD 9 agosto 1943, n. 718 la denominazione del Ministero delle Corporazioni fu mutata in quella di Ministero dell'Industria, del Commercio e del Lavoro il quale, a sua volta, sotto il Governo Parri, con D.Lgt. 21 giugno 1945, n. 377, venne ripartito in due distinti Ministeri e cioè nel Ministero dell'Industria e Commercio e nel Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Con D.Lgt. 10 agosto 1945, n. 474 si è provveduto a distribuire le attribuzioni fra i due citati Ministeri.

Figura n. 2 - *Soggetti che possono proporre e realizzare corsi*



1.2. *La risposta alle emergenze della disoccupazione degli adulti nel dopoguerra: la legge "Fanfani" (1949)*

Il titolo IV della legge 29 Aprile 1949 n. 264 "*Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati*"¹⁵, predisposta dal Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, da cui prende anche il nome, Amintore Fanfani¹⁶, rappresenta un atto legislativo fondamentale nella dinamica storica della formazione professionale¹⁷.

¹⁵ In materia si veda COLETTA U., voce *Addestramento professionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1958, 542 ss.; F. PERGOLESI, voce *Addestramento professionale*, in "*Novissimo digesto italiano*", vol. II, Utet, Torino, 1974, 277 ss.

¹⁶ Amintore Fanfani (1908-1999) del gruppo parlamentare della Democrazia Cristiana. Eletto all'Assemblea Costituente, fece parte della Commissione che ha redatto il testo della nuova Costituzione repubblicana: sua è la formula: "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro". Fu ministro del Lavoro nel quarto (1947-1948) e quinto (1948-50) governo De Gasperi e successivamente occupò il ruolo di Ministro in altri Dicasteri. Cinque volte Presidente del Senato: V legislatura, VI (fino al 26.6.1973), VII, VIII (fino al 1.12.1982), IX (dal 9.7.1985 al 17.4.1987) e 6 volte presidente del Consiglio 18 gennaio 1954 - 10 febbraio 1954, 1° luglio 1958 - 15 febbraio 1959, 26 luglio 1960 - 21 giugno 1963, 1 dicembre 1982 - 4 agosto 1983, 17 aprile 1987 - 28 luglio 1987. Nel 1949, all'epoca cioè del varo della L. n. 264/97 Fanfani fa parte di quel gruppo di cattolici (Rossetti, La Pira, Moro, Lazzati) raccolti attorno alla rivista "Cronache sociali". Presenti con grande impegno nell'Assemblea Costituente, attivi come corrente dall'estate del 1946, nonostante che siano in forte minoranza all'interno della DC, esercitano un notevole influsso sul partito. Nella lettura di Baget Bozzo (BAGET BOZZO G., *Il partito cristiano al potere: la DC di De Gasperi e di Dossetti 1945-1954*, Firenze, Vallecchi, 1974.) e Galli (GALLI G., *Storia della DC*, Laterza, Bari 1978) la posizione di questo gruppo è ispirata alla "teologia eusebiana" (da Eusebio di Cesarea, arcivescovo e storico del IV secolo): attuare in modo autonomo nella società civile i valori cristiani trasmessi dalla tradizione della Chiesa cattolica. Ne deriverebbe l'obiettivo ultimo "una cristianizzazione sostanziale interiore delle strutture pubbliche" (Galli, 116). Nel particolare contesto storico dell'Italia postbellica questo impegno si traduce nella ricerca di strumenti capaci di garantire, nella ricostruzione e nel rilancio economico del Paese, uguaglianza sociale e soddisfazione di bisogni che il solo mercato non riesce a soddisfare.

¹⁷ Cfr. G.U. n. 125 del 1° giugno 1949. L'approvazione in seconda battuta alla Camera, il 9 aprile 1949, rivela il carattere bipartisan del provvedimento. Su 329 deputati presenti hanno votato a favore del testo 281 (maggioranza 165).

Una saggistica, eccessivamente frettolosa, ha creato una serie di pregiudizi su questa legge fino a snaturarne la fisionomia e la portata normativa.

Infatti la Legge n. 264, spesso, invece di essere ermeneutizzata nelle sue disposizioni e considerata nel contesto storico-sociale in cui è stata elaborata e al quale era destinata, è stata giudicata in base ad un sillogismo semplicistico per cui tutte le caratteristiche negative che vengono imputate al sistema formativo post-bellico, vengono addebitate alla legge che quel sistema aveva contribuito a regolamentare nei suoi aspetti fondamentali.

In particolare si fa carico alla Legge 264:

- l'aver dato avvio ad un servizio prevalentemente destinato ai giovani;
- l'aver introdotto un sistema gestionale indiscriminatamente pluralistico;
- l'aver caratterizzato gli interventi formativi con pesanti connotazioni assistenziali.

A nostro avviso è senz'altro falsa la prima affermazione in quanto la legge era destinata ad un'utenza adulta; è erronea la seconda, su un piano strettamente storiografico, perché se si devono muovere addebiti su questo tema, vanno attribuiti alla L. n. 456/51 che spostando l'interesse dagli adulti ai giovani, contribuisce allo sviluppo di un sistema gestionale pluralistico; ed è perlomeno discutibile la terza, perché incentivare finanziariamente la frequenza risponde, a nostro avviso, ad una logica di decondizionamento del diritto alla formazione più che a intenti puramente assistenziali (il sussidio cioè, almeno per quegli anni, è strumentale alla partecipazione ai corsi e non viceversa).

Viene infine formulata una ulteriore critica alla legge, quella di essere stata la normativa di maggiore riferimento fino alla regionalizzazione del settore. Ma questo è un capo di accusa che va rivolto a chi aveva la responsabilità e l'opportunità di cambiarla e non l'ha fatto, non a chi ha elaborato la legge. Una legge nata e predisposta in un'ottica contingente per risolvere i problemi di un determinato periodo non con una visione di lungo periodo e sistemica per definire gli assetti di un settore per decenni. Pertanto per non attribuire alla legge quello che non è imputabile alla legge occorre tenere presente l'humus storico in cui è stata elaborata.

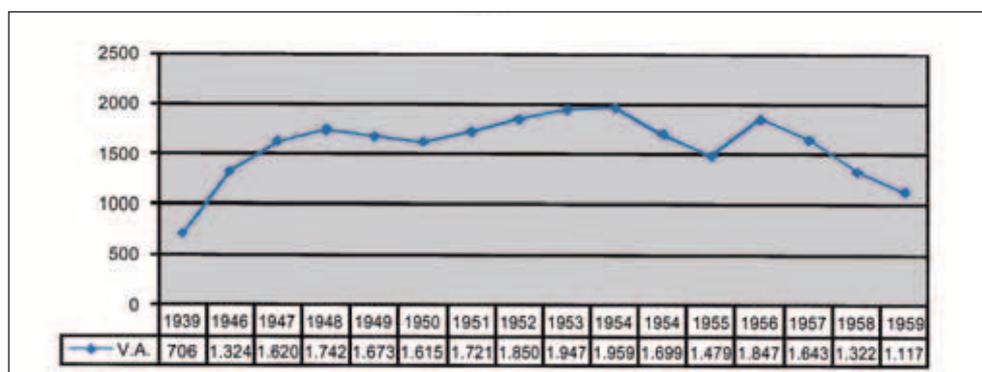
La L. n. 264 si inserisce nel clima di grande depressione economica e sociale del dopoguerra quando una massa di reduci, profughi, sinistrati viene a trovarsi priva di ogni preparazione professionale o con una professionalità obsoleta, nella urgente necessità di procurarsi una qualsiasi occupazione in Italia o all'estero¹⁸.

¹⁸ Vedi CASINI T., *Orientamenti per una riforma dell'addestramento professionale*, Bologna, Cappelli Editore, 1962, 274-275. "Nell'immediato dopoguerra l'urgenza di sovvenire a gravissime situazioni d'ordine sociale di diversa natura, tra cui in primo luogo quella della massa dei reduci dalla guerra e dai campi di prigionia o di concentramento, in un'affannosa e disperata ricerca di superare il generale angosciante stato di disoccupazione, determinato dalla pressoché totale paralisi di ogni attività produttiva nell'intero paese, fece porre ai governanti ed ai legislatori l'accento sull'aspetto del contributo che alla risoluzione di tale problema poteva dare l'organizzazione di corsi di addestramento professionale per lavoratori. Nacquero così e si svilupparono, rappresentando per un certo periodo di tempo il totale delle attività rivolte a tale scopo, in un primo momento i corsi di riqualificazione per reduci

La strategia (finalità) e la tattica (mezzi) della legge pertanto si muovono in una logica emergenziale: recuperare i disoccupati o quelli minacciati di disoccupazione prodotti dalla guerra mediante iniziative di rapida qualificazione e riqualificazione¹⁹.

Disoccupati che nel 1946, il primo anno dopo la guerra, erano quasi il doppio di quelli del 1939, anno dell'inizio della guerra, e che cresceranno quasi con regolarità fino al 1954 (cfr. Graf. 1). Un trend negativo che dal 3,8% della forza lavoro del 1939 arriva al 10% del 1954. (Graf. n. 2).

Grafico n. 1 - Disoccupazione in Italia (anni addestrativi 1939-1959) V.A.



Fonte: B.R. Mitchell *EUROPEAN Historical Statistics 1-50-1975*. The Macmillan Press Ltd, London e Basingstoke 1981. (La doppia rilevazione del 1954 deriva dal fatto che fino a quell'anno sono riportati i disoccupati iscritti nelle liste, mentre dal 1954 sono indicati i disoccupati rilevati attraverso indagini campionarie)

L'art. 45 della legge sintetizza finalità, modalità e destinatari del provvedimento.

Il Ministro per il Lavoro e la Previdenza Sociale promuove direttamente o autorizza:

ed immediatamente dopo i corsi per disoccupati, la cui finalità era quella di provvedere all'addestramento, alla qualificazione, al perfezionamento o alla rieducazione professionale dei lavoratori che, a causa dello stato di disoccupazione o in dipendenza degli eventi di guerra, avessero bisogno di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le loro capacità tecniche, adattandole alla necessità della efficienza produttiva, alle esigenze del mercato interno del lavoro e alla possibilità di emigrazione".

¹⁹ Vedi TONELLI A., *L'istruzione tecnica e professionale di stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai giorni nostri*, op. cit., p. 242 "Questa attività di "istruzione professionale", chiamata anche di "addestramento professionale" in quanto limitato a conferire solo la conoscenza esteriore dei procedimenti tecnici nuovi o più perfezionati di lavoro con corsi di rapida durata (limitati a pochi mesi), fu assunta dal predetto ministero in modo assoluto ed autonomo, distaccandosi dalle direttive di coordinamento col Ministero della Pubblica Istruzione stabilite dalle vecchie disposizioni del 1938. Tale "distacco" non rappresentò certo un progresso dal punto di vista teorico dell'unità di indirizzi nonché dell'economia della spesa e dell'organizzazione; ciò non di meno rese possibile affrontare con slancio (1945) e con la competenza di emergenza la qualificazione e riqualificazione degli ex combattenti, dei reduci e dei disadattati di guerra per i quali la scuola ufficiale non aveva possibilità di impegnarsi: basti pensare a tale proposito ai doppi turni, ante e pomeridiani, cui erano costrette le sue istituzioni".

- a) l'istituzione di corsi di *qualificazione* e di *riqualificazione* per disoccupati, per lavoratori in soprannumero nelle aziende e per emigrandi;
 - b) l'apertura di cantieri-scuola per disoccupati, per lavoratori in soprannumero nelle aziende e per emigrandi.
- Il provvedimento quindi introduce tre istituti formativi (cfr. Fig. 3).

Grafico n. 2 - Disoccupazione in Italia (anni adestrativi 1939-1959) V. % della forza lavoro

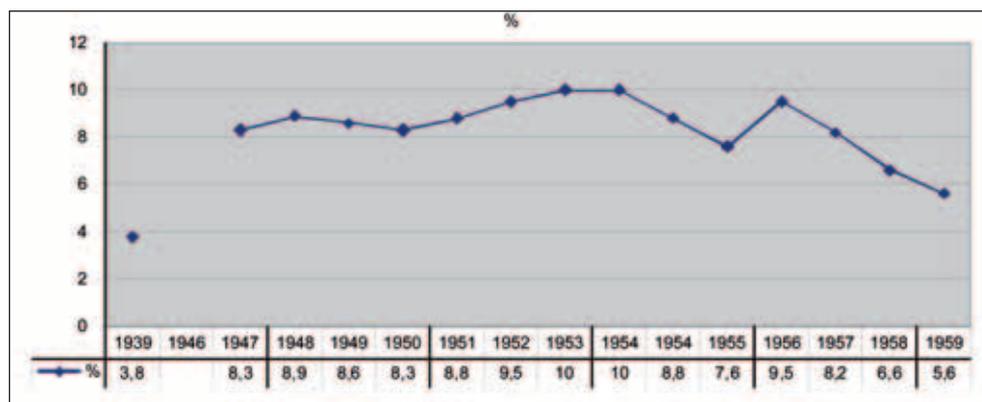
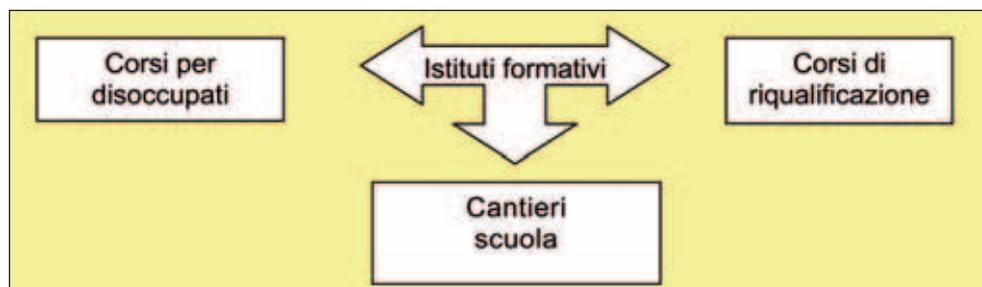


Figura n. 3 - Istituti formativi della L. 264/49



1.2.1. Corsi per disoccupati (art. 46/52)

L'art. 46 fissa le modalità e i criteri generali di questo tipo di intervento corsuale. I corsi, rivolti all'addestramento, alla qualificazione, al perfezionamento o alla rieducazione professionale dei lavoratori hanno un carattere eminentemente pratico.

Sono destinati a “*disoccupati (...) che, a causa dello stato di disoccupazione o in dipendenza degli eventi di guerra, abbiano bisogno di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le loro capacità tecniche, adattandole alla necessità dell'efficienza produttiva, alle esigenze del mercato interno del lavoro e alla possibilità di emigrazione*” (art. 46 comma 1).

I corsi sono diurni e con orario corrispondente a quello normale di lavoro; durano di regola da due a otto mesi e possono essere seguiti da corsi più progrediti di uguale durata.

La disciplina²⁰ data ai corsi dalla legge rivela una fisionomia embrionale e frammentaria, esaurendosi nelle seguenti formulazioni:

- l'istituzione dei corsi è autorizzata dal Ministero del Lavoro, su proposta formulata, tramite gli uffici del lavoro territorialmente competenti (art. 49), da enti o associazioni che, a norma del proprio statuto, perseguano scopi di formazione professionale dei lavoratori (art. 47);
- i predetti enti o associazioni, per ottenere i finanziamenti dei corsi gestiti, debbono preventivamente dimostrare di disporre di attrezzature idonee (art. 48);
- il MLPS coordina i corsi in rapporto alle esigenze regionali (art. 48) e stabilisce le modalità del loro finanziamento;
- i promotori dei corsi devono richiedere un delegato ministeriale che presenzi agli esami finali e sono obbligati a rimettere al MLPS il resoconto didattico, tecnico ed economico dei corsi stessi (art. 50);
- i lavoratori che abbiano frequentato “con regolarità e diligenza” e abbiano superato la prova finale conseguono, oltre ad un premio in denaro, un attestato che, a parità di condizioni, dà loro diritto preferenziale all'avviamento al lavoro o nell'emigrazione (art. 52).

Per il resto la legge del '49 si preoccupa di assicurare ai disoccupati ammessi ai corsi un trattamento economico per ogni giorno di frequenza (200 lire) integrativo del sussidio di disoccupazione. Chi non percepiva tale sussidio beneficiava di un ulteriore assegno di 100 lire e di 60 lire per ogni familiare a carico.

Figura n. 4 - *Soggetti gestionali della L. 264/49*



²⁰ Si vedano, tra gli altri, LEVI SANDRI L.R., *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano, Giuffrè, 1955, 5a ediz., 242 ss.; ALTARELLI A., *I corsi di addestramento e i cantieri di lavoro*, in *Archivi sociali*, Roma, 1958, 4 ss.; COLETTA U., voce *Cantiere scuola*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1959, 1089 ss.; CHIARELLI, *Addestramento e istruzione professionale e relative competenze - I cantieri scuola*, in “*Rivista giuridica della scuola*”, 1965, 714 ss.

Nonostante il suo carattere di provvedimento di emergenza, la L. n. 264 ha il pregio di individuare talune essenziali condizioni di successo delle attività addestrative, prima fra tutte quella di rendere la frequenza dei corsi da parte degli interessati non solo gratuita, ma anche remunerata.

Solo così fu possibile fare interessare ai corsi, tra l'altro circoscritti, come si è detto, entro limiti di durata assai ridotti, vaste aliquote di disoccupati che, altrimenti, per condizionamenti economici li avrebbero o totalmente disertati o insufficientemente frequentati.

Inoltre, il trattamento economico, né troppo elevato né, almeno relativamente ai tempi, troppo modesto, rappresentò un elemento che valse ad evitare due ordini di inconvenienti:

- quello di trasformare, in caso di compensi eccessivi, uno strumento che doveva essere quasi esclusivamente di assistenza tecnica in un mezzo di assistenza semplicemente economica. Con l'aggravante di indurre gli interessati a concepire l'addestramento professionale non in funzione del miglioramento delle loro capacità di lavoro, ma come integrazione del sussidio di disoccupazione;
- quello di invogliare, in caso di compensi troppo bassi, gli allievi (disoccupati e perciò alle prese con preoccupazioni economiche) ad abbandonare prematuramente i corsi, anche se personalmente convinti della loro utilità, ogni volta che si fosse offerta loro un'occasione d'impiego sia pure provvisoria e inadeguata alle loro potenziali possibilità professionali.

Altro merito della L. n. 264 fu quello di aver sancito per gli allievi "promossi" il menzionato diritto di preferenza in sede di collocamento, incentivando, in tale prospettiva, la frequenza ai corsi. Da notare che la legge non riporta mai la dizione "formazione professionale": più semplicemente si parla di "addestramento". La terminologia utilizzata, che oggi appare inevitabilmente viziata da un'angusta concezione dei valori educativi e culturali, dà il senso delle necessità e delle urgenze del periodo post-bellico, proponendo interventi con scopi utilitari, di rapida attuazione e, perciò, circoscritti al semplice conseguimento della destrezza pratica richiesta per l'esercizio dei vari mestieri. Addestramento e formazione divengono un binomio di opposti che non solo connota due approcci metodologici diversi, ma che caratterizza il sistema extrascolastico in epoche diverse tanto che potremmo segmentare la nostra storia, almeno nel suo periodo iniziale, in anni dell'addestramento (1950-1960) e anni della formazione professionale (1970).

1.2.2. Corsi di riqualificazione (art. 53/56)

Nell'ambito della produzione industriale, la legge del 1949 disciplina anche un particolare tipo di addestramento: la riqualificazione della manodopera.

La n. 264, infatti, prevede "*per le imprese industriali, non a ciclo stagionale, che occupano almeno 1.000 dipendenti e che reputano di avere una minor funzionalità per effetto di una maestranza in parte non rispondente alle esigenze aziendali o per il mancato adeguamento del carico di manodopera alle proprie possibi-*

lità funzionali ed economiche” (art. 53, comma 1), la possibilità di aprire corsi di riqualificazione per maestranze di età non superiore ai 45 anni, qualora almeno i 2/3 dei lavoratori interessati desiderino frequentarli.

Analogamente più imprese industriali, con meno di 1.000 dipendenti ciascuna, possono chiedere di aprire corsi interaziendali, purché i 2/3 dei lavoratori desiderino frequentarli (art. 53). Scopo di questi corsi era quello di evitare il licenziamento delle maestranze tentando di adeguarne le capacità professionali alle mutate esigenze produttive.

Il processo di autorizzazione dei corsi seguiva questo percorso: le imprese rivolgevano “*domanda documentata*” al Ministero del Lavoro mediante gli Ispettorati del lavoro, che esprimevano un parere “*sulla opportunità del corso e sulla razionalità della sua organizzazione*”. Il Ministero concedeva l’autorizzazione “d’intesa con il Ministro per il Tesoro e per l’Industria”.

I corsi, la responsabilità gestionale dei quali ricadeva sulle imprese stesse che li attuavano, duravano da tre ad otto mesi; gli allievi che conseguivano la qualificazione erano assorbiti dalle aziende “*nei limiti delle loro possibilità*” (art. 55). Mentre alle aziende promotrici rimanevano gli oneri delle spese per l’istituzione, l’attrezzatura e il funzionamento dei corsi, gli operai interessati beneficiavano oltre all’integrazione salariale, a carico della Cassa Integrazione Guadagni²¹, di un assegno giornaliero, a carico del Fondo per l’Addestramento Professionale dei Lavoratori FALP (art. 56).

1.2.3. I Cantieri-scuola (artt. 59/61)

L’istituto dei Cantieri-scuola costituisce un’iniziativa di tipo marginale, rispetto alle normali attività addestrative e a carattere non continuativo.

Nato con lo scopo di soddisfare alcune necessità contingenti, cioè come istituto di immediata assistenza ai disoccupati, che durante i corsi percepiscono un qualche salario²², viene recuperato anche per esigenze straordinarie (alluvioni, epidemie, terremoti)²³.

²¹ La cassa integrazione guadagni (CIG) consiste in una prestazione economica, erogata dall’Inps, in favore dei lavoratori che a causa di crisi aziendale rischiano di perdere il lavoro o lavorano a orario ridotto. L’istituto è stato introdotto nell’ordinamento per la prima volta con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 12 agosto 1947, n. 869, che conteneva disposizioni sulle integrazioni salariali, poi ratificato con modificazioni dalla legge 21 maggio 1951, n. 498. Infine, la legge n. 223 del 1991 ha modificato alcuni parametri restringendo i tempi di concessione della CIG, al fine di reprimere eventuali abusi. La *ratio legis* è quella di venire incontro alle aziende che si trovino in momentanea difficoltà, sgravandole in parte dei costi della manodopera temporaneamente non utilizzata.

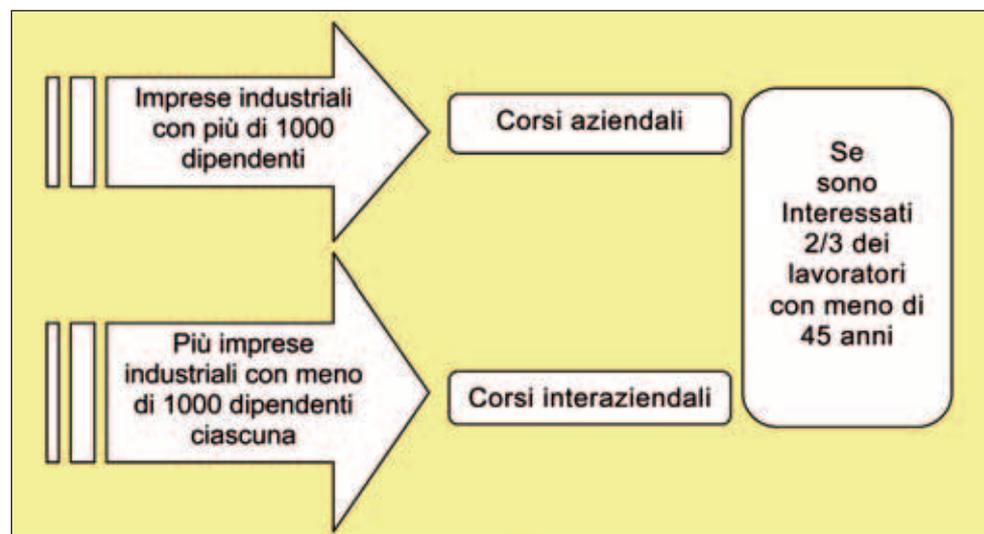
²² I lavoratori hanno diritto, oltre al sussidio di disoccupazione, a lire 300 giornalieri. Qualora non abbiano diritto a tale sussidio, percepiranno, oltre le lire 300, una indennità pari a lire 200 se celibi, a lire 300 se coniugati, nonché, per ogni tre mesi di servizio assiduo ed operoso, un ulteriore premio di lire 3000 corrisposta a giudizio insindacabile del direttore del cantiere.

²³ Sulla natura assistenziale del rapporto giuridico che sorge dall’avviamento ai cantieri scuola, si vedano, MENGONI L., *La tutela dei lavoratori contro la disoccupazione nel diritto italiano*, cit., 453, COLETTA U., voce *Cantiere scuola*, cit., 1090, Più in generale, sul carattere puramente assistenziale

Di conseguenza, il numero di iniziative e di utenti interessati è estremamente variabile e discontinuo.

I cantieri-scuola si dividono in due categorie, i cantieri di lavoro finalizzati alla costruzione di opere pubbliche e i cantieri di rimboschimento²⁴; questi ultimi assorbono, prevalentemente, lavoratori disoccupati del settore primario e la loro durata si aggira intorno alle 70 giornate annue di lavoro per allievo.

Figura n. 5 - Corsi di riqualificazione



1.2.4. Il FAPL - Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (art. 62-64)

Per la copertura finanziaria dell'attività descritta la Legge n.264 prevede il già menzionato "Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori - FAPL".

della formazione professionale come è stata inquadrata nella l. n. 264/1949, si veda MONTUSCHI L., Artt. 33-34, in GHEZZI G. - MANCINI G.F. - MONTUSCHI L. - ROMAGNOLI U., *Statuto dei diritti dei lavoratori, Commentario del Codice Civile* a cura di A. Scialoja e G. Branca, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1972, 465 ss., qui 525 ss. Sulla natura retributiva dell'assegno corrisposto ai lavoratori dei cantieri-scuola si veda, tuttavia, BARETTONI ARLERI A., *Cantieri scuola e rapporti assistenziali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1964, 711.

²⁴ Il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per l'agricoltura e le foreste e con quello per i lavori pubblici, a seconda della materia, promuove direttamente o autorizza, in zone ove la disoccupazione sia particolarmente accentuata, l'apertura di cantieri-scuola per disoccupati, per l'attività forestale e vivaistica, di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere di pubblica utilità. Spetta agli uffici periferici del Ministero dell'agricoltura o dei lavori pubblici il compito dell'approvazione dei progetti, dell'assistenza tecnica, della sorveglianza tecnica e del collaudo delle opere eseguite nei cantieri. I detti Ministeri ed uffici periferici, a richiesta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, forniranno altresì l'assistenza tecnica ai detti cantieri. È compito del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale stabilire le modalità organizzative dei cantieri-scuola.

Il Fondo è alimentato economicamente, oltre che da alcune entrate del tutto marginali ed eventuali²⁵, da:

- un contributo a carico dello Stato, la cui misura è stabilita annualmente con la legge che approva il bilancio di previsione del MLPS (per il 1948-49 era di 10 miliardi di lire);
- un contributo straordinario a carico dell'INPS, ricavato dai fondi per la gestione assicurativa contro la disoccupazione involontaria; l'entità di tale contributo viene stabilita anno per anno con decreto del MPLS, di concerto con il Ministero del Tesoro;
- contribuzioni ed erogazioni effettuate da privati, enti e associazioni o da organismi o da amministrazioni di qualsiasi natura;
- recuperi sui finanziamenti erogati ed altre eventuali entrate.

1.2.5. Modifiche alle norme finanziarie

Nell'anno successivo all'emanazione della legge sono state apportate modifiche al FAPL dal D.P.R. 5 gennaio 1950 n. 17²⁶ *Norme per l'amministrazione del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori* e dalla legge 24 aprile 1950, n. 259 *Finanziamento dei corsi di addestramento professionale e cantieri-scuola per gli operai disoccupati*²⁷.

Con il D.P.R. il Fondo viene a costituire una gestione speciale autonoma sotto l'amministrazione del Ministero del Lavoro, alimentata da contributi di varia provenienza con bilancio da approvarsi annualmente da parte del Ministro. Vengono inoltre dettagliate le spese poste a carico del FAPL (art. 3), che sono, prevalentemente quelle relative agli istituti formativi previsti dalla Legge n. 264/49.

La Legge 24 aprile 1950 n. 259, invece, pone esplicitamente a carico dello Stato la spesa che occorre per la gestione dei corsi di addestramento professionale e dei cantieri-scuola per disoccupati, annualmente fissata con legge di bilancio.

Naturalmente quanto previsto dalla Legge n. 259 non può essere semplicisticamente considerato solo come una norma di carattere tecnico amministrativo, ma più correttamente come una norma tecnico amministrativa con una forte valenza istituzionale.

La fissazione delle spese mediante bilancio dello stato, infatti, rappresenta un fenomeno di stabilizzazione e consolidamento degli istituti formativi promossi con la Legge 264/49.

Un altro tassello importante nella costruzione di un sistema finanziario per l'addestramento professionale è rappresentato dall'art. 53 del D.P.R. 30 maggio

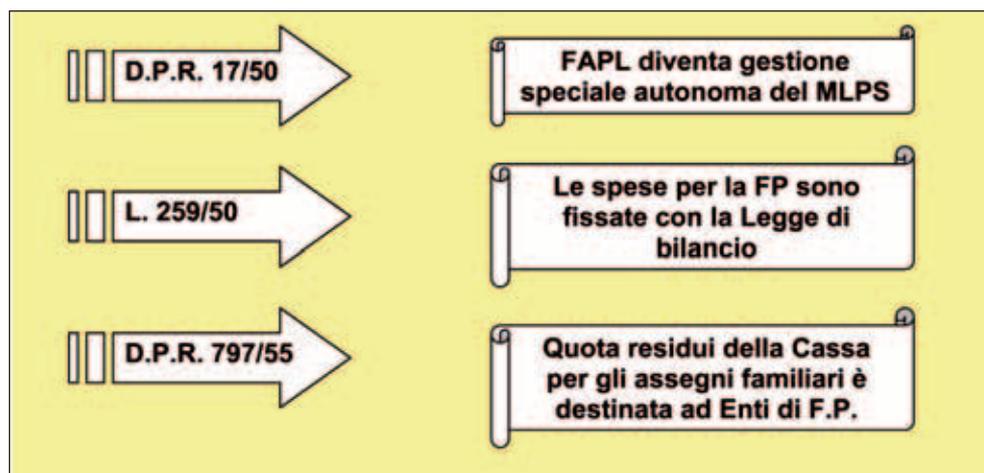
²⁵ Contribuzioni ed erogazioni di privati, enti, associazioni e amministrazioni di qualsiasi natura e da recuperi su finanziamenti ai corsi.

²⁶ Pubblicato in G.U. n. 37 del 14 febbraio 1950

²⁷ Pubblicato in G.U. n. 122 del 29 maggio 1950.

1955, n. 797 “*Testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari*”²⁸. Questo articolo prevede che una quota parte delle disponibilità residue della Cassa Unica per gli assegni familiari ai lavoratori venga annualmente destinata con Decreto del Ministro del Lavoro, all’I.N.A.P.L.I ed E.N.A.L.C. e “*ad enti, istituzioni ed iniziative aventi per scopo la formazione e l’addestramento professionale dei lavoratori di ciascuna categoria*”.

Prospetto n. 1 - *Evoluzione delle norme finanziarie negli anni '50*



1.3. *La risposta all'emergenza della disoccupazione giovanile negli anni '50: la legge 456 (1951)*

1.3.1. *Le strategie formative per fronteggiare la disoccupazione giovanile*

La Legge n. 264/49, abbiamo visto, aveva un target adulto, di disoccupati o minacciati di disoccupazione. Ma preoccupante era anche la situazione sul versante dei giovani. Dai dati contenuti nel rapporto finale della Commissione Parlamentare d'inchiesta della Camera dei Deputati sulla disoccupazione²⁹, presieduta dall'On.le Roberto Tremelloni del Partito socialdemocratico³⁰ si può notare che la disoccupazione giovanile presenta andamenti drammatici, come mostra il Graf. n. 3 che

²⁸ Pubblicato in G.U. n.206 del 7 settembre 1955 (Supplemento).

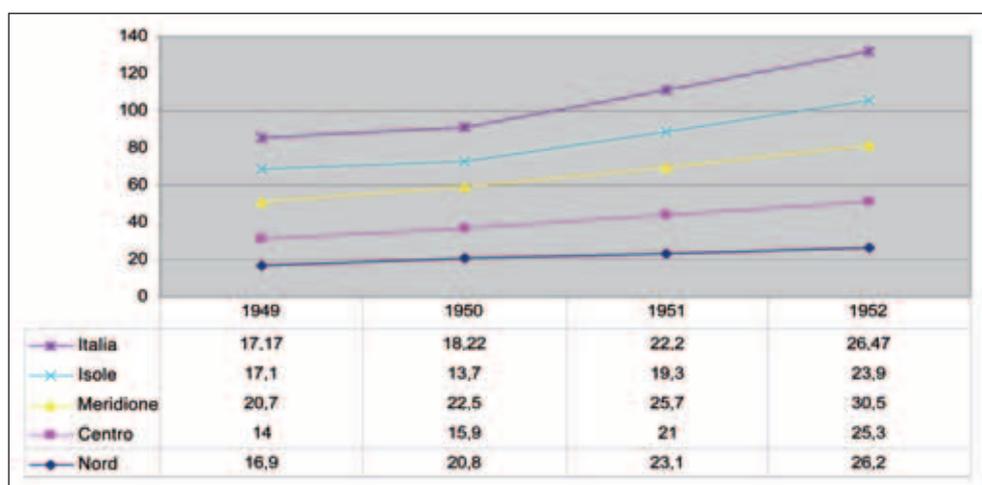
²⁹ I lavori della Commissione durarono dal giugno 1952 al giugno 1953 e produssero un rapporto (18 volumi) definito da Einaudi come “una delle cose migliori” compiute dal Parlamento italiano nella prima legislatura.

³⁰ Nel 1951 il PSDI non era entrato nel nuovo gabinetto De Gasperi per segnare la propria distanza dalle scelte giudicate troppo conservatrici della DC. Considerata la difficoltà di influire sulle scelte di governo i socialdemocratici di Giuseppe Saragat si indirizzarono verso la via parlamentare per favorire riforme socioeconomiche ritenute più coraggiose. Accanto alla inchiesta sulla disoccupazione fu realizzata anche un'inchiesta sulla miseria da parte di una Commissione parlamentare presieduta anch'essa da un social democratico: l'on. Vigorelli.

prende in considerazione le iscrizioni al collocamento nella fascia di età 14-20 anni. Nel quadriennio considerato (1949-1952) si nota un trend generalizzato di crescita degli iscritti, cioè di giovani disoccupati: un trend negativo che galoppa a ritmi impressionanti. Su base nazionale quasi 4 punti nel 1950 rispetto all'anno precedente, 2,3 la differenza tra 1951 e 1950, e 3,1 nel 1952 sul 1951.

Non c'è una sola circoscrizione che nel periodo in esame mostri inversioni, anche leggere, di tendenza. Nel Nord addirittura, tra il primo e l'ultimo anno, si registra un aumento del 9%, al Centro dell'11,3%, nel Meridione del 9,8% e nell'Italia insulare del 6,8%. Tutte le Circoscrizioni comunque fanno registrare valori sopra il 20%.

Grafico n. 3 - *Giovani iscritti al collocamento (valori %; 100 = totale iscritti, rilevazione gennaio ogni anno)*



Fonte: Ministero del Lavoro

Il Meridione oltre il 30%³¹. Oltre questi dati vanno considerati anche quelli del lavoro nero e del lavoro precoce, cioè prima del quattordicesimo anno. Disoccupati, occupati in nero e/o in età precoce e, in larga misura, sprovvisti non solo di educazione e cultura tecnologica, ma addirittura con una formazione di base molto precaria (la scuola dell'obbligo terminava con il quinquennio delle elementari). La necessità di qualificare questo universo giovanile rappresenta l'urgenza del momento: tale qualificazione, per ruoli e livelli gerarchico-professionali bassi o medio-bassi e di carattere prevalentemente mansionistico, viene affidata a due canali (cfr. Fig. 6).

³¹ SPESSE R., *L'utilizzazione delle forze minorili in Italia* in Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione - La disoccupazione in Italia. Studi speciali Atti della Camera V. IV Tomo V, Roma, 1953, 180.

Figura n. 6 - Percorsi di qualificazione di giovani



Il primo canale è rappresentato dalla formazione prelaborativa, realizzata all'interno del sistema scolastico mediante gli Istituti professionali di Stato e all'esterno della scuola con i fondi e le strutture dell'addestramento professionale.

Il secondo canale è rappresentato dall'istituto dell'Apprendistato, realizzato all'interno dell'attività lavorativa.

In ordine cronologico il primo canale attivato è stato quello della Pubblica Istruzione. Prendendo spunto da un'esperienza compiuta a Milano nell'anno scolastico 1949-50 dal preside ing. Francesco Micheli, che aveva promosso il primo Istituto professionale d'Italia, il Ministero della Pubblica Istruzione, utilizzando alcuni spiragli della legge 15 giugno 1931 n. 889 sul riordinamento dell'istruzione tecnica, e del R.D.L. 21 settembre 1939, n. 2038, convertito nella Legge 2 giugno 1939, n. 739, creò amministrativamente nel 1950 un originale tipo di scuola che prese il nome di Istituto professionale³². Esso aveva lo scopo di preparare personale

³² L'ing. Francesco Micheli era preside della Scuola Tecnica Industriale Cesare Correnti di Milano e direttore del Consorzio provinciale per l'istruzione tecnica. Esso fu approvato dal Ministero nei seguenti termini, come risulta dalla premessa alla "Relazione finale anno scolastico 1949/50" dell'Istituto Scuola Tecnica C. Correnti: "Il Ministero della pubblica istruzione con lettera 6/10/1949, n. 365, diretta al Provveditorato agli studi di Milano, comunicava che con provvedimento in corso veniva istituito a Milano un Istituto professionale di Stato con finalità ed ordinamento speciali, ai sensi dell'art 9 ultimo comma del R.D.L. 21/9/1938, n. 2038, e con il compito di preparare i giovani, che abbiano compiuto il 14° anno di età, all'esercizio di un mestiere o di una professione di carattere esecutivo in relazione alle speciali esigenze economiche e tecniche della città di Milano e che a tal fine veniva trasformata in Istituto professionale la Scuola tecnica industriale per meccanici "Cesare Correnti" di Milano". Le idee di fondo, le finalità e la struttura sono espone nella relazione finale del primo anno di attività, e vale riportarne la parte più originale: "In conformità alle istruzioni impartite dal Ministero e di seguito all'attento esame delle necessità dell'economia locale, si sono seguiti i seguenti criteri fondamentali nella organizzazione della nuova istituzione: 1) considerare l'istituto professionale come complesso scolastico che raccoglie in sé tante scuole, sì che la sua vera unità didattica deve considerarsi la scuola professionale che in esso si realizza per ogni famiglia di

idoneo all'esercizio delle attività di ordine esecutivo nei settori dell'industria, del commercio, dell'agricoltura, dell'artigianato, del turismo, della navigazione, delle attività alberghiere, dei lavori femminili. Di durata variabile da 2 a 5 anni, si dividevano in sezioni e scuole o corsi.

Presso gli istituti potevano essere istituiti: scuole di patente per qualificati o specializzati, corsi di specializzazione per qualificati che aspiravano a diventare specializzati, corsi di perfezionamento per qualificati e specializzati, corsi di integrazione professionale per gruppi di mestiere e attività affini, corsi preparatori; le sezioni potevano essere diurne o serali. Agli istituti professionali potevano accedere, senza esami di ammissione, i licenziati dalla scuola media e i licenziati dalla scuola di avviamento professionale di qualsiasi tipo e, mediante esame di ammissione, coloro che, sforniti di tali licenze, avessero compiuto il 14° anno di età.

Al termine dei corsi o delle scuole gli alunni conseguivano il diploma di qualifica o l'attestato o la patente. Gli istituti professionali erano dotati di personalità giuridica e di autonomia amministrativa ed erano sottoposti alla vigilanza del Ministero della P.I. Il governo amministrativo dell'istituto era affidato ad un consiglio d'amministrazione.

mestieri. Si è dato a questa unità didattica la denominazione di "sezione"; 2) intendere per famiglia di mestieri quei mestieri che si svolgono in uno stesso ambiente di lavoro o che adoperano strumenti o attrezzi identici che appartengono ad un unico spirito professionale. La misura pratica che è stata adottata per la determinazione della sezione, e quindi dei mestieri appartenenti ad una stessa famiglia, è stata ricercata nella unicità del nucleo fondamentale di attrezzature per i diversi mestieri e nella possibilità di unità di direzione tecnica specifica e nella unicità del complesso di docenti e di istruttori; 3) studiare programmi ed organizzazione tecnico-didattica in modo che, per ogni mestiere, la preparazione necessaria sia rispondente ad una qualifica che corrisponda ad una interpretazione media della professione prescelta; fare in modo cioè che l'obiettivo finale si possa riassumere nella qualificazione intesa come il riconoscimento della maturità del giovane all'esercizio di una determinata professione individuata nel suo senso medio; 4) indirizzare, almeno all'inizio, l'azione scolastica verso l'attività artigiana ove la professione meglio si delinea e la personalità di un tipo di lavoratore meglio si consolida. L'artigiano infatti è padrone del suo mestiere secondo la formula più completa, sì che la preparazione per esso necessaria deve considerarsi come quella rispondente per una qualifica di base da servire e per l'aspetto artigiano e per quello industriale; infatti una preparazione che abbia presente particolarmente lo sviluppo artigianale accoglie in sé tutti i più concreti aspetti di una reale attività in una organizzazione industriale; 5) tenere presente che i migliori risultati in materia di formazione professionale si sono ottenuti all'estero applicando due sistemi nettamente distinti: formazione totale, cioè preparazione morale, spirituale e professionale dei giovani nella scuola ad orario completo diurno (38-42 ore settimanali) e addestramento pratico degli apprendisti nell'azienda, a complemento della preparazione tecnico-professionale, mediante un complesso di insegnamenti teorici e di insegnamenti pratici a orario ridotto, relativi al mestiere, da impartire presso corsi complementari ad orario ridotto diurno e serale (12-18 ore settimanali); 6) tenendo presente le esigenze della economia locale, scegliere quei mestieri che comportano una preparazione generale e professionale per la quale la durata dei corsi non sia inferiore a due anni, tenendo altresì presente la possibilità d'impiego delle attrezzature esistenti; 7) ammettere alla I classe dei corsi di ogni sezione ad orario completo diurno, previo esame medico-attitudinale: i licenziati di scuola secondaria di avviamento e di scuola media; con esame di ammissione e medico-attitudinale, i giovani di 14 anni compiuti; 8) ammettere alla I classe dei corsi complementari serali i giovani apprendisti che svolgono nelle ore diurne presso aziende attività lavorative, in mestieri corrispondenti a quelli delle sezioni dell'Istituto, pur mantenendo invariati gli altri requisiti per la iscrizione". Cit. in HAZON F., *Storia della formazione professionale in Lombardia* Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, Milano 1994.

Alle opere di mantenimento si provvedeva con un contributo annuo del Ministero della Pubblica Istruzione, con gli eventuali contributi locali delle organizzazioni professionali di categoria, con lasciti e donazioni da parte di enti e di privati, con i contributi degli alunni.

Nel corso degli anni gli istituti professionali si moltiplicheranno, creando una rete di scuole e un complesso di corsi che spazieranno su più di duecento qualifiche. Sarebbe interessante esaminare in chiave critica quante di queste qualifiche corrispondessero all'evoluzione del mercato del lavoro e quante invece, magari sotto denominazioni più allettanti, riproponessero vecchie figure e contenuti. Accanto al "fonico cine-TV" o allo "strumentista apparecchiatore elettronico" si avevano il "birraio maltatore" e il "marmista ornatista", il "liutaio" e il "tracciatore navale", attraversando tutti i settori con le più disparate professionalità.

Nonostante ripetuti tentativi, non si riuscirà a dare agli I.P.S. una disciplina legislativa.

Si è sempre ricorsi all'interpretazione estensiva di norme che alludevano ad altro ed alle circolari ministeriali³³.

1.3.2. Il dibattito parlamentare per l'approvazione della L. n. 456/51

Se per le vicende sopra ricordate l'inizio dell'Istruzione Professionale statale è datato 1951, il secondo canale, l'addestramento professionale per giovani, nasce l'anno successivo ad opera della Legge n. 456/51 "Modificazione alla legge 29 aprile 1949, n. 264, recante provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati".

La iniziale proposta di legge, d'iniziativa del sen. Cristoforo Pezzini (DC), è approvata dalla X Commissione permanente del Senato, viene frettolosamente presentata in Commissione Lavoro della Camera dal relatore Carlo Repposi (DC) con queste parole:

"Onorevoli colleghi, questa proposta di legge, praticamente, estende il beneficio delle sovvenzioni ad alcuni enti che dedicano la loro opera all'addestramento professionale. Aggiungo che si tratta di sovvenzioni appena sufficienti alla vita di questi istituti, non essendovi in questo caso indennità di frequenza come nei corsi di riqualificazione o nei cantieri scuola. Propongo pertanto che la Commissione approvi questa proposta di legge"³⁴.

³³ In tutti gli istituti professionali esistenti, creati a partire dal 1950, si è fatto pertanto ricorso ai provvedimenti menzionati: la legge 15 giugno 1931 n. 889 sul riordinamento dell'istruzione tecnica e il R.d.l. 21 settembre 1938 n. 2038, convertito nella legge 2 giugno 1939 n. 739, in quanto quest'ultima legge prevede in particolare la creazione di scuole aventi finalità ed ordinamenti speciali. Tale norma manteneva, però, almeno formalmente, l'istituto professionale nell'ambito dell'istruzione media tecnica; pertanto il ricorso, per istituire istituti professionali, avrebbe potuto anche ritenersi improprio. Il Cnel, comunque, ha riconosciuto "in pieno il bisogno di accordare agli istituti professionali una disciplina giuridica, sulla base di norme che li concernono direttamente, senza che più si avverta il bisogno di invocare disposizioni di altri ordinamenti, molto imperfettamente applicabili all'istruzione professionale". (Cfr. Parere del Cnel sullo "Schema di disegno di legge sull'ordinamento dell'istruzione professionale" Roma 1961).

³⁴ Cfr. Seduta del 13 aprile 1951 della XI Commissione Lavoro, Emigrazione, 524.

Da notare che il termine “addestramento” nell’intervento del relatore viene riferito esclusivamente alla formazione professionale dei giovani in contrapposizione a quella destinata ad utenze adulte previste dalla Legge n. 264/49, (corsi di qualificazione, per disoccupati e corsi di riqualificazione, per occupati) mentre nel testo della legge di modifica il termine comprende tutte le possibili tipologie formativo-professionali.

Gli interventi venivano “sovvenzionati” con i residui attivi della gestione assegni familiari, gestione che nel dopoguerra non consentiva o consentiva in misura molto ridotta la realizzazione di tali attività.

A sostegno del relatore interviene il compagno di partito l’on. Armando Sabatini, che prima riafferma la finalità della proposta “*Questa proposta di legge tende a sovvenire enti ed associazioni che prendono localmente l’iniziativa di istituire corsi di addestramento professionali*”, poi per rafforzare la tesi dell’opportunità dell’iniziativa adduce esempi:

“A Torino esiste una scuola di arte e mestieri che veniva sovvenzionata dall’E.N.A.P.I.³⁵, ente che trovava la fonte di finanziamento nei residui degli assegni familiari. Al giorno d’oggi questi assegni non costituiscono più una fonte sicura; tanto che quest’anno non sono ancora stati finanziati i corsi pure regolarmente iniziati”.

L’On.le Sabatini è convinto, però, che si tratti di una soluzione provvisoria (“almeno per l’esercizio in corso”) “in attesa di risolvere il problema in maniera più radicale in sede di approvazione della legge sull’apprendistato”.

Ribatte, però, Carlo Venegoni (PCI), dichiarando la sua contrarietà per questa soluzione che non ritiene “la più giusta e la più logica”, perché:

“(…) la legge n. 264 fu da noi approvata con uno scopo preciso, quello di alleviare in qualche modo la disoccupazione tanto diffusa nel nostro paese. Riconoscemmo, allora, che si trattava di uno stanziamento insufficiente a quello scopo. È giusto oggi tagliare un pezzo di quella torta che già ritenemmo troppo piccola?”

E Venegoni, propone una soluzione di più vasto respiro:

“Io penso che al problema si debba far fronte con un altro disegno di legge, da presentarsi al più presto, che stanzi apposti fondi. Tanto meglio se ciò avverrà nel quadro di tutta la regolamentazione dell’importante materia dell’apprendistato”.

Risponde al parlamentare dell’opposizione il Presidente della Commissione on. Giuseppe Rapelli³⁶ riconoscendo al collega la bontà delle sue osservazioni. In-

³⁵ Ente nazionale per l’artigianato e le piccole industrie (ENAPI): istituito nel 1925 e soppresso con legge 21 ottobre 1978, n. 641.

³⁶ Giuseppe Rapelli (1905-1977), militante dell’Azione cattolica, si impegna giovanissimo nel movimento sindacale cristiano della CIL. Nel 1926 fa parte, con Grandi e Gronchi, del triumvirato che regge nell’ultimo periodo di vita la CIL. Eletto alla Costituente il 2 giugno 1946, Rapelli fa parte della Commissione dei settantacinque, incaricata di preparare il progetto costituzionale. Nell’autunno dello stesso anno subentra ad Achille Grandi come Segretario Generale della CGIL per la corrente cristiana, posizione in cui rimarrà fino ad aprile 1947. La sua idea di partito con una forte connotazione cristiano-sociale, favorevole al decentramento regionale e neutrale rispetto al Patto Atlantico, lo portò

fatti "...la Legge n. 264/49 non prevede che una parte dei fondi per essa stanziati vengano usati per l'addestramento professionale vero e proprio" ed è vero, inoltre, "che il problema sarà risolto in maniera più radicale e razionale in sede di approvazione della legge sull'addestramento professionale" (in effetti il parlamentare si riferisce al disegno di legge, approntato dal Ministero del Lavoro, sull'apprendistato). "ma intanto occorre provvedere alla situazione contingente e non si è trovato modo migliore per fare ciò all'infuori di questa proposta di legge". L'approvazione della legge sull'apprendistato, infatti, prevede tempi lunghi senz'altro incompatibili con l'urgenza della situazione. Così grave, prosegue Rapelli che anche l'ente di cui era presidente, l'ENALC, sarà costretto a licenziare.

Il Sen. Leopoldo Rubinacci, presente in aula in qualità di Sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale, rassicura la Commissione che la eventuale sovvenzione agli enti che realizzano attività di addestramento per i giovani non rappresenterebbe "un depauperamento del fondo per la disoccupazione" e quindi non penalizzerebbe gli interventi previsti dalla Legge n. 264/49 per i cantieri scuola e per i corsi per disoccupati. Le disponibilità previste dal FAPL (28 miliardi) erano, infatti, sufficienti per coprire i fabbisogni finanziari delle sovvenzioni e dei corsi. Rubinacci rivela anche che ad alcuni di questi enti erano stati affidati corsi di qualificazione che hanno coinvolto dei giovani, mentre la legge li riservava ai disoccupati. Tale soluzione però aveva determinato "una situazione molto difficile per questi enti, in quanto essi si sono dovuti adeguare per finalità diverse, a delle strette legislative che erano previste per altri tipi di corsi".

Il successivo intervento dell'on. Bruno Fascina sintetizza le urgenze che sottostanno alla proposta e la percorribilità della proposta:

"Ormai i termini sono così angusti da render evidente che, non approvando questa legge, si approva la soppressione degli enti. Ognuno di noi ha nella propria provincia enti che attendono il finanziamento. Col fondo così com'è attualmente, concediamo, pur facendo dei lavori utilissimi in alcune zone, dei sussidi di disoccupazione; ma trascuriamo completamente la preparazione dei giovani che devono essere avviati al lavoro con una preparazione professionale. Siamo giunti quasi alla fine dell'esercizio finanziario, e i cantieri scuola, i cantieri di rimboschimento, già approvati, indubbiamente completano il programma del corrente esercizio. Se vi sono fondi disponibili, questi fondi (come è stato precisato dal sottosegretario e dal Presidente) esistono, mi pare che sia opportuno impedire che questi enti cessino la loro esistenza. Quindi, proprio per questa ragione, contingente, pur condividendo le preoccupazioni che sono state avanzate (e impegnando la Commissione a risolvere il problema definitivamente), mi pare che sia doveroso da parte della Commissione approvare questa proposta di legge".

in contrasto anche con Alcide De Gasperi. Alla rottura dell'unità sindacale nell'estate 1948 assume una posizione contraria all'immediata creazione di un'organizzazione sindacale anticomunista concorrente della CGIL e, nel 1949 e poi ancora nel 1950, tenta di dar vita a una Costituente sindacale. Nell'autunno 1950 abbandona la CISL e inizia una battaglia aperta per un sindacalismo cristiano e per l'emanazione di una legge sindacale in applicazione degli articoli 39 e 40 della Costituzione.

1.3.3. Gli effetti della L. n. 456/51: la “svolta giovanilistica” del sistema

E la Commissione approva con 23 voti favorevoli, 8 contrari e 1 astenuto la proposta Pezzini che:

- cambia la denominazione del titolo IV della Legge n. 264/49: Non più “Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati” ma “Addestramento professionale”;
- sostituisce all’art. 45 la frase “promuove direttamente o autorizza l’istituzione di corsi di qualificazione e riqualificazione per disoccupati, per lavoratori in soprannumero nelle aziende e per emigrandi” con “promuove direttamente o autorizza l’istituzione di corsi di addestramento”, dove l’addestramento è il tutto di cui i corsi di qualificazione o riqualificazione sono una parte³⁷;
- inserisce nell’elenco delle attività finanziate dal FAPL dell’art. 62 anche “l’erogazione di contributi a favore di enti ed istituti aventi per scopo l’addestramento professionale dei lavoratori.

Abbiamo indugiato nella ricostruzione della seduta della XI Commissione della Camera perché il testo approvato, che diventa la L. n. 456 del 4 maggio 1951, destinando anche ai giovani i finanziamenti previsti dalla L. n. 264/49 riservati agli adulti, ha una importanza eccezionale nelle vicende storiche che stiamo riordinando, perché rappresenta un punto di partenza per eventi ed assetti successivi. A Pezzini, Repossi, Rubinacci interessava varare una legge che impedisse il collasso delle attività formative destinate ai giovani, ma la funzione della legge è andata oltre i compiti contingenti che i legislatori le avevano assegnato.

La L. 456/51, infatti, getta le basi di un sistema di “prima formazione” che progressivamente si consoliderà fino a diventare, per almeno tre decenni, la tipologia di formazione professionale prevalente³⁸ tra quelle finanziate con le risorse

³⁷ Importante il chiarimento in proposito avvenuto in Commissione; chiarimento richiesto dall’on. Giovanni Roberti (Gruppo misto) e offerto dal sottosegretario Rubinacci. ROBERTI, Desidero un chiarimento. La proposta di legge, all’articolo 2, prevede la modifica dell’articolo 45 della legge n. 264, in questo senso: invece di dire: “promuove autorizza corsi di qualificazione e di riqualificazione per i disoccupati”, si dovrebbe dire: “corsi di addestramento professionale”. Io non so la portata di questa modifica ai fini della possibilità di istituire corsi di qualificazione per i disoccupati. Non vorrei che la nuova dizione, eliminando la voce “corsi di qualificazione e di riqualificazione” sostituendola con “corsi di addestramento professionale”, impedisse domani al Ministero di aprire corsi di qualificazione e di riqualificazione per i disoccupati. RUBINACCI, Posso rassicurare l’onorevole Roberti. La legge parlava di corsi di qualificazione e di riqualificazione per disoccupati, che sono soltanto un aspetto dell’addestramento professionale. Sostituendovi l’espressione “addestramento professionale”, si continua a comprendere i corsi, di qualificazione e di riqualificazione, e, nello stesso tempo, si permette di fare dei corsi per apprendisti, per emigranti, ecc. D’altra parte l’onorevole Roberti deve tener conto che noi ci limitiamo a modificare l’articolo 45 della legge, mentre tutti gli altri articoli che riguardano la organizzazione dei corsi per disoccupati restano in vigore. Cfr. Seduta del 13 aprile 1951 della XI Commissione Lavoro, Emigrazione, 526.

³⁸ Negli anni successivi, infatti, non mancheranno iniziative di formazione per favorire l’occupazione giovanile con gli strumenti della contrattualistica a causa mista (oltre l’apprendistato sopra considerato verso la fine degli anni ’70 saranno attivati i contratti di formazione-lavoro) e per sostenere

proprie dell'addestramento-formazione professionale (prima messe a disposizione dalla L. 264/49 poi dalla L. 845/78).

Un sistema che presto entrerà in rotta di collisione con il sistema degli Istituti Professionali di Stato. E non poteva essere diversamente se si considera che tendenzialmente si rivolgono alla stessa utenza ed offrono un servizio simile.

2. Il funzionamento del sistema (1951-1960)

Abbiamo già accennato come sulla fragile intelaiatura legislativa di fine anni '40 e inizio anni '50, la normativa di secondo livello, rappresentata dalle circolari ministeriali, abbia anno dopo anno, per sedimentazioni successive, costruito, rettificato, ampliato, corretto un insieme di iniziative formative fino a farle diventare quello che a buon diritto può essere chiamato un sistema, il sistema di addestramento professionale. Sistema prodotto, come si può ben capire, non da una visione strategica e di media lunga gittata, ma dalla necessità di rimuovere ostacoli e difficoltà contingenti legate alla gestione operativa quotidiana.

Sulla scorta di tali circolari³⁹ cerchiamo di ricostruire gli aspetti organizzativo-funzionali del sistema.

l'occupazione critica con interventi a supporto dei processi di riconversione-ristrutturazione mobilità. Questi interventi però verranno realizzati con risorse legate a specifiche leggi o al cofinanziamento CEE sul FSE e non con i fondi della 264/49 e 845/78.

³⁹ Circolare n. 1, 6 giugno 1949, *Istituzione e funzionamento di corsi per l'addestramento professionale dei lavoratori disoccupati o in soprannumero e degli apprendisti artigiani*; Circolare n. 9, 21 gennaio 1950, *Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori*; Circolare n. 11, 23 maggio 1950, *Corsi per l'addestramento professionale dei lavoratori disoccupati o in soprannumero*; Circolare n. 17, 28 marzo 1951, *Trattamento previdenziale del personale addetto ai corsi di addestramento professionale per disoccupati e assicurazione contro gli infortuni degli istruttori e aiuto istruttori*; Circolare n. 19, 1 giugno 1951, *Manuali e guide per l'addestramento professionale*; Circolare n. 22, 10 febbraio 1952, *Corsi di addestramento professionale per lavoratori edili con esercitazioni pratiche produttive*; Circolare n. 24, 23 settembre 1952, *Proposte di corsi volte alla produzione di attrezzi o mezzi di lavoro per artigiani*; Circolare n. 17219, 2 gennaio 1953, *Acquisto e uso delle attrezzature concesse per i corsi di addestramento istituiti in base alle leggi n. 264 e n. 456*; Circolare n. 16, 28 marzo 1953, *Piano d'impiego della manodopera disoccupata per l'esercizio finanziario 1943-1954*; Circolare n. 22 bis, 4 aprile 1953, *Corsi di addestramento professionale per lavoratori edili con esercitazioni pratiche produttive*; Circolare n. 20586, 22 giugno 1953, *Limite minimo di età per l'ammissione ai corsi normali di addestramento professionale*; Circolare n. 3648, 20 marzo 1954, *Rendiconto unico di spese generali*; Circolare n. 21, 12 maggio 1954, *Piano d'impiego della manodopera disoccupata per l'esercizio finanziario 1954-1955*; Circolare n. 30, 28 giugno 1954, *Proposte di corsi volti alla produzione di attrezzi o mezzi di lavoro per artigiani*; Circolare n. 34301, 28 agosto 1954, *Selezione ed orientamento dei lavoratori avviati ai corsi di addestramento professionale sensi della legge 264 e sue successive integrazioni e modifiche*; Circolare n. 13, 1 marzo 1955, *Disciplina dell'apprendistato*; Circolare n. 15/03, 9 marzo 1955, *Rendiconti finali dei cantieri e dei corsi finanziati col metodo del decentramento*; Circolare n. 24/03, 5 maggio 1955, *Ispezioni ai corsi di addestramento professionale*; Circolare n. 30/04, 24 maggio 1955, *Piano d'impiego della manodopera disoccupata per l'esercizio finanziario 1955-1956*; Circolare n. 50/03, 6 agosto 1955, *Assistenza medica e psicologica agli allievi dei corsi di addestramento professionale per lavoratori*; Circolare n. 9/1, 18 febbraio 1956 *Corsi di insegnamento complementare*; Circolare n. 22/2, 11 aprile 1956, *Corsi di insegnamento complementare*; Circolare n. 32/01, 13 giugno 1956, *Piano per l'impiego della manodopera*

2.1. Le sedi operative

Le attività di addestramento professionale sono realizzate in due tipologie di sedi: il Centro di Addestramento professionale e la sede occasionale.

Si riporta di seguito la definizione frequentemente riproposta dal Ministero del Lavoro e dalla Previdenza Sociale nelle sue circolari e in quella adottata nel disegno di legge n. 740⁴⁰: “*Per centro di addestramento professionale si intende un complesso di locali, attrezzature e personale stabilmente destinati allo svolgimento di corsi di lavoratori*”.

Questa definizione, in cui si sottolinea in modo particolare la stabilità dell’istituzione, risente naturalmente del periodo in cui essa è nata.

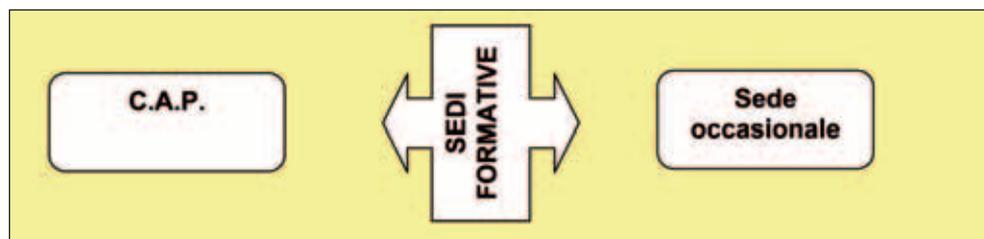
Il concetto di stabilità viene infatti a contrapporsi a quel carattere di improvvisazione, di temporaneità per cui ogni iniziativa formativa realizzata nel precedente periodo era legata a particolari esigenze, a situazioni transitorie che si verificavano

disoccupata per l’esercizio finanziario 1956-1957; Circolare n. 56, 14 novembre 1956, Assistenza medica e psicologica agli allievi dei corsi di addestramento professionale per lavoratori; Circolare n. 36, 6 maggio 1957, Organizzazione e funzionamento dei Centri e dei corsi normali di addestramento professionale; Circolare n. 37, 6 maggio 1957, Corsi di insegnamento complementare per apprendisti; Circolare n. 38, 6 maggio 1957 Piano di impiego della manodopera disoccupata per l’esercizio finanziario 1957-1958; Circolare n. 79/6, 9 dicembre 1957, Trattamento integrativo della retribuzione previdenziale ed assistenziale del personale; Circolare n. 83/7, 30 dicembre 1957, Piano d’impiego della manodopera disoccupata per l’esercizio finanziario 1958-1959; Circolare n. 20, 4 aprile 1958, Corsi di insegnamento per apprendisti. Compenso per gli insegnanti comprensivo di tutti gli oneri assicurativi; Circolare n. 34, 14 aprile 1953, Trattamento integrativo e previdenziale del personale addetto ai corsi di addestramento professionale; Circolare n. 69, 19 novembre 1958 Istituzione di “posti di ascolto telescuola”; Circolare n. 73, 5 dicembre 1958 Piano d’impiego della manodopera disoccupata per l’esercizio finanziario 1959-1960; Circolare n. 6, 31 gennaio 1959, Telescuola - dispensa; Circolare n. 19, 20 marzo 1959, Finanziamento dei corsi complementari per apprendisti; Circolare n. 23, 13 aprile 1959, Corsi di insegnamento complementare. Apprendisti assenti dai corsi. Provvedimenti da adottare; Circolare n. 25, 15 aprile 1959, Coordinamento delle attività di istruzione professionale e di addestramento professionale; Circolare n. 32, 21 maggio 1959, Assistenza INAM ai figli dei lavoratori che frequentano corsi di addestramento professionale; Circolare n. 50, 28 luglio 1959, Telescuola - anno scolastico 1959-60; Circolare n. 69, 7 dicembre 1959, Piano d’impiego della manodopera disoccupata per l’esercizio finanziario 1960-1961; Circolare n. 12661, 15 febbraio 1960, Accreditalenti dei finanziamenti concessi per lo svolgimento di corsi presso Centri di addestramento professionale; Circolare n. 20, marzo 1960, Centri di addestramento professionale - richiesta dati; Circolare n. 21, 1; marzo 1960, Attestati di frequenza e di superamento esame; Circolare n. 14985, 27 aprile 1960 Revisione e coordinamento dei programmi di addestramento professionale dei giovani lavoratori; Circolare n. 35 1 giugno 1960, Trasferimento di manodopera formata e da formare da province esuberanti a province carenti; Circolare n. 39, 13 giugno 1960, Registro di carico e scarico dei materiali di rapido consumo e delle utensilerie per i corsi che si svolgono presso il CAP; Circolare n. 15, 8 luglio 1960, Concorso nazionale di formazione professionale; Circolare n. 49, 18 luglio 1960 Istituzione di corsi di addestramento per lavoratori emigranti; Circolare n. 17109, 21 luglio 1960, Istruttori di centri di addestramento professionale; Circolare n. 52, 26 luglio 1960, Indennità di anzianità al personale addetto ai Centri di addestramento professionale; Circolare n. 57, 12 ottobre 1960, Prevenzione degli infortuni nei corsi di addestramento professionale; Circolare n. 8, 1 marzo 1961, Finanziamento spese relative all’accantonamento delle quote di indennità di anzianità spettanti al personale dei CAP per gli esercizi 1959-60 e 1960-61; Circolare n. 15/5, 14 aprile 1961, Predisposizione piani provinciali cantieri di lavoro e di rimboschimento per l’esercizio finanziario 1961-1962; Circolare n. 17/6, 21 aprile 1961, Secondo concorso di formazione professionale.

⁴⁰ Cfr. Cap. I, Par. 1.1.3.

in questa o quella località; esigenze o situazioni che richiedevano appunto iniziative di emergenza e quindi ospitate in sistemazioni logistiche temporaneamente dedicate a tali incombenze.

Figura n. 7 - Sedi per le attività addestrative



Quindi sede occasionale e Centro di Addestramento Professionale non sono due tipologie “equivalenti” di strutture per realizzare interventi formativi, ma sono due diverse concezioni della logistica per l’addestramento professionale rispondenti a periodi ed esigenze diversi. Man mano, infatti, che il sistema di addestramento si struttura, il CAP prende il sopravvento sulla sede occasionale, anche perché questa è la linea del Ministero, che nel processo programmatico dichiara apertamente già dal 1953 di privilegiare i primi a scapito delle seconde:

“Com’è noto, negli scorsi esercizi, questo Ministero ha raccomandato e favorito, con erogazione di appositi contributi, la costituzione di Centri di addestramento professionale, ossia di complessi di locali e di attrezzature stabilmente destinati all’addestramento professionale dei lavoratori. Molti Enti, accogliendo i suggerimenti e gli aiuti di questo Ministero, hanno provveduto alla costituzione di Centri del genere, valendosi sia di locali e attrezzature acquistati per conto di questa Amministrazione o in proprio, sia di locali e attrezzature di cui si sono assicurati il possesso per un uso durevole a vantaggio dell’attività in parola. È intendimento di questo Ministero che tali Centri, che si sono dimostrati istituzioni, più di ogni altra, idonee allo svolgimento di seria ed utile attività addestrativa, abbiano possibilità di sicuro funzionamento per tutta la giornata e per tutto l’anno. A tal fine questo Ministero, prima di provvedere al finanziamento di singoli corsi da svolgere in sedi precarie o non sicuramente determinate, provvederà, nel prossimo esercizio, ad un completo finanziamento dei Centri predetti. Solamente se ed in quanto risulteranno disponibilità ulteriori si procederà a favore delle rimanenti istituzioni” (...) (Circolare Ministero del Lavoro n. 16 del 28 marzo 1953)⁴¹.

⁴¹ Questa linea politica rappresenta una costante dei primi sette anni del decennio. Cfr. Circolare del Ministero del Lavoro n. 36 del 6 maggio 1957: “Questo Ministero, per il raggiungimento dei fini addestrativi, utilizza, con carattere di priorità, i centri di addestramento professionale, atteso che l’esperienza, acquisita in questi ultimi anni, ha dimostrato che i corsi svolti presso sedi stabili conseguono risultati notevolmente superiori rispetto a quelli realizzati mediante corsi svolti presso sedi occasionali. Per detta circostanza, questo Ministero si propone di incrementare l’azione di promovimento dei centri, riducendo, per conseguenza, gradualmente, le autorizzazioni relative all’istituzione di corsi isolati”.

Questo sforzo del Ministero nella costruzione di un sistema di strutture formative caratterizzate dalla continuità operativa e dal fatto di essere esclusivamente dedicate mediante una politica selettiva che privilegiava i CAP rispetto alle sedi occasionali viene ulteriormente rafforzata con il garantire ai CAP le spese di gestione per tutto l'anno addestrativo:

“Al fine di assicurare a favore dei Centri in parola una completa utilizzazione nel senso predetto, si pregano codesti Uffici di disporre affinché ognuno di tali Centri provveda, entro i termini suindicati, a fare pervenire il bilancio preventivo dell'intera gestione, relativo all'esercizio 1953-54. Con l'approvazione del preventivo, si intenderà approvato il finanziamento dell'intera attività del Centro e potrà risultare anche facilitata la erogazione delle singole rate di esso. I Centri che nel prossimo esercizio dimostreranno di valersi di tale nuovo sistema per migliorare e completare la loro azione, saranno ancor più facilitati negli esercizi prossimi, nell'intento di giungere ad una situazione che si concreti nella esistenza di pochi Centri veramente funzionali i quali, per aver dimostrato di meritare la completa fiducia di questo Ministero, saranno messi in condizioni di non subire nessuna delle remore e degli impedimenti oggi necessariamente praticati”⁴².

L'idoneità veniva convalidata dal Ministero del Lavoro, dopo aver sentito gli Uffici del Lavoro competenti per territorio e dopo aver acquisito le risultanze da parte degli Ispettorati del lavoro.

Mentre i primi si pronunciavano sull'opportunità del riconoscimento in base alla corrispondenza tra “attività addestrativa che l'ente gestore intendeva intraprendere e le effettive esigenze del mercato del lavoro” i secondi “comunicavano gli elementi relativi alla idoneità dei locali e alla adeguatezza delle attrezzature di dotazione dell'ente gestore”⁴³.

Gli Uffici del lavoro e gli Ispettorati del lavoro dovevano anche compilare una graduatoria dei centri, indicando per ciascuno di essi il livello di efficienza (ottimo,

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Cfr. Circolare n. 36 del 6 maggio 1957. Sugli accertamenti da parte degli ispettori la Circolare n. 04/03 del 5 maggio 1955 impartiva queste prescrizioni: 1) Locali di lavoro e aule: a) occorrerà: controllare se i locali nei quali si svolgono i corsi sono quelli notificati all'Ufficio del lavoro; b) accertare se i locali rispondono alle norme del regolamento generale per l'igiene del lavoro; c) visitare le aule ed accertare: se i locali sono adeguatamente areati e di dimensioni sufficienti; se i banchi sono in buone condizioni d'uso e di dimensioni adatte per gli adulti; se l'illuminazione dei locali è tale da consentire il regolare svolgimento delle lezioni. 2) Attrezzature e materiali: a) posto di lavoro. Accertare l'esistenza di ogni singolo posto di lavoro e segnalare il numero dei posti che possono essere utilizzati in continuazione dagli allievi, per tutta la durata dell'addestramento; b) mezzi di lavoro. Segnalare da una parte sotto la voce “qualitativamente” se la varietà dei mezzi di cui dispone l'allievo è nel complesso sufficiente per imparare il mestiere; dall'altra, sotto la voce “quantitativamente” se la dotazione è di una entità sufficiente per consentire agli allievi di svolgere le esercitazioni previste dal programma di addestramento; c) dotazione collettiva. Controllare l'insieme degli attrezzi, degli utensili, degli strumenti di misura e di controllo e gli altri mezzi indispensabili per esercitare il mestiere in concorso ai mezzi di dotazione individuale. Segnalare nel complesso se la quantità della dotazione di cui trattasi consente di eseguire le esercitazioni in programma e se la quantità dei mezzi è sufficiente per assicurare la continuità del lavoro a tutti gli allievi; d) controllare il macchinario di uso individuale e segnalare se nel complesso quello esistente è adeguato o meno al tipo di lavorazione che dovrà svolgere l'allievo in relazione al tipo di corso.

buono, mediocre, insufficiente); tali giudizi venivano inoltrati al Ministero all'atto della trasmissione del piano provinciale o in allegato ai verbali di ispezione (Circolare n. 36 del 6 maggio 1957).

Gravi insufficienze o irregolarità, sia dal punto di vista tecnico, sia da quello contabile o amministrativo potevano determinare un provvedimento di revoca dell'idoneità di centro a sede stabile. La Circolare n. 30/04 del 24 maggio 1955 informava che il Ministero aveva riconosciuto come idonei 364 CAP, con 998 reparti e 25.000 posti lavoro e che erano in corso di esame altre 162 nuove sedi. La Circolare inoltre stabiliva *“l'obiettivo al quale deve tendere l'azione ministeriale è quello di disporre di un numero di Centri e di posti di lavoro sufficienti, come prima meta, ad addestrare almeno 100.00 lavoratori (primo addestramento e qualificazione); ciò significa che occorrono almeno altri 350 Centri in aggiunta a quelli già individuati”*.

La successiva circolare n. 32/01 del 13 giugno 1956 aggiorna il numero di CAP idonei a 600, con n. 1690 reparti e con circa 37.000 posti.

Il processo di “stabilizzazione logistica” perseguito dal Ministero si conclude nel 1958. La Circolare n. 73 del 5 dicembre 1958, infatti, riconosce che ormai esiste sul territorio nazionale una rete di CAP in grado di soddisfare le esigenze formative pianificate.

“È stata più volte prospettata la necessità che i corsi di addestramento professionale (sia normali che per disoccupati) vengano svolti presso i Centri di addestramento professionale la cui idoneità sia stata riconosciuta da questo Ministero. Poiché la cura posta in proposito da molti enti gestori, sotto la vigilanza di questo Ministero, ha consentito ormai di realizzare una rete di centri, opportunamente attrezzati, sufficiente a sopperire le esigenze dell'addestramento che questo Ministero può finanziare, la norma di cui sopra deve ormai essere pienamente applicata. Può essere consentita la istituzione di corsi isolati per il settore agricolo, in considerazione delle speciali esigenze addestrative che esso presenta, e per gli altri settori economici quando sussistano richieste di avviamento al lavoro di lavoratori qualificati il cui addestramento non è possibile organizzare presso i centri esistenti”.

Tornando alla definizione dei CAP la manualistica tecnica dell'epoca⁴⁴ ne metteva in risalto gli elementi caratteristici:

- a) *Permanenza dell'iniziativa*. Questo significa una possibilità di continuo sviluppo e adeguamento dell'istituzione; il crearsi di un'esperienza che non rischia, come nei corsi isolati ed eseguiti una volta tanto in questa o quella località, di rimanere sterile, ma viene a costituire un patrimonio prezioso, un progressivo affinamento dei metodi;
- b) *Realizzazione e sviluppo dei fattori base dell'efficienza* di un'istituzione destinata alla preparazione professionale e precisamente:

⁴⁴ AA.VV., *Guida Pratica dell'Addestramento Professionale*, Bergamo, Editrice San Marco, 1962, 50.

- disponibilità di locali razionalmente disposti e adattati alle reali esigenze dell'addestramento;
- attrezzature sufficienti ed efficienti;
- disponibilità di nuclei di personale, sia per i compiti direttivi, che per quelli relativi all'insegnamento teorico e pratico, preparati specificamente ai compiti.

I CAP sono “*mezzi di cui si servono le istituzioni che li hanno organizzati, e in nessun caso assumono personalità giuridica a se stante*”. La responsabilità dello svolgimento dei corsi e della gestione delle risorse finanziarie è, pertanto, degli enti, o come si comincia a dire degli enti gestori.

I centri funzionano durante l'intero anno e l'attività addestrativa non supera, di norma, i duecentocinquanta giorni effettivi, con inizio dal primo ottobre di ciascun anno e fino al trenta settembre dell'anno successivo, salve le normali interruzioni per festività e per ferie. Per la piena utilizzazione dei reparti e posti di lavoro dei centri, è consentito che vengano proposti corsi antimeridiani e pomeridiani, e, in alcuni casi, anche serali per uno stesso reparto, per il quale, quindi, è consentito lo svolgimento di due corsi diurni, e, in via eccezionale, uno serale.

2.2. Tipologie di corsi

Nel corso del decennio le Circolari ministeriali più volte cambieranno il quadro delle tipologie formative. Si tratterà, comunque, di operazioni di piccolo aggiustaggio e non di stravolgimenti di assetti precedenti.

La circolare n. 16 del 29 marzo 1953 distingue tra *corsi per disoccupati* e *corsi normali*.

I corsi *normali* “*hanno la finalità di formare o perfezionare la capacità professionale dei lavoratori per quei mestieri che meglio rispondono alle esigenze dell'attività produttiva o delle correnti emigratorie*”. Ciò vale specialmente per i giovani.

Infatti tali corsi dovevano essere destinati “prevalentemente” a giovani lavoratori dai 14 ai 18 anni per assumere sempre più il carattere di mezzo rivolto, soprattutto, alla preparazione delle giovani leve del lavoro, attraverso corsi di “primo addestramento” e di “qualificazione”.

La circolare sottolinea la particolare opportunità offerta da questi corsi “*ai giovani lavoratori più bisognosi, che senza l'ausilio dei mezzi forniti dallo Stato, (...) difficilmente avrebbero la possibilità di acquisire un'ideale formazione professionale*”.

Le Circolari n. 1 del 6 giugno 1949 e n. 11 del 23 maggio 1950 ci offrono delle definizioni dei termini classificatori usati.

Il primo addestramento riguarda “*corsi istituiti per formare, specialmente con esercitazioni pratiche, capacità di lavoro, in elementi che abbiano bisogno di acquisire per essere avviati ad un mestiere*”.

I corsi di qualificazione sono “*istituiti per operai non ancora qualificati che aspirano a diventare operai qualificati in relazione al mestiere esercitato e ad un mestiere affine*”.

I corsi normali possono essere anche di specializzazione, perfezionamento e riqualificazione o rieducazione professionale e quindi destinati a persone con età superiore ai 18 anni.

I primi sono “*istituiti per operai qualificati che desiderano specializzarsi nello stesso mestiere*” mentre i secondi “*tendono ad approfondire la capacità professionale di operai qualificati o specializzati per adeguarla a particolari lavorazioni o a nuovi processi di tecnica produttiva*”.

L’ultima tipologia di corsi, riqualificazione o rieducazione professionale, riguarda corsi istituiti per “*coloro che abbiano bisogno di acquistare una capacità professionale diversa da quella precedentemente posseduta, in vista di particolari esigenze del mercato del lavoro o di possibilità di emigrazione*”.

I corsi di primo addestramento possono essere seguiti da corsi di qualificazione per gli allievi che abbiano superato le relative prove, così come i corsi di qualificazione e quelli di specializzazione possono essere seguiti da corsi di perfezionamento.

Prescrizione molto importante perché di fatto crea un percorso formativo “*pluriennale*”, senza contravvenire al divieto della L. n. 264/49 per il quale i corsi non potevano superare la durata massima di 800 ore.

Bastava mettere in sequenza corsi di tipologie diverse, come indicato nella Fig. n. 8. Di conseguenza possono, secondo necessità, essere istituiti anche corsi “*normali*” serali per agevolare quei lavoratori che non potrebbero frequentare corsi svolti durante le ore diurne.

Per l’ammissione ai corsi “*normali*” non è necessario che gli aspiranti siano iscritti all’Ufficio di collocamento. È sufficiente che siano muniti di libretto di lavoro. I corsi potevano distinguersi anche in *produttivi e non produttivi*. I primi, a differenza dei secondi, davano vita “*parallelamente alla normale attività addestrativa, ad attività produttive di carattere sociale*”.

Questi tipi di interventi riguardavano l’edilizia⁴⁵ e mestieri relativi alla lavorazione del legno e dei metalli⁴⁶.

Nel primo caso in concreto si prevedevano corsi, di diverse tipologie⁴⁷, per le diverse categorie di lavoratori edili che, “*rispettando per intero le esigenze dell’addestramento*”, possono contemporaneamente, come fine secondario rispetto a

⁴⁵ Cfr. Circolare n. 22bis del 4 aprile 1953.

⁴⁶ Cfr. Circolare n. 24 del 23 settembre 1952.

⁴⁷ *Ibidem*. L’articolazione prevedeva: a) corsi di primo addestramento, per manovali generici della edilizia mancanti di qualsiasi conoscenza del mestiere; della durata media di 4 mesi, per la costruzione di un singolo alloggio; b) di qualificazione, per lavoratori edili non qualificati, della durata media di 6 mesi, per la costruzione di 2 o più alloggi in unico edificio ad un piano, o di casette a schiera o altrimenti collegate; c) di perfezionamento, per lavoratori edili qualificati, della durata fino a 8 mesi, per la costruzione di un edificio a più piani con due o più appartamenti per piano. Parallelamente a tali corsi, specie se di numero considerevole, potevano essere previsti corsi per la realizzazione degli impianti di rifinizione”, come ad es.: corso per serramentisti in legno; corsi per impiantisti elettricisti; corsi per impiantisti idraulici; corsi per formatori in cemento, ecc.

quello formativo, “dare luogo a costruzioni la cui esecuzione risulti dallo svolgimento di regolari serie didattiche di esercitazioni pratiche, opportunamente integrate da programma di nozioni teoriche complementari”. Le costruzioni in oggetto riguardano, di norma, alloggi di piccole dimensioni (una o due camere e accessori) di tipo economico, da “destinare a cittadini lavoratori fra i più bisognosi”.

Figura n. 8 - Tipologia di corsi

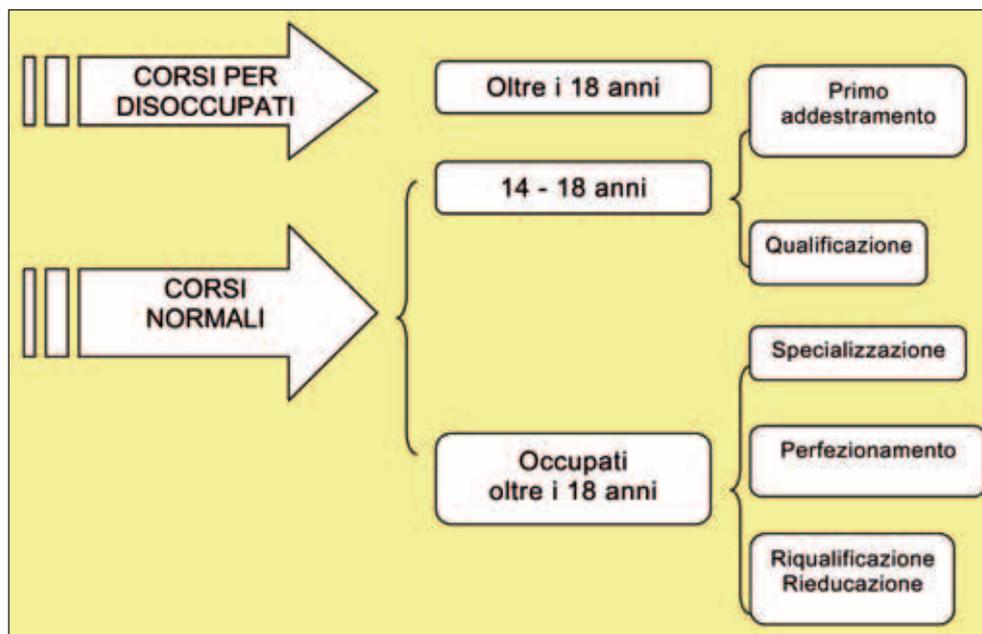


Figura n. 9 - Possibili sequenze delle tipologie corsuali



I secondi, invece, erano finalizzati alla produzione di attrezzi o mezzi di lavoro per artigiani, da destinare sia a CAP, sia agli Uffici periferici del Ministero o a ospedali, scuole e pubbliche istituzioni di beneficenza “sia a singoli lavoratori da avviare all’esercizio del mestiere appreso”. In questo secondo caso gli allievi che frequentavano questi corsi beneficiavano di una doppia dote: le competenze professionali acquisite e la strumentazione di base per potere avviare un’attività come artigiani. Le circolari dettagliavano con minuziosa pignoleria i tipi di attrezzi o di arredi professionali che potevano essere prodotti⁴⁸.

2.3. *Il processo programmatico*

Il processo programmatico che prevede, in successione, i passaggi seguenti è stato definito dalla Circolare n. 11 del 23 maggio 1950:

a) *Il Ministero del lavoro assegna le risorse previste dal FAPL.*

Tale compito prevede tre operazioni:

- destinazione di almeno il 50% delle disponibilità alle Regioni meridionali;
- ripartizione per Provincia degli stanziamenti, tenendo conto della media mensile degli iscritti al collocamento⁴⁹ (registrata nell’anno solare precedente) e della popolazione attiva. La Circolare n. 21 del 12 maggio 1954 rivela un lodevole proposito del Ministero di tenere conto, nell’attribuzione delle risorse, anche delle attività che promuovono occupazione realizzate nelle singole province da altre amministrazioni ed enti. Tentativo che non ha successo per mancanza di un quadro informativo adeguato. Ciò che va sottolineato, in questo passaggio, che peraltro rimane marginale nella produzione normativa che stiamo analizzando è la consapevolezza del “carattere integrativo”, come si esprime la circolare, degli interventi addestrativi rispetto a quelli promossi da altri soggetti “nel campo della creazione e dello sviluppo delle fonti di lavoro”;

⁴⁸ Mestieri inerenti alla lavorazione del legno (falegnami generici, falegnami d’infissi, ebanisti, intagliatori, intarsiatori, decoratori e verniciatori del legno, carpentieri vari, mobiliari, modellisti). I relativi corsi potrebbero essere rivolti: a) alla costruzione di: banchi per falegnami, per fabbri meccanici, per sarti; deschetti per calzolai; scaffali porta attrezzi; banchi da disegno; casse metriche, casse per muratori, aste metriche di sostegno per quadri agrimensori, metri in legno, righe, squadre, rigonfi, livelle, manici per attrezzi da muratori, manici per pale da malta, mezzerranghe, scale, ecc.; b) alla costruzione di arredi per gli Uffici del lavoro o per gli Ispettorati del Lavoro, per ospedali, scuole e pubbliche istituzioni di beneficenza in genere; e) alla costruzione d’infissi per edifici dei centri di addestramento o per le case realizzate nei corsi “produttivi” dell’edilizia. Mestieri inerenti alla lavorazione dei metalli (fabbri fucinatori, tornitori, fresatori, saldatori, nichelatori). I relativi corsi potrebbero essere rivolti: a) alla costruzione di martelli, martelline, tenaglie, truschini, squadre, compassi, piani di riscontro, archi per seghetti, telai per fucine, viti per morse parallele, borletti a vite, scalpelli, gira-viti, viti per sergenti, morsetti, pialle, mannaie, cazzuole, cazzuoline, aghi, piedi di porco, accette, ferri da stucco, zappe, puntazze per picchetti, staffe per gancioni, per pulegge, assi con manubri per verricelli, cerniere, serrature e relative chiavi, arredi, catenacci, porta-ripiani, mensoline semplici e a cremagliere, staffe per rotelle, ecc.

⁴⁹ La media faceva riferimento alla I e alla II classe delle liste di collocamento (“disoccupati già occupati” e “giovani inferiori ai 21 anni ed altre persone in cerca di prima occupazione o rinviati dalle armi”).

- accantonamento di una quota parte delle somme stanziare “per intervenire in quelle località dove per eventi di carattere straordinario non facilmente prevedibili, si fossero resi insufficienti gli interventi precedentemente stabiliti”⁵⁰.

b) *Il Ministero del Lavoro indica priorità programmatiche.*

È questa un’area particolarmente interessante perché dà il senso del governo del sistema da parte del soggetto pubblico. È nota l’accusa ricorrente di una sorta di acquiescenza da parte del Ministero del Lavoro, nei suoi Uffici periferici e centrali, alle proposte degli enti gestori di istituire corsi. La letteratura del settore ha spesso parlato di passivo recepimento⁵¹.

L’analisi delle circolari fa emergere tre tipi di indicazioni:

b.1 - Il *primo tipo* riguarda indicazioni di carattere molto generale che sono più vicino al genere letterario della “esortazione” che a quello giuridico della “prescrizione”. Due sono le indicazioni, ricorrenti peraltro, che possono essere ricondotte a questa tipologia:

- le proposte di corsi per disoccupati devono essere riferite a “concrete possibilità di avviamento al lavoro”;
- occorre “evitare la presentazione di proposte per lo svolgimento di corsi a scopo assistenziale”⁵².

La prima indicazione viene anche diversamente formulata:

“La programmazione dei corsi deve cioè essere disposta nei limiti delle prevedibili nuove occasioni di lavoro che non possono essere soddisfatte adeguatamente con lavoratori già disponibili. Possono essere svolti corsi soltanto per categorie professionali per le quali non vi sia già manodopera qualificata in attesa di occupazione”⁵³.

b.2 - Il *secondo tipo* di direttiva definisce un criterio e una procedura per la selezione delle proposte. Il criterio è rappresentato dalla disponibilità o meno di manodopera qualificata da occupare, la procedura è data dal controllo nelle liste di collocamento se ci sono persone con le qualifiche dei corsi proposti dagli enti gestori.

“(…) poiché le proposte relative ai corsi di cui trattasi vengono prese in considerazione soltanto nel caso in cui esista la necessità di qualificare tempestivamente manodopera disoccupata alla quale possa essere assicurata la successiva occupazione, è necessario che codesti Uffici si astengano dal proporre la istituzione non rispondente alla condizione predetta. Le proposte da includere nei piani debbono perciò esattamente riflettere la necessità di istituire corsi per qualifiche professionali richieste agli Uffici da parte di datori di lavoro, (...)”⁵⁴.

“Si ribadiscono anzitutto le direttive già impartite con le precedenti circolari circa la necessità che la istituzione di corsi per disoccupati venga proposta nel solo caso in cui oc-

⁵⁰ Cfr. Circolare n. 21 del 12 maggio 1954.

⁵¹ Cfr. ad es. VACIAGO C. e PESCAROLLO D., *La formazione professionale oggi in Italia*, in SCHINO F. (a cura), Istituto della Enciclopedia Italiana, 1982.

⁵² Cfr. Circolare n. 16 del 28 marzo 1953, n. 21 del 12 maggio 1954.

⁵³ Circolare n. 21 del 12 maggio 1954 e n. 32/01 del 13 giugno 1956.

⁵⁴ Circolare n. 83/7 del 30 dicembre 1957.

corra addestrare manodopera in relazione a concrete possibilità di avviamento al lavoro. Ne consegue che deve ritenersi quanto mai inopportuna la inclusione nel piano provinciale di corsi di addestramento professionale per categorie per le quali vi sia già disponibilità di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento (...).

Si è dovuto constatare che non tutti gli Uffici del lavoro, in occasione della compilazione dei piani provinciali per il corrente esercizio finanziario, si sono attenuti alle direttive impartite da questo Ministero circa la necessità di proporre la istituzione di corsi di addestramento professionale per disoccupati, in relazione alle effettive esigenze di qualificazione di manodopera in vista di concrete possibilità di occupazione.

Infatti, essendo stati invitati gli Uffici del Lavoro, nel mese dicembre 1955 a segnalare le deficienze di manodopera qualificata nei vari settori della produzione, era lecito attendersi che i risultati di tale indagine fossero tenuti presenti al momento della compilazione dei piani provinciali, cosa, invece, che solo in alcuni casi si è verificata⁵⁵.

b.3 - La terza tipologia, più circoscritta e rinvenibile nelle circolari della seconda metà degli anni '50, riguarda indicazioni di natura "metodologica", che si concretizzano in sollecitazioni a raccordarsi con il mondo aziendale per una rilevazione dei fabbisogni occupazionali-formativi.

"È pertanto opportuno che codesti Uffici prendano contatti con i rappresentanti delle imprese produttive locali allo scopo di ottenere tutti quegli elementi di giudizio necessari per individuare, per quanto possibile, le effettive esigenze di formazione professionale di manodopera nei vari settori della produzione"⁵⁶.

Figura n. 10 - *Le fasi del processo programmatico*



⁵⁵ Circolare n. 32/01 del 13 giugno 1956.

⁵⁶ *Ibidem*.

“Gli Uffici del lavoro sono pertanto invitati a prendere contatto con aziende industriali, agricole e commerciali che dispongano di una efficiente organizzazione tecnica e di esaminare con esse la possibilità di attuare, (...) corsi per lavoratori disoccupati cui possa essere lì la occupazione al termine dell’addestramento”⁵⁷.

b.4 - L’ultima tipologia di direttiva è quella che lega la programmazione delle attività addestrative alla programmazione economica e ad accordi internazionali.

Il primo caso è rappresentato dalle indicazioni presenti nella Circolare n. 38 del 6 maggio 1957 che sollecita gli Uffici di Lavoro a tenere presente delle nuove esigenze di manodopera qualificata e specializzata che si manifesteranno in seguito all’entrata in vigore dei piani esecutivi dello “*Schema di incremento della occupazione e del reddito*”⁵⁸.

Il secondo invece fa riferimento ad accordi con la Francia:

“Si tenga inoltre presente che nei piani provinciali possono esser corsi per lavoratori che intendono emigrare in Francia, avendo le Autorità francesi preso impegno di assumere, con contratto annuale rinnovabile, lavoratori in possesso delle qualifiche richieste e cioè: muratori polivalenti, carpentieri, cementisti, armatori, impiantisti di termosifoni, rettificatori, alesatori, fresatori, tornitori, calderai, saldatori”⁵⁹.

c) *Gli enti gestori inoltrano all’Ufficio Provinciale del lavoro* le proposte dei corsi da realizzare e il programma didattico, utilizzando almeno nei primi anni del decennio il formulario (cfr. il Formulario).

d) *L’Ufficio Provinciale del lavoro effettua una verifica* su corrispondenza tra tipologia di corso proposto e fabbisogni del sistema produttivo locale e un controllo tecnico “*esame di merito della congruità dei consumi preventivati e delle spese di organizzazione*”, un controllo didattico “*materie di insegnamento ed esercitazioni pratiche garantiscono il conseguimento degli scopi perseguiti dai vari tipi di corso*”, un controllo finanziario “*accertare se le voci di spesa preventivate rientrano nei limiti stabiliti*”.

e) *La Commissione Provinciale per il collocamento* esprime un parere sulle proposte.

⁵⁷ Circolare n. 38 del 6 maggio 1957.

⁵⁸ *Ibidem*. Lo *Schema di sviluppo dell’occupazione e del reddito in Italia nel decennio 1955-64* è uno studio, presentato al Parlamento italiano nel 1955 dall’onorevole E. Vanoni, nel quale erano individuate le linee di politica economica. Quattro gli obiettivi che il piano intendeva raggiungere: la creazione di quattro milioni di posti di lavoro durante il decennio 1955-64; la riduzione dello squilibrio esistente tra Nord e Sud; il pareggio della bilancia dei pagamenti da ottenere attraverso un incremento delle esportazioni; la ristrutturazione della distribuzione delle forze di lavoro. Nonostante gli ostacoli di natura politica che limitarono l’attuazione del piano e nonostante il fatto che esso non fosse mai stato tradotto in legge in senso formale e sostanziale, almeno tre dei suoi obiettivi furono raggiunti. In quel periodo, infatti, il reddito aumentò ad un tasso superiore al 5%; all’inizio del 1962 fu raggiunta la piena occupazione (in realtà favorita da un imponente fenomeno di emigrazione) e l’andamento della bilancia dei pagamenti si mostrò molto favorevole.

⁵⁹ *Ibidem*.

f) *L'Ufficio del Lavoro predispone il "Piano annuale di corsi di addestramento" "valendosi delle proposte che hanno superato i controlli e tenuto conto del parere della Commissione provinciale". Il Piano "contiene l'elencazione delle proposte secondo una graduatoria di precedenza che ne rispecchi il grado di urgenza, desunta dallo stato di bisogno, in modo da consentire a questo Ministero l'automatico adeguamento delle concessioni ai fondi disponibili"*⁶⁰.

La Circolare n. 36 del 6 maggio 1957 prescrive una struttura di Piano provinciale in tre parti:

- la prima riguarda i corsi da svolgere presso i CAP;
- la seconda specifica che, in riferimento a *"una graduatoria di urgenza i corsi da svolgere presso sedi occasionali, la cui istituzione sia ritenuta indispensabile in relazione a concrete possibilità di occupazione nel mercato interno o di emigrazione"*;
- la terza deve contenere proposte di corsi non comprese nelle altre parti.

g) *Il Ministero del lavoro "coordina sul Piano nazionale i singoli piani provinciali per la formulazione di un piano generale annuale da sottoporre alla Commissione Centrale per l'avviamento al lavoro e per l'assistenza dei disoccupati"*.

Questi passaggi procedurali previsti dalla Circolare n. 11 del 23 maggio 1950, rimarranno sostanzialmente invariati, soprattutto rispetto al ruolo di regia del Ministero del Lavoro, a livello periferico e centrale.

2.4. *La gestione organizzativa ed amministrativa dei corsi*

a) *Attività preliminari l'avvio dei corsi*

L'istituzione dei corsi era resa nota a mezzo di manifesti (di cui le circolari producevano un modello)⁶¹ Ai corsi erano ammessi i lavoratori disoccupati che risultassero iscritti nelle liste degli Uffici di collocamento da almeno 10 giorni dalla data di inizio dei corsi stessi.

A partire dall'anno 1951-52 il Ministero prevedeva come passaggio selettivo, ove possibile, una visita medica e *"il concorso di esperti di orientamento professionale"*.

La norma si fa più precisa per l'anno addestrativo 1954-55: gli allievi dei CAP in città dove erano costituiti Centri di psicologia del lavoro dell'E.N.P.I.⁶² venivano

⁶⁰ Circolare n. 36 del 6 maggio 1957.

⁶¹ *"Copie di detti manifesti devono essere affisse, per tutta la durata del corso, nell'aula delle lezioni teoriche e, ove si renda possibile, presso la sede delle esercitazioni pratiche"* (Circolare n. 11 del 23 maggio 1960).

⁶² E.N.P.I., Ente Nazionale Prevenzione Infortuni, approvato con D.P.R. 18 dicembre 1954, n. 1512 (cfr. G.U. 4 aprile 1955, n. 77) sostituisce l'Ente nazionale di propaganda per la prevenzione infortuni R.D. 25 ottobre 1938, n. 2176). Sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale aveva tra gli altri compiti quello di istituire *"servizi specializzati per l'orientamento professionale dei lavoratori"*. Disciolto nell'80 i suoi compiti (non quelli relativi all'orientamento) verranno assunti dall'ISPESL, Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro.

Formulario fac simile

(Allegato)

N. (1)/...../.....

Al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale
Direzione Generale dell'Occupazione Interna e delle Migrazioni
Divisione VI

R O M A

Data,

PROPOSTA DI CORSO PER LAVORATORI (2)

PROVINCIA DI COMUNE DI

Corso di (3) per (4)

Ente gestore

Sede del corso

Direttore del corso (5)

Durata mesi pari a giorni di effettiva attività

Orario dalle alle e dalle alle

Lezioni teoriche e disegno presso

Esercitazioni pratiche presso

Numero delle aule a disposizione del corso

Numero dei posti di lavoro e specie delle macchine a disposizione del corso:

.....

.....

.....

Numero degli allievi previsti

.....

- (1) Riservato all'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione.
- (2) Disoccupati o in soprannumero.
- (3) Addestramento - qualificazione - specializzazione - perfezionamento - riqualificazione.
- (4) Categorie di mestiere.
- (5) Indicare anche la qualifica professionale e il titolo di studio.

Specifica dei materiali per le esercitazioni e della utensileria di rapido consumo da acquistare
Attrezzature e utensili da acquistare e inventariare

(descrizione)	
Installazioni:	L. »
Macchine:	» »
Strumenti:	» »
	» »
	» »
Totale attrezzature e utensilerie	L.

Trattamento economico degli allievi

Allievi previsti n.
Assegno giornaliero di presenza L. 200
Durata del corso: giorni n.
Giornate complessive di presenza n.
Importo complessivo assegni di presenza	L.
Premio finale di L. 3.000 per n. allievi che avranno superato il corso con esito favorevole L.
Totale trattamento allievi	L.
<i>Riepilogo</i>	
Totale spese gestione L.
Totale attrezzature e utensilerie »
Totale trattamento allievi L.
Totale complessivo	L.

Ordinamento tecnico del corso

Numero delle sezioni	per le esercitazioni pratiche	
	per eventuali esercitazioni produttive per cultura tecnica o disegno	
	di esercitazioni pratiche	
Numero delle ore di attività per ciascuna sezione	di eventuali esercitazioni produttive di cultura tecnica (1)	
	di disegno	
	di esercitazioni pratiche	
Numero delle ore di attività per l'intero corso	di eventuali esercitazioni produttive di cultura tecnica o disegno	

Preventivo di spesa per l'intero corso

Personale	Personale di segreteria L.	
	Insegnanti ore a L. »	
	Istr. prat. ore a L. »	
	Aiuto istr. ore a L. »	
Consumi	Eventuale personale di servizio »	
	a) Materiale per le esercitazioni »	
	b) Utensileria di rapido cons. »	
Organizzazione	c) Dispense, testi, materiale didattico e scolastico: allievi n. a L. »	
	Cancelletta, poste, marche, riscaldamento, illuminaz., manufatti, ecc. »	
	Totale spese gestione	L.

“orientati e selezionati” mediante una visita medico psicologica; laddove non esistevano questi Centri rimaneva obbligatoria la sola visita medica⁶³.

Per ogni corso poteva essere previsto un numero massimo di 30 allievi, raggruppati in unica sezione. Se, per giustificate esigenze locali, si reclutavano per un corso un numero maggiore di allievi, questi potevano essere raggruppati in sezioni comprendenti da 20 a 30 unità. Per ogni sezione poteva essere previsto un istruttore pratico ed, eventualmente, un aiuto-istruttore. Per determinate categorie di mestiere, specialmente quelle dell’artigianato artistico o di qualità, poteva essere consentita l’istituzione di corsi con un numero di allievi minore di quello medio.

L’ente promotore doveva “tempestivamente” comunicare all’Ufficio del lavoro, alla sede provinciale dell’INPS, all’Ispettorato del Lavoro, al Consorzio Provinciale per l’Istruzione tecnica e alle locali Associazioni sindacali la data di inizio dei corsi e, ad inizio avvenuto, segnalare i nominativi degli iscritti alla sede provinciale dell’INPS.

Se durante lo svolgimento dei corsi si verificavano abbandoni, i posti che risultavano disponibili potevano essere sostituiti, a condizione che la sostituzione fosse avvenuta non oltre la quinta parte della durata del corso.

Potevano frequentare corsi come uditori lavoratori anche non disoccupati, in numero non superiore ad un quarto degli allievi frequentanti. Questi uditori, la cui frequenza non comportava oneri di sorta, potevano sostenere, a domanda, prove finali e conseguire attestati di frequenza.

b) *Prove finali*

L’ente almeno 20 giorni prima della fine di ciascun corso, doveva stabilire, d’intesa con l’Ufficio del lavoro, il diario delle prove finali che dovevano avere luogo non oltre i 10 giorni successivi alla fine del corso.

La commissione d’esame, presieduta da un delegato del Ministero, era costituita dal direttore del corso, da un rappresentante dei datori di lavoro e da un rappresentante dei lavoratori della categoria professionale alla quale il corso si riferiva, designati dal direttore dell’Ufficio Provinciale del lavoro.

Erano ammessi alle prove finali coloro che avessero frequentato i corsi con assiduità e diligenza. Le prove finali avevano carattere essenzialmente pratico e vertevano su opere e su nozioni attinenti all’attività professionale oggetto del corso.

Quanti avevano superato la prova finale avevano diritto, oltre che ad un premio di Lit. 3.000, al rilascio di un attestato, che, firmato dal delegato ministeriale e registrato dall’Ufficio Provinciale del lavoro, costituiva, a parità di altre condizioni, titolo di preferenza all’avviamento al lavoro o all’emigrazione, come prevedeva la Legge n. 264/49.

⁶³ Interessante la raccomandazione contenuta nella Circolare 13/1951 “In sede di selezione, è opportuno convincere gli aspiranti che i corsi non sono istituiti ai fini assistenziali, ma allo scopo, essenziale, di trasformare manodopera generica non qualificata in buone e capaci maestranze; il che servirà anche a favorire il rispetto di una conveniente disciplina e di un soddisfacente andamento generale dei corsi”.

c) *Personale*

Le circolari non parlano di un organigramma tipo. Menzionano però tre figure professionali:

- Il *direttore*:

“cura l’andamento tecnico, pedagogico, amministrativo e disciplinare del CAP al quale è preposto e, in particolare, l’integrale svolgimento dei programmi da parte degli istruttori teorici e pratici, nonché la conservazione e l’impiego dei materiali, avvalendosi dell’opera del personale dipendente”.

- Il *segretario*:

“collabora con il Direttore e svolge compiti contabili-amministrativi”.

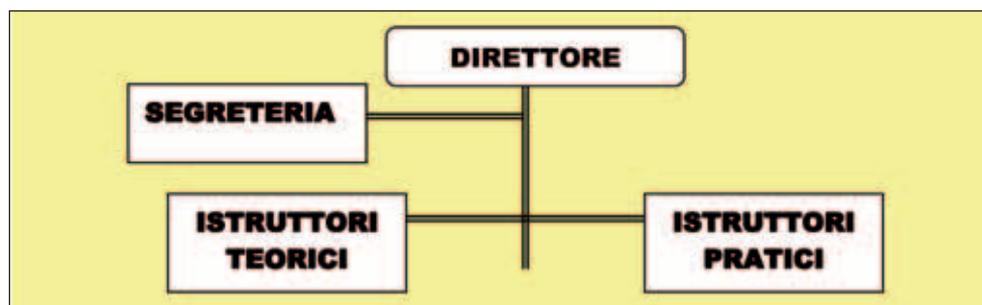
- L’*istruttore*, teorico (chiamato talora insegnante) e pratico:

“svolge sotto la guida del direttore i programmi addestrativi, adempiendo ai compiti relativi alla tenuta dei registri di presenza e formulando periodicamente giudizi sintetici sul profitto dei singoli allievi”.

Ne consegue una struttura organizzativa elementare “a pettine” dove l’unico ed esclusivo riferimento gerarchico è il Direttore.

La scelta del personale era affidata all’ente promotore e doveva avvenire “sulla base di adeguate attitudini tecniche e didattiche e preferibilmente, cadere su persone che, a parità di altre condizioni, risultino disoccupate”⁶⁴.

Figura n. 11 - *Tipo di struttura organizzativa di un CAP*



Nell’arco del decennio i provvedimenti ministeriali abbandoneranno formulazioni a maglie così larghe e specificheranno con maggior precisione i requisiti. In particolare la circolare n. 17109 del 21 luglio 1960 preciserà la funzione dell’insegnamento teorico e di quello pratico e i rispettivi requisiti d’ingresso per lo svolgimento di tali funzioni.

Per quanto riguarda l’istruzione teorica che costituisce l’integrazione culturale occorrente per l’esercizio del mestiere oggetto dell’addestramento, si riteneva necessario un livello culturale non inferiore a quello dei licenziati di scuola media di

⁶⁴ Circolare n. 11 del 23 maggio 1950.

secondo grado e si raccomandava ai docenti di seguire costantemente lo sviluppo delle esercitazioni pratiche, al fine di stabilire i momenti più opportuni per l'insegnamento di nuove nozioni o per il richiamo di nozioni precedentemente impartite.

Per quanto riguarda gli incaricati dell'istruzione pratica, oltre alla completa conoscenza del mestiere oggetto dell'addestramento, dovevano possedere una concreta esperienza acquisita mediante adeguato periodo di esercizio del mestiere stesso nell'attività produttiva.

Inoltre dovevano essere dotati di una cultura generale di base per assicurare necessari mezzi di espressione e di comunicazione con i propri allievi e pertanto dovranno possedere almeno istruzione media di primo grado (scuola media inferiore o avviamento professionale).

La circolare inoltre menziona un'iniziativa ministeriale affidata agli Ispettorati del Lavoro, incaricati di rilevare il "possesso totale o parziale" dei requisiti specificati da parte degli istruttori. Sulla base di queste informazioni il Ministero provvederà a "classificare il personale". Il provvedimento infine ricorda che per gli aspiranti istruttori, o per quanti in attività avessero voluto completare la propria preparazione, era contemplata la possibilità di frequentare "corsi per la formazione di istruttori" relativamente ai mestieri di tornitore, fresatore, rettificatore, aggiustatore presso il "Centro nazionale per la formazione di istruttori" di Genova mentre presso il "Centro nazionale per la formazione professionale nell'edilizia di Napoli" si tenevano corsi per i mestieri di muratore, carpentiere, ferraiolo, pavimentista-piastrellista, falegname-serramentista, elettricista-installatore, idraulico-tubista, meccanico di cantiere.

Sempre nelle due sedi si tenevano "corsi di informazione didattica", riservati agli istruttori operanti nei settori dell'industria e dell'artigianato.

Per il personale direttivo non erano richiesti particolari requisiti; solo per i direttori di corsi di addestramento per lavoratori edili la Circolare n. 22 del 10 febbraio 1952 precisa "Direttore del corso dovrà essere nominato possibilmente un ingegnere o un geometra".

d) *Spese*

Mentre ai giovani lavoratori dai 14 ai 18 anni frequentanti i corsi normali non spettava alcuna indennità (Circolare n. 16 del 28 marzo 1953) agli allievi di età superiore disoccupati spettava un assegno giornaliero di frequenza di Lit. 200 oltre al premio finale (per quanti concludevano positivamente il percorso formativo, come abbiamo precedentemente annotato) di Lit. 3000. Quanti di loro non percepivano il sussidio ordinario e straordinario di disoccupazione, avevano diritto, oltre all'assegno giornaliero di Lit. 200, ad un secondo assegno giornaliero di Lit. 100 aumentato di Lit. 60 per ogni figlio, per il coniuge o per ciascuno dei genitori a carico, esclusi, quindi, altri parenti o gli affini.

I compensi previsti per il personale non dovevano superare dei massimali che naturalmente con il passare degli anni hanno subito delle variazioni in rialzo (cfr. prospetto n. 2).

Prospetto n. 2 - *Compensi per il personale*

Figura →	Direttore	Segreteria	Istruttore teorico	Istruttore pratico	Aiuto istruttori	Personale di servizio
Tipo comp.	mensile	mensile	orario	orario	orario	mensile
1950-51	Max 10.000 per 1 corso 14.000 per 2 corsi 16.000 per 3 corsi	Max 6.000	Max 350	Max 200	Max 150	Max 60% del personale di segreteria
1958-59	Max 16.000 * 4.000 x corso	Max 8.000	Max 600 Max 500 per Artigianato femminile	Max 500 Max 400 per Artigianato femminile	Max 400 Max 300 per Artigianato femminile	Max 30% spesa per direttore

Le spese per consumi (materiali per le esercitazioni, utensileria di rapido consumo, dispense, testi, materiale didattico, ecc.) non devono superare il 50% dell'ammontare del trattamento economico degli allievi.

Per le spese di organizzazione. Per questo tipo di spese (fitto, illuminazione cancelleria, stampati, spese postali, ...⁶⁵) vale un sistema di aliquote sul totale del corso⁶⁶:

- Lit. 12.000 se il costo del corso non supera Lit. 200.000;
- Lit. 18.000 se il costo del corso non supera Lit. 300.000;
- Lit. 22.000 se il costo del corso non supera Lit. 400.000;
- Oltre le Lit. 400.000 può applicarsi forfettariamente la quota massima di Lit. 25.000.

f) *Gestione finanziaria e rendicontazione delle spese*

L'Ente promotore assumeva la responsabilità dello svolgimento dei corsi stessi e della gestione finanziaria dei fondi messi a disposizione; fondi che dovevano essere depositati, separatamente da ogni altro deposito, in apposito conto bancario o postale, i cui estremi vanno comunicati al Ministero.

Il finanziamento dei corsi si effettuava mediante erogazioni successive che venivano disposte la prima al momento dell'approvazione del corso e le rimanenti all'atto dell'approvazione dei rendiconti parziali relativi ai 2/3 del totale delle erogazioni già effettuate.

Il rendiconto finale ("rappresentazione *completa* precisa ed analitica della gestione di ciascun corso, nonché dei risultati tecnico-didattici conseguiti") corredato da "idonea" documentazione doveva essere presentato entro 15 giorni dal termine

⁶⁵ Un'annotazione di costume: "ove si rendesse necessario il riscaldamento, l'ente promotore ne indicherà a parte la spesa, sulla opportunità e ammontare della quale l'Ufficio del lavoro dovrà pronunciarsi particolarmente" Circolare n. 11 del 23 maggio 1950.

⁶⁶ Escluso l'importo delle indennità agli allievi e quello delle spese per acquisto di eventuali attrezzature.

degli esami finali all'Ufficio del Lavoro. Il rendiconto era sottoposto a due controlli quello dell'Ufficio del Lavoro e quello del Ministero.

2.5. La gestione didattica

Fin dai primi anni della sua gestione il Ministero del Lavoro aveva elaborato delle "Guide per l'addestramento pratico e delle materie complementari" per i mestieri oggetto dei corsi. Le prime guide riguardavano la saldatura all'arco e la falegnameria. Sono seguite le guide carpentiere edile, pontarolo, muratore, cementista, tornitore, aggiustatore meccanico, fresatore, tracciatore meccanico, fonditore, formatore ed elettricista per impianti civili. A più riprese nelle circolari del decennio si insiste sul valore "esemplare" e non prescrittivo di questi elaborati, che si proponevano quindi come un sussidio e non come un programma da seguire pedissequamente.

Ma già dal 1951 il Ministero aveva edito una "Guida schematica per l'addestramento", anche al fine di uniformare per quanto è possibile lo svolgimento dei corsi e di adeguarli ai criteri di praticità suggeriti dalle circolari n. 1 del 6 giugno 1949 e n. 13 del 26 luglio 1950.

La Guida, allegata alla circolare ministeriale n. 19 del 1 giugno 1951, avente per oggetto "Manuali e guide per l'addestramento professionale", veniva proposta ai direttori dei corsi come oggetto di sperimentazione, tanto da sollecitarne "a corso ultimato un giudizio motivato...", e tutte le proposte di correzione o di completamento" che ritenessero necessarie.

È un documento importante perché, per certi aspetti, paradigmatico sulla didattica dell'addestramento professionale. Una didattica centrata sul compito, essenziale, concreta e che propone un rapporto tra "esercitazioni pratiche" e "insegnamenti complementari" dove non solo la teoria è funzionale alla pratica, ma dove le conoscenze sono ricavate dalla operatività.

La Guida comprende:

- una descrizione del profilo professionale dei mestieri ("indica succintamente il campo di attività dell'operaio di data qualifica e inoltre i requisiti fisici che devono essere accertati nell'allievo prima dell'inizio del corso"). Il profilo è stato redatto "avendo presenti i lavori che l'operaio deve essere chiamato ad eseguire nella pratica e le nozioni che per questa esecuzione sono necessarie";
- un programma di: a) esercitazioni pratiche; b) materie complementari (e cioè disegno, calcolo, conoscenza del mestiere); c) antinfortunistica.

Il programma di esercitazioni pratiche si divide in due parti.

- a) Nella *prima parte* (introduttiva) la Guida sottolinea l'importanza di istruire gradualmente gli allievi all'uso degli attrezzi.

"L'istruttore mostrerà agli allievi riuniti come l'attrezzo va adoperato e inviterà poi, uno per uno, gli allievi a ripetere l'operazione sotto la sua sorveglianza e al cospetto degli altri allievi: in seguito gli allievi opereranno da soli ai loro posti. Sarà cura dell'istruttore di alternare l'addestramento sull'uso dei vari attrezzi. Uguale procedura si adotterà per l'insegnamento del corretto uso degli strumenti di misura e di controllo".

- b) Nella *seconda parte* (applicativa) gli allievi devono eseguire una serie minima di esercitazioni pratiche, il cui contenuto è riportato brevemente nel programma. Tali lavori, prescelti in modo che le operazioni caratteristiche del mestiere siano tutte rappresentate almeno una volta, sono stati ordinati secondo il grado di difficoltà.

Le esercitazioni vanno eseguite da ciascun allievo individualmente. Se per qualche esercitazione è necessario ricorrere all'opera di due o più lavoratori esse dovranno essere ripetute in modo che tutte le operazioni vengano eseguite da ciascun allievo.

Le eventuali esercitazioni produttive dovranno essere iniziate solo dopo che il programma minimo di esercitazioni, previsto dalla guida, sia stato ultimato.

A proposito degli insegnamenti complementari la Guida, data la brevità del tempo a disposizione, li ha ridotti al minimo indispensabile e raccomanda di *“evitare ogni insegnamento che non sia motivato da una precisa necessità del mestiere”* e di cercare di impartire all'insegnamento quei caratteri di concretezza e praticità, ritenuti indispensabili al fine di suscitare interesse nell'allievo.

Più in particolare, per quanto riguarda il disegno, la Guida propone che venga insegnato solo in quei mestieri nei quali esso rappresenti un vero e proprio strumento di lavoro e *“solo fino al grado di conoscenza che nella pratica è richiesto ai lavoratori e che il più delle volte non va oltre la lettura di schizzi quotati”*.

Per quel che riguarda il calcolo, suggerisce che si prenda sempre *“lo spunto dai lavori caratteristici del mestiere e si ipotizzino eventualità che possono effettivamente accadere nella pratica”*.

Raccomanda di evitare le definizioni astratte e le nozioni non strettamente necessarie e di tenere presente che almeno per i mestieri più semplici, *“l'impartire agli allievi una sicura padronanza delle quattro operazioni (eseguite con numeri interi di tre o quattro cifre, seguiti da due decimali) può essere considerato un buon risultato”*.

Per ciò che si riferisce alla tecnologia, la Guida precisa che se nell'insegnamento dei giovani, ad esempio, si ha il tempo di impartire anche istruzioni accessorie (sui processi di ottenimento dei materiali e su attrezzi, strumenti di misura e macchinari che non vengono adoperati nelle esercitazioni) nel caso dei corsi per adulti è necessario limitarsi:

“a fornire i chiarimenti indispensabili espressi nella forma più piana e comprensibile sulle caratteristiche dei materiali, che ne motivano e ne giustificano un determinato impiego, sulle ragioni immediate che portano ad eseguire il lavoro in una determinata maniera, sul funzionamento e sulla conservazione degli attrezzi e degli strumenti di misura e dei macchinari che si impiegano realmente nelle esercitazioni pratiche”.

Secondo la Guida va evitato soprattutto l'impiego dei termini difficili per designare fenomeni o procedimenti che nella pratica hanno una più accessibile denominazione e si cerchi essenzialmente di chiarire i fatti e solo per quel tanto che potrà occorrere all'operaio nella sua attività professionale.

“Perciò, nelle ore disponibili per questo insegnamento, più che dar vita ad un corso indipendente, si dovrà soprattutto fare una sostanziale ed approfondita ricapitolazione delle nozioni apprese praticamente nell’officina o nel cantiere, nel corso della settimana”.

Per l’antinfortunistica, l’istruttore metterà ciascun allievo in grado di comprendere la necessità di usare adeguati mezzi protettivi e suggerire le precauzioni da prendere per l’incolumità personale e collettiva sul lavoro.

“Laddove precise disposizioni siano dettate dalla legge o preparate da associazioni apposite, le si spieghino, ma si tenga presente che anche nella conoscenza di esse esiste nella pratica una scala precisa di competenze e che all’operaio è opportuno insegnare bene solo quelle che lo riguardano direttamente”.

Segnaliamo anche un’iniziativa di formazione a distanza mediante la televisione, senz’altro pionieristica per quegli anni.

L’iniziativa, realizzata dalla Direzione RAI e sostenuta dal Ministero del Lavoro, si rivolgeva a giovani che vivevano in località dove non potevano assolvere l’obbligo scolastico fino al 14° anno di età, per mancanza di scuole post-elementari. L’impossibilità di completare la scuola dell’obbligo non consentiva a questi ragazzi di frequentare con successo i corsi di qualificazione svolti presso i CAP o di iniziare un apprendistato con prospettive più favorevoli. L’iniziativa era quindi propedeutica ad un corso di qualificazione o ad un rapporto di apprendistato.

Da un punto di vista organizzativo l’iniziativa aveva questo svolgimento. Gli enti gestori chiedevano al Ministero la possibilità di aprire un “centro di ascolto” presso un loro CAP⁶⁷, dove almeno 15 ragazzi (non c’era un numero massimo di allievi) con età minima di 11 anni assistevano al programma televisivo che andava in onda da ottobre a giugno dalle 13,30 alle 14,40 (il corso per la prima annualità) e dalle 14,50 alle 16.00 (il corso per la seconda annualità). Avevano come sussidi didattici, gratuitamente distribuiti, libri appositamente editi dall’ERI (Edizioni Radio Italiana).

Presso la sede di ciascun posto di ascolto era istituito un registro, preventivamente vistato dall’Ufficio del lavoro competente, per le annotazioni relative alle presenze giornaliere dei partecipanti. L’Ente gestore del posto di ascolto era tenuto a rimettere quindicinalmente il quadro delle presenze all’Ufficio del lavoro ed all’Ispettorato del lavoro, competenti per territorio, pena la sospensione del finanziamento⁶⁸.

I giovani erano seguiti da un coordinatore: “*prima dell’inizio della trasmissione, nell’intervallo tra una lezione e l’altra e per la correzione dei compiti*”⁶⁹ e al termine dell’intervento erano ammessi agli esami di media inferiore⁷⁰.

⁶⁷ 10 per il primo anno di corso e 10 per il secondo in ogni provincia del Nord; 20 e 20 nell’Italia centro-meridionale e insulare.

⁶⁸ Una relazione quindicinale doveva invece essere rimessa all’Ufficio del lavoro ed all’Ispettorato del lavoro competenti da parte del collocatore della località in cui aveva sede il posto di ascolto.

⁶⁹ Circolare n. 25 del 15 aprile 1959.

⁷⁰ Il Ministero della Pubblica Istruzione con Circolare 5 maggio 1959, n. 270 richiamava i Provveditori sul fatto che i candidati dovevano essere esaminati sulla base delle dispense dell’ERI.

2.6. *I cantieri-scuola*

La Legge n. 264/49, art. 45 prevedeva che il Ministro del lavoro promuovesse direttamente o autorizzasse oltre all'istituzione di corsi di addestramento professionale, anche l'apertura di cantieri-scuola per disoccupati, per l'attività forestale e vivaistica, di rimboschimento, di sistemazione montana e di costruzione di opere di pubblica utilità⁷¹.

L'iniziativa del Ministero del lavoro si muoveva di concerto con il Ministero per l'agricoltura e le foreste e con quello dei lavori pubblici, a seconda della materia. A tali Ministeri, nell'ambito delle rispettive competenze, era demandata l'approvazione dei progetti, la sorveglianza tecnica e il collaudo delle opere eseguite nei cantieri-scuola e, a richiesta, fornivano anche l'assistenza tecnica.

Il processo programmatico era sostanzialmente identico a quello per i corsi di addestramento.

Il Ministero assegnava a ciascuna Provincia le risorse finanziarie sulla base del numero di abitanti e di iscritti all'Ufficio di Collocamento. Con il tempo questo sistema di assegnazione automatica si "*raffinerà*": la metà delle risorse verranno impiegate per i comuni di montagna, per cui si parlerà di "*un piano generale*" e "*un piano speciale per la montagna*"⁷².

Sulla base del contingente assegnato l'Ufficio provinciale del lavoro (d'intesa con le locali Prefetture e sentite le Commissioni provinciali per il collocamento) redigeva il piano provinciale dei cantieri, tenendo presente che:

- doveva contenere i comuni della provincia per i quali fosse ritenuto necessario un intervento a sollievo della disoccupazione e per cui già esisteva o poteva essere redatto, entro breve termine, un progetto di cantiere di lavoro o di rimboschimento;
- per ciascun comune compreso nel piano si doveva indicare il numero dei disoccupati da inserire in ciascun cantiere, specificando la durata, entro i limiti dei progetti inviati o da inviarsi, allo scopo di alleviare lo stato della disoccupazione locale⁷³.

Il proprietario di un terreno idoneo a lavori di rimboschimento, bonifica o sistemazione montana, poteva chiedere l'autorizzazione ad aprire cantieri-scuola e simile richiesta poteva essere presentata anche da amministrazioni pubbliche, enti o consorzi (art. 60 della Legge n. 264/1949). A loro volta, in base al successivo art. 61, i lavoratori disoccupati potevano chiedere di essere ammessi al lavoro nei cantieri-scuola in qualità di lavoratori volontari (entro il numero massimo di posti e

⁷¹ Opere come «fognature, acquedotti, canalizzazioni idrauliche, ospedali, ambulatori medici, scuole, asili di infanzia, case dei lavoratori, orfanotrofi, scavi archeologici, campi sportivi e, soprattutto, strade»: così U. COLETTA, voce *Cantiere scuola*, cit., p. 1089.

⁷² Cfr. Circolare n. 73 del 5 dicembre 1958.

⁷³ Circolare n. 16 del 28 marzo 1953.

per la durata, stabiliti per ciascun cantiere), presentando domanda all'Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, che d'intesa con la direzione dei cantieri-scuola, provvedeva alla selezione ed all'avviamento.

Come per i frequentanti dei corsi di qualificazione e riqualificazione, i lavoratori, oltre al sussidio di disoccupazione, percepivano originariamente 300 lire giornaliere e, se non avevano diritto al sussidio di disoccupazione, ricevevano anche un assegno pari a 200 lire giornaliere e un'ulteriore integrazione di 60 lire per i familiari. Ai lavoratori coniugati doveva essere comunque assicurato un trattamento complessivo non inferiore a 600 lire giornaliere.

Infine, per ogni mese di servizio "*assiduo ed operoso*", ai lavoratori spettava un premio di 1.000 lire, corrisposto a giudizio insindacabile del Ministero del Lavoro. Le spese relative all'organizzazione ed al funzionamento dei cantieri scuola e le indennità destinate ai lavoratori avviati erano a carico del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori.

Come è stato rilevato, in questo istituto l'attività di formazione professionale risultava alquanto ridotta. Era infatti previsto che, a giorni alterni, soltanto un'ora fosse dedicata "*all'insegnamento di cultura generale edilizia e stradale ovvero di cultura tecnica e forestale, a seconda del progetto approvato*", laddove l'orario di lavoro effettivo era fissato in sette ore giornaliere. Di qui la questione circa l'esatta natura di questo istituto e il dubbio circa l'inquadramento di tali lavoratori. La Corte Costituzionale ha sciolto l'interrogativo attribuendo una funzione meramente assistenziale ai cantieri-scuola, ma riconoscendo comunque ai lavoratori in essi impegnati il diritto alla tutela previdenziale, nonostante ci fosse una permanenza dello stato di disoccupazione⁷⁴. Ci si è chiesti anche se i cantieri scuola fossero assimilabili allo stage.

⁷⁴ Secondo la Corte, (Corte cost., 30 giugno 1964, n. 67, in "Rivista giuridica della scuola", 1965, p. 714 ss.) l'istituzione dei cantieri-scuola era finalizzata non a configurare il disoccupato come un mero soggetto passivo di prestazione assistenziale, ma a consentirgli di svolgere un'attività che, permettendogli di esercitare e perfezionare le proprie capacità lavorative, gli garantisse un'integrazione del sussidio di disoccupazione per assicurargli mezzi adeguati alle sue esigenze di vita in base all'art. 38 Cost. Pertanto, il rapporto degli operai involontariamente disoccupati ammessi al lavoro nei cantieri-scuola in qualità di lavoratori volontari presentava natura assistenziale, non risultando riconducibile ai principi dell'art. 36 Cost. Ciò, tuttavia, non significa che i lavoratori dei cantieri-scuola non potessero essere considerati alla stregua di lavoratori subordinati, come è stato della natura del cantiere, ed in base al programma proposto dall'ente gestore poi riconosciuto dal legislatore e dalla prevalente giurisprudenza. Il fatto che il rapporto in esame fosse riconducibile nell'area dell'intervento assistenziale presidiato dall'art. 38 Cost. poteva infatti valere ad escludere l'applicazione dei principi di cui all'art. 36 Cost., senza tuttavia dover giungere alla negazione "di una attività lavorativa prestata in posizione subordinata". In tal senso, la Corte di cassazione ha riconosciuto ai lavoratori dei cantieri-scuola il diritto a godere della tutela previdenziale. (Sulla natura assistenziale del rapporto giuridico che sorge dall'avviamento ai cantieri-scuola, si vedano, U. COLETTA, voce *Cantiere scuola*, cit., 1090, Più in generale, sul carattere puramente assistenziale della formazione professionale come è stata inquadrata nella l. n. 264/1949, si veda L. MONTUSCHI, *Artt. 33-34*, in G. GHEZZI - G.F. MANCINI - L. MONTUSCHI - U. ROMAGNOLI, op. cit., 1972, 465 ss., qui 525 ss. Sulla natura retributiva dell'assegno corrisposto ai lavoratori dei cantieri-scuola si veda, tuttavia, A. BARETTONI ARLERI, *Cantieri scuola e rapporti assistenziali*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1964, 711.

È evidente come questo istituto avesse ben poco a che vedere con lo stage, per una pluralità di ragioni. Infatti i cantieri-scuola si presentavano come istituto essenzialmente assistenziale, sia per la loro particolare configurazione che per l'assenza di svolgimento di un'attività formativa in un luogo di lavoro. In altri termini il cantiere-scuola veniva aperto, mediante richiesta ed autorizzazione, di per sé non esistendo se non appunto a tale fine. In questo senso, più che allo stage, i cantieri-scuola sembrerebbero, almeno per certi versi, maggiormente accostabili ai lavori socialmente utili.

Lasciamo ad un saggista di quel periodo un giudizio su questo istituto:

“Nell’ambito dell’addestramento professionale (...) rientrano i Cantieri-scuola, nati anch’essi nell’immediato dopoguerra non tanto per far conseguire una di fatto impossibile qualificazione, quanto piuttosto per risolvere in modo contingente il problema della disoccupazione bracciantile, non suscettibile di addestramento e di superiore formazione. Giustificati al loro sorgere da esigenze sociali, come i corsi per disoccupati, essi hanno lentamente mutato la loro natura e da opera di assistenza sociale a favore dei lavoratori più modesti si sono andati trasformando in opere pubbliche a basso costo ad uso ed assistenza delle misere risorse finanziarie di enti pubblici locali od istituzionali. Su questo solo esclusivo piano si può ammettere che i loro risultati sono stati e sono, se non ottimi, certamente abbastanza buoni. Ma una domanda ci viene spontanea: perché il loro finanziamento deve gravare sul “Fondo per l’addestramento professionale dei lavoratori”, quando con l’addestramento essi non hanno assolutamente nulla in comune?”⁷⁵.

3. I soggetti gestionali

In questo decennio si assiste allo sviluppo di quell’articolato sistema gestionale che negli anni ’70 verrà definito *pluralistico*; connotazione che indica sia la molteplicità degli enti che promuovono ed organizzano attività di formazione, sia la diversa matrice culturale a cui fanno riferimento.

3.1. *I precedenti*

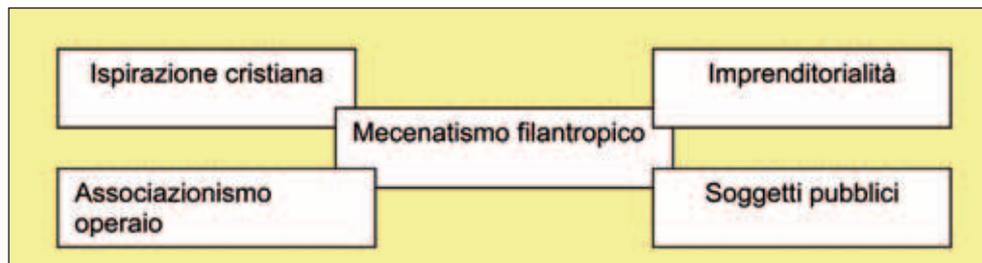
Questa caratterizzazione, che a partire dagli anni ’50 trova espressioni e dimensioni del tutto particolari, aveva già segnato la nascita della formazione e istruzione tecnica nel secolo precedente, quando questa tipologia formativa, sollecitata dal processo di industrializzazione si era sviluppata al di fuori di ogni schema istituzionale e grazie a personaggi e soggetti sociali mossi da principi ispiratori diversi (cfr. Fig. 12).

a) *Rappresentanti di enti d’ispirazione cristiana*. Anche se nell’800 questa componente vedrà una particolare fioritura già aveva fatto registrare nei secoli precedenti personaggi ed attività significative. Basti considerare che il fondatore delle

⁷⁵ CASINI T., *Orientamenti per una riforma dell’addestramento professionale*, Cappelli Editore, Bologna, 1962, 94-95.

scuole professionali in Italia è il veneziano San Girolamo Emiliani o Miani, vissuto dal 1486 al 1537 e fondatore dei Chierici Regolari Somaschi, dal paesino di Somasca (Bergamo) dove ebbero la sede generale⁷⁶.

Figura n. 12 - *Tipologie di soggetti gestionali presenti nella formazione professionale dell'800*



Ma è nell'800 che cominciano ad operare alcuni dei colossi della carità cristiana⁷⁷, persone con indole e sensibilità diverse ma con caratteristiche comuni:

⁷⁶ L'istituto creato da San Gerolamo Emiliani introduce una forma nuova nel metodo di organizzazione dell'apprendistato perché trasforma la bottega-scuola. Nei tempi precedenti l'apprendista si sceglieva il maestro, entrava a far parte della sua bottega e in un certo qual modo della sua famiglia e si stabiliva fra maestro e garzoni o lavoratori una comunanza di vita molto stretta e obbligatoria. Gli apprendisti raccolti da San Girolamo sono orfani che non hanno un genitore che li presenti al maestro e se ne faccia garante. Nell'istituto, che nel medesimo tempo diventa casa, scuola e officina, è il maestro che va da loro, non loro che vanno dal maestro; e questi accetta la mensa dell'istituto e pattuisce di essere salariato, stipulando un contratto con chi rappresenta davanti a lui l'autorità paterna degli orfanapprendisti che devono essere istruiti, ossia i governatori dell'orfanotrofio e il fratello commesso, sovrintendente all'andamento morale, disciplinare ed economico interno della casa. Le posizioni, come si diceva, si sono ribaltate, il maestro va nella "casa" del discepolo, perché questa è diventata anche luogo di lavoro e di insegnamento professionale. Le lettere del Miani ci dicono infatti che gli orfani erano per una parte della giornata occupati in "arte de teloni e de spagliare, al guciar delle berrette, far della trezza de capelli" (TENTORIO P.M., *San Girolamo Emiliani primo fondatore delle scuole professionali in Italia*. Archivio Storico Padri Somaschi, Genova 1976). Il Miani fece in modo che negli orfanotrofi il lavoro fosse organizzato secondo le capacità dei fanciulli; introdusse lavori che fossero anche economicamente fruttuosi scegliendo quelli che erano richiesti dai bisogni dei luoghi; consigliò anche di tener conto delle tendenze e delle preferenze soggettive dei ragazzi. Si realizzarono ben presto sviluppi notevoli ed anche per obbedire alle sue intime esigenze di perfezione ricorse più volte a maestri esterni, come avvenne per esempio a Brescia per l'arte della tessitura; e successivamente ricorse sempre più espressamente ad insegnanti specializzati, perché l'apprendimento del mestiere fosse il più rigoroso ed esatto possibile. Il santo, riporta il Tentorio, scriveva che il lavorare non solo mette in grado di guadagnarsi onestamente la vita ed è una fonte di spiritualità, ma anche che il non lavorare è già per se stesso un peccato. Il lavoro doveva assicurare agli orfani l'autonomia economica e sociale, la possibilità di essere in un domani civilmente liberi, in un'epoca di subordinazione a tanti padroni e di provvedere onestamente alla propria sussistenza. Cfr. DE FERRARI P.G., *Un uomo che non è morto*, ed. Somaschi, 1978; PASCHINI P., *S. Gerolamo Emiliani e l'attività benefica del suo tempo*, Genova, 1929, 116; LANDINI G. CRS, *S. Gerolamo Miani, Ordine Chierici Regolari Somaschi*, Roma, 1945; VAIRA G., *Girolamo Miani educatore*, Curia Padri Somaschi, s. d.

⁷⁷ Il pedagogista Luigi Volpicelli (1900-1982) scrive "Chi, forse, meglio di tutti e prima di tutti intese il complesso problema del lavoro nel mondo moderno e i suoi riflessi nelle scuole e negli studi,

- *Quasi tutti sono stati riconosciuti della Chiesa come “santi”*. Se si priva questi uomini e donne di tale connotazione tipicamente cristiana e si fa della loro opera una lettura solo sociologica, considerandoli esclusivamente riformatori sociali e filantropi, si rischia una comprensione molto parziale e riduttiva della loro storia, quando non fuorviante⁷⁸. Sono stati senz’altro riformatori sociali e filantropi che hanno letto, con lungimiranza e discernimento, i bisogni dei loro tempi, ma il loro amore operoso per i diseredati, i poveri e gli emarginati nasceva ed era espressione dell’amore di Dio.
- *Quasi tutti sono stati fondatori di congregazioni religiose che faranno della formazione professionale strumento privilegiato della loro attività*. Questo fatto significa che i fondatori non solo hanno dato una continuità alle opere da loro avviate, ma hanno anche assicurato alle epoche successive uomini e donne che “vocazionalmente” vivranno il fare formazione professionale.
- *Tutti hanno privilegiato una visione unitaria e non dicotomica del percorso educativo*. Consideravano, infatti, gli allievi come persone nella loro unitarietà di bisogni ed esigenze. Ciò ha permesso loro un approccio formativo originale che si è concretizzato in un iter in cui lo sviluppo cognitivo, tecnico, socio-politico, morale e religioso non costituiscono compartimenti stagno, ma sono fra loro fortemente intrecciati in modo da contribuire alla crescita e alla maturità della persona.

La galleria dei personaggi a cui facciamo riferimento si apre con la figura del Beato Ludovico Pavoni, di Brescia (1784-1849), che crea la prima scuola grafica d’Italia (1821)⁷⁹ e con quella della Beata Maddalena di Canossa di Verona (1774-

fu la Chiesa, i cui santi, nell’800, si segnarono per lo più come apostoli e precursori di una storia nuova, non più borghese ma popolare. In questo senso acquista nuova luce e nuovo valore l’opera di Don Bosco”, in VOLPICELLI L., *Commento alla carta della scuola*, ed. I.N.C.F., Roma, 1940, 42, n. 1.

⁷⁸ È il caso di QUINZIO S., *Domande sulla santità: don Bosco, Cafasso, Cottolengo* Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1986 e le recensioni elogiative apparse su *Il Corriere della Sera* dell’11 febbraio 1987 e *l’Unità* del 28 febbraio 1987. Il Quinzio presenta Don Bosco come “abile e fortunato manager guidato da un progetto grandioso e da una fenomenale capacità di far scaturire denaro dalla fede e dalla carità”. Bastava che l’autore avesse letto qualche testo di don Bosco (ad es. *Memorie dell’Oratorio di s. Francesco di Sales dal 1815 al 1855* Torino, Sei, 1946) o qualche sua lettera (cfr. *Epistolario di San Giovanni Bosco*, volumi quattro. Dall’anno 1835 al 1880, SEI, Torino 1955-1959) per capire l’origine della operosità del Santo.

⁷⁹ Lodovico Pavoni sacerdote, fondatore della Congregazione dei Figli di Santa Maria Immacolata (Pavoniani): è stato proclamato beato da papa Giovanni Paolo II nel 2002. Nel 1821 fonda “un benefico privato Istituto, o Collegio d’Arti, ove almeno gli orfani, o trascurati da propri genitori venissero raccolti, gratuitamente mantenuti, cristianamente educati, e fatti abili al disimpegno di qualche arte, per formarli, allo stesso tempo, cari alla religione e utili alla società e allo Stato”. L’istituto, con annesso “Collegio delle arti”, prenderà il nome di “Pio Istituto San Barnaba”. Fra le arti, la più importante fu la tipografia, voluta dal Pavoni come “Scuola Tipografica”, che si può considerare la prima Scuola grafica d’Italia e che ben presto divenne una vera Casa Editrice. Con il passare degli anni si moltiplicarono i mestieri insegnati a San Barnaba: nel 1831 sono otto le officine esistenti: tipografia e calcografia, legatoria di libri, cartoleria, argentieri, fabbri ferrai, falegnami, tornitori, calzolai. L’Istituto di San Barnaba riuniva per la prima volta l’aspetto educativo, quello assistenziale e il professionale, ma la fisionomia più profonda, “l’idea caratteristica” del nuovo Istituto era che “i figliuoli poveri, abbandonati dai genitori e più

1835)⁸⁰ che opera per l'istruzione delle giovani con istituzioni che prenderanno il suo nome. E poi più avanti, don Giovanni Cocchi (1813-1895) fondatore degli Artigianelli di Torino⁸¹. Ma soprattutto S. Giovanni Bosco⁸², piemontese (1815-1888),

prossimi parenti, vi trovassero tutto ciò che hanno perduto: (...) non solamente (...) un pane, un vestito ed una educazione nelle lettere e nelle arti, ma il padre e la madre, la famiglia, di cui la sventura li ha privati, e col padre, la madre, la famiglia tutto ciò che un povero poteva ricevere e godere". Il Pavoni sviluppa un suo "metodo educativo" che poneva al centro la ragionevolezza, l'amore, la prevenzione, la centralità della fede, l'importanza del lavoro. Durante il colera del 1836, "con semplice invito Municipale, e senza speranza di sovvenimento di spesa, vennero benignamente accolti nel Pio Ricovero, ivi alimentati, ed educati con vero e paterno amore..., molti, e molti fanciulli ancora inabili al lavoro". Così si legge negli atti della seduta straordinaria del 21 agosto 1841 del Municipio di Brescia. Il Pavoni pensò anche ai contadini e progettò una Scuola Agricola; nel 1841, poi, accolse nell'Istituto i sordomuti. A sostegno fonda "una regolare Congregazione, che stretta coi vincoli della Carità Cristiana, e basata sul fondamento delle virtù evangeliche, si consacrò interamente al ricovero ed alla educazione de' trascurati pupilli, e si disponga a dilatare gratuitamente le sue cure anche a favore delle tanto raccomandabili Case d'industria, che talvolta per mancanza di saggi Maestri nelle arti sentono pregiudizio ed aggravio" Muore il 1 aprile 1849, mentre si prodigava per portare in salvo i suoi ragazzi dal pericolo dei combattimenti delle Dieci Giornate di Brescia. Cfr. FAPPANI A., *Enciclopedia Bresciana*, ad vocem, vol. XII, Editrice "La Voce del Popolo" s.r.l., Brescia, 1996, 248-251 e TRAVERSO L., *Ludovico Pavoni*, Milano, Ancora 1948.

⁸⁰ Maddalena Gabriella dei marchesi di Canossa, religiosa fondatrice delle Figlie e dei Figli della Carità: nel 1988 è stata proclamata Santa da papa Giovanni Paolo II. Raggiunta la maggiore età decide di mettersi a servizio dei "poveri", soprattutto i giovani e le donne (in particolare ragazze di strada). Inizia l'opera di carità con alcune compagne, a Verona, nel 1808. Apre delle case anche a Venezia, Milano, Bergamo e Trento. Cfr. CATTARI A., *Maddalena Gabriella di Canossa*, IPL, Milano 1984 e FARINA M. - RISPOLI F., *Maddalena di Canossa*, SEI, Torino 1995.

⁸¹ Il Collegio fu fondato in Torino nel 1849. Per quasi 14 anni non ebbe una sede propria e stabile, finché nel marzo del 1863 ci fu il trasferimento in una nuova e definitiva sede, costruita per avere locali più ampi e soprattutto laboratori attrezzati per esercitare i ragazzi nel mestiere di fabbro, falegname, tipografo, legatore. Nel 1866 la direzione del Collegio fu data al Murialdo. All'entrata del Murialdo esso ospitava 152 ragazzi. Il loro numero salì negli anni seguenti, fino a superare i 200. I ragazzi frequentavano quattro classi elementari (salite a cinque nel 1890) e un corso complementare. Verso i 12 anni potevano accedere ai laboratori: il tirocinio durava fino ai 19 anni.

⁸² La grandiosa opera di Don Bosco prese l'avvio dall'oratorio da lui fondato a Valdocco, nella periferia torinese, ove convenivano giovani poveri, abbandonati, immigrati in cerca di lavoro. Torino a quel tempo è presa dalla febbre della prima industrializzazione. Gli immigrati si dedicano a decine di migliaia (nel 1850 si parla addirittura di 50.000 o 100.000 immigrati). Si cominciano a costruire case su case. La città è invasa da bande di ragazzi che si offrono per tutti i lavori (ambulanti, lustrascarpe, fiammiferai, spazzacamini, mozzi di stalla, garzoni...) e non sono protetti da nessuno. Si consideri inoltre i fenomeni di devianza che si accompagnavano a questi sconvolgimenti sociali. Si formano vere e proprie bande che infestano la città e molti ragazzi finiscono in galera. I primi ragazzi accostati da Don Bosco sono muratorini, scalpellini, selciatori e simili. In una prima fase Don Bosco li avvia alle botteghe artigiane, con cui stipulava contratti di apprendistato. Dal 1852 questa prassi venne interrotta: i giovani, infatti, poterono utilizzare per imparare un mestiere i laboratori di calzoleria e sartoria (1853), falegnameria e legatoria (1856), tipografia (1861), meccanica (1862) che via via venivano installati all'interno dell'Oratorio, e in esso trovavano pure ospitalità, formando così una vera comunità di vita e di lavoro. I laboratori, prima utilizzati per esigenze interne ad una comunità così numerosa, progressivamente si configurarono come scuole di arti e mestieri. Per la sua corrispondenza alle esigenze dell'epoca, per la sua originalità e novità, per l'altissimo grado di amore per la gioventù che lo ispirava, l'opera di Don Bosco e dei suoi primi collaboratori ben presto, nonostante difficoltà e contrarietà, si sviluppò in Torino e fuori, sicché nel 1888 (anno della morte del Santo) le istituzioni professionali salesiane in tutto il mondo erano 15; nel 1910 diventeranno 70, di cui 20 in Italia, senza inserire nel conto le parallele attività delle Salesiane. Cfr. PANFILO L., *Dalla scuola di arti e mestieri di Don Bosco all'attività di formazione professionale (1860-1915). Il ruolo dei salesiani*

vero e proprio protagonista su scala mondiale della formazione professionale, fondatore dei Salesiani⁸³ e S. Maria Domenica Mazzarello⁸⁴ (1837-1881) fondatrice delle Figlie di Maria Ausiliatrice e più conosciute come salesiane; S. Leonardo Murialdo⁸⁵ (1828-1900), fondatore dei Giuseppini.

Milano, LES, 1976; PRELEZO J.M., *Dai laboratori fondati da don Bosco a Valdocco alle "scuole di arti e mestieri" salesiane (1853-1888)* in Rassegna CNOS n. 1/2009 pp. 21-36. Don Bosco fu essenzialmente un uomo di azione. Per molti anni i suoi collaboratori insistettero perché mettesse per iscritto le sue idee pedagogiche e solo nel 1877, a malincuore, don Bosco scrisse sette paginette dal titolo "Il sistema preventivo nella educazione della gioventù". "Il sistema repressivo consiste nel far conoscere la legge ai sudditi, poi sorvegliare per conoscerne i trasgressori ed infliggere, ove sia necessario, il meritato castigo. In questo sistema le parole e l'aspetto del superiore debbono sempre essere severe e piuttosto minaccevoli, ed egli stesso deve evitare ogni familiarità coi dipendenti. Il Direttore per accrescere valore alla sua autorità dovrà trovarsi di rado tra i suoi soggetti e per lo più solo quando si tratta di punire o di minacciare. Questo sistema è facile, meno faticoso; giova specialmente nella milizia e in generale tra le persone adulte ed assennate che devono da se stesse essere in grado di sapere e ricordare ciò che è conforme alle leggi e alle altre prescrizioni. Diverso e, direi, opposto è il sistema preventivo. Esso consiste nel far conoscere le prescrizioni e i regolamenti di un Istituto e poi sorvegliare in modo, che gli allievi abbiano sempre sopra di loro l'occhio vigile del Direttore o degli assistenti, che come padri amorosi parlino, servano di guida ad ogni evento, diano consigli ed amorevolmente correggano, che è quanto dire: mettere gli allievi nella impossibilità di commettere mancanze. Questo sistema si appoggia tutto sopra la ragione, la religione e sopra l'amorevolezza; perciò esclude ogni castigo violento e cerca di tenere lontano gli stessi leggeri castighi". Nel 1920 un celebre pedagogista non credente Giuseppe Lombardo Radice scriveva ai suoi: "Don Bosco era un grande che dovrete cercare di conoscere! Nell'ambito della Chiesa...egli seppe creare un imponente movimento di educazione, ridando alla Chiesa il contatto con le masse che essa era venuta perdendo. Per noi che siamo fuori della Chiesa e da ogni Chiesa, è pure un eroe, l'eroe dell'educazione preventiva e della scuola-famiglia. I suoi persecutori possono essere orgogliosi". E ancora: "Don Bosco? Il segreto è lì: un'idea! Le nostre scuole: molte idee. Molte idee può averle anche un imbecille, prete o non prete, maestro o non maestro. Un'idea è difficile; un'idea vuol dire un'anima", G. LOMBARDO RADICE, *Clericali e massoni di fronte al problema della scuola*, Roma, La Voce 1920, 62-64, 1ª appendice.

⁸³ Don Bosco fu l'uomo di cui tutti, Chiesa e Stato, sapevano di potersi servire quando bisognava trovare un accordo. Quando, ad esempio, c'era la necessità di risolvere la questione delle diocesi italiane dopo l'unificazione (sessanta diocesi erano senza vescovo), le lunghe trattative ebbero don Bosco come intermediario. Questa sua capacità lo rese gradito anche a politici massoni ed anticlericali. A questo proposito va rammentato che fu proprio il ministro Rattazzi che spiegò a don Bosco come fondare una congregazione religiosa, nonostante la soppressione degli ordini religiosi da lui stesso decretata (la famosa legge Rattazzi del 1855). "Rattazzi volle con me combinare vari articoli della nostra Regola, riguardanti il modo di comportarci rispetto al Codice Civile e allo Stato". In pratica gli insegnò a fare una congregazione che al suo interno fosse governata dalle normali leggi ecclesiastiche e che al suo esterno, rispetto allo Stato, fosse governata secondo le leggi civili che regolano le diverse associazioni di mutuo soccorso o d'altro genere. (cfr. SICARI A.M., *Il grande libro dei ritratti dei Santi*, Milano Jaca Book, 1997, 528).

⁸⁴ Maria Domenica Mazzarello proclamata Santa nel 1951 da papa Pio XII. Figlia di mezzadri all'età di 23 anni fu colpita da una grave forma di tifo, che la cambiò non solo fisicamente. Decise così di imparare il mestiere di sarta e di aprire con un'amica un laboratorio di sartoria per l'educazione delle ragazze. Molte altre ragazze ne seguirono l'esempio e diedero vita a una comunità. Nel 1864, conobbe Giovanni Bosco e fu lo stesso don Bosco, nel 1872, a sceglierla come iniziatrice dell'Istituto Figlie di Maria Ausiliatrice. Alla sua morte, l'Istituto contava 19 case in Italia, 3 in Francia e 6 in America. Cfr. BOSCO T. - GIUDICI M.P. - BORSI M., *I fondatori: Don Bosco. Una biografia nuova - Maria Domenica Mazzarello*, Torino, 2008.

⁸⁵ Leonardo Murialdo, sacerdote proclamato santo nel 1970. Il suo primo campo di azione sono gli oratori, in collaborazione con Giovanni Bosco e le iniziative in favore della gioventù della peri-

Da ricordare anche il Beato Giovanni Battista Piamarta⁸⁶, iniziatore degli Artigianelli di Brescia e anche lui fondatore di una congregazione⁸⁷.

b) *Rappresentanti del mecenatismo filantropico*. I personaggi riferibili a questa categoria cercano di soddisfare le esigenze sociali emergenti e partecipano agli sforzi per ovviare ai grandi mali sociali del pauperismo e della disoccupazione. Tra i nomi illustri: Carlo Cattaneo (Società d'Arti e Mestieri di Milano)⁸⁸; Moisè Loria (so-

feria torinese, carcerati, giovani lavoratori, ragazzi di strada. Tra le iniziative a favore dei giovani studenti ed operai il Murialdo promuove l'apertura di una struttura antesignana delle moderne case-famiglia per ospitare coloro che non hanno la possibilità di pagarsi un albergo. Nel 1866 diventa rettore del Collegio Artigianelli di Torino. Nel 1873 fonda la Congregazione di San Giuseppe per dare continuità alla sua azione sociale e caritativa. Volendo racchiudere in un'estrema sintesi le linee portanti della pedagogia del Murialdo, potremmo anzitutto individuarne i destinatari nei ragazzi e nei giovani delle classi popolari, soprattutto quelli "poveri, orfani o abbandonati od anche solo discoli": "Poveri e abbandonati: ecco i due requisiti che costituiscono un giovane come uno dei nostri, e quanto più è povero ed abbandonato, tanto più è dei nostri" (Scritti, V, p. 6). Gli obiettivi dell'azione educativa sono quelli della formazione morale, civile e religiosa. Occorre lavorare perché i giovani diventino "onesti cittadini, laboriosi e valenti operai, sinceri e virtuosi cristiani" (Scritti, X, p. 119). Il fine religioso (o come si diceva allora, la "salvezza delle anime") trovava poi nel Murialdo una forte sottolineatura, compendiata in un motto a lui caro: ne perdantur, affinché non si perdano (Epistolario, V, 2156 e 2187). Il metodo e lo stile erano quelli dello stare in mezzo ai ragazzi "facendosi a ciascuno di essi amico, fratello e padre" (spirito di famiglia).

⁸⁶ Giovanni Battista Piamarta, dichiarato Beato nel 1997 è stato un sacerdote e fondatore della Congregazione della Sacra Famiglia di Nazareth. Le esperienze oratoriane sono per lui una preziosa possibilità di conoscere da vicino la gioventù alle prese con il duro mondo delle fabbriche della nascente industria bresciana. Per dare ai giovani una sicura preparazione professionale e cristiana e riflettendo sull'abbandono spirituale e la perdita della fede di tanti giovani che confluivano in città per motivi di lavoro, egli, poverissimo ma fiducioso nella provvidenza, avvia l'Istituto Artigianelli nel 1886. Seppur con enormi difficoltà, dal 1888 la crescita degli "artigianelli" non si ferma più, si moltiplicano i fabbricati ed i laboratori e i giovani ricevono una buona preparazione tecnica ed un buon lavoro. Pochi anni dopo, rivolge la sua sollecitudine anche al mondo dell'agricoltura, dando origine con padre Giovanni Bonsignori alla Colonia Agricola di Remedello (Brescia), con lo scopo di ridare vitalità e dignità all'agricoltura. Attorno a padre Piamarta si radunano presto alcuni religiosi, per dividerne ideali e fatica. Nel 1900 il Padre degli Artigianelli realizza un proprio progetto, istituendo una Famiglia Religiosa, composta da sacerdoti e laici che guidassero l'educazione dei giovani: Pia società della Sacra Famiglia.

⁸⁷ Dopo la morte di Padre Piamarta (1913), i collaboratori che aveva riunito nella "Pia Società della Sacra Famiglia" hanno continuato l'opera iniziata, portandola in alcune città italiane: Siena, Latina, Roma. Approvata in seguito come "Congregazione della Sacra Famiglia di Nazareth" (1939), si estende oggi in Brasile (1957), Cile (1983), Angola (1992) e Mozambico (2001).

⁸⁸ Carlo Cattaneo (1801-1869) politico, filosofo e scrittore contribuisce, insieme ad esponenti degli ambienti culturali ed economici della Lombardia alla fondazione nel 1838 della Società d'Incoraggiamento d'Arti e Mestieri con il fine di sostenere le competenze tecniche del personale delle manifatture che in quel periodo stavano nascendo nell'area lombarda. Essa comincia ad operare distribuendo riconoscimenti e sovvenzioni ad artigiani, operai e operatori economici che introducono pratiche innovative nei processi produttivi. Fin dai primi anni 1840, però la Società si convince che "il miglior modo di favorire l'industria è quello di illuminarla con l'istruzione" ed avvia corsi di formazione, cominciando con una Scuola di Chimica Industriale. Nel 1845 iniziano corsi di Fisica industriale, di Geometria meccanica e di Tessitura serica; poco dopo è costituita la Scuola di Meccanica. Da questa scuola nel 1863 nasce il Politecnico di Milano.

cietà Umanitaria di Milano)⁸⁹; Aldini e Valeriani a Bologna⁹⁰; il marchese di Casanova Alfonso della Valle a Napoli⁹¹. Va ricordato anche il sodalizio di commercianti e industriali che volle a Torino le scuole tecniche per gli operai di S. Carlo. Operosi cittadini fondarono in Firenze la scuola d'arte decorativa. E ancora a lasciti di cittadini si dovettero la Scuola della Fondazione Galletti di Domodossola⁹², la Scuola Alberghetti di Imola, la Scuola di Intra, l'Istituto Ala-Ponzone di Cremona⁹³.

c) *Rappresentanti dell'industria*. Sono singoli imprenditori, preoccupati dagli aspetti sociali, ma soprattutto di assicurare mano d'opera per i propri stabilimenti. È il caso di Alessandro Rossi (1819-1898) a Schio e a Vicenza⁹⁴; dei Marzotto a Valdagno⁹⁵.

d) *L'associazionismo operaio ed artigiano, del mutuo soccorso*⁹⁶. Questa componente, spesso sorretta dall'apporto dell'ente locale e dal municipio, interpreta i

⁸⁹ Prospero Moisè Loria (Mantova, 1814 - Milano, 28 ottobre 1892) imprenditore e filantropo. Nel 1891 offrì al Comune di Milano una rendita annua affinché promovesse una Casa del Lavoro, ma la proposta fu respinta dal consiglio comunale. Loria destinò quindi per testamento il suo patrimonio (circa dieci milioni di lire: cifra astronomica, per l'epoca) alla costituenda Società Umanitaria, che venne difatti istituita nel 1893, un anno dopo la sua morte, nelle aree edificabili nel centro di Milano da lui stesso lasciate in eredità. La Società Loria continua la sua attività perseguendo ancora l'originario scopo statutario, che è quello di "mettere i diseredati, senza distinzione, in condizione di rilevarsi da se medesimi, e di operare per l'elevazione professionale, intellettuale e morale dei lavoratori". Cfr. DECLEVA E., *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare: Augusto Osimo e la Società umanitaria*, Franco Angeli, 1984.

⁹⁰ Nel 1844 furono istituite dal capoluogo emiliano le "Scuole tecniche bolognesi" a seguito dei lasciti testamentari di due filantropi: Luigi Valeriani (1758-1828), economista e matematico, donò un cospicuo patrimonio, mentre Giovanni Aldini (1762-1834), fisico, nipote del celebre Luigi Galvani, donò il suo gabinetto scientifico in cambio dell'impegno comunale a fondare una scuola per l'insegnamento delle scienze e delle tecniche. Le "Scuole tecniche bolognesi" vennero chiuse nel 1869 e le attrezzature andarono a costituire un museo utilizzato anche come centro di consulenza tecnica. Nel 1878 venne fondato un nuovo istituto intitolato ai filantropi Aldini e Valeriani ("istituto Aldini-Valeriani" per arti e mestieri). La preparazione tecnica era favorita dal connubio fra lezioni teoriche e lezioni pratiche, grazie all'annessa "scuola-officina". L'istituto stabilì uno stretto legame con il tessuto economico cittadino: i tecnici che vi si formavano fornivano manodopera specializzata all'industria bolognese e, in molti casi, si trasformarono in piccoli e medi imprenditori. L'istituto ebbe dunque un ruolo nella crescita dell'industria cittadina della fine dell'Ottocento, in particolare nei settori della meccatronica e dell'automazione. Cfr. CURTI R. e GRANDI M., *Imparare la macchina. Industria e scuola tecnica a Bologna*, Editrice Compositori, Bologna 1998.

⁹¹ Fondò nel 1864 l'Istituto che da lui prese il nome, le cui scuole professionali vennero poi registrate ed infine trasformate in scuola industriale.

⁹² Gian Giacomo Galletti (1789-1873). Fabbricante di oggetti preziosi. Fu anche parlamentare. Con i suoi lasciti fu costituita la Fondazione a lui intitolata che, acquistato un palazzo a Domodossola, lo utilizzò per le scuole professionali.

⁹³ Cfr. HAZON F., *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Roma, Armando Editore, 1991, p. 70.

⁹⁴ Con la fondazione della "Società di San Rocco per mutuo soccorso" e della scuola serale per adulti (1871) la cui frequenza era obbligatoria per gli operai della fabbrica, cfr. AVAGLIANO L., *Alessandro Rossi. Fondare l'Italia industriale*, Edizioni Studium, Roma 1998.

⁹⁵ Dove fece sorgere (1866) una scuola popolare di disegno applicato alle arti tessili.

⁹⁶ Le Società Operaie di Mutuo Soccorso (SOMS) videro la luce intorno alla seconda metà dell'800, nate per sopperire alle carenze dello stato sociale ed aiutare i lavoratori a darsi un primo ap-

bisogni dell'industrializzazione e dell'occupazione inventando o rivitalizzando precedenti scuole d'arti e mestieri sparse un po' in tutto il paese. Menzioniamo tra una miriade di attività quelle di Vicenza⁹⁷, Venezia⁹⁸, Milano⁹⁹, Roma¹⁰⁰, Foggia¹⁰¹.

parato di difesa, trasferendo il rischio di eventi dannosi. Il funzionamento delle S.O.M.S. venne regolato con la legge 15 aprile 1886, n° 3818. Dopo la prima internazionale (1864) alcuni (tra i quali Bakunin) consideravano questa esperienza paternalistica, e nacquero altri tipi di organizzazione di lavoratori che sostituirono alla concezione mutualistica e solidaristica quella sindacale e partitica.

⁹⁷ Per iniziativa dell'Accademia Olimpica di Scienze, Lettere e Arti, fondata nel 1555, nasce nel 1858 la Scuola di Disegno e Plastica, poi denominata Scuola d'Arte e Mestieri dato il suo orientamento e sviluppo in campo professionale. Successivamente viene rinnovata, sempre dall'Accademia Olimpica, con l'aiuto della Amministrazione Provinciale di Vicenza, del Comune di Vicenza e dalla Camera di Commercio Industria e Artigianato di Vicenza. Tali Enti assunsero la qualifica di Enti Fondatori.

⁹⁸ Nella città lagunare le scuole d'arti e mestieri costituivano un sistema consolidato, eredità del '700. Ogni scuola raggruppava le migliori maestranze che si dedicavano all'insegnamento dell'arte ai garzonati, termine con cui si indicavano gli apprendisti all'inizio della loro carriera. Accanto alle scuole grandi (Schola de San Marco, Schola de San Rocco, Schola de la Misericordia, Schola de la Carità, Schola de San Zuane Evangelista a cui si aggiunsero la Schola de San Teodoro ed in seguito la Schola dei Carmini) che si distinguevano per importanza, capacità finanziaria e numero di iscritti, esistevano una miriade di scuole minori (schole piccole) che costituivano dei raggruppamenti di artigiani che praticavano lo stesso mestiere. L'iscrizione alle scuole, per quanto riguarda le minori, era aperta a tutti anche se era obbligatorio versare una tassa d'ingresso detta "benintrada". Gli apprendisti erano soggetti ad un periodo di "garzonato" ed uno di "lavoranza". Si partiva con il garzonato finalizzato all'apprendimento delle basi del mestiere per proseguire con un tirocinio presso la bottega di qualche artigiano. L'apprendistato si chiudeva con un esame da sostenere alla presenza di maestranze dell'arte attraverso cui l'apprendista acquisiva la qualifica di Capomaestro. Tale qualifica gli consentiva di aprire una propria bottega. Ogni scuola aveva un proprio statuto e proprie leggi riassunte nella "Mariiegola", il documento che quindi disciplinava i principali atti della vita di ciascuna corporazione. Alle schole grandi e piccole si aggiungevano le schole nazionali che erano riservate agli artigiani provenienti da paesi stranieri e che spesso erano caratterizzate dalla presenza di una base commerciale (fondego). Le scuole nazionali erano circa quattordici e riunivano comunità di varie etnie: albanesi, armeni, bergamasche, fiorentine, lucchesi, lombarde, friulane, tedesche tanto per citarne alcune. Le Scuole crebbero e si svilupparono fino alla fine del 1700. C'erano le Scuole dei Saponari, Forneri, Selleri, Terrazzeri. Cfr. GRAMIGNA S. - PERISSA A., *Scuole di arti mestieri e devozione a Venezia*, Venezia 1981, PIGNATTI T. (a cura), *Le scuole di Venezia*, Venezia 1981.

⁹⁹ Nel 1838 su iniziativa della Camera di Commercio, viene fondata la Società d'incoraggiamento d'Arti e Mestieri con lo scopo di favorire il perfezionamento tecnico-produttivo delle manifatture lombarde. La Società inizia ad operare nel 1841. In origine l'attività della Società consiste nell'assegnazione di premi, riconoscimenti e sovvenzioni a artigiani, inventori, capi operai e operatori economici che si segnalano per l'introduzione di elementi innovativi nei processi di produzione. Ben presto tuttavia si comprende che "il miglior modo di favorire l'industria è quello di illuminarla con l'istruzione", e la Società si dedica all'organizzazione di corsi professionali articolati per settore. Dopo la Scuola di Chimica Industriale con annesso laboratorio, dei primi anni quaranta dell'ottocento, nel 1845 vengono attivati i corsi di Fisica industriale, di Geometria Meccanica e di Tessitura Serica affidati rispettivamente a Luigi Magrini, a Giulio Sarti e a Angelo Piazza, e successivamente viene avviata la Scuola di Meccanica con corsi di Meccanica industriale, Disegno di macchine e Geometria descrittiva, tenuti da Paolo Jacini, Giulio Sarti e Giuseppe Colombo. È da una costola di Siam che, nel 1863, nasce il Politecnico di Milano così come Siam fa nascere l'Esposizione Nazionale del 1881 che, con il tempo, sarà poi chiamata Fiera Campionaria di Milano. Nel 1925 la società fonda la Scuola tecnica operaia superiore destinata ad "accogliere i lavoratori che eccellono per intelligenza e volontà" allo scopo di formare capi-tecnici, capi-reparto, aiuto-ingegneri. Ha conosciuto la massima espansione nel secondo trentennio del novecento con un'utenza annua di oltre 7 mila allievi. LACAITA C.G., *L'intelligenza produttiva, Imprenditori, tecnici e operai nella Società d'Incoraggiamento d'Arti e Mestieri di Milano (1838-1988)*, Milano, Electa, 1990.

note 100-101 vd. p. seg.

e) *Iniziativa pubblica*. Da ultimo va menzionata l'iniziativa pubblica, promossa dai singoli stati e poi dallo Stato Unitario, dalle Camere di Commercio e poi direttamente dai Comuni, che sviluppa soprattutto l'istruzione tecnica e le scuole d'arte e di disegno, talora "regificando" ossia pubblicizzando le iniziative private o di enti morali¹⁰². È il caso di molti istituti tecnici industriali e delle scuole tecniche di Firenze¹⁰³, di Fermo¹⁰⁴, di Terni¹⁰⁵ e di Torino¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Per risolvere il gravoso problema della mendicizia che affligge Roma fra il XVII e il XVIII secolo, all'Ospizio Apostolico del San Michele viene demandato il compito di ricoverare i fanciulli indigenti, che vi imparano la dottrina cristiana, la lettura e la scrittura e a fare di conto, e poi vengono avviati alla pratica di qualche mestiere (bolla *Ad exercitium pietatis* del 20 maggio 1693, emanata da Innocenzo XII; la bolla, fra i vari ordinamenti gestionali, dispone che l'insegnamento impartito debba essere esclusivamente di carattere artigianale con la proibizione di insegnare "la grammatica e le scienze liberali". Le scuole d'arte si sviluppano dopo il 1830 per volere di monsignor Antonio Tosti che in quell'anno assume la presidenza dell'Istituto. L'Istituto viene così riorganizzato con una impostazione volta ad ampliare i settori d'insegnamento e le officine. Si tratta di una conversione metodologica da un generico progetto di assistenzialismo pauperistico a un concreto impegno che inserisce l'"esperimento" San Michele nella storia della moderna sociologia. Ludovico Antonio Muratori nel trattato *Della carità cristiana* (1723) definisce proprio in questo senso il complesso: "il maestosissimo è veramente Reale Ospizio di San Michele.....una delle meraviglie di Roma" e "la casa della correzione per li fanciulli e giovani Discoli, cioè un santo istituto della carità che dovrebbe desiderarsi in ogni città". La novità della funzione sociale della "cittadella" San Michele è nell'impronta educativa, oltre che correttiva, da lasciare soprattutto nei giovani ospiti, che devono imparare un mestiere, impegnarsi in un'attività artigianale.

¹⁰¹ Con quattro officine: per falegnami, carpentieri carrozzieri, per intagliatori del legno del ferro e del marmo.

¹⁰² Cfr. PECORELLI C., *Industria e scuole industriale*, Ed. Faro, Roma 1946; PECORELLI C., *Le scuole industriali illustrate. I benemeriti dell'istruzione professionale*, Roma 1926; ISFOL "Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni", n. 1/1982 (gennaio-febbraio) e n. 4/1982 (luglio-agosto); PANFILO L., *Dalla scuola di arti e mestieri di don Bosco all'attività di formazione professionale (1860-1915)* LES, Milano, 1976.

¹⁰³ Il Regio Istituto Tecnico Toscano venne fondato nel 1853 da Leopoldo II di Lorena per impartire insegnamenti di chimica, fisica, geometria, storia naturale, meccanica, metallurgia. Il 29 novembre 1861, in seguito alla riorganizzazione delle scuole ad indirizzo tecnico professionale dato dalla legge Casati l'istituto passò in carica al Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio assumendo nel 1863 il nome di Istituto Tecnico di Firenze e poi nel 1872 di Istituto provinciale di Firenze con i corsi di agronomia e agrimensura, commercio e ragioneria, meccanica e costruzioni, fisica e matematica. Per riferimenti bibliografici vedi nota 26.

¹⁰⁴ Il Regio Istituto Tecnico di Fermo sorse nel 1854 come opera pia grazie al conte Gerolamo Montani e immediatamente dopo l'Unità d'Italia si trasformò in Istituto Tecnico grazie all'interessamento del sindaco di Fermo Ignazio Trevisani e dell'architetto Giovanni Battista Carducci. Nel 1861 venne fondato l'Istituto d'Arti e Mestieri per le Marche. Nel 1863, per portare la scuola a livelli d'avanguardia in campo nazionale nell'ambito dell'istruzione tecnica, fu chiamato a dirigerla Ippolito Langlois. Egli trapiantò a Fermo la tradizione delle "Écoles d'Arts et Métiers" tipica delle scuole tecniche francesi e nel 1884 trasformò la scuola in Regio Istituto Industriale. Tra i docenti illustri dell'Istituto si ricordano Giovanni Giorgi, Temistocle Calzecchi Onesti. Per riferimenti bibliografici vedi nota 26.

¹⁰⁵ A seguito della forte industrializzazione che a partire dalla seconda metà dell'Ottocento coinvolse la città di Terni conseguente l'apertura delle acciaierie (1884) e di altre importanti società industriali, fu necessario istruire i giovani nelle attività professionali di tecnico e di dirigente. La situazione dell'istruzione a Terni risultava in questo periodo estremamente grave, mancando un qualsiasi tipo di scuola tecnica superiore. All'indomani dell'annessione al Regno d'Italia, nel 1861, fu istituito il Regio Istituto Tecnico (che in seguito diede vita all'Istituto Tecnico Industriale, Istituto per

note 106 vd. p. seg.

3.2. *L'esplosione del pluralismo*

L'articolato mondo gestionale che abbiamo considerato nel paragrafo precedente, finanziariamente poteva contare su sussidi di benefattori e contributi di enti locali (non era questa la situazione degli istituti regificati).

Le leggi n. 264/49 e n. 456/51, offrendo la possibilità di un finanziamento pubblico per realizzare interventi formativi (peraltro in presenza di un set di requisiti minimo) sollecita una serie di soggetti a impegnarsi in questo servizio: per tradizionale tendenza vocazionale a gestire iniziative educative (enti di ispirazione religiosa) o per una naturale vicinanza ai problemi del lavoro (enti emanati da associazioni sindacali o sociali dei lavoratori ed enti emanati dall'associazionismo datoriale).

Per cui si può affermare che se il pluralismo gestionale nel campo della formazione professionale non nasce con la legislazione post-bellica sull'addestramento certamente conosce un forte sviluppo grazie a quelle norme.

Occorre, però, precisare che né le leggi menzionate né le circolari ministeriali parlano di finanziamento. Il termine utilizzato è sempre e solo "contributo". Ciò faceva supporre che accanto al "contributo" ministeriale l'ente gestore dovesse far fronte alle spese per la realizzazione degli interventi anche con risorse proprie.

a) Rientrano nella prima macrocategoria di enti di formazione quelli di ispirazione cristiana. Menzioniamo innanzitutto gli enti che realizzano il carisma dei grandi fondatori che abbiamo incontrato: quello di Don Bosco, che in tempi più vicini (1977) assumerà la configurazione di associazione di diritto civile con denominazione di CNOS-FAP¹⁰⁷; l'ente delle salesiane, che raccoglieranno le loro attività

Geometri e Liceo Scientifico), uno dei primi quattro in Italia, che verso la fine dell'Ottocento, sotto la guida del prof. Luigi Corradi, divenne rinomato attraendo giovani da ogni parte d'Italia. Fu una scuola di eccellenza nel centro Italia e molti dei diplomati, soprattutto quelli provenienti dalla sezione Fisco-Matematica ed Industriale, completavano i propri studi al Politecnico di Milano e in altre importanti università italiane. Tra i professori dell'Istituto si ricorda Gaetano Scorza. Nel 1900 l'istituto guidato dal preside Luigi Corradi ottenne la medaglia d'oro all'esposizione mondiale di Parigi. Per riferimenti bibliografici vedi nota 26. (Cfr. CORRADI L., *Della istituzione di una Scuola di Meccanica Industriale e Metallurgia presso il Regio Istituto Tecnico di Terni*, Terni, 1884).

¹⁰⁶ La storia dell'Istituto Germano Sommeiller, uno dei più antichi istituti d'Italia, è strettamente congiunta alle vicende politiche, socioeconomiche e culturali della città di Torino. Le origini dell'Istituto risalgono al 1805 con l'istituzione della scuola civica "per misuratori" (geometri). La vera data di fondazione è, però, il 16 novembre del 1852, quando una convenzione tra Governo e il Municipio di Torino trasformò la scuola in "Regio Istituto Tecnico di Torino". Nel 1859 la legge Casati, con decreto del 13 novembre, modificò i corsi commerciali e industriali e l'Istituto, sotto la guida del preside Ascanio Sobrero già insegnante di chimica della scuola, divenuto celebre per avere inventato la nitroglicerina, si rimodellò su tre sezioni: commerciale, per geometri e fisico-matematica. Per riferimenti bibliografici vedi nota 26.

¹⁰⁷ Cfr. anche la nota relativa a don Bosco. Nel 1925 i salesiani gestivano 20 strutture formative (di cui 5 scuole agricole), che diventeranno 31 nel 1938 (di cui 5 scuole agricole) e, subito dopo la guerra, nel 1946 38 (di cui 9 scuole agricole) (cfr. PRELEZO J.M., *Le scuole professionali salesiane: prospettive e realizzazioni sullo sfondo delle due guerre mondiali (1911-1945)*, in "Rassegna CNOS" n. 3 /2009 pp. 33-58. Nel frattempo queste istituzioni erano state giuridicamente raccolte sotto un ente morale con R.D. 8 agosto 1942, modificato con D.P.R. n. 294 del 2 maggio 1969. Nel 1977 l'ente morale assume la configurazione di federazione nazionale con la denominazione CNOS-FAP. Il CNOS un'as-

sotto la sigla CIOFS¹⁰⁸; l'ente dei Giuseppini del Murialdo che hanno dato vita all'ENGIM¹⁰⁹; l'ente dei Padri Somaschi di San Girolamo Emiliani, fondatori dell'ESIP (Ente Somasco Istruzione Professionale); l'ente della Congregazione "Sacra Famiglia di Nazareth che ha dato vita all'A.F.G.P. (Associazione Formazione Giovanni Piamarta)¹¹⁰ e quello delle canossiane¹¹¹.

Fra gli enti di ispirazione cristiana, che nascono o si sviluppano in questo o nei decenni successivi, dobbiamo anche menzionare: l'Ente Nazionale Addestramento Professionale (ENAP)¹¹², derivante dalla POA-ONARMO; l'ENDO-FAP Ente nazionale Don Orione - Formazione Aggiornamento Professionale¹¹³, della Piccola Opera della Divina Provvidenza fondata da San Luigi Orione (1872-1940); l'Associazione Nazionale Opere don Calabria¹¹⁴; il CIFIR - Centri di Istruzione e Forma-

sociazione di fatto, costituita il 9 dicembre 1977, che coordina i Salesiani d'Italia impegnati a promuovere un servizio di pubblico interesse nel campo dell'Orientamento, della Formazione e dell'Aggiornamento professionale nello stile educativo di don Bosco. In base alla legge n. 40/1987 è stata riconosciuta dal Ministero del Lavoro quale Ente gestore di attività formative su scala nazionale.

¹⁰⁸ Tra la fine dell'800 e gli inizi del '900 sorsero nuove case delle FMA e altri laboratori-scuola, laboratori familiari, scuole serali, corsi per massaie rurali e scuole agricole e in seguito i convitti operai, che accoglievano le giovani nei momenti in cui non erano occupate in fabbrica. Nel 1953 nacquero gli Istituti Professionali Femminili e nel 1967 fu fondato l'Ente C.I.O.F.S. (Centro Italiano Opere Femminili Salesiane). Nel 1986 il Centro si struttura in associazione e assume la denominazione di CIOFS-FP, con una presenza sul territorio di 15 Associazioni regionali e 87 centri di formazione professionale.

¹⁰⁹ È presente in una quindicina di centri di formazione professionale privati distribuiti nelle seguenti regioni italiane: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Sicilia

¹¹⁰ L'ente ha assunto questa denominazione solo nel 1992. Presente a Brescia, a Milano e a Roseto degli Abruzzi.

¹¹¹ Recentemente (1993) è stata costituita l'Associazione "ENAC - Ente Nazionale Canossiano" (con "finalità istituzionali la promozione morale, cristiana e sociale delle persone mediante proposte di orientamento, di istruzione, di formazione e aggiornamento professionale") che raccoglie CFP operanti in 10 regioni: Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana, Trentino Alto Adige, Veneto.

¹¹² L'ENAP, Ente Nazionale di Addestramento Professionale, nasce a Roma il 18 gennaio 1960 grazie all'iniziativa della POA (Pontificia Opera di Assistenza) e dell'ONARMO (Opera Nazionale di Assistenza Religiosa e Morale degli Operai). Nel nuovo ente confluiva un'intensa e vasta attività organizzata dal 1948 al 1959 dai Centri di Addestramento professionale del CNAP - POA per la formazione degli adulti, dei disoccupati, per la qualificazione professionale dei giovani, per il loro inserimento nel mercato produttivo e la loro integrazione nella vita sociale del paese. Nel corso degli anni 60 l'ENAP realizzò un'importante attività con l'istituzione di 37 Centri di Addestramento Professionale su tutto il territorio italiano e l'organizzazione complessiva di 1422 corsi per lavoratori disoccupati con circa 42.000 allievi e 1256 corsi normali per giovani lavoratori con oltre 22.000 allievi.

¹¹³ Nasce nel 1975 con la denominazione E.N.A.P. (Ente Nazionale Addestramento Professionale) OPERA DON ORIONE. È un'associazione che riunisce Centri di Formazione Professionali presenti in 5 Regioni: Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Marche Lazio e Sicilia. San Luigi Orione è stato un presbitero italiano, fondatore della Piccola Opera della Divina Provvidenza: è stato canonizzato da papa Giovanni Paolo II nel 2004. Al termine della prima guerra mondiale comincia la fase di espansione dell'opera orionina: fondazione di collegi, di colonie agricole e di opere caritative e assistenziali sia in Italia (Milano, Genova, Roma) sia nel mondo (Buenos Aires, San Paolo del Brasile, Santiago in Cile).

¹¹⁴ Giovanni Calabria, prete veronese (1874-1954) santificato nel 1999. La sua opera per "creature abbandonate, peccatori, vecchi, poveri, malati, disperati" conta, tra l'altro, su tre Centri di Formazione Professionale a Roma, a Ferrara e Verona.

zione Professionali Istituti Rogazionisti¹¹⁵ fondati da S. Annibale Maria di Francia (1851-1927)¹¹⁶; l'API-COLF Associazione Professionale Italiana Collaboratori Familiari¹¹⁷; l'ITCA (Istituti Terziari Cappuccini dell'Addolorata)¹¹⁸; l'OSFIN (Opera San Filippo Neri)¹¹⁹, la Casa di carità Arti e Mestieri di Torino¹²⁰; il CIF (Centro Italiano Femminile)¹²¹.

Sempre in ambito d'ispirazione cristiana ma con collocazioni locali, vanno ricordati: Pia opera de' Vincenzi (Isernia); Piccola Opera della Redenzione e Piccole Ancelle di Cristo Re (Napoli)¹²²; Patronato San Vincenzo¹²³ (Bergamo); Opera Ju-

¹¹⁵ Il C.I.F.I.R. si è costituito come associazione o federazione dei centri degli istituti rogazionisti il 25 giugno del 1974.

¹¹⁶ Annibale Maria Di Francia è stato un sacerdote, fondatore delle congregazioni dei Rogazionisti del Cuore di Gesù e delle Figlie del Divino Zelo. Di nobile famiglia Messinese, rinunciò a tutti i beni e trascorse molto tempo nel degradato quartiere Avignone aiutando poveri e malati: è stato proclamato santo da papa Giovanni Paolo II nel 2004.

¹¹⁷ Nel 1971, quando Paolo VI ritirò gli assistenti ecclesiastici dalle ACLI, il gruppo di domestiche aderenti all'ACLI-COLF uscirono dall'associazione e fondarono una nuova realtà che riconosceva nel Magistero della Chiesa la propria guida ed ispirazione: l'API-COLF, il cui statuto viene approvato dalla Commissione della C.E.I (Conferenza Episcopale Italiana) in data 26 ottobre 1971 e nomina come primo consulente ecclesiastico un dehoniano che già seguiva l'API-COLF: P. Giovanni Erminio Crippa (1921-2000) figura carismatica che terrà questo incarico per 20 anni. Cfr. API-COLF *Un uomo, un'idea*, Milano 1992.

¹¹⁸ I Religiosi Terziari Cappuccini di Nostra Signora Addolorata sono un istituto religioso maschile di diritto pontificio: i membri di questa congregazione, sono detti popolarmente Amigioniani, dal nome del loro fondatore, il cappuccino spagnolo Luis Amigó Ferrer, (1854-1934). Gli Amigioniani sono dediti al recupero ed all'educazione della gioventù in situazione critica: prestano il loro servizio soprattutto presso le scuole professionali e i carceri minorili. Sono presenti in Europa (Germania, Italia, Polonia, Spagna), in 12 Stati delle Americhe, in Costa d'Avorio e nelle Filippine. Cfr. PELLICIA G. e ROCCA G. (a cura), *Dizionario degli Istituti di Perfezione* (10 voll.), Edizioni Paoline, Milano 1974-2003.

¹¹⁹ Fondato da Don Lamberto Pignini, sacerdote secolare. Nel 1956, per sovvenire alle difficoltà degli operai delle fabbriche di fisarmoniche del suo paese (Castelfidardo in provincia di Ancona) a causa di una crisi nelle esportazioni, aveva realizzato interventi di riqualificazione con il CNIOP (Centro Nazionale Istruzione Orientamento Professionale) emanato dall'Azione Cattolica. Nel 1958 fonda il CNIAP (Centro Nazionale Istruzione e Addestramento Professionale) che nel 1962 assume il nome OSFIN. Negli anni '70 era diffuso in 7 Regioni (Marche, Abruzzo, Lazio, Campania, Emilia Romagna, Puglia), con 33 Centri. Nel 1977 l'OSFIN è stato assorbito dal CNIPA (Consorzio Nazionale Istruzione Professionale Artigiani) della CONFARTIGIANATO. In Emilia Romagna ha continuato, però, ad operare sotto la vecchia sigla di OSFIN.

¹²⁰ La Casa di Carità Arti e Mestieri prende corpo a Torino per opera di fra' Teodoro (dei Fratelli delle Scuole Cristiane) e fra' Leopoldo Maria Musso (un francescano laico) e si diffonde prevalentemente nel Piemonte.

¹²¹ Il C.I.F. Centro Italiano Femminile, costituito nel 1944, è un'associazione nazionale di donne che opera in campo civile, sociale e culturale "per contribuire alla costruzione di una democrazia solidale e di una convivenza fondata sul rispetto dei diritti umani e della dignità della persona secondo lo spirito e i principi cristiani". Nel campo della formazione professionale è presente in 4 Regioni con Centri a Venezia, Mestre, Genova, Sassari. Nuoro, Siracusa.

¹²² Congregazione fondata da Padre Arturo D'Onofrio con attività anche in America Latina.

¹²³ Istituito da Don Bepo Vavassori nel 1927. Ha tre sedi: a Bergamo, Clusone, Sorisole.

ventutis (Pescara)¹²⁴; Opera Femminile don Guanella (Roma)¹²⁵; Opera Cardinal Ruffini¹²⁶ (Palermo), L'ELIS¹²⁷ dell'Opus Dei¹²⁸; Fondazione Opera Montegrappa (Treviso)¹²⁹. Alcuni di questi soggetti si collegheranno alla Federazione Italiana Centri Istruzione Addestramento professionale (FICIAP), che raggrupperà numerosi enti a carattere locale di Veneto, Lombardia, Piemonte Emilia Romagna e Marche¹³⁰.

Dietro ogni sigla di questo elenco (approssimativo per difetto) c'è un universo giovanile, per lo più appartenente ai segmenti meno abbienti della società e spesso segnato da condizioni personali emarginanti. A questa umanità a rischio e spesso sofferente tali enti non offrono semplicemente competenze professionali ma rappresentavano agenzie formative in grado di accogliere e accompagnare il giovane lungo il difficile percorso di costruzione della propria identità, personale e professionale. Ecco come Giovanni Paolo II definisce l'azione educativa di questi enti:

¹²⁴ È un Ente morale con personalità giuridica (riconosciuto con D.P.R. n. 1229 del 24-10-1968) fondato dal Vescovo di Penne - Pescara Mons. Antonio Jannucci. Opera a Pescara e Chieti.

¹²⁵ Don Luigi Guanella (1842-1915) ha fondato la Congregazione dei Servi della Carità che operano a favore di "coloro che sono poveri nell'ingegno o nella salute o nelle sostanze". Nel campo della formazione professionale ha operato solo negli anni '50 e '60.

¹²⁶ Fondata nel 1952, l'Opera Pia Cardinale Ernesto Ruffini è un Ente pubblico (IPAB) che riunisce la maggior parte delle numerose Opere sociali promosse dal Card. E. Ruffini, Arcivescovo di Palermo dal 1946 al 1967, a favore delle fasce più bisognose della popolazione.

¹²⁷ Ente morale riconosciuto con D.P.R. n. 738 del 26/5/1965. L'acronimo ELIS si sviluppa nelle attività di Educazione, Lavoro, Istruzione e Sport dal 1964. L'Elis aveva ricevuto dal papa Giovanni XXIII il compito di costituire un Centro internazionale per la gioventù lavoratrice nel quartiere Tiburtino - Casal Bruciato, a Roma. Opera anche a Palermo dal 2 febbraio 1967 mediante il Same (Scuola alberghiera mediterranea).

¹²⁸ Opus Dei (letteralmente, "Opera di Dio"), è un'istituzione fondata nel 1928 dal sacerdote spagnolo Josemaría Escrivá de Balaguer. L'Opus Dei è l'unica prelatura personale nell'ordinamento canonico. Secondo le parole del suo fondatore, la principale finalità dell'Opus Dei è diffondere ovunque una "viva consapevolezza della chiamata universale alla santità e all'apostolato nella vita quotidiana, in particolar modo nell'esercizio del lavoro professionale". Cfr. ROCCA G., *L'Opus Dei. Appunti e documenti per una storia*, Roma, Tip. Citta nuova, 1985 e MESSORI V., *Opus Dei, un'indagine*, Milano, Mondadori, 1993.

¹²⁹ La Fondazione, inizia la sua attività negli anni '50, grazie alla "intuizione" di Don Luigi Ceccato, Parroco di Fonte (TV), che voleva fornire a giovani e adulti che cercavano lavoro all'estero, una formazione tecnico professionale. Sorsero così i primi corsi per muratori, carpentieri per legno e ferro, meccanici aggiustatori, ecc. L'"Opera" proseguì grazie a Mons. E. Pilla, Presidente fino agli anni '96-'97. La Fondazione riceve riconoscimento giuridico con D.P.R. 771 del 3.7.61. Dal Centro nacque anche la FICIAP, Federazione che rappresenta a livello regionale e nazionale i vari Centri di Formazione Professionale, nonché l'ENTE NAZIONALE SCUOLA CENTRALE FORMAZIONE di Roma, specializzato in studi, ricerche, formazione formatori, attività corsuali multiregionali e transnazionali.

¹³⁰ La sua origine risale nel Veneto al 1959. Successivamente si è diffusa nelle Regioni summenzionate. I Centri federati sono: Irea Morini Pedrini Pelà Tono di Este, Francesco d'Assisi di Cadeneghe (PD), Irpea Camerini Rossi e Istituto Pavoni di Padova, La Nostra Famiglia di Conegliano, Associazione Lepido Rocco di Motta di Livenza (TV), Associazione San Luigi di San Donà di Piave, Fondazione Cavanis di Chioggia, Padri Missionari Stigmatini, Piccole Figlie di S. Giuseppe, Suore della Compagnia di Maria di Verona, Associazione S. Gaetano di San Bonifacio, Antonio Provolo di Chievo, Pia Società San Gaetano di Vicenza, A. Rossi ved. Saugo di Thiene, Fondazione Casa della Gioventù di Trissino, E Reffo di Del Cimone, Casa di Carità arti e mestieri di Bassano del Grappa.

“(...) la vostra Opera, in questi 40 anni di vita, ha promosso la formazione morale, religiosa, civile e professionale di circa 25.000 ragazzi orfani, abbandonati e poveri, qualificando schiere di tipografi, saldatori, tornitori, aggiustatori meccanici, fabbri, fresatori, elettricisti, bobinatori, elettromeccanici, tecnici della radio-televisione, falegnami, sarti, calzolai, marmisti, eccetera”¹³¹.

Vicino a tali posizioni, ma con matrice derivante dalle ACLI¹³² e quindi con aspirazione ad interpretare i bisogni dei lavoratori si colloca l’ENAIIP, Ente nazionale ACLI per l’Istruzione professionale¹³³, diffuso su tutto il territorio nazionale. È l’ente di formazione con il maggior numero di sedi e di corsi. L’EFAL (Ente Formazione Addestramento Lavoratori), di dimensioni molto più ridotte, è invece emanazione del Movimento Cristiano Lavoratori¹³⁴.

b) Di matrice sindacale sono le tre organizzazioni promosse rispettivamente dalla CGIL, l’Ente Confederale per l’Addestramento Professionale (ECAP)¹³⁵; dalla

¹³¹ Discorso di Giovanni Paolo II all’istituzione religiosa “Piccola Opera della Redenzione” lunedì, 30 gennaio 1984.

¹³² Le ACLI sono un’associazione di laici cristiani operante dal 1945, attraverso una rete di circoli, servizi, imprese, progetti ed associazioni specifiche. Giuridicamente, le Acli si presentano come una “associazione di promozione sociale” e come soggetto della società civile organizzata. Sono protagoniste nel mondo del “terzo settore”: il volontariato, il non profit, l’impresa sociale. Progressivamente le Acli hanno allargato il loro spettro di intervento: la tutela e la promozione dei diritti sociali e l’educazione alla partecipazione alla vita attiva; l’assistenza previdenziale (Patronato) e fiscale (Caf); la difesa dell’ambiente (Anni Verdi) e del consumatore (Lega consumatori Acli); il sostegno agli agricoltori (Acli Terra); la creazione e promozione di cooperative e, più in generale, di lavoro associato (Solaris); l’animazione culturale (Unasp) e sportiva (Us Acli); il turismo sociale (Cta); la promozione della donna (Coordinamento Donne), degli anziani (Fap) e della condizione giovanile (Ga); l’impegno per la pace, lo sviluppo, la solidarietà internazionale (Ipsia); l’impegno con gli immigrati (Acli Colf e Progetto Immigrati). L’impegno associativo e di servizio delle Acli si è andato diffondendo anche fuori dai confini nazionali. Attualmente, l’Associazione è presente in quasi 30 Paesi nel mondo.

¹³³ Il 1946 segna l’inizio dei primi corsi organizzati dai circoli ACLI e dai nuclei aziendali delle ACLI. Nel 1946-47, l’attività aveva raggiunto 174 corsi con 7000 allievi, nel biennio successivo i risultati si raddoppiarono. Si giunse così alla costituzione del Centro Nazionale ACLI per l’Istruzione Professionale (CNAIP) che aveva il compito di creare il collegamento tra le attività periferiche. Sulla positiva esperienza del Centro Nazionale nasce ufficialmente, il 16 Novembre 1951, l’ENAIIP, con un proprio statuto e con specifiche deleghe operative. Da allora l’ente ha conosciuto un progressiva espansione fino a raggiungere le dimensioni attuali: 210 sedi (dislocate in Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d’Aosta, Veneto) e 22 sedi dislocate in Argentina, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Svizzera.

¹³⁴ Il MCL nasce nel 1970 ma la fondazione ufficiale risale all’8/12/1972, data dell’assemblea di riunificazione tra le componenti che avevano abbandonato le ACLI, per non aver condiviso le motivazioni, le prospettive, collegati alla “svolta socialista” effettuata con l’incontro di Vallombrosa dell’agosto 1970 e con i risvolti ecclesiali che culminarono con il ritiro da parte della Conferenza Episcopale Italiana. A quella scelta il MCL contrappone la prospettiva di un capitalismo dal “volto umano”, nella convinzione che libertà di mercato, solidarietà e sussidiarietà sono componenti complementari per un sano liberalismo. Ha sedi in tutt’Italia, oltre che in alcuni paesi europei e di altri continenti. Fornisce assistenza su temi fiscali, pensioni, previdenza, materie legali, del lavoro.

¹³⁵ L’ente, con una notevole diffusione negli anni ’60 e ’70.

CISL, l'Istituto per l'Addestramento del Lavoratori (IAL)¹³⁶; e dalla UIL, l'Ente Nazionale Formazione Addestramento Professionale (ENFAP)¹³⁷.

Anche gli industriali si sono dati organismi di gestione delle attività formative e precisamente: l'Ente Nazionale per la Formazione e l'Addestramento Professionale nell'Industria (ENFAPI)¹³⁸, mentre l'Associazione Nazionale Centri IRI per la Formazione e l'Addestramento Professionale (ANCIFAP)¹³⁹, si rivolge alle aziende dell'IRI¹⁴⁰.

Sono enti bilaterali, cioè cogestiti dai sindacati di parte datoriale e dei lavoratori, il Centro per la Formazione delle Maestranze Edili CEFME¹⁴¹ e l'Ente Nazionale Istruzione Professionale Grafica (ENIPG)¹⁴².

Il mondo artigiano ha espresso l'ECIPA¹⁴³ (Ente Confederale Istruzione Professionale Artigiana) della Confederazione nazionale dell'artigianato, oltre a numerosi CFP a carattere locale l'Istituto Veneto per il lavoro¹⁴⁴ della Confartigianato e come il Centro Addestramento Lavoratori Artigiani Legno CALAL (Roma).

¹³⁶ L'Istituto inizia la sua attività nel 1955. Al momento del passaggio alle Regioni l'Istituto era presente in 16 Regioni, 49 Province, 88 "Centri" e nel 1971-72 aveva realizzato 1.440 corsi per 18.800 giovani e 9.000 adulti (C.F.P. e sedi distaccate). Cfr. ROTA L., *Relazione al Convegno Nazionale Quadri I.A.L. 19-21 marzo 1976*, in Quaderni Formazione domani n. 7, 1976, 22-23

¹³⁷ Costituito come ente di fatto il 14 giugno 1958. È presente in 13 regioni con più di mille corsi l'anno.

¹³⁸ Costituito come associazione di fatto in data 18 febbraio 1969. Si articola in delegazioni regionali e sedi didattiche operative.

¹³⁹ Costituita come associazione in data 22 dicembre 1967.

¹⁴⁰ L'IRI, acronimo di Istituto per la Ricostruzione Industriale, è stato un ente pubblico italiano, istituito nel 1933 per iniziativa dell'allora presidente del Consiglio Benito Mussolini, al fine di evitare il fallimento delle principali banche italiane (Commerciale, Credito Italiano e Banco di Roma) e con esse il crollo dell'economia, già provata dalla crisi economica mondiale iniziata nel 1929. Nel dopoguerra allargò progressivamente i suoi settori di intervento e fu l'ente che modernizzò e rilanciò l'economia italiana durante soprattutto gli anni '50 e '60; nel 1980 l'IRI era un gruppo di circa 1.000 società con più di 500.000 dipendenti. Per molti anni l'IRI fu la più grande azienda industriale al di fuori degli Stati Uniti d'America; nel 1992 chiudeva l'anno con 75.912 miliardi di fatturato ma con 5.182 miliardi di perdite. Ancora nel 1993 l'IRI si trovava al settimo posto nella classifica delle maggiori società del mondo per fatturato con 67.5 miliardi di dollari di vendite. Trasformato in società per azioni nel 1992, cessò di esistere nel 2002. Cfr. PINI M., *I giorni dell'IRI - Storie e misfatti da Benedituce a Prodi*, Arnoldo Mondadori Editore, 2004.

¹⁴¹ Istituito il 25 maggio 1953, in ottemperanza alle disposizioni del Contratto Collettivo di Lavoro per l'Edilizia dell'epoca (disposizioni che si sono rinnovate ed ampliate in tutti i successivi contratti fino ai nostri giorni) opera nel territorio di Roma e della sua provincia.

¹⁴² Costituito come organismo paritetico sociale il 7 settembre 1955. Si articola in comitati provinciali. In precedenza era operativo (dal marzo 1950) con la denominazione Comitato Centrale per l'istruzione professionale grafica.

¹⁴³ Costituito come ente senza fini di lucro in data 24.10.72.

¹⁴⁴ L'Istituto Veneto per il Lavoro (I.V.L.) è l'ente per la formazione della Confartigianato del Veneto, la più importante associazione regionale di piccoli e medi imprenditori. L'Istituto Veneto per il Lavoro, abbozzato già dal 1915 come "Associazione per il Lavoro" ad opera degli imprenditori più rappresentativi del Veneto, divenne "Ente Morale" dal 1919 assumendo la denominazione attuale. Gli scopi iniziali dell'Istituto furono soprattutto di assistenza verso le piccole imprese. La formazione divenne importantissima negli anni della ripresa economica. Verso la fine degli anni '70 l'obiettivo primario diventa lo sviluppo delle capacità imprenditoriali dell'artigiano. Negli anni '80 la formazione realizzata dall'Istituto toccherà risultati e numeri considerevoli: più di 700 corsi per più di 43.000 ore

Il settore del Commercio ha dato vita a strutture per lo più locali quali il CAPAC - Politecnico del Commercio¹⁴⁵ (Milano), mentre quello agricolo è rappresentato dall'Istituto Nazionale Istruzione Professionale Agricola (INIPA)¹⁴⁶, dalla federazione dei Club 3P della Coldiretti¹⁴⁷, dal Centro Istruzione Professionale Agricola (CIPA) della Alleanza Contadini poi Confcoltivatori e l'Ente Nazionale per l'Addestramento e per il Perfezionamento Professionale in Agricoltura (ENAPRA)¹⁴⁸ della Confagricoltura.

Per la cooperazione operano l'Istituto nazionale educazione cooperativa (INE-COOP)¹⁴⁹ della Confcooperative e l'INFORCOOP¹⁵⁰, l'Istituto Nazionale di Formazione della Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue.

Oltre a tutti questi soggetti, di vecchia e nuova formazione, operano i già menzionati enti pubblici: INAPLI (Istituto Nazionale Addestramento Professionale Industria); ENALC (Ente Nazionale Addestramento Lavoratori Commercio); INIASA (Istituto Nazionale Istruzione Addestramento Settore Artigianato)¹⁵¹.

C'è una difficoltà a quantificare l'apporto di ciascuna di queste componenti dell'arcipelago gestionale a causa della mancanza di serie storiche di un certo respiro che consentano di stabilire i trend evolutivi. Comunque nei decenni '50 e '60 gli enti di ispirazione cristiana gestiscono quasi il 50% dei corsi. Al 31 dicembre 1956, ad esempio, il volume di interventi corsuali (1394) veniva ripartito tra strutture formative di enti come da grafico sottostante.

di attività formativa, con più di 12.000 partecipanti iscritti nei corsi per giovani da avviare al lavoro artigiano (F.S.E.) o per assunti con Contratto Formazione Lavoro, nei corsi imprenditoriali, di artigianato artistico, nei corsi per funzionari e dirigenti delle Associazioni, nei corsi per detenuti e per disabili, e in altre iniziative speciali.

¹⁴⁵ Fondazione, riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica 9 Maggio 1961 n. 1133, istituita per iniziativa dell'Unione Commercianti della Provincia di Milano con l'adesione, quali Enti fondatori, oltre all'Unione del Commercio, della Camera di Commercio di Milano, del Comune e della Provincia di Milano, della Fondazione CARIPOLO, dell'Ente Autonomo Fiera di Milano, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

¹⁴⁶ Costituito nel 1952 è stato riconosciuto giuridicamente con DPR n. 787 del 30 ottobre 1974. In ogni Regione esiste un istituto che per statuto si associa all'INIPA.

¹⁴⁷ Nasce nel '59 con l'intento di incentivare lo sviluppo e l'animazione territoriale locale e rurale. 3P sta per "Provare, Produrre e Progredire". L'impegno iniziale dell'ente era quello di promuovere, avviare e sviluppare nuove tecnologie in campo agricolo, portare informazioni ed innovazioni nelle aziende agricole per produrre meglio e sempre di più.

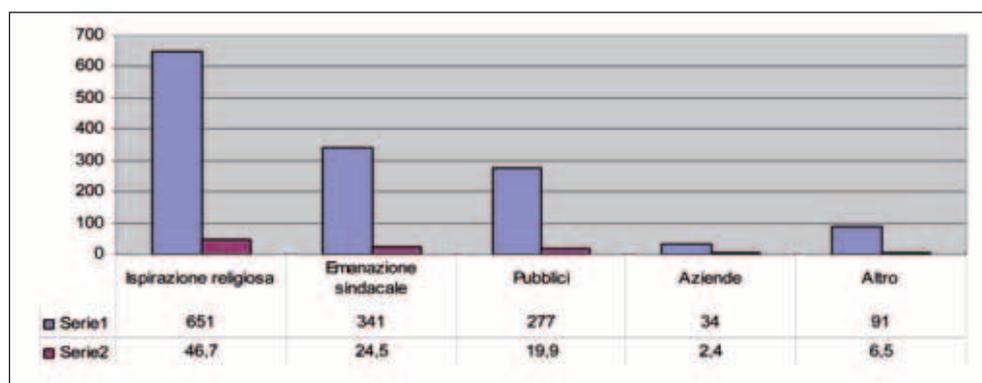
¹⁴⁸ ENAPRA è Ente di Ricerca e Formazione. Costituito nel 1959 per promuovere l'addestramento ed il perfezionamento professionale in agricoltura. Nel 1978 ha ottenuto il riconoscimento della idoneità a svolgere compiti di informazione socio-economica e di qualificazione professionale delle persone che lavorano in agricoltura di cui agli artt. 49, 55 e 56 della Legge n. 153/75, attraverso il D.M. 30 gennaio 1978 del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. A livello nazionale, l'Ente ha affiancato all'attività storica di formazione l'attività di ricerca, raccogliendo l'eredità di un altro Ente di Confagricoltura, il CESTAAT.

¹⁴⁹ Costituito come Associazione privata nel 1975.

¹⁵⁰ Costituito come SCRL in data 10 maggio 1982. Attivo dal 1982. È una società cooperativa di secondo grado di cui sono soci gli enti e le agenzie formative di emanazione Legacoop operanti nelle diverse regioni italiane, nonché alcune importanti società di ricerca e consulenza del sistema Legacoop.

¹⁵¹ Eretto come ente di diritto pubblico con D.P.R. 23.7.1964, n. 839.

Grafico n. 4 - Corsi ripartiti per tipologia di ente gestore. Valori assoluti e % (Anno 1956)



4. Evoluzione quantitativa del sistema

4.1. Le attività

Difficile, quasi impossibile, ricostruire l'evoluzione quantitativa del settore (corsi, alunni, spesa) degli anni '50, a causa dei diversi sistemi di raccolta e di classificazione utilizzati nel tempo che determinano mancanza di serie storiche omogenee.

Un primo gruppo di dati riguarda gli esercizi addestrativi 1951-52/1956-57 relativi ai "corsi normali".

Si ricorda che questa dizione (Circolare n. 16 del 29 marzo 1953) faceva riferimento a interventi destinati a giovani (14-18 anni) "lavoratori" (cioè muniti di libretto di lavoro) mediante corsi di primo addestramento, corsi di qualificazione e specializzazione e a lavoratori occupati (oltre 18 anni) già qualificati o specializzati mediante corsi di specializzazione o perfezionamento.

Grafico n. 5 - Corsi normali (anni addestrativi 1951-52/1956-57)

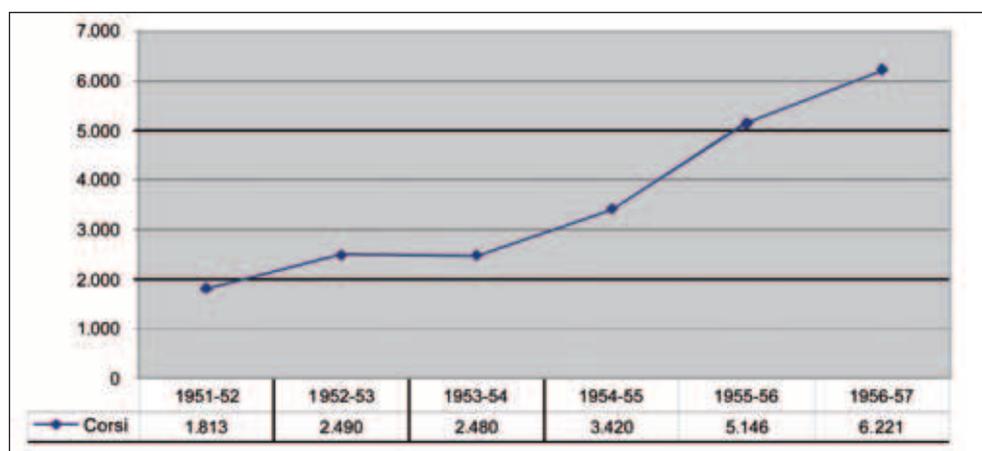
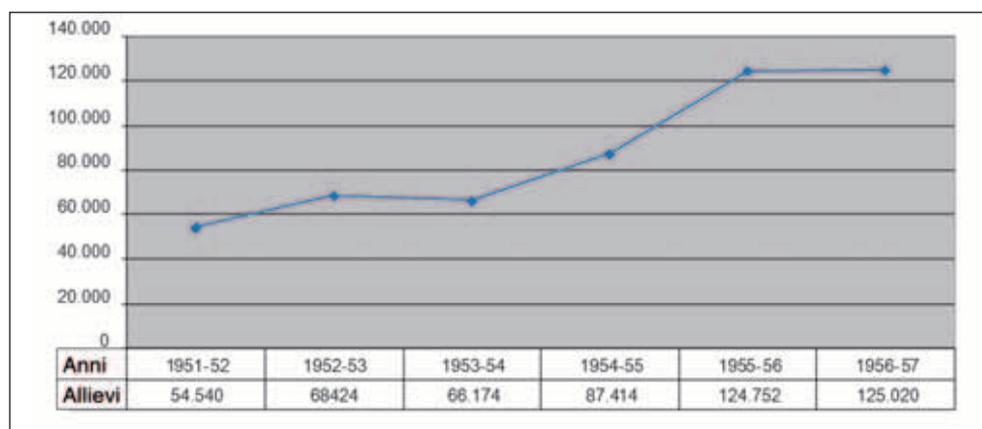


Grafico n. 6 - Allievi dei corsi normali (anni addestrativi 1951-52/1956-57)



Oltre i corsi normali, la Circolare menzionata prevedeva anche corsi per lavoratori disoccupati.

Come si può notare dal Graf. n. 5 nel periodo considerato i corsi, ad esclusione del 1953-54, quando flettono di 10 unità rispetto all'anno precedente, aumentano quasi ogni anno con questi valori: +677 nel 1952-53, +940 nel 1954-55, +1.726 nel 1955-56, +1.075 nel 1956-57. In un quinquennio pertanto il volume delle attività si triplica, passando da meno di duemila a più di 6.000 corsi.

Naturalmente un analogo andamento si registra per il numero di allievi coinvolti, che passano nel periodo considerato da 54.540 a 125.020 con un incremento del 229%.

I dati a disposizione autorizzano una sola conclusione: nel periodo considerato l'addestramento professionale, frutto del combinato disposto delle leggi n. 264/49 e n. 456/51 si è progressivamente portato su dimensioni ragguardevoli di offerte formative e di destinatari (nell'ultimo anno 6.221 corsi per 125.020 soggetti), tanto da poter essere considerato un fenomeno organico e ricorrente, cioè un sistema formativo.

Tabella n. 1 - Giovani inoccupati e lavoratori occupati inseriti in corsi di formazione (anni 1956-1960)

anni	Iscritti	Ammessi prove	idonei	Giovani inoccupati idonei			Occupati idonei
				1° Add.	Qualific.	Tot.	
1956	100.695	82.515	76.098	53.844	18.514	72.358	3.740
1957	133.464	110.174	101.644	73.590	23.620	97.210	4.434
1958	161.245	130.948	120.146	86.928	26.963	113.891	6.255
1959	181.902	148.897	136.468	92.569	36.134	128.703	7.765
1960	215.663	177.640	162.822	113.768	40.423	153.174	8.631

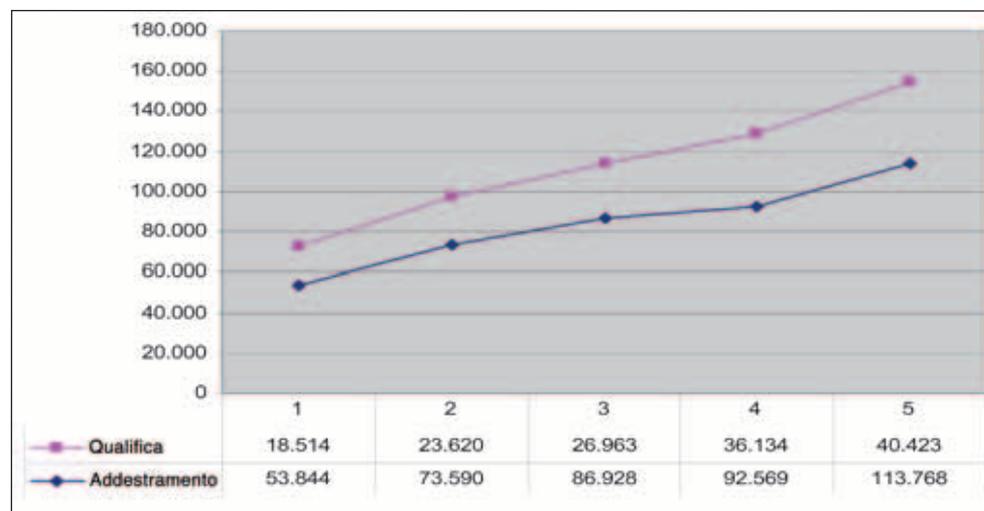
Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero del Lavoro, rivista "Statistiche del Lavoro".

Una seconda serie di dati riguarda gli allievi (giovani disoccupati e adulti occupati) di corsi normali nel quinquennio 1956-60¹⁵² (cfr. tab. 1).

I dati offrono informazioni preziose:

- Il numero di iscritti ai corsi del sistema di addestramento aumenta con progressione costante e regolare, mantenendosi sempre al disopra di un incremento annuo superiore alle 20.000 unità (per la precisione 32.769 nel 1957 rispetto all'anno precedente, 27.781 nel 1958, 20.657 nel 1959 e 33.761 nel 1960). Viene così confermato il trend espansivo della prima metà degli anni '50.
- Il tasso di abbandono (ottenuto dal rapporto tra il n. di ammessi alle prove e il n. degli iscritti) oscilla tra il 18,78% del 1958 e il 17,63% del 1960.
- Il tasso di successo (ottenuto dal rapporto tra il n. di idonei e il n. degli ammessi alle prove) si attesta su un valore medio di 92,74% (max. 96,6% nel 1956 e min. 91,6% nel 1959 e nel 1960).
- Il viraggio effettuato dalla Legge n. 256/51 sul target giovanile ha avuto effetto. I giovani (idonei) rispetto agli occupati (idonei) rappresentano in tutti gli anni considerati *“una maggioranza schiacciante che limita la partecipazione degli occupati a dimensioni residuali”*¹⁵³. I giovani 14-18, inoccupati, costituiscono, infatti, rispetto agli occupati (con più di 18 anni) il 95,8% nel 1956, il 96,19% nel 1957, il 94,79% nel 1958, il 94,31% nel 1959 e 94,07% nel 1960).

Grafico n. 7 - N. allievi del corso annuale di I° Addestramento e del corso biennale di Qualificazione (anni 1956-1960)



¹⁵² La non coincidenza dei valori tra questa e l'altra serie nelle annualità che figurano in entrambi (1955, 1956, 1957) si spiega con il fatto che nella prima si fa riferimento all'anno addestrativo nella seconda all'anno solare.

¹⁵³ GHERGO F., *La formazione Professionale Regionale Iniziale: alla riscoperta di una identità*, in "Allegato a Rassegna CNOS", n. 2, 2009, 13.

Se la prima serie di dati considerata ci autorizzava a concludere per la “*nascita di un sistema di addestramento*”, questi dati ci aiutano a connotare quel sistema come “giovanilistico” o comunque a prevalente vocazione giovanilista.

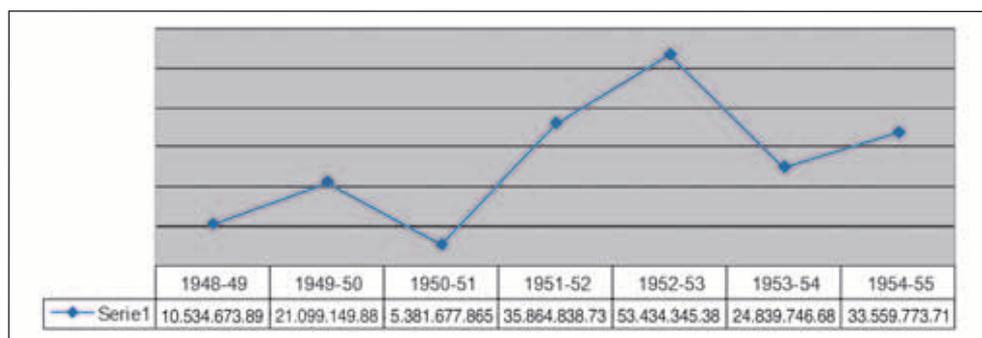
Un sistema di addestramento “breve” per giovani; la maggior parte di loro si ferma al primo anno, solo un terzo di loro prosegue per il corso di qualificazione del secondo anno. Dato costante nel tempo considerato (cfr. Graf. n. 7).

4.2. La spesa

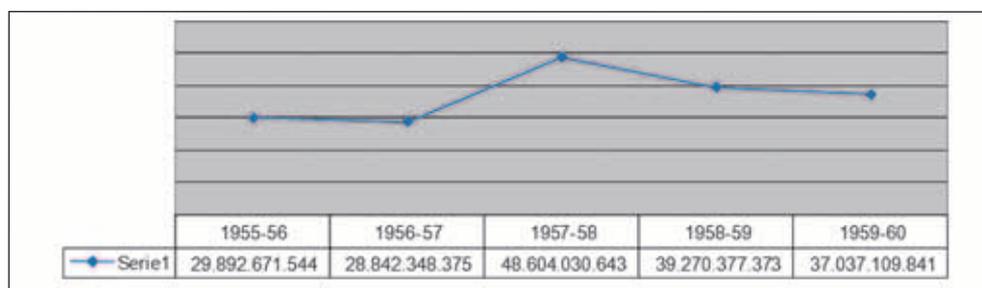
L’unica fonte per ricostruire delle serie storiche sui finanziamenti erogati dal Ministero del Lavoro, mediante il Fondo per l’addestramento professionale dei lavoratori (FAPL) è rappresentata dal Bilancio dello Stato.

Occorre ricordare che il FAPL finanziava i corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati, i cantieri-scuola e dal 1957 i corsi complementari per apprendisti.

Grafico n. 8 - *Evoluzione dei finanziamenti erogati dal FAPL (anni addestrativi 1948-49/1959-60)*¹⁵⁴



Segue grafico n. 8



Fonte: Ministero del Lavoro

¹⁵⁴ I dati riportati nella tabella sono tratti dai bilanci dello Stato dei relativi esercizi. È da tenere conto quindi che in conseguenza del diminuito potere di acquisto della moneta sono di fatto diminuiti gli stanziamenti in termini reali. Se si vogliono effettuare raffronti fra gli stanziamenti disposti nel corso di un così lungo arco di tempo sarebbe pertanto necessario introdurre alcuni coefficienti di correzione.

Negli anni considerati gli allievi (dei corsi normali) passano da 55.000 dell'anno addestrativo 1951-52 ai 215.000 del 1959-60. Aumentano cioè di quasi quattro volte.

Nello stesso periodo le risorse finanziarie erogate dal FAPL passano dai 10 miliardi del 1948-49 ai 37 miliardi del 1959-60, aumentando di quasi quattro volte. Al di là di queste corrispondenze di massima è impossibile rintracciare correlazioni e collegamenti più puntuali.

Infatti la più significativa espansione in termini finanziari si ha nell'anno 1952-53 (più di 53 miliardi di lire) mentre il numero massimo di allievi si ha nel 1960-61 (più di 215.000 allievi). Una possibile spiegazione a questa situazione nella quale è difficile collegare risorse finanziarie e volume di allievi serviti è data dal fatto che i finanziamenti coprivano le spese anche dei cantieri scuola.

Dato il carattere non ricorrente di questa tipologia di intervento è lecito ipotizzare che una variazione annuale positiva o negativa delle risorse finanziarie non si traducesse necessariamente in un decremento o in un aumento dei corsi e quindi degli allievi ma dipendesse da un numero maggiore o minore di cantieri scuola istituiti. Altro dato certo, in un quadro in verità poco leggibile, è che gli aumenti che si verificano a partire dall'anno 1957-58 sono da mettersi in relazione anche alla realizzazione di corsi complementari per apprendisti.

5. La nascita della CEE e del FSE

5.1. Premessa

Al termine della seconda guerra mondiale, quando l'economia del vecchio continente viveva una situazione drammatica, in alcuni ambienti europei si diffuse la speranza che la ricostruzione dell'Europa occidentale potesse sfociare in un accordo per la creazione di uno stato europeo unificato: il progetto s'indebolì però con l'inizio della Guerra Fredda. Due statisti francesi, Jean Monnet e Robert Schuman, erano tuttavia convinti che Francia e Germania avrebbero potuto superare il loro antagonismo e dunque cooperare, di fronte alla prospettiva di ricevere incentivi economici: nel maggio del 1950 Schuman propose allora la creazione di un'autorità comune per regolamentare l'industria del carbone e dell'acciaio; la proposta fu accolta in seguito da Germania, Belgio, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi che, insieme alla Francia, firmarono il trattato di Parigi nel 1951, dando vita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio, operativa a partire dall'agosto 1952.

Il governo britannico, invece, contrario alla natura sovranazionale della CECA, decise di non partecipare all'iniziativa.

La CECA fu una piccola rinuncia alla sovranità nazionale ma immensamente importante perché aprì la strada alla formazione di altri accordi riavvicinando nazioni che avevano combattuto l'una contro l'altra la più sanguinosa guerra di tutti i tempi.

Così nel giugno 1955 i ministri degli Esteri dei sei paesi fondatori della CECA

decisero di esaminare la possibilità di ampliare le basi della cooperazione economica: ebbe così inizio il processo che portò alla conclusione dei due trattati di Roma del marzo 1957, istitutivi della Comunità economica europea e della Comunità europea per l'energia atomica¹⁵⁵.

Durante le trattative che portarono alla stipulazione ed alla definizione dei trattati la situazione sociale dei sei Paesi contraenti pose due problemi rilevanti.

Il primo riguardava l'apertura del mercato comune, il secondo faceva riferimento alla specifica situazione italiana.

In particolare: si temeva che con l'apertura del mercato, e quindi con il regime di concorrenza che

progressivamente si sarebbe instaurato, mentre alcuni settori potevano tendere alla massima espansione, altri avrebbero potuto correre il rischio di essere eliminati.

Ebbene, mentre l'industria per la riconversione totale o parziale delle imprese pericolanti, poteva far ricorso agli sportelli della Banca Europea per gli Investimenti (BEI), quale sorte sarebbe toccata ai lavoratori venutisi a trovare disoccupati, anche temporaneamente o, almeno, fino a quando non si fossero riqualificati per una nuova attività, più in linea con il mercato e con lo sviluppo tecnologico? Chi avrebbe dovuto sostenere l'onere della loro disoccupazione e riqualificazione, fino al reinserimento nell'attività produttiva?

Considerata poi la situazione italiana, e delle sue regioni meridionali in particolare, non si sarebbe corso il rischio di un'invasione di manodopera generica, di manovalanza dequalificata proveniente dal Sud italiano verso le classiche aree di più alta industrializzazione della istituendo Comunità? Non si rischiava di creare uno squilibrio maggiore che, da una parte danneggiava i Paesi di immigrazione anche con azione depressiva sui salari, dall'altra non giovava all'Italia in generale e al Mezzogiorno in particolare, in quanto prima o poi le stesse masse sarebbero state costrette a rifluire nelle regioni di origine proprio perché non qualificate?



¹⁵⁵ Quest'ultima si rivelò però di minor importanza, poiché i singoli governi continuarono a esercitare un pieno controllo sui propri programmi nucleari, perché le nazioni non erano ancora pronte a rinunciare al potere su quella che veniva considerata l'energia del futuro sia dal punto di vista civile sia militare, ciò anche per il clima di guerra che caratterizzava quel periodo.

Da questi dubbi e perplessità derivano da un lato le numerose clausole restrittive al principio generale della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e, dall'altro, le disposizioni relative al Fondo Sociale Europeo, contenute negli articoli da 123 a 128 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea.

5.2. Finalità e compiti del Fondo Sociale Europeo

Il Fondo Sociale Europeo, adottato con Regolamento del Consiglio n. 9 il 25 agosto 1960¹⁵⁶, è un istituto comunitario i cui capitali sono forniti mediante contributi degli Stati membri, il cui onere è ripartito in base all'art. 200 del Trattato.

I contributi per il Fondo sociale sono fissati in percentuale diversa da quelli destinati alle entrate generali di bilancio (cfr. tab. n. 2).

Tabella n. 2 - Contributi dei Paesi della Comunità

Tipologia di contributo	Belgio	Germania	Francia	Italia	Lussemb.	Olanda
Per le entrate generali	7,9	28	28	28	0,2	7
Per il FSE	8,8	32	32	20	0,2	7,9

Questa differente ripartizione fu adottata per tener conto della situazione economica ed occupazionale esistente al momento della stipulazione del Trattato soprattutto in Italia e nei Paesi Bassi. Il FSE è amministrato dalla Commissione della Comunità Economica Europea, assistita da un Comitato costituito, con compiti consultivi, in base all'art. 124 del Trattato, da rappresentanze paritetiche dei Governi e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

In sintesi, il Fondo deve contribuire a *“migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori all'interno del mercato comune e contribuire così al miglioramento del tenore di vita”*. Esso ha quindi il compito di *“promuovere all'interno della Comunità le possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori”*.

Il Fondo interviene in 3 casi:

- a) *rieducazione*¹⁵⁷ professionale dei lavoratori comunque disoccupati e/o sottoccupati;

¹⁵⁶ GUCE n. 56 del 31 agosto 1960.

¹⁵⁷ Nell'uso corrente, in Italia, alla parola *“rieducazione”* si attribuisce per lo più il significato di una nuova e diversa educazione. Ma il termine passato nei testi italiani del Trattato di Roma e del Regolamento del Fondo, altro non è che la traduzione letterale della parola francese *“rééducation”*, che significa riqualificazione. Infatti l'art. 3 del Regolamento n. 47/63, che prenderemo in esame, recita: *“Per rieducazione professionale dei lavoratori disoccupati... si intende qualunque formazione impartita secondo un programma prestabilito, il quale definisca, tra le altre condizioni, la propria estensione e durata, allo scopo di assicurare ai lavoratori disoccupati una occupazione produttiva retribuita che comporti un riadattamento o un cambiamento di qualifica professionale, di mestiere o posto di lavoro. Tale cambiamento può riguardare il tipo di lavoro svolto precedentemente, oppure il suo livello di*

- b) *indennità* di nuova sistemazione nei confronti di quei lavoratori i quali, per trovare lavoro produttivo dipendente, sono costretti a lasciare la loro residenza e trasferirsi in altro centro della Comunità;
- c) *aiuto* a quei lavoratori “*il cui lavoro sia ridotto o sospeso temporaneamente in tutto o in parte, in seguito alla riconversione della impresa verso altre produzioni*” e consentire quindi ai lavoratori colpiti per effetto del processo di riconversione “*di conservare lo stesso livello di retribuzione in attesa di essere pienamente occupati*”.

Figura n. 13 - Campi di applicazione del FSE



Da sottolineare tre connotazioni del Fondo:

- 1) ha carattere indiretto in quanto i beneficiari dei contributi sono le amministrazioni statali o gli enti e non i lavoratori o le imprese;
- 2) non ha potere di iniziativa, ma rimborsa automaticamente le spese sostenute che rispondano alle condizioni regolamentari;
- 3) ha un'azione retroattiva, poiché il Fondo interviene quando le operazioni sono terminate ed i lavoratori sono stati rioccupati da almeno sei mesi.

Questo meccanismo configura l'azione del FSE come un intervento passivo, per dir così, adatto più a tamponare lo status quo che non a stimolare azioni ad ampio respiro di elevazione sociale, di sollecitazione economica, specialmente per le regioni più bisognose.

Regioni per le quali l'emigrazione non costituisce una soluzione economica appropriata, in quanto si rischia di incidere essenzialmente sulla popolazione attiva che, depauperata degli elementi più intraprendenti, vede invece accrescere il rapporto della popolazione a carico.

qualificazione ed applicarsi a tutti i lavoratori, qualunque sia la loro qualifica, i quali non possono essere occupati che dopo essere stati sottoposti a un'azione formativa tendente a trasformare o elevare la loro qualifica professionale". È evidente dunque che si tratta di "riqualificazione".

Inoltre l'intervento posticipato genera gravi difficoltà per l'ente promotore e finanziatore di un corso di riqualificazione perché lo costringe a immobilizzare non trascurabili capitali per alcuni anni (l'esperienza dirà anche quattro), prima che possa avvenire il rimborso del cinquanta per cento da parte del Fondo. Ed infatti questo istituto quasi niente ha potuto fare per contribuire alla qualificazione della manodopera del Sud in funzione dei bisogni anche del Sud. Ha invece contribuito ad accrescere la popolazione a carico, mediante la nuova sistemazione di parecchie decine di migliaia di lavoratori meridionali emigrati all'interno della Comunità¹⁵⁸.

Non è che Bruxelles e in primis la Commissione della CEE non si sia resa conto della scarsa efficacia del funzionamento del Fondo Sociale. Sin dal 1962 essa aveva posto in rilievo, nel suo Programma d'azione per la seconda tappa del periodo transitorio¹⁵⁹, la situazione. In questo programma si legge:

“L'esperienza dei primi anni ha posto in luce la necessità di attribuire al Fondo non soltanto l'ufficio di organo di compensazione delle spese a carico dei diversi Stati membri per la rieducazione professionale, ma anche la possibilità di incoraggiare in questo campo iniziative ed esperienze che gli consentiranno di raggiungere integralmente i suoi obiettivi; in proposito la Commissione conta di sottoporre proposte precise al Consiglio durante la seconda fase”.

¹⁵⁸ SABELLA D., *Il Fondo Sociale Europeo nella politica della Comunità e nello sviluppo del Mezzogiorno*, in *Comuni d'Europa*, luglio-agosto 1963, Roma.

¹⁵⁹ L'articolo 8 del trattato CEE prevede che la realizzazione del mercato comune si compia nel corso di un periodo transitorio di dodici anni, diviso in tre tappe di quattro anni ciascuna. Per ogni tappa è previsto un complesso di azioni che devono essere intraprese e condotte insieme. Fatte salve le eccezioni o deroghe previste dal trattato, la fine del periodo transitorio costituisce il termine per l'entrata in vigore di tutte le norme relative all'instaurazione del mercato comune.

B. Formazione Professionale e occupazione

B.1 FORMAZIONE PROFESSIONALE E OCCUPAZIONE GIOVANILE

1. L'istituto dell'apprendistato

1.1. Antecedenti storici

Il problema dell'apprendistato è presente in ogni epoca e in ogni tipo di economia, perché rinvia al rapporto tra maestro ed allievo presente in ogni epoca e in ogni tipo di economia. Ciò che cambia nel tempo è la sua regolamentazione,

I riferimenti più lontani ci portano addirittura all'antico Egitto e all'epoca greca e romana, nelle quali si instaura un rapporto 'prevalentemente familiare' tra le parti, poiché spesso include la coabitazione dell'allievo con il maestro, obbligato al suo mantenimento¹.

In epoca medioevale, quando si afferma il sistema delle corporazioni, prende piede la consapevolezza che per l'espletamento di attività economico-produttive fosse necessaria un'adeguata preparazione professionale, da acquisirsi mediante un tirocinio presso la bottega di un maestro dedito all'esercizio dell'arte o del mestiere. In Italia, tra il 1100 e il 1300, l'apprendistato dei giovani all'arte o al mestiere trovò la prima regolamentazione negli Statuti delle corporazioni, che dettava norme in ordine alla durata, agli obblighi di allievo e maestro, ai motivi per sciogliere il rapporto e, in alcuni casi alla possibilità di costituire associazioni². Anche in quest'epoca si mantenne il carattere familiare di questo istituto e quindi, come nella tradizione antica, l'allievo veniva inserito nella famiglia del maestro per riceverne l'educazione (professionale, culturale, morale, religiosa) e il sostentamento.

Il titolare della bottega veniva ricompensato dall'apprendista, per il fatto di essere ospitato, mantenuto ed educato nella propria casa, non solo con la prestazione lavorativa ma spesso anche con una remunerazione dalla famiglia dell'allievo³. In rari casi, invece, il maestro ricompensava l'allievo con una somma di denaro; più

¹ VARESI P.A., *I contratti di lavoro con finalità formativa*, Milano, 2001, 25; DE ROBERTIS F.M., *Lavoro e lavoratori nel mondo romano*, Bari, 1963; BRASIELLO U., *L'unitarietà del concetto di locazione in diritto romano*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1927, II.

² VARESI P.A., op. cit., p. 13; JAEGER, s.v. Apprendista, in *Nuovo Digesto Italiano I*, Torino, 1937, 603 ss.; OLIVELLI P., in *Il lavoro dei giovani*, Milano, 1981, 10.

³ CARINCI M.T., *La legge delega in materia d'occupazione e mercato del lavoro: L. 30/2003*, Milano, 2003, 109. Secondo P.A. VARESI, op. cit., 15 ss., la famiglia si obbligava verso il maestro anche a risarcire gli eventuali danni procurati dall'apprendista. Si veda anche GIOVANNELLI G., *Disegno storico del rapporto di tirocinio in Italia*, in *Diritto del lavoro*. 1957, I, 253; JAEGER n., s.v. Apprendista, cit., 603.

spesso usava donargli gli attrezzi del mestiere con un gesto dal significato più simbolico che economico.

Il percorso formativo poteva prevedere anche fasi di perfezionamento successive all'apprendistato, in un sistema articolato in più livelli, che regolava non solo un particolare status ma anche specifiche attività formative per ciascun livello. Questo modello di apprendistato si ritrova, anche se con differenziazioni, negli stessi anni nei principali paesi europei, nei quali assumeva, a seconda dei diversi sistemi corporativi, una posizione di rilievo.

Nella fase dell'industrializzazione, con i suoi profondi rivolgimenti nei processi produttivi e sul piano economico e sociale, smantellato il sistema corporativo⁴, si assiste alla frantumazione dei mestieri mentre il lavoratore diveniva sempre più funzionale alla macchina. Il concetto di apprendistato e di lavoro giovanile, finora quasi un binomio non scindibile, si rompe poiché l'apprendistato non risulta più necessario per l'esercizio di un arte o di un mestiere, ma costituisce solo un'alternativa all'ordinario rapporto di lavoro subordinato. Senza, peraltro, garanzie di protezione per il giovane lavoratore, poiché l'obbligo di istruzione e formazione persisteva in misura molto limitata.

La prospettiva precedente si capovolge ed è l'apprendista che effettua una prestazione lavorativa verso il datore di lavoro e quindi deve essere retribuito. Inizia perciò in quest'epoca l'emanazione di leggi protettive del lavoro minorile richieste delle nascenti organizzazioni operaie.

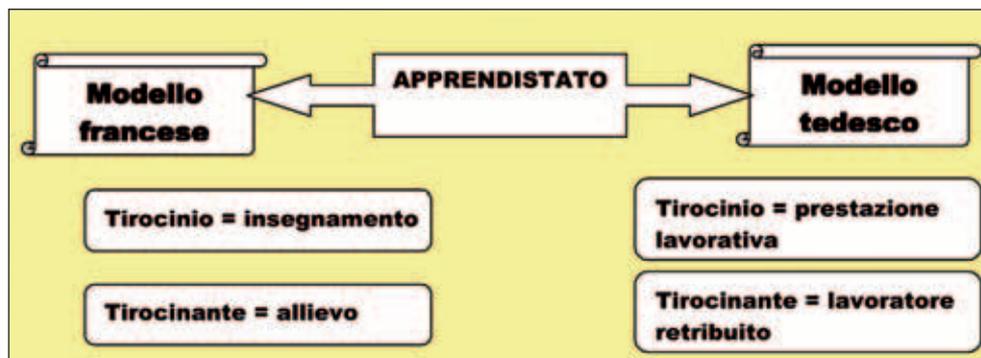
E nascono anche le prime regolamentazioni legislative nazionali riconducibili sostanzialmente a due modelli: quello francese (seguito dalla legislazione di Austria, Ungheria, Svizzera, Danimarca, Polonia) che considera il tirocinio come insegnamento e il tirocinante un allievo, e quello tedesco (seguito da Belgio, Lussemburgo e Spagna) che include il tirocinio nel rapporto di lavoro subordinato in cui il tirocinante può ricevere un compenso in denaro oltre a quello dell'insegnamento del mestiere.

In Italia l'apprendistato viene regolato più da usi e consuetudini che dalla legge. Il legislatore della fine dell'800 si preoccupa, infatti, più di tutelare il lavoro minorile che di disciplinare il tirocinio (è del 1886 la legge n. 2652 che fissa a nove anni l'età minima al lavoro e del 1907 il R.D. n. 816 che innalza i limiti e si preoccupa del lavoro femminile).

Solo a partire dal '900 il legislatore italiano cercò di regolare l'apprendistato, con una serie di provvedimenti (R.D. 31 gennaio 1904 n. 51, R.D. 13 marzo 1904 n. 141, R.D. 17 agosto 1935 n. 1675, ma anche R.D. 30 dicembre 1923 n. 3158, R.D. 30 dicembre 1923 n. 3184, R.D. 1 luglio 1926 n. 130, R.D.L. 27 ottobre 1927 n. 2055) che toccavano la formazione professionale ed il collocamento pubblico al lavoro.

⁴ Cfr. DAL PANE L., *Il tramonto delle corporazioni in Italia*, Milano, 1940; GIOVANNELLI G., op. cit., 254 ss.9,

Figura n. 14 - Modelli di apprendistato in Europa nell'800



Ma solo con il R.D. 1906/38 *Disciplina dell'apprendistato*⁵ abbiamo una prima normativa generale dell'istituto dell'apprendistato come contratto di lavoro subordinato con finalità formative da raggiungere mediante l'addestramento in azienda, l'esercizio dell'attività lavorativa e la formazione teorica, in corsi extra aziendali, tutti retribuiti.

Si trattava di un intervento scarno ma tale da creare una fisionomia dell'istituto colmandone le lacune più profonde. Nel Codice civile del 1942 si inserirono solo alcune norme (artt. 2130-2134) in ordine agli elementi caratteristici dell'istituto, quali la durata massima del tirocinio, la retribuzione e l'istruzione professionale del lavoratore, il suo diritto ad ottenere l'attestazione del tirocinio e la disciplina applicabile al contratto, quella generale in tema di rapporti di lavoro in quanto compatibile e non derogata da leggi speciali (ad esempio il R.D. 1938 /1906) o da norme corporative.

1.2. La legge 19 gennaio 1955 n. 25 *Disciplina dell'Apprendistato*

Finalmente nel dopoguerra l'apprendistato viene disciplinato in termini organici dopo un ampio dibattito, a livello sindacale-politico, con la legge 19 gennaio 1955 n. 25 "*Disciplina dell'Apprendistato*"⁶.

La n. 25/55 ha subito, successivamente, delle modificazioni ad opera della L. n. 706/56⁷ e della L. n. 424/68⁸, nonché precedenti chiarimenti applicativi col Regolamento del DPR n. 1688/56⁹.

⁵ R.D.L. 21 settembre 1938, n. 1906, *Disciplina dell'apprendistato* convertito nella L. 2 giugno 1939, n. 739 *Conversione in legge, con approvazione complessiva, dei regi decreti-legge emanati fino al 10 marzo 1939XVII e convalida dei regi decreti, emanati fino alla data anzidetta, per prelevazioni di somme dal fondo di riserva per le spese impreviste.* (Cfr. G.U. n. 131 del 5 giugno 1939).

⁶ In G.U. 14 febbraio 1955, n. 35.

⁷ L. 8 luglio 1956 n. 706 *Modifiche alla legge 19 gennaio 1955, n. 25* in G.U. 23.7.1955 n. 82.

⁸ L. 2 aprile 1968, n. 424 *Modifiche e integrazioni alla L. 25/55* in G.U. 19.4.1968 n. 100.

⁹ D.P.R. 30 dicembre 1956, n. 1668 contenente il Regolamento di applicazione della Legge 19 gennaio 1955, n. 25.

Le tappe dell'approfondimento che hanno preceduto il varo della legge del 1955 possono essere ricostruite scorrendo le proposte legislative presentate dai parlamentari dei diversi schieramenti, in particolare negli anni 1948-1951. Proposte che furono poi conglobate in un testo unico discusso nella XI Commissione della Camera dei Deputati e nel disegno di legge approvato il 13.3.1952.

A seguito della sopraggiunta fine della prima legislatura, il testo fu riproposto¹⁰ e approvato l'11 marzo 1954 dalla Camera dei Deputati e il 16 dicembre 1954 dal Senato in via definitiva. La lettura degli Atti parlamentari evidenzia il ruolo trainante svolto dai dirigenti delle Organizzazioni dei lavoratori sindacali, in particolare dagli onorevoli Di Vittorio¹¹, Storti¹² e Rapelli¹³; in secondo luogo chiarisce il contesto in cui la legge fu varata e gli obiettivi che attraverso la L. n. 25/55 si intendevano perseguire.

Favorire l'occupazione giovanile fu il primo obiettivo che la legge si prefisse, concedendo ai datori di lavoro un abbassamento notevole del costo di impiego dei giovani lavoratori, ad esempio con l'esenzione del pagamento degli oneri di carattere previdenziale (le aziende ne ritenevano troppo elevato il costo in rapporto al lavoro non qualificato), ma il fine specifico fu la formazione professionale¹⁴ dei giovani; formazione professionale da attuarsi in due momenti:

¹⁰ La proposta di legge (n. 605) era d'iniziativa di deputati di diversa provenienza partitica: Rapelli (DC), Storchi (DC), Di Vittorio (PCI), Santi (PSI), Morelli (DC), Lizzadri (PSI), Cappugi (DC), Titomanlio Vittoria (DC), Simonini (PSDI), Repossi (DC), Sullo (DC), Colleoni (DC), Calvi (DC), Venegoni (PCI), Pavan (DC), Biasutti (DC), Driussi (DC).

¹¹ Giuseppe Di Vittorio (1892-1957). Fra gli esponenti più autorevoli del sindacato italiano del dopoguerra, aveva origini contadine. Nel 1921 viene eletto deputato mentre è detenuto nelle carceri di Lucera. Condannato dal tribunale speciale fascista a 12 anni di carcere, nel 1925, riuscì a fuggire in Francia dove aveva rappresentato la disciolta Confederazione Generale Italiana del Lavoro nell'Internazionale dei sindacati rossi. Dal 1928 al 1930 soggiornò in Unione Sovietica e rappresentò l'Italia nella neonata Internazionale Contadina per poi tornare a Parigi ed entrare nel gruppo dirigente del PCI. Nel 1941 fu arrestato dalla polizia del regime e mandato al confino a Ventotene. Nel 1943 fu liberato dai partigiani e, negli ultimi due anni della seconda guerra mondiale, prese parte alla Resistenza tra le file delle Brigate Garibaldi. Nel 1945 fu eletto segretario della CGIL, che era stata ricostituita l'anno prima con un accordo fra Di Vittorio, Achille Grandi e Bruno Buozzi. L'anno seguente, nel 1946, fu eletto deputato all'Assemblea Costituente con il PCI. Di Vittorio continuò a guidare la CGIL fino alla sua morte.

¹² Bruno Storti (1913-1994). Nel 1948 fu tra i fondatori della Libera Confederazione Italiana dei Lavoratori (Lcgil) e nel 1950 tra i principali fondatori della CISL. Chiamato fin dall'inizio da Giulio Pastore a far parte della segreteria confederale, nel 1954 divenne segretario generale aggiunto e dal 1958 segretario generale fino al 1976, quando si dimise per assumere la presidenza del CNEL (Comitato nazionale dell'economia e del lavoro), carica ricoperta fino al 1989. Negli anni Sessanta è stato deputato al Parlamento Italiano nelle liste della Democrazia Cristiana dove militava nella componente sindacale.

¹³ Vedi nota n. 42.

¹⁴ Nel dibattito della seduta dell'11 marzo del 1954 della XI Commissione Permanente Lavoro - Emigrazione - Cooperazione - Previdenza sociale - Assistenza Post-bellica - Igiene e Sanità Pubblica il Presidente, nonché primo firmatario on. Rapelli mette bene in rilievo la connotazione dell'apprendistato come contratto a causa mista "L'on.le Macelli ha accennato alla proposta di legge del senatore Bergman ed ha detto chiaramente di averla apprezzata. Ebbene quella proposta di legge considera l'apprendistato dal punto di vista dell'istruzione professionale, mentre la nostra proposta considera

- l’addestramento pratico all’interno dell’azienda sotto la guida del datore di lavoro e di operai qualificati o specializzati;
- l’insegnamento complementare obbligatorio e gratuito con lo scopo di “*conferire all’apprendista le nozioni teoriche indispensabili all’acquisizione della piena capacità professionale*”.

1.3. La struttura normativa dell’apprendistato

Ricostruiamo l’intera disciplina dell’apprendistato, considerando sia la legge che il regolamento.

1. Definizione. “*L’apprendistato è uno speciale rapporto di lavoro, in forza del quale l’imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all’apprendista assunto alle sue dipendenze, l’insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l’opera nella impresa medesima*”. (art. 2, Legge). Da questa definizione appare evidente che lo scopo principale di questo particolare contratto è quello di far raggiungere all’apprendista la qualifica professionale: a questo fine viene indicata la responsabilità del datore di lavoro (imprenditore), il quale, se può utilizzare l’opera dell’apprendista nella sua azienda, deve però subordinare questa (che potremmo chiamare aspetto secondario del rapporto di lavoro) alla formazione professionale del giovane (che è senza dubbio il fine primario del rapporto stesso). Il datore di lavoro è obbligato a far ciò sia personalmente sia per mezzo di altri dipendenti già qualificati.

L’apprendistato si può avere in tutte le categorie (comprese le impiegatizie), per le quali la qualificazione professionale si possa raggiungere attraverso “*un addestramento pratico ed un insegnamento tecnico-professionale*” (art. 1, Reg.).

Chiunque intende assumere apprendisti alle proprie dipendenze deve avere chiaro che egli è soggetto per legge a precisi doveri d’insegnamento, nelle forme che vedremo più innanzi. Tale dovere appare evidente quando si confronti la legge con quella abrogata, la n. 1906 del 21 settembre 1938, nella quale lo stesso concetto di formazione professionale era sì previsto, ma non tanto come dovere primario del datore di lavoro, quanto piuttosto come finalità primaria dell’apprendista. Essa infatti definiva apprendista “*chiunque sia occupato in una azienda industriale o commerciale con lo scopo di acquistare la capacità necessaria per divenire lavo-*

l’apprendistato medesimo come uno speciale rapporto di lavoro (...). Una delle lamentele che mi sono pervenute riguarda l’onere previdenziale a favore dell’apprendista. Si pensi che l’artigiano deve pagare 28,80 al giorno, pari a 720 lire al mese, si tratta di una sigaretta al giorno o di un caffè; cionondimeno alte grida sono state elevate contro questo contributo. Anche questo dipende dal criterio che noi abbiamo seguito nell’impostare il problema. Se avessimo considerato l’apprendista esclusivamente come uno scolaro, avremmo concluso che egli riceve soltanto dei benefici dal suo maestro e quindi non gli avremmo dovuto riconoscere il diritto alla assistenza. Per noi invece l’apprendistato è uno speciale rapporto di lavoro e come tale va inquadrato nel contratto collettivo”. Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, UNDICESIMA COMMISSIONE, seduta pomeridiana dell’11 marzo 1954, 56.

ratore qualificato mediante un addestramento pratico e la frequenza dei corsi per la formazione professionale dei lavoratori”.

2. Età. Possono essere assunti come apprendisti i giovani di età non inferiore ai quattordici anni¹⁵ e non superiore ai venti, salvo la limitazione di età, i divieti e le limitazioni di occupazione previsti dalla legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli¹⁶ (art. 6, legge).

3. Procedure di assunzione. Il giovane che intende essere assunto come apprendista deve iscriversi in appositi elenchi presso l'Ufficio di collocamento competente (art. 4, Reg.). (art. 3, Legge). Particolarmente importante è la norma riguardante le richieste di assunzione che possono essere nominative per tutti gli apprendisti da assumere quando l'azienda abbia meno di dieci dipendenti o per un quarto (il 25%) del numero totale degli apprendisti che si vogliono assumere, quando i dipendenti dell'azienda siano più di dieci; per gli altri tre quarti (75%) la richiesta deve essere fatta numericamente¹⁷. All'atto dell'assunzione (se non artigiani) o entro dieci giorni (se artigiani), i datori di lavoro debbono comunicare all'Ufficio di collocamento il genere di lavoro, cui il giovane lavoratore è destinato, e la qualifica professionale che dovrà conseguire al termine dell'apprendistato (art. 6 e 7, Reg.)¹⁸.

L'art. 4 della Legge prescrive che l'assunzione dell'apprendista deve essere preceduta da visita sanitaria per accertare che le sue condizioni fisiche ne consentano l'occupazione nel lavoro per il quale deve essere assunto¹⁹. Visita effettuata gratuitamente dall'Ufficiale sanitario del Comune.

Nelle località dove c'erano i Centri di orientamento professionale riconosciuti

¹⁵ La limitazione d'età minima ai quattordici anni è determinata dal fatto che fino a tale età vige l'obbligo della istruzione scolastica e già tutte le leggi precedenti sul lavoro dei minori la ponevano come quella minima per poter accedere ad una qualsiasi occupazione.

¹⁶ Limitazioni e divieti previsti dalla Legge sulla tutela del lavoro delle donne e dei fanciulli, 26 aprile 1934, n. 653, cui ha fatto seguito il R. D. 7 agosto 1936, n. 1720, relativo all'approvazione delle tabelle nelle quali sono indicati i lavori per i quali è vietata l'occupazione dei fanciulli e delle donne minorenni e quelli per i quali ne è consentita con particolari cautele e condizioni necessarie.

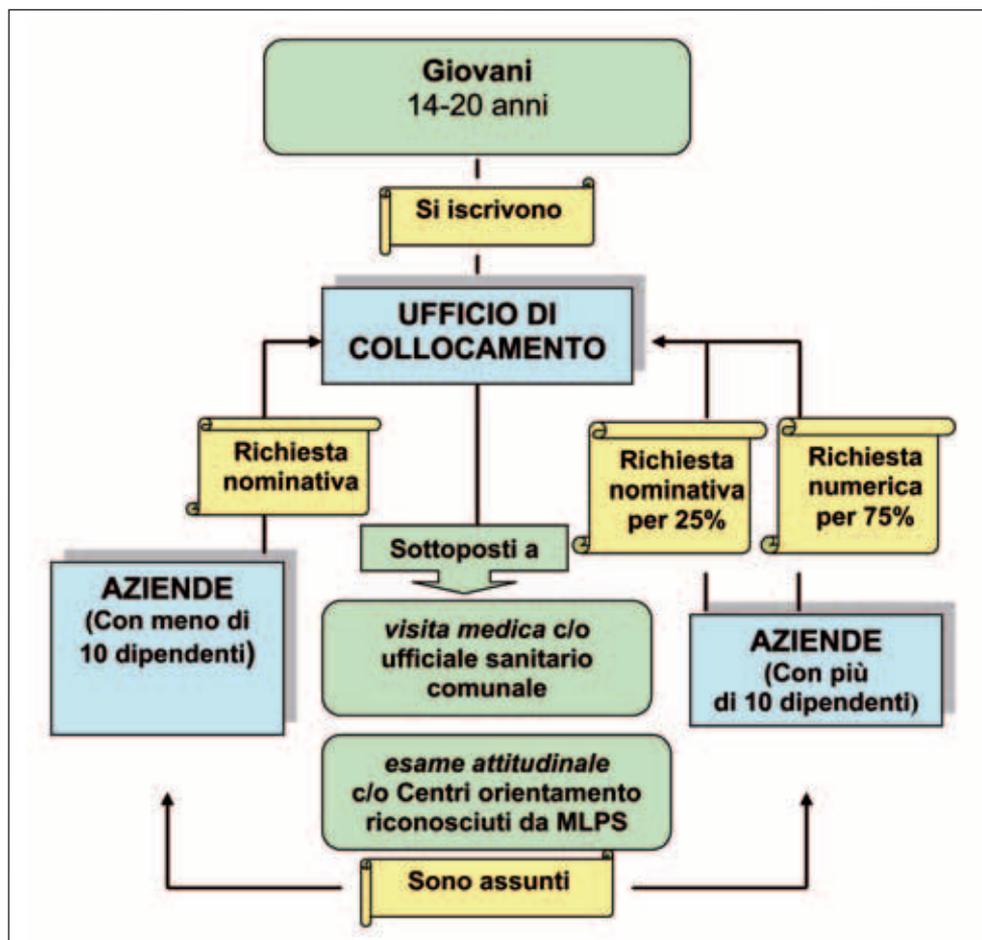
¹⁷ L'Ufficio di collocamento avvia al lavoro gli apprendisti tenendo conto della loro situazione economica (desunta anche dallo stato di occupazione dei componenti il nucleo familiare), del titolo di studio (ivi compresi eventuali corsi di addestramento professionale seguiti con esito favorevole) e dell'anzianità d'iscrizione negli appositi elenchi.

¹⁸ Per il licenziamento la legge non dà disposizioni particolari, per cui è da intendersi che fosse da seguire la prassi comune ai licenziamenti degli altri lavoratori. Il datore di lavoro dovrà però comunicare entro cinque giorni al competente ufficio di collocamento i nominativi degli apprendisti di cui per qualunque motivo sia cessato il rapporto di lavoro (art. 8, Reg.) ed entro 10 giorni dovrà comunicarli anche all'Istituto gestore dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie (art. 28, Reg.). Il datore di lavoro artigiano dovrà fare solo la comunicazione all'Ufficio di collocamento entro dieci giorni.

¹⁹ Tale visita è effettuata gratuitamente dall'Autorità sanitaria comunale (Ufficiale sanitario del Comune) a seguito di richiesta dell'ufficio di collocamento. Per gli apprendisti artigiani la visita ha luogo dopo la comunicazione di assunzione, che, come si è detto, deve essere fatta entro dieci giorni dalla stessa.

dal Ministero del lavoro²⁰, l'assunzione poteva essere preceduta da un esame psicofisiologico per "accertare le attitudini" dell'apprendista al particolare lavoro al quale aveva chiesto di essere avviato (art. 5 Legge). La visita aveva solo una funzione orientativa, non poteva essere mai preclusiva nei confronti di un lavoro (solo la visita medica poteva avere effetti escludenti).

Figura n. 15 - Procedure per l'assunzione di apprendisti



²⁰ Gli esami psicofisiologici venivano fatti in particolar modo presso i Centri di orientamento professionale dell'E.N.P.I. (Ente Nazionale Prevenzione Infortuni) che negli anni '50 erano presenti a : Roma, Ancona, Avenza, Bari, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Firenze, Frosinone, Genova, Iglesias, La Spezia, Latina, Livorno, Messina, Mestre, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Perugia, Pescara, Piacenza, Potenza, Rieti, Savona, Torino, Trento, Trieste, Verona e Viterbo.

4. Durata e orario di lavoro. Spetta ai contratti collettivi di lavoro indicare la durata dell'apprendistato (art. 7), in mancanza di indicazioni essa “*non potrà superare i cinque anni*”²¹.

Gli apprendisti possono essere assunti in prova, però l'art. 9 della Legge dispone che essa “*non potrà eccedere la durata di due mesi*” e dovrà essere regolata secondo quanto disposto dall'art. 2096 del Codice Civile²². L'aver frequentato con profitto corsi di addestramento professionale poteva ridurre il periodo di prova.

L'orario di lavoro dell'apprendista non può superare le 8 ore giornaliere e le 44 settimanali. È in ogni caso vietato il lavoro tra le ore 22 e le ore 6 (art. 10, Legge)²³.

Le ore destinate all'insegnamento complementare (vedi più oltre) sono considerate, a tutti gli effetti, ore lavorative e computate.

5. Retribuzione. Gli apprendisti debbono essere pagati secondo quanto stabilito dal contratto collettivo di lavoro della categoria (art. 11 Legge)²⁴. In mancanza di contratti collettivi, come prevede il Codice Civile, la retribuzione è stabilita dal giudice tenuto conto del parere delle associazioni professionali²⁵ (art. 19 Reg.).

La retribuzione, inoltre, dovrà essere graduale anche in rapporto all'anzianità di servizio ed eventuali premi non devono in alcun modo essere commisurati “*all'entità della produzione conseguita dall'apprendista*” (art. 13)²⁶.

6. Oneri contributivi. La legge ha disposto che “*nessun onere contributivo grava sull'apprendista*”, cioè gli apprendisti usufruiscono della previdenza e dell'assistenza sociale prevista per gli altri lavoratori senza però che alcuna trattenuta venga effettuata sui loro salari²⁷. La legge inoltre ha diminuito moltissimo l'onere a carico dei datori di lavoro ed ha anche semplificato il complesso sistema dei contributi previdenziali e assistenziali, disponendo che essi vengano pagati “*mediante*

²¹ Cioè un apprendista può raggiungere la qualifica professionale compiendo il periodo d'apprendistato anche presso diverse aziende, purché l'attività delle stesse sia la medesima. (Art. 8 Legge).

²² Nel caso si abbia il periodo di prova, l'art. 2096 del Codice Civile dispone che esso deve risultare da un atto scritto, che per la sua durata il rapporto di lavoro può essere sciolto senza obbligo di preavviso o di indennità, che compiuto tale periodo l'assunzione diviene definitiva e che esso si computa nell'anzianità di servizio.

²³ A tale disposizione tassativa della Legge consente eccezioni l'art. 14 del Regolamento, il quale ammette orari diversi per le occupazioni che richiedono un lavoro discontinuo, per le quali i contratti collettivi possono prevedere limitazioni d'orario per gli apprendisti. Cfr. art. 3 del R.D.L. 15 marzo 1923, n. 692.

²⁴ Norma importante, perché dà valore di legge (di fatto) al Contratto Collettivo di lavoro che, invece, non poteva avere tale valore fino alla L. 14 luglio 1959, n. 741.

²⁵ Cfr. art. 2099.

²⁶ Con ciò si vogliono ulteriormente chiarire due concetti fondamentali: primo, che gli apprendisti non debbono essere valutati solo in funzione della quantità di lavoro che svolgono; secondo, che la loro capacità di apprendere, la loro diligenza nell'addestrarsi, il loro comportamento in genere debbono essere gli elementi essenziali di ogni loro valutazione.

²⁷ A tutti i lavoratori, che hanno diritto alla previdenza ed alla assistenza sociale nelle sue varie forme, viene fatta una trattenuta sul salario, che rappresenta una loro diretta contribuzione per avere le prestazioni e le assicurazioni previste dalle leggi; una quota proporzionalmente maggiore viene versata dai datori di lavoro e lo Stato integra tali versamenti con propri finanziamenti.

l'acquisto di apposita marca settimanale del valore complessivo di lire 170 per ogni apprendista soggetto anche all'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali e di lire 130 per ogni apprendista non soggetto all'obbligo di detta assicurazione" (art. 22)²⁸.

Da quanto sopra è evidente la volontà del legislatore di favorire ed aiutare la formazione e la qualificazione professionale dei giovani lavoratori attraverso l'apprendistato, sia dando loro tutte le forme di assistenza e di previdenza previste per gli altri lavoratori, sia d'altra parte alleggerendo i datori di lavoro dei pesanti oneri, che nel passato avevano gravato anche su tale istituto. Tutto ciò comporta di conseguenza una maggiore spesa da parte degli istituti delle assicurazioni contro gli infortuni, le malattie, l'invalidità e vecchiaia, cui lo Stato si impegna a far fronte, in base agli articoli 22 e 32 della Legge, con erogazioni ordinarie o con contribuzioni straordinarie a carico del Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori, di cui all'art. 62 della Legge 29 aprile 1949, n. 264.

7. Artigianato. La legge favorisce in maniera particolare l'apprendistato nell'artigianato²⁹ con numerose previsioni. Ne menzioniamo solo due: a) le aziende artigiane possono assumere apprendisti anche baipassando l'Ufficio di collocamento (sono tenute, però, a comunicare i nominativi), b) non versano nessun contributo per la previdenza e l'assistenza sociale dei propri apprendisti (che però ne usufruiscono al pari degli altri lavoratori) in quanto lo Stato si è assunto a suo carico gli oneri relativi (artt. 26 e 28 Legge).

8. La formazione professionale. Il fine principale che si pone la legge 19 gennaio 1955, n. 25, è, come abbiamo sopra ricordato, di natura formativo: mettere in grado l'apprendista di raggiungere la qualifica di mestiere. Tutto il titolo V della Legge parla in particolare di questa formazione professionale che *"si attua mediante l'addestramento pratico e l'insegnamento complementare"*.

²⁸ Tali marche assicurative vanno applicate sulla tessera per le assicurazioni sociali dell'apprendista a cura e sotto la responsabilità del datore di lavoro (ai sensi del Regolamento per l'esecuzione del R. D. 30 dicembre 1923, n. 3158, approvato con R. D. 7 dicembre 1924, n. 2270), il quale le deve ritirare dall'I.N.P.S., che a sua volta provvede alla ripartizione dell'importo tra le gestioni e gli istituti interessati nelle misure stabilite dall'art. 22 della Legge sull'apprendistato. Per le categorie artigianali la Legge prevede addirittura che neppure il datore di lavoro debba pagare alcun contributo per l'assistenza e la previdenza dei suoi apprendisti, i quali ne godono interamente a carico dello Stato.

²⁹ L'art. 25 prevede che agli affetti della Legge sull'apprendistato e fino alla emanazione di norme generali sulla disciplina dell'artigianato siano da considerare "artigiani gli imprenditori che esercitano un'attività, anche artistica, per la produzione di beni e di servizi organizzata prevalentemente col lavoro proprio e dei componenti la famiglia, sia che l'attività venga esercitata in luogo fisso, sia in forma ambulante o di posteggio, anche se impieghino attrezzature meccaniche, fonti di energia od in genere sussidi della tecnica più idonei ai loro scopi produttivi". La Legge 25 luglio 1956, n. 860, contenente norme per la disciplina giuridica delle imprese artigiane ed il D. P. R. 23 ottobre 1956, n. 1202, contenente le norme di attuazione e di coordinamento della legge suddetta con altre norme vigenti per l'artigianato, sono da considerarsi quelle norme generali, alle quali allude l'art. 25 della Legge sull'apprendistato e dalle quali la definizione di impresa artigiana è stata più chiaramente delineata, anche se sostanzialmente la definizione dell'art. 25 nella sua genericità rimane valida.

L'art. 16 della Legge afferma che *“l'addestramento pratico ha il fine di far acquistare all'apprendista la richiesta abilità nel lavoro al quale deve essere avviato, mediante graduale applicazione ad esso”*. Esso avviene presso l'azienda ed il datore di lavoro, ai sensi dell'art. 11 lett. a), ne è ritenuto responsabile. La circolare del Ministero dei Lavoro e della Previdenza Sociale n. 113/11 del 1° marzo 1955 ha chiarito che l'applicazione dell'apprendista in tale addestramento deve essere graduale, evitando, in ogni caso, il passaggio alle lavorazioni più complesse prima che l'apprendista abbia conseguito una sufficiente esperienza nelle manualità elementari e raggiunta una sufficiente esperienza nell'uso delle macchine utensili. La stessa circolare aggiunge che il datore di lavoro, o il suo incaricato, nell'addestrare l'apprendista alle singole fasi di esecuzione delle varie operazioni, deve avere cura di illustrare l'aspetto tecnologico delle operazioni medesime e dare adeguato rilievo alle cautele da usare per la prevenzione degli infortuni.

Lo scopo dell'insegnamento complementare è quello di *“conferire all'apprendista le nozioni tecniche indispensabili all'acquisizione della piena capacità professionale”* (art. 16, Legge), le quali valgano ad arricchire, spiegare, completare, su un piano più teorico e culturale, l'addestramento pratico.

Questo insegnamento si deve effettuare in appositi corsi che devono essere organizzati per categorie professionali e per grado di preparazione degli apprendisti (secondo comma art. 17 Legge e artt. 30 primo comma e 37 Reg.).

Figura n. 16 - *Tipologia di soggetti che possono organizzare corsi per apprendisti*



I corsi d'insegnamento complementare possono essere organizzati:

- a) dalle aziende, se abbiano alle dipendenze un numero sufficiente di apprendisti e dispongano di locali ed attrezzature idonee; in tal caso però le spese relative debbono venir assunte dalle aziende stesse senza alcun finanziamento da parte dello Stato.
 - b) da istituti e scuole d'istruzione tecnica e professionali statali.
- Se gli apprendisti dipendono da aziende diverse o da una sola azienda che non organizza direttamente i corsi per i propri dipendenti, gli Uffici Provinciali del

Lavoro³⁰ prendono accordi coi Provveditori agli Studi territorialmente competenti perchè questi ultimi curino, con finanziamento del Ministero della Pubblica Istruzione, l'organizzazione dei corsi.

c) da centri di addestramento professionale.

Il Ministero del Lavoro che aveva il compito di impostare i programmi dei corsi ed a cui era demandata anche la vigilanza sugli stessi aveva predisposto due gradi diversi.

Gli apprendisti che non erano in possesso della licenza di scuola elementare venivano ammessi a frequentare corsi di primo grado che avevano un carattere propedeutico; gli altri, in relazione al livello di istruzione, a corsi di secondo grado, i cui programmi avevano un carattere prevalentemente tecnico (art. 32 Reg.).

Il piano annuale dei corsi era invece predisposto dagli Uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, tenendo conto del numero degli apprendisti occupati, dell'anzianità di apprendistato, della categoria professionale, del titolo di studio, e comprendevano sia i corsi aziendali e interaziendali, sia i corsi effettuati dalle scuole di stato e dagli enti di formazione.

Quando l'esiguo numero complessivo degli apprendisti non consentiva l'istituzione di corsi omogenei per gradi di preparazione scolastica e per categorie professionali affini, poteva essere prevista l'istituzione di corsi "promiscui". Per ogni corso era prevista la partecipazione di non meno di quindici e di non più di trenta apprendisti; il limite minimo era portato a dieci quando il corso veniva tenuto dall'azienda a favore dei propri apprendisti.

La durata del percorso formativo complementare non è normativamente predefinita, è stabilita infatti dalla contrattazione collettiva: "*I programmi relativi ai corsi di insegnamento complementare possono prevedere, in relazione alla durata dell'apprendistato stabilita per le varie categorie professionali, l'effettuazione di uno, ovvero di più corsi*" (art. 33 regolamento).

I corsi si svolgono in coincidenza con il normale anno scolastico, con orario settimanale non inferiore alle tre ore, anche se l'insegnamento complementare si riferisce a mestieri il cui esercizio non richieda la conoscenza di nozioni tecniche particolarmente complesse.

L'intervallo fra i vari corsi non poteva essere superiore ai sei mesi e, in tale intervallo, le ore destinate all'insegnamento complementare venivano utilizzate all'interno dell'azienda per l'insegnamento pratico.

La frequenza dei corsi di insegnamento complementare è obbligatoria e gratuita. La obbligatorietà non sussiste per coloro che abbiano già un titolo di studio adeguato.

Il Regolamento chiarisce che l'esonero viene concesso, a richiesta scritta degli interessati, dall'Ufficio di collocamento competente a coloro che hanno conseguito

³⁰ Secondo le disposizioni della prima circolare d'applicazione della Legge n. 13/1 del 1 marzo 1955, del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale.

la licenza di istituto professionale o di scuola tecnica nel settore professionale corrispondente a quello prescelto per l'acquisizione della qualifica o a coloro che, in possesso di una licenza di scuola secondaria d'avviamento professionale, abbiano frequentato, superando la relativa prova finale, un corso di addestramento nel settore professionale corrispondente a quello prescelto per l'acquisizione della qualifica ed istituito ai sensi della Legge 29 aprile 1949, n. 264.

In considerazione della partecipazione obbligatoria da parte degli apprendisti l'art. 20 del Regolamento prescrive che gli istruttori comunichino quindicinalmente agli imprenditori interessati le giornate e le ore di assenza di ciascuno degli apprendisti; a ciò si è aggiunta per disposizione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (circ. n. 83/7 del 30 dicembre 1957) l'istituzione di uno speciale tesserino, sul quale l'Ente organizzatore dei corsi deve apporre timbro a data, attestanti la presenza dell'apprendista al corso nel giorno e nelle ore fissate: dal controllo del tesserino, che l'apprendista deve conservare, il datore di lavoro può immediatamente esercitare la responsabilità della vigilanza.

Utilizziamo il linguaggio e le categorie di un commentatore dell'epoca per cogliere il senso dell'insegnamento complementare:

“(...) per gli apprendisti vuole essere una valida integrazione di quella pratica esperienza, che essi fanno presso le aziende, e vuol mirare a dilatare la preparazione dei giovani lavoratori in un mondo più vasto di quello che sia il mondo dell'officina, del negozio, del laboratorio. Esso deve essere squisitamente tecnico, cioè deve curare la parte tecnica della cultura professionale più che la cultura generale, anche se questa è formalmente prevista per i giovani meno preparati culturalmente o per coloro che, vivendo a contatto del pubblico, trovano in una buona cultura, anche se modesta, il necessario coronamento o la indispensabile premessa ad una effettiva capacità professionale”³¹.

La vigilanza sull'insegnamento complementare degli apprendisti viene esercitata dal Ministero del Lavoro tramite gli Ispettorati del Lavoro (art. 41 Reg.) mentre tutte le altre incombenze relative ai corsi (quali le iscrizioni, le approvazioni, l'avviamento ai corsi e gli esoneri) sono affidate agli Uffici regionali e provinciali del Lavoro e della Massima Occupazione.

L'art. 18 della Legge prevede che al termine dell'addestramento pratico e dell'insegnamento complementare gli apprendisti sostengano le prove di idoneità all'esercizio del mestiere che ha formato oggetto dell'apprendistato. In ogni caso gli apprendisti che hanno compiuto i diciotto anni di età e due anni di addestramento pratico hanno diritto di essere ammessi a sostenere le prove di idoneità. La qualifica ottenuta al termine del periodo di apprendistato dovrà essere scritta sul libretto individuale di lavoro³².

³¹ T. CASINI, *L'Apprendistato e il mondo del lavoro* Edizioni Mondo Moderno, Bologna 1959.

³² L'art. 24 del Regolamento chiarisce che i datori di lavoro attribuiscono la qualifica professionale entro il termine previsto dai contratti collettivi e, comunque, non oltre il quinquennio, previa effettuazione delle prove di idoneità, le cui modalità d'esecuzione sono stabilite dai contratti collettivi stessi o, in mancanza, dall'Ispettorato del Lavoro. Essi debbono inoltre comunicare, entro dieci giorni,

Gli apprendisti, ai quali non sia stata attribuita la qualifica dal datore di lavoro, possono richiedere di essere ammessi a sostenere le prove finali di idoneità, indette almeno ogni sei mesi dal competente Ufficio regionale o provinciale del Lavoro³³.

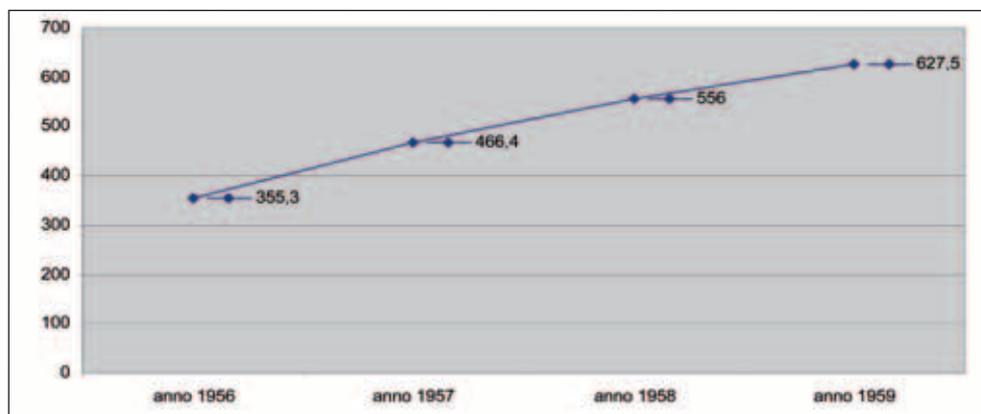
1.4. I risultati

Naturalmente la legge va valutata per i risultati ottenuti circa gli obiettivi prefissati.

Rispetto al primo obiettivo, quello dell'occupazione giovanile, gli esiti sono senz'altro confortanti, come si può dedurre da un'analisi quantitativa dell'utilizzazione dell'istituto e da un'analisi della sua incidenza sul totale delle forze occupate.

Il grafico sottostante evidenzia come nei primi 4 anni di applicazione della legge si sia verificato un aumento di assunzioni di apprendisti costante e regolare. Si passa, infatti, da 355.300 apprendisti assunti nel 1956 a 627.500 del 1959, con incrementi di 111.400 nel secondo anno, 89.600 nel terzo e di 71.500 nel quarto (cfr. Graf. 9).

Grafico n. 9 - Totale apprendisti occupati (migliaia) anni 1957-1959



Fonte: Ministero del lavoro³⁴

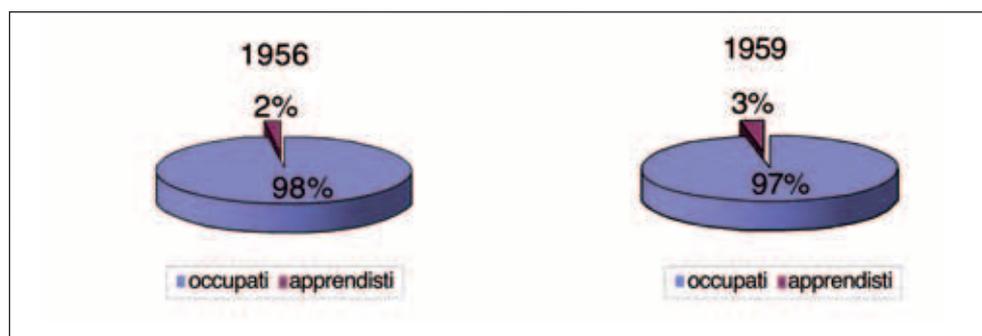
all'Ufficio di Collocamento, che ne dà comunicazione agli Istituti previdenziali ed assistenziali interessati, i nominativi degli apprendisti a cui sia stata attribuita la qualifica, nonché i nominativi di quelli che, avendo maturato il quinquennio o, comunque, compiuto l'intero periodo di apprendistato previsto dai contratti collettivi, non l'abbiano conseguita. Essi dovranno inoltre negli stessi termini comunicare i nominativi degli apprendisti che abbiano compiuto 18 anni di età ed effettuato un biennio di addestramento pratico, ai quali non sia stata attribuita la qualifica.

³³ L'UPLMO stabilisce la data e la località di effettuazione e nomina la commissione giudicatrice delle prove. La commissione è composta da due esperti (uno per i datori di lavoro ed uno per i lavoratori) designati dalla Commissione provinciale per il collocamento (art. 25 della Legge 29 aprile 1949, n. 264) e da un esperto designato dalla competente autorità scolastica, è presieduta da un ispettore del Lavoro o da altro esperto delegato dall'Ispettorato del Lavoro.

³⁴ MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Quaderni di rassegna del lavoro*, n. 27.

Significativo anche il rapporto tra occupazione complessiva e apprendistato (cfr. Graf. 10), che passa dal 1,94% del 1956 al 3,12% del 1959. Ma soprattutto l'apprendistato in questi anni si connota come efficace canale per l'avviamento al lavoro: se si considera, ad esempio, che nel 1958 entrano nel mercato del lavoro 1.039.000 persone (differenza tra occupati nel 1958, pari a 19.851.000 e quelli del 1957, pari a 18.812.000) e che nello stesso anno sono stati contrattualizzati come apprendisti 89.600 giovani se ne deduce che l'apprendistato ha inciso nella misura del 8,62% sul totale degli avviati. Da notare peraltro che abbiamo considerato, nell'esempio, l'anno in cui si registra il dato più basso di contratti di apprendistato.

Grafico n. 10 - Incidenza dell'apprendistato sull'occupazione totale, anni 1956 e 1959



Fonte: Ministero del lavoro³⁵

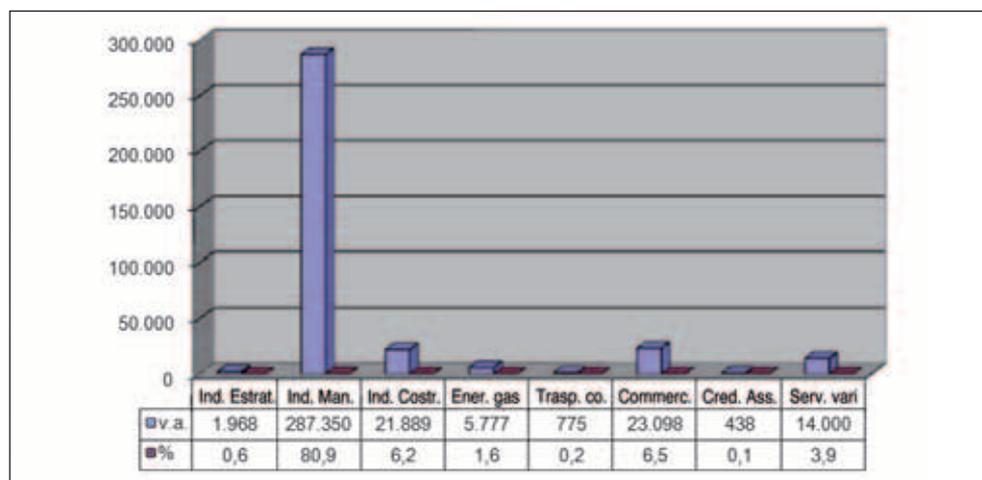
Più confortante ancora l'incidenza dell'apprendistato sul totale dell'occupazione giovanile anche se ci muoviamo più su deduzioni che su dati. In base a stime, infatti, si può affermare che nel 1960, ad esempio, i giovani avviati al lavoro con il contratto di apprendistato (71.500) rappresentavano più del 40% dei giovani della classe di età 14-20 in cerca di prima occupazione (170-180.000)³⁶.

La distribuzione per rami di attività economiche (cfr. Graf. 11) vede nella prima posizione, con un netto 80,9% l'industria manifatturiera. Seguono, ma tutte al di sotto del 10%: l'industria estrattiva (9,6%), il commercio (6,5%), l'industria delle costruzioni (6,2) e l'attività e servizi vari (3,9%). Gli altri comparti fanno registrare valori assolutamente residuali.

³⁵ COMMISSIONE CEE, *L'andamento della occupazione negli Stati membri(1954-58)* 1961 e MINISTERO DEL LAVORO, *Quaderni di rassegna del lavoro*, n. 27.

³⁶ Non disponiamo, infatti, di dati relativi alla fascia di età 14-20 interessata all'apprendistato; le rilevazioni campionarie trimestrali effettuate dall'ISTAT in quegli anni prendevano in esame solo le classi di età 14-18 e 18-25 anni. Se si considera che nel 1960, i giovani 14-diciottenni erano 123.000 e 138.000 18-25enni in cerca di prima occupazione si può stimare la classe 14-20 anni in 170-180.000. Per i dati cfr. note precedenti.

Grafico n. 11 - *Apprendisti per ramo di attività economiche (valori assoluti e %)*



A questa ottime performance nell'applicazione della legge non corrispondono risultati altrettanto brillanti sul versante della formazione. È vero che dal '56 al '60 i corsi per l'addestramento teorico complementare quasi si triplicano passando da 3.620 a 11.769, ma si tratta di opportunità formative che coprono solo una parte dei potenziali utenti (cfr. Tab. n. 3).

Tabella n. 3 - *Addestramento teorico-complementare*

ANNI	CORSI	APPRENDISTI (migliaia)
1956-57 ³⁷	3.620	95,8
1957-58	4.887	121,4
1958-59	9.356	245,2
1959-60	11.769	305,0

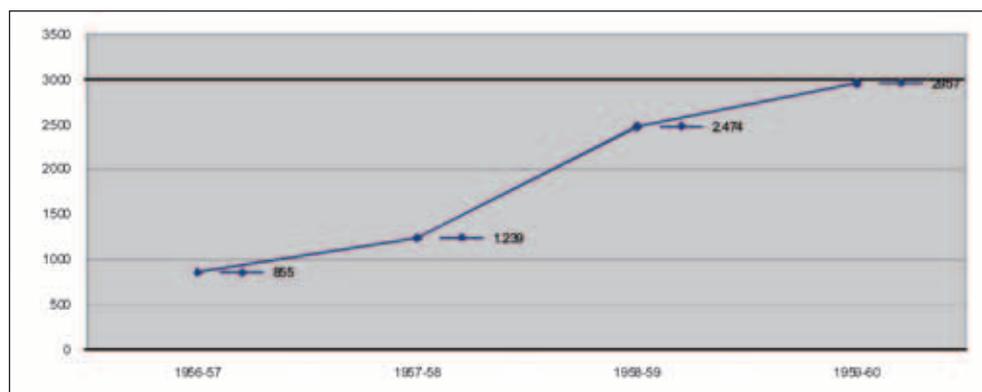
Si può a ragione obiettare che l'implementazione di un sistema, che coinvolge centinaia di migliaia di giovani, è un'operazione che richiede sforzi organizzativi notevoli e prospettive almeno di medio termine, ma per una legge per la quale la formazione era l'obiettivo principale, come si può considerare un esito positivo se il numero degli apprendisti che frequentano corsi non supera mai la metà dei giovani assunti con questo contratto?

Nonostante, infatti, una progressione, peraltro non lineare, il numero degli apprendisti impegnati in formazione il primo anno rappresentava il 26,9% il secondo

³⁷ Come precedentemente affermato i corsi si svolgevano in coincidenza con il normale anno scolastico (ottobre-giugno), di qui la menzione del doppio anno.

arretra al 26% per giungere nel terzo anno al 44,1% e per attestarsi, nell'ultimo anno preso in considerazione, al 48,6%. Numeri, se si vuole consistenti, ma non possiamo non tenere in considerazione che in parallelo rispettivamente il 73,1%, il 74%, il 55,9% e il 51,4% dei giovani non hanno beneficiato di alcun intervento formativo.

Grafico n. 12 - *Impegno di spesa (milioni)*



Nelle nostre considerazioni non trascuriamo il fatto che per alcuni apprendisti, che avevano già frequentato percorsi professionalizzanti, si poteva chiedere l'esonero dall'addestramento teorico complementare.

Comunque il numero degli anni considerati è troppo esiguo per consentire la valutazione definitiva di una legge che nasce con prospettiva a lungo termine. Rinviando pertanto tale analisi agli anni successivi.

In corrispondenza della progressione nel numero dei corsi e degli allievi che li frequentavano assistiamo all'aumento delle risorse utilizzate per finanziarli (aumento del 69%, nel secondo anno, del 345% nel terzo e di 259% nel quarto) rammentando che venivano finanziati solo i corsi realizzati da istituti e scuole d'istruzione tecnica e professionali statali e da centri di addestramento professionale.

CAPITOLO II

**GLI ANNI '60.
IL CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA
E LE PRIME RIFLESSIONI CRITICHE**

INTRODUZIONE

Gli eventi e i fenomeni del decennio

1) Il miracolo economico

A partire dalla fine degli anni '50, si innesca in Italia una fase di rapida trasformazione delle strutture economiche e sociali¹. È un processo che in dieci anni trasforma la penisola da paese prevalentemente agricolo – sostanzialmente sottosviluppato – in un moderno paese industrializzato².

Nei quattro anni che intercorrono tra il 1959 ed il 1962, i tassi di incremento del reddito raggiungono valori record: il 6,4, il 5,8, il 6,8 e il 6,1 per cento.

Il settore industriale, nel solo triennio 1957-1960, registra un incremento medio della produzione del 31,4%³. Assai rilevante è l'aumento nei settori in cui prevalevano i grandi gruppi: autovetture 89%; meccanica di precisione 83%; fibre tessili artificiali 66,8%.

2) La situazione dell'occupazione

Il “miracolo economico”, però, non avrebbe luogo senza il basso costo del lavoro. Gli alti livelli di disoccupazione negli anni '50 sono la condizione perché la domanda di lavoro eccedesse abbondantemente l'offerta, con le prevedibili conseguenze in termini di andamento dei salari. A partire dalla fine degli anni '50 la situazione occupazionale muta drasticamente: la crescita diviene notevole soprattutto nei settori dell'industria e del terziario. Il tutto avviene, però, a scapito del settore agricolo⁴.

¹ Cfr. tra gli altri SYLOS LABINI P., *Problemi dello sviluppo economico*, Laterza, Bari 1974, 105-133; GRAZIANI A., *L'economia italiana 1945-1970*, Milano, Angeli, 1972; AA.VV. *L'economia italiana 1976-1978*, Angeli, Milano, 1977.

² Tra le cause di tale processo espansivo la letteratura del settore menziona: l'incremento vertiginoso del commercio internazionale, la fine del protezionismo dell'Italia (l'apertura dei mercati costrinse il sistema italiano ad ammodernarsi), la disponibilità di nuove fonti di energia e la trasformazione dell'industria dell'acciaio, la scoperta del metano e degli idrocarburi in Val Padana, la realizzazione di una moderna industria siderurgica sotto l'egida dell'IRI, (che permise di fornire alla rinata industria italiana acciaio a prezzi sempre più bassi), l'intraprendenza e la lungimirante abilità degli imprenditori.

³ Il maggior impulso a questa espansione viene da quei settori che hanno raggiunto un livello di sviluppo tecnologico e una diversificazione produttiva tali da consentir loro di reggere l'ingresso dell'Italia nel Mercato Comune.

⁴ Anche la politica agricola comunitaria assecondò questa tendenza, prevedendo essa stessa benefici e incentivi destinati prevalentemente ai prodotti agricoli del Nord Europa.

3) Il movimento migratorio

Risultato di questo processo è l'imponente movimento migratorio, di provenienza soprattutto agricola e meridionale⁵. È stato calcolato che nel periodo tra il 1955 e il 1971, quasi 9.150.000 persone sono coinvolte in migrazioni interregionali. Nel quadriennio 1960-1963, l'esodo dal Sud raggiunse il totale di ottocentomila persone all'anno. Il flusso migratorio fu intercettato soprattutto dal Nord del paese, dove, per la prima volta in quegli anni del miracolo economico, la domanda di lavoro superò l'offerta nelle Regioni del triangolo industriale.

Gli anni '60 furono, dunque, teatro di un rimescolamento formidabile della popolazione italiana.

4) La crescita della formazione del Ministero della Pubblica Istruzione

L'aumento del reddito e l'accresciuta propensione alle spese individuali e sociali per l'educazione⁶ dà inizio al fenomeno della dilatazione dei tassi d'iscrizione alla scuola secondaria che porterà all'esplosione degli anni '70. In questo periodo, dominato dall'efficientismo, si assiste ad una politica scolastica "che appare sforzarsi di adattare un sistema scolastico, tradizionalmente abbastanza slegato dall'economia, alle esigenze della produzione, (...): la scuola deve assolvere prioritariamente e capillarmente il compito di formazione al lavoro, assicurando un'efficace preparazione tecnica e una adeguata disponibilità motivazionale"⁷. Ciò porta all'"afferinarsi degli istituti professionali e il proliferare di quelli tecnici, con un impulso anche al liceo scientifico nei confronti di quello classico"⁸. L'Istruzione professionale di Stato, in particolare, si avvantaggia di questo clima, passando dai 27.161 iscritti al primo anno del 1952-53 agli 85.668 del 1963-64, alla fine del decennio saranno 103.576.

5) La crescita della formazione professionale del Ministero del Lavoro

Si consolida e aumenta anche il sistema dell'addestramento professionale del Ministero del Lavoro, che negli anni sopra considerati, passa dai 68.424 iscritti a tutte le tipologie di corsi del 1952 a 191.324 del 1963-64, per raggiungere 266.600 del 1969-70. Comunque in tutto il decennio si registra un graduale incremento ad esclusione del biennio centrale dove subisce una leggera flessione.

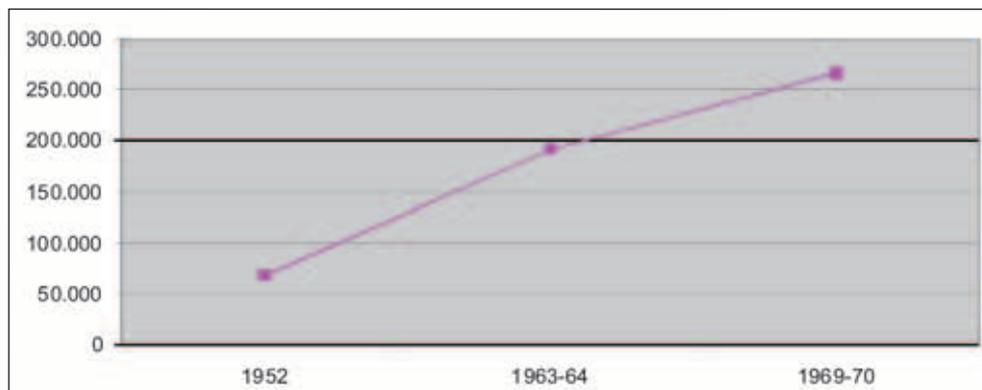
⁵ I motivi strutturali che indussero prevalentemente la popolazione rurale del Sud ad abbandonare il loro luogo d'origine furono molteplici e tutti avevano a che fare con l'assetto fondiario del meridione, con la scarsa fertilità delle terre e con la polverizzazione della proprietà fondiaria, causata dalla riforma agraria del dopo guerra che aveva espropriato i latifondisti e che aveva suddiviso la proprietà terriera in lotti troppo piccoli. Ai fattori strutturali si accompagnarono quei fattori tipici di attrazione che derivano dai modelli di vita dell'ambiente urbano, con la conseguenza che a decidere di emigrare furono prevalentemente i giovani del Mezzogiorno.

⁶ Cfr. MANGIAROTTI G., *Andamento dell'istruzione scolastica in Italia dal 1950 al 1973*, in V. CESAREO (a cura di), *La scuola tra crisi e utopia*, Brescia, La Scuola, 1974, 268-292.

⁷ COLASANTO M., *Processi formativi e occupazione*, Vita e Pensiero, 1978, 109.

⁸ *Ibidem*, 108.

Grafico n. 13 - Evoluzione dell'addestramento professionale nel ventennio '50 - '60 (n. iscritti)



6) Formazione e sviluppo economico

È cresciuta la formazione del Ministero della Pubblica Istruzione ed è cresciuta quella del Ministero del Lavoro, ma lo sviluppo dell'economia italiana è avvenuto senza il loro aiuto determinante. Infatti il passaggio da un'economia agricola ad una industrializzata è avvenuto con il coinvolgimento di forze lavoro a bassissimo livello di istruzione.

I processi di trasformazione e riconversione del decennio non sono stati supportati dall'addestramento che ha riservato ai lavoratori occupati quote marginali delle sue attività, impegnato com'era sul versante dei giovani post-obbligo d'istruzione. Giovani per i quali non disponiamo di dati sugli esiti professionali a seguito della loro frequenza di corsi. Se operiamo, però, un confronto tra popolazione dell'industria e numero di allievi dei CAP per circoscrizione geografica dovremmo, ragionevolmente, stimare che nel Nord c'è stata una carenza di giovani addestrati mentre nel meridione una sovrabbondanza.

7) Formazione e Istruzione Professionale e popolazione giovanile

Ridotto, ma anche nullo l'impatto dell'Istruzione e dell'addestramento professionale sull'economia; ridotta anche la loro incidenza nella fascia giovanile. Su una popolazione di 14-19 anni che supera i quattro milioni e settecento cinquantamila giovani nel 1969 il 50,9% non è in situazione formativa. Degli altri 49,1% gli Istituti professionali ne intercettano il 4,5% i CAP l'1,8% e l'apprendistato l'8,3%. Quindi quasi la metà della leva compresa tra la fine dell'obbligo scolastico e i 19 anni compiuti si affaccia sul mercato del lavoro senza una preparazione professionale di base certificata.

8) Le tipologie delle attività di formazione professionale del Ministero del Lavoro.

Le statistiche del tempo utilizzano due grandi categorie:

- a) *corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati* (nel 1963-64 gli iscritti erano 185.563 e nel 1969-70 erano 239.155) di durata annuale o biennale per il

raggiungimento di una qualifica, o annuale per un percorso di specializzazione o perfezionamento (ma solo nel settore dell'industria);

- b) *corsi speciali, per disoccupati, portatori di handicap, aziendali, ecc.* 5.761 iscritti nel 1963-64 e 27.455 nel 1969-70.

9) La formazione professionale per giovani

Nella prima categoria i giovani rappresentano la grande maggioranza degli utenti; sono giovani che hanno assolto o sono stati prosciolti dall'obbligo. Per averne una quantificazione occorre depurare i dati degli iscritti di questa categoria dal numero degli allievi dei corsi agricoli (in media circa il 40% del totale dei corsi) a causa delle forti disomogeneità, in quanto questi ultimi hanno una struttura, una durata e, parzialmente un target diverso dagli altri interventi del settore industria e commercio/servizi. Fatta questa operazione possiamo ragionevolmente stimare la presenza della fascia di età 15-18 anni, nel decennio, da un minimo di poco più di 60.000 (1964-65) a oltre 100.000 iscritti. Del tutto trascurabile la quota di allievi occupati.

Le attività sono maggiormente diffuse nel Centro Nord ma con il tempo le differenze territoriali si attenuano passando da un massimo di 23,8 punti percentuali di scarto nel 1965-66 a soli 4 punti dell'anno 1970-71 (gap ridimensionato soprattutto per una contrazione di attività nel Centro Nord piuttosto che per un'espansione nel meridione).

In netta prevalenza i corsi di qualificazione (quasi il 90% su base nazionale); pochi e prevalentemente al Nord quelli di specializzazione e perfezionamento.

Da un punto di vista settoriale si verificano andamenti singolari: nella seconda metà del decennio⁹ il numero dei corsi dell'industria rimane sostanzialmente invariato (erano 4.727 nel 1965-66 e saranno 4.652 nel 1970-71) quello dei corsi del commercio/servizi cresce, ma in maniera contenuta rispetto ai fabbisogni¹⁰ (1.203 nel 1965-66 e saranno 2.034 nel 1970-71) mentre ha un incremento impetuoso il settore agricolo (da 3.240 corsi nel 1965-66 a 7.526 nel 1970-71).

Cambia e di molto il peso relativo delle attività di ciascun settore, anche se quelle dell'agricoltura hanno una durata anche molto inferiore a quella degli altri corsi.

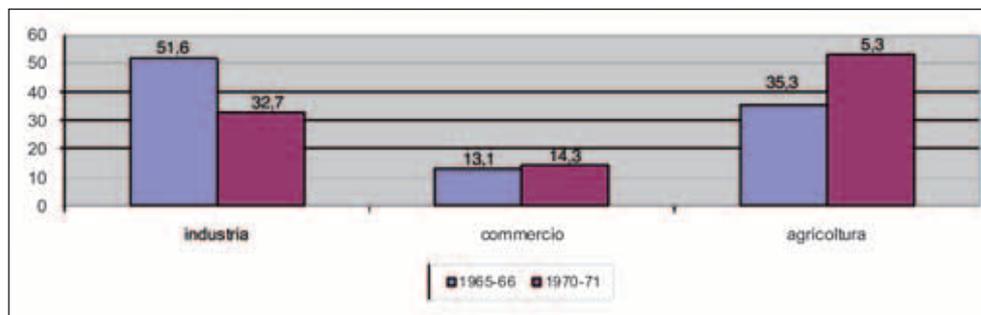
Andamenti singolari perché cresce un settore che ha subito un'emorragia di operatori in esodo verso le città e verso le industrie; esodo peraltro che continua negli anni considerati, anche se con consistenze più contenute. Anomalie che si spiegano con il "peso politico" degli enti gestori che operano nel settore¹¹.

⁹ Non disponiamo di dati per la prima metà.

¹⁰ Un altro dei mutamenti più rilevanti degli anni del miracolo economico fu la profonda trasformazione della struttura di classe della società italiana. Uno degli indicatori che mostravano come l'Italia fosse entrata ormai nel novero dei paesi sviluppati, fu il rapido incremento del numero di impiegati, sia nel settore privato, che nel settore pubblico.

¹¹ Prevalentemente dei sindacati del settore agricolo.

Grafico n. 14 - *Peso % di attività per settori commerciali nella seconda metà degli anni '60*



10) La formazione professionale per categorie particolari

Di modesta entità i corsi speciali e soprattutto poco rilevante anche il segmento dei disoccupati adulti. Se, per avere una grossolana indicazione, stabiliamo il rapporto tra lavoratori frequentanti e lavoratori disoccupati nel complesso, vediamo che i valori oscillano tra 1/19 nel 1961 e 1/49 nel 1964 e 1/41 nel 1965. Almeno fino al 1968-69 ci sono ancora tracce nelle statistiche dei cantieri scuola, che continuano a rappresentare un sollievo, solo un sollievo, ad alcune particolari categorie di lavoratori, in particolare ai disoccupati stagionali del settore edilizio. Si tratta però di tracce ben marcate se si considera le risorse finanziarie destinate dal FAPL (minimo 15,1% del volume finanziario complessivo del 1965-66 e massimo 33,1% nel 1968-69).

11) Identikit dell'allievo

Il Ministero del Lavoro non fornisce informazioni che ci facciano ricostruire la fisionomia del giovane "tipo" del sistema addestrativo e l'unica fonte disponibile, l'ISTAT, ha prodotto dati aggregati tra popolazione dei corsi del sistema di addestramento e gli apprendisti dei corsi complementari. Questi dati, da prendersi quindi con tutte le cautele del caso, ci consegnano l'immagine di un giovane che frequenta i corsi dell'industria e del commercio prevalentemente sotto i 18 anni (73,6% nel 1961 e 64,6% nel 1969 quelli dell'industria e 59,5% nel 1961 e 57% nel 1969 quelli del commercio) e con modesti progressi scolastici (per il settore industria: 91,9% nel 1961 e 81,4% nel 1969 o non avevano titoli o non erano andati oltre le elementari; per il settore del commercio/servizi si trovavano nelle stesse condizioni il 41,3% nel 1961 e il 32,8% nel 1969). Per quanto le considerazioni su questi dati si debbano muovere con prudenza per i fenomeni sopra ricordati, dal quadro rappresentato si ricavano due conclusioni incontrovertibili: la popolazione del sistema formativo del Ministero del Lavoro ha prevalentemente un target sotto i 18 anni e con una accentuata precarietà scolastica precedente.

12) I CAP

Le strutture di cui si avvale il sistema addestrativo presentano una diffusione abbastanza capillare, ma sono di dimensioni medie abbastanza contenute. Nel-

l'anno 1968-69 i CAP erano 1.352, prevalentemente dislocati al Centro Nord (735) e con un numero medio di corsi del 3,7% per quelli dell'industria, mentre i CAP del Commercio facevano registrare una numerosità di attività leggermente superiore (4,2). La media nazionale dei reparti per CAP è piuttosto bassa, pari al 2,5%, con variazioni territoriali minime, come basso è il numero medio dei posti di lavoro: circa 40.

13) I docenti

Disponiamo di due fonti informative che coprono periodi diversi, ma soprattutto due situazioni storiche diverse il cui spartiacque è rappresentato dalla legge n. 35/1970, che praticamente "introduce" uno standard per il tempo indeterminato: un minimo di sette mesi con un orario di insegnamento non inferiore a 12 ore settimanali per gli istruttori e a 24 ore settimanali per istruttori pratici o aiuto istruttori.

La prima indagine, della Cassa del Mezzogiorno, relativa ai docenti di Marche, Lazio e meridione riferita al 1967-68 ci consegna questo quadro: quello dei CAP è un corpo docente prevalentemente giovane (70% degli insegnanti teorico-pratici, il 55% degli insegnanti teorici e il 34,9% degli istruttori non supera i 30 anni), e con modeste esperienze pregresse e prevalentemente con un contratto a tempo determinato. Fenomeno questo dai diversi risvolti: positivi per la flessibilità del sistema, negativi per un'continuità didattica e per la situazione di precariato che determinava.

La seconda fonte dell'ISFOL fotografa la situazione dell'anno addestrativo 1970-71. Sono 7.831 i docenti a tempo indeterminato, prevalentemente impegnati in corsi per l'industria e l'artigianato (69,3%) e con un diploma di Scuola media superiore che si attesta "solo" al 57%. L'accusa spesso rivolta al sistema di non avere un personale all'altezza ha qualche fondamento se si considera che nelle materie scientifiche e tecnologiche i laureati sono appena il 10%.

14) Il conflitto Addestramento/Istruzione professionale di Stato

L'espansione e il consolidamento del sistema addestrativo, pur con tutte le sue fragilità, acuisce il conflitto con l'Istruzione Professionale, già presente nel decennio precedente. Anzi, tanto più l'addestramento si espande capillarmente sul territorio tanto più aumentano le occasioni concrete di concorrenza e quindi di contrasto.

Da un punto di vista di struttura didattica gli Istituti professionali presentano un impianto più "polivalente", mentre i CAP puntano di più ad una professionalità di mestiere o comunque alla preparazione per compiti esecutivi. Nonostante che ci siano pareri espressi da una commissione per la riforma della formazione professionale e prese di posizione nette da parte di chi ha responsabilità gestionali del settore sulla necessità di superare la fase addestrativa per acquisire le caratteristiche proprie della formazione professionale (cioè una maggiore attenzione alla polivalenza didattica e alla dimensione educativa) gli strumenti regolamentari continueranno a disegnare un sistema di addestramento professionale. Tale nome continuerà ad essere utilizzato per tutto il decennio.

15) Gli strumenti regolamentari

Continua la tradizione inaugurata nel decennio precedente di affidare il governo del sistema a circolari e leggi di modifica, che anno dopo anno aggiornano gli aspetti organizzativi e procedurali del sistema abbozzato negli anni '50 fino a dargli una configurazione compiuta.

Da segnalare come particolarmente importanti le circolari dell'ultimo biennio, (1970-71 e 1971-72). Si tratta di interventi opportuni, ma si rimane all'interno di un disegno razionalizzatore dell'esistente, privo di una prospettiva strategica di medio-lungo periodo. L'unico documento che avesse connotazioni di questo tipo è stato quello prodotto dalla Commissione consultiva per la riforma della formazione professionale. Le indicazioni che forniva però sono rimaste tali.

16) Il FSE

Progressivamente nel decennio prende corpo un quadro regolamentare compiuto (soggetti attuatori, destinatari, spese ammissibili) che completa e modifica il Regolamento n. 9. Le attività realizzate, però, per nuova occupazione ("nuova sistemazione" secondo il linguaggio ufficiale) e riqualificazione sono di limitata entità: in undici anni sono coinvolti circa 540.000 persone per una spesa rendicontata di 17 miliardi e 300 milioni di lire. Per lo stesso periodo il bilancio del FAPL è stato circa di 400 miliardi. A parte disfunzioni tecnico-procedurali del Regolamento è l'impostazione del FSE che non funziona e sollecita una riforma.

Il FSE, infatti, è stato concepito come uno strumento con cui tamponare gli scompensi creati dal Mercato comune. Gli scompensi con cui si misurano, ora, i Paesi della Comunità sono i crescenti squilibri tra domanda di manodopera e caratteristiche qualitative e quantitative dell'offerta di lavoro.

17) Apprendistato

Sul versante della promozione dell'occupazione giovanile l'istituto continua a far registrare risultati lusinghieri, raggiungendo, nel 1968 la punta massima di 831.000 unità (il 4,36% degli occupati e il 6,4 degli occupati dipendenti). Sugli aspetti formativi invece non si assiste ad un cambio di marcia: in media più della metà degli apprendisti non partecipa a corsi complementari. Le cause di questa debacle sono individuate dalla letteratura del settore di quegli anni in lacune e insufficienze normative ma anche in diffuse carenze di ordine applicativo. Nel 1968 viene approvata una legge di modifica alla Legge n. 25/56 per correggere alcune anomalie e impedire atteggiamenti abusivi da parte dei datori di lavoro.

18) Formazione per l'occupazione critica

Tutta la normativa precedentemente analizzata può essere collocata, per le finalità perseguite, sotto un'unica categoria normativa che potremmo chiamare di *qualificazione e promozione professionale*.

Con un provvedimento del 1968, la legge n. 1.125, il sistema di formazione professionale del Ministero del Lavoro allarga l'area delle sue competenze anche ad interventi di riqualificazione di soggetti che tendono ad essere estromessi dal-

l'attività lavorativa a causa di fattori oggettivi (crisi di mercato e/o economico finanziarie, ristrutturazione ...). Questo provvedimento, come i numerosi che saranno varati negli anni 70, rientrano, pertanto in una nuova categoria normativa, che chiameremo di *difesa dell'occupazione*.

A. Il sistema di addestramento professionale

1. Il dibattito sull'identità della formazione professionale

Agli inizi degli anni '60 il sistema formativo del Ministero del Lavoro è di fronte a due problemi, tra loro intrecciati: uno interno al sistema stesso e riguarda la sua identità ed uno esterno che investe i rapporti con l'Istruzione professionale, con cui da anni ha ormai iniziato una competizione.

Il primo problema può essere sinteticamente ridotto al dilemma addestramento o formazione professionale, il secondo, invece, aperto ad una pluralità di soluzioni può essere enunciato in questi termini: istruzione e/o formazione professionale? Quali risposte sono state date a questi quesiti nel corso del decennio?

Per quanto riguarda il primo problema abbiamo raccolto le testimonianze degli operatori del sistema formativo del Ministero del Lavoro. Per quanto riguarda identità e differenze tra l'istruzione e l'addestramento professionale abbiamo analizzato i programmi didattici utilizzati dai due percorsi formativo professionali. Ed infine per avere ulteriori elementi di chiarificazione su l'uno e l'altro problema abbiamo analizzato un disegno di legge sulla riforma dei due sistemi e il parere espresso da un Commissione per la riforma della formazione professionale.

1.1. Addestramento o formazione professionale?

Cosa si intendeva con l'espressione formazione professionale agli inizi degli anni '60; espressione che viene contrapposta al termine addestramento professionale.

Lo chiediamo a quanti operavano nel sistema del Ministero del Lavoro.

Nel primo Convegno su "*L'istruzione e l'industria*", organizzato dalla Confindustria a Gardone nell'aprile del 1959, il relatore ing. Matteo Vita dell'Ancifap poneva l'accento sul tema della polivalenza della preparazione professionale come risposta all'evoluzione delle qualifiche e delle funzioni lavorative che si connotano sempre meno come esecutive e sempre più come controllo:

“Si fa un gran parlare e si è tutti d'accordo sulla polivalenza di cui deve essere dotata l'azione formativa: si è cioè preoccupati di impartire una preparazione professionale che non si esaurisca nell'ambito delle possibilità relative a un solo mestiere, ma che formi in modo ampio, e consenta il perfezionamento e la convertibilità professionale.

Può essere indicativo a questo proposito consultare gli studi che sono stati condotti sull'evoluzione delle qualifiche professionali in seguito all'introduzione nell'industria dei processi di automazione: l'evoluzione delle qualifiche richiede una più ampia base di preparazione tecnica generale, un maggior numero di nozioni e capacità che si trovano

prima distribuite in profili diversi ed infine si ha un trasferimento di funzioni dal piano dell'esecuzione diretta a quello più evoluto del controllo.

È indubbio che se si vuole fare opera veramente formativa nei confronti dei giovani che oggi passano sotto le leve della formazione professionale, per quanto sia indispensabile tenere conto delle possibilità immediate di collocamento che si riferiscono ancora ai tradizionali mestieri, è necessario porre le premesse delle future mutazioni ed evoluzioni nella persona del qualificando: questo in breve si usa chiamare polivalenza dell'azione formativa¹.

In un Convegno di qualche anno dopo, tenuto a Roma nel 1966, su “*I problemi attuali della formazione professionale*” Cesare Graziani tracciava il percorso culturale e didattico realizzato dal suo ente, l'ENAI, dal dopoguerra. Percorso che può essere assunto come paradigma dell'evoluzione, almeno tendenziale, del sistema del Ministero del Lavoro.

“Volendo brevemente riassumere il significato della nostra esperienza di questi anni, nel campo della formazione extrascolastica, credo ci si possa limitare alla constatazione che segue: siamo partiti da un intervento fondamentalmente assistenziale (cantieri di lavoro, corsi per disoccupati), ci siamo poi impegnati in un programma a carattere prevalentemente addestrativo soprattutto in senso tecnico-manuale; abbiamo da ultimo scoperto la necessità di passare più marcatamente da un lavoro di puro addestramento ad un intervento di vera e propria formazione professionale con più larga attenzione alle esigenze culturali e tecnico-teoriche ed alle caratteristiche di *polivalenza* e *plasticità* degli obiettivi di formazione”².

Il dott. Graziani spiega, inoltre, che il passaggio dalla seconda fase, quella dell'addestramento, a quella della formazione professionale, nasceva dall'impegno formativo quotidiano come necessaria risposta ai bisogni dell'utenza giovanile che frequentava i CAP.

“Tutto ciò evidentemente non avvenne a caso, o per capriccio o per nostra improvvisa e metafisica illuminazione. Avvenne molto precisamente perché i nostri corsi ed i nostri Centri si riempivano di giovani in età dai 14 ai 16 anni, ai quali non si poteva non offrire una formazione di base, culturalmente avvertita e con caratteristiche di larga polivalenza”.

Bisogni dei giovani allievi che “spiazzano” gli assetti consolidati dei CAP.

“Se mai è da riconoscere la nostra incapacità a corrispondere in modo adeguato e serio alle suddette esigenze di formazione. Eravamo in effetti impreparati a ciò, sia per la carenza delle nostre strutture, sia per l'improvvisazione e l'impreparazione dei nostri inse-

¹ VITA M., *Addestramento professionale*, in CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA, *Primo Convegno L'istruzione e l'Industria*, Atti, Gardone, 23-25 aprile 1959, 307-308.

² GRAZIANI C., *La formazione professionale di base obiettivo prioritario della formazione della forza lavoro nell'attuale fase di sviluppo della società italiana*, in INAPLI-CENSIS Convegno di studio su *I problemi attuali della formazione professionale*, Atti, Roma 18-19 novembre 1966, 212. Più oltre riferisce “Il lavoro che compimmo insieme nel 1964 in occasione degli incontri della Commissione nominata dal Ministro Bosco e presieduta dal dr. Roselli, è chiara testimonianza, mi sembra, di quest'ultima tappa della nostra esperienza. In quella Commissione fummo tutti d'accordo nel sostituire il termine “formazione” al termine “addestramento”, tutti all'unanimità esigemmo l'insistenza sugli aspetti propriamente educativi delle nostre attività, ...”.

gnanti, sia ancora per la nostra stessa impreparazione metodologica, pedagogica e didattica. Il nostro sforzo, particolarmente in questi ultimi anni, è stato ed è tuttora quello di adeguare strutture e metodi di formazione esattamente a quei bisogni”.

Anche il rappresentate dell'INAPLI, dott. Alessandro Cometto³, faceva una ricostruzione degli ultimi 10 anni (1955-1965) mettendo a fuoco soprattutto il rapporto nella didattica dei CAP tra teoria e pratica, ricorrendo ad una periodizzazione in 3 fasi, che forse con un eccesso di semplificazione possono essere chiamate dell'addestramento della formazione e dell'educazione.

- La *prima fase* riguardava i corsi per disoccupati di giovani e meno giovani, normalmente di durata annuale. Data la grande urgenza di un inserimento rapido e data la disparità di età, di livelli mentali e culturali, il programma formativo era sostanzialmente improntato al lavoro pratico con pochissime implicazioni teoriche; compito quasi unico della teoria era quello di lottare contro l'analfabetismo di ritorno. Il risultato ottenuto è stato quello di procurare l'inserimento nel mondo del lavoro di “*una manovalanza appena sbozzata*”.
- Nella *seconda fase* la durata dei corsi si dilata a due e tre anni e, con un maggiore spazio formativo, la preoccupazione prima diventa quella di dotare gli allievi di competenze che ne favoriscano l'adattabilità e la mobilità sul lavoro cioè la necessità che avrebbero avuto i giovani di adeguarsi al crescente progresso tecnologico onde consentir loro un più ampio ventaglio di occupazione, un più facile spostamento nel settore di lavoro, una più duttile adattabilità e si è pensato quindi di dare al giovane la possibilità di migliorare, di progredire, di ulteriormente qualificarsi.
È iniziata così la fase del cosiddetto insegnamento polivalente: conoscenza coordinata di tutte le componenti teorico-pratiche fondamentali del mestiere comprese nell'arco del settore specifico, per dare una più ampia adattabilità operativa e di conseguenza una maggiore possibilità di occupazione immediata e di spostamenti futuri.
- La *terza fase* è quella della consapevolezza che il problema non riguarda più solo l'inserimento nel lavoro, ma anche nella società:

“(…) il progresso tecnologico delle aziende può essere talmente rapido ed imponente da far apparire ugualmente inadeguata anche una preparazione a base veramente polivalente se non avviene contemporaneamente una maturazione nel giovane che lo rende capace non solo di avvalersi delle conoscenze acquisite per adattarsi alle mutevoli realtà di lavoro, ma anche di amalgamare, di acquisire nozioni nuove, di seguire personalmente il progresso. In questa dimensione del problema, non è stato difficile capire che non si trattava più soltanto di inserire rapidamente, né di inserirsi stabilmente, né di dare capacità di adattamento solo nel campo del lavoro, ma che si trattava ormai di inserire responsabilmente i giovani nel contesto sociale in cui avrebbero dovuto operare. Si è compreso,

¹³ COMETTO A., *Evoluzione degli aspetti tecnici della formazione professionale nella esperienza dell'INAPLI*, in INAPLI-CENSIS Convegno di studio su *I problemi attuali della formazione professionale*, op. cit., 127-129.

cioè, al contatto di giovani sempre più omogenei come età, come mentalità, come livello culturale, e soprattutto appartenenti ad una età evolutiva, ad un'età veramente formativa, che l'insegnamento del mestiere poteva essere un mezzo veramente eccellente per una formazione umana completa (...)”⁴.

Nello stesso Convegno, un altro protagonista della formazione professionale dell'epoca il presidente dell'INIASA Raimondo Michetti, affermava:

“Nei corsi presso i CAP si riconosce, almeno in teoria e come programma di progressiva attuazione, il superamento del sistema della formazione professionale di mestiere e cioè della preparazione ad una specifica ed unica attività di lavoro esecutivo, si riconosce anche il carattere di adattabilità e polivalenza che i vari tipi di formazione professionale devono assumere di fronte al sistema produttivo moderno. La formazione professionale così concepita si propone come obiettivo quello di assicurare talune capacità di addestramento a situazioni variabili e di facilitare tutte le possibilità di conversione anche nell'ambito dei gruppi e sottogruppi affini a quello prescelto. Il concetto di “formazione per grappoli di mestiere” acquista un particolare significato nell'interpretare i compiti della preparazione”.

Infine l'intervento alla Camera dei Deputati il 4 luglio 1961 dell'On.le Fiorentino Sullo⁵, Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale:

“Le innovazioni tecniche portano quotidianamente alla scomparsa di tradizionali mansioni ed alla nascita di nuove, cui i lavoratori debbono adeguarsi il più rapidamente possibile: un addestramento che non sia semplice ed unilaterale preparazione tecnica specifica ad una sola determinata mansione, ma anche dilatazione a conoscenze tecnico-culturali, sviluppando l'intelligenza e le facoltà critiche e logiche dei lavoratori, darà la capacità di un continuo autonomo aggiornamento ed adeguamento alle trasformazioni del processo produttivo o distributivo”⁶.

Dagli interventi riportati possiamo trarre elementi per una definizione di ciò che la cultura presente nel sistema del Ministero del Lavoro degli anni '60 intendeva per addestramento e formazione professionale.

⁴ *Ibidem*. “A questo punto finalmente il giovane ha assunto in pieno il ruolo preponderante che gli competeva in tutta la sua dimensione umana. In altre parole si è tenuto conto della rivoluzione tecnologica che non potrà non avvenire nel lunghissimo spazio della sua permanenza nel mondo del lavoro (40 anni), ma si è tenuto conto anche delle conseguenze che tale rivoluzione avrà nel modo di vivere civile. Cambiando rapidamente i termini della vita individuale ed associativa. Tutto questo per consentire al giovane la massima mobilità orizzontale e verticale nel campo del lavoro, ma anche per dargli modo di trovare nella evoluzione sociale l'occasione di una vita più piena, più libera, più decisamente nuova e non fargli correre il rischio di degradanti asservimenti. Trasportando tali principi nei programmi, si è approfondito il concetto di polivalenza, allargandolo anche alle componenti dei settori affini. Si è puntato su un metodo che fosse veramente formativo, che stimolasse le attività creative dell'uomo, che mettesse in moto i suoi processi di osservazione, di comparazione, di analisi di curiosità e vivificasse l'attenzione, lo spirito di ricerca, che desse capacità ragionate, che insegnasse ad affrontare, impostare e risolvere personalmente o in collaborazione, i problemi. Si è cercato di avviare, in sintesi, il processo formativo dell'uomo in senso pieno”.

⁵ Fiorentino Sullo (1921-2000) considerato uno dei capi storici della sinistra democristiana. Guidò il Ministero del Lavoro nel III governo Fanfani (1960-1962) e il Lavori Pubblici nel IV governo Fanfani (1962-1963) e nel I Governo Leone (1963).

⁶ SULLO F., *Realtà umana di un miracolo economico*, Roma, 1961, 41.

Per addestramento si parla di “*preparazione professionale che si esaurisce nell’ambito delle possibilità relative a un solo mestiere*” che aveva connotazioni “*esecutive*” (Vita); di formazione “*tecnico-manuale*” (Graziani) “*preparazione ad una specifica ed unica attività di lavoro esecutivo*” (Michetti).

Per formazione professionale, invece, si intende una formazione ampia, polivalente che “*consenta perfezionamento e convertibilità professionale*” (Vita); “*con più larga attenzione alle esigenze culturali e tecnico-teoriche ed alle caratteristiche di polivalenza e plasticità degli obiettivi*” (Graziani); che si propone come “*obiettivo quello di assicurare talune capacità di addestramento a situazioni variabili e di facilitare tutte le possibilità di conversione anche nell’ambito dei gruppi e sottogruppi affini a quello prescelto. È una formazione per grappoli di mestiere*” (Michetti); “*insegnamento polivalente: conoscenza coordinata di tutte le componenti teorico-pratiche fondamentali del mestiere comprese nell’arco del settore specifico*” (Cometto); “*preparazione tecnica e conoscenze tecnico-culturali, che sviluppano l’intelligenza e le facoltà critiche e logiche dei lavoratori e la capacità di un continuo autonomo aggiornamento ed adeguamento alle trasformazioni del processo produttivo o distributivo*” (Sullo).

Le posizioni espresse relativamente all’addestramento sono, al di là delle accentuazioni su questo o quell’elemento, abbastanza univoche, tanto da potere arrivare ad una definizione condivisa.

L’addestramento è un processo formativo finalizzato all’acquisizione di competenze operativo-manuali per realizzare compiti esecutivi relativi a specifici mestieri.

Più articolate le posizioni espresse sulla formazione professionale. Tutti sono d’accordo nel non limitare il suo spettro operativo alla sola “destrezza” manuale ma di comprendere oltre alle abilità di natura tecnologica, e ai saperi che ad esse sottostanno, anche le abilità di natura partecipativa⁷, cioè relazionale. Tutti sono d’accordo nella concezione di una formazione di base su cui innestare processi di mobilità successivi. Alcuni, però, limitano gli effetti della formazione alla vita professionale, altri li allargano alla vita sociale; qualcuno mette l’accento sulla dimensione educativa, ritenendolo un percorso di maturazione della persona⁸. (Si consi-

⁷ REGUZZONI M., *Problemi dell’educazione professionale in Aggiornamenti sociali*, n. 2 1969, 121-134.

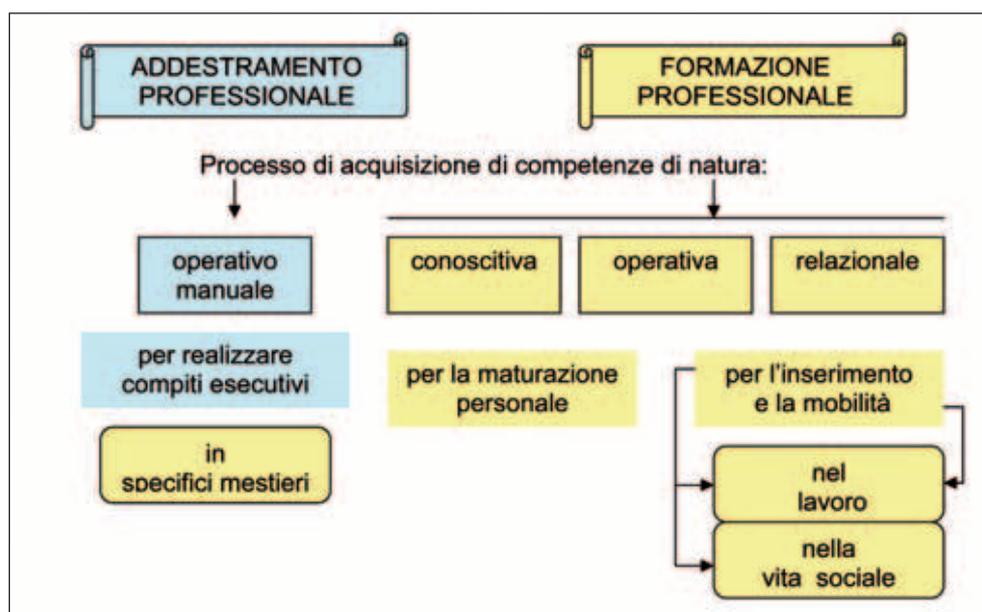
⁸ Cfr. CASINI T., *Orientamenti per una riforma dell’addestramento professionale*, op. cit., 34-135. “Non sono invero mancate anche in Italia indagini sufficientemente approfondite sulla importanza morale del lavoro, né sono mancate pratiche attuazioni educative che da esso partivano, come non sono mancati studi che ne hanno affrontato in termini nuovi e realistici il valore culturale ed educativo ... Ma quasi tutti gli studi, che si son posti il problema del lavoro da un punto di vista pedagogico, non sono riusciti a svincolarsi, chi più chi meno, da quella caratteristica visione umanistico-classica, che negli studi letterari e linguistici ha visto e vede, per millenaria tradizione, il veicolo eccellente e più pienamente formativo per il raggiungimento di una integralità umana”. L’autore fa riferimento in particolare agli argomenti accennati, comprendendo, oltre a fondamentali studi organici, anche numerosissimi saggi apparsi su riviste pedagogiche e culturali. Ricordiamo solo quali opere

deri che gli allievi sono in grande prevalenza giovani tra i 15 e i 18 anni). A tale proposito va ricordata la lezione di Friedmann⁹:

“Non sono soltanto problemi professionali quelli che l’istruzione tecnica deve risolvere, ma anche problemi umani (...). Una educazione tecnica deve avere gli scopi di qualsiasi altra educazione: l’esercizio del discernimento e della riflessione e lo sviluppo dello spirito critico”¹⁰.

Tenendo conto di tutti questi elementi si può definire la formazione professionale come un processo di acquisizione di competenze di natura conoscitiva, operativa e relazionale per l’inserimento e la mobilità nel lavoro e l’inserimento nella vita sociale e la maturazione personale.

Figura n. 17 - Elementi descrittivi dell’addestramento e della formazione professionale



particolarmente significative: RESTA R., *Filosofia dell’educazione*, ed. C.E.D.A.M., Padova 1944; RESTA R., *Il lavoro e la scuola del lavoro*, ed. Dante Alighieri, Roma, 1928; AGAZZI A., *Il lavoro nella pedagogia e nella scuola*, ed. La Scuola, Brescia, 1958; GOZZER G., *L’istruzione professionale in Italia*, ed. U.C.I.I.M., Roma 1958, BATTAGLIA F., *La filosofia del lavoro*, ed. Zuffi, Bologna, 1951.

⁹ Friedmann Georges, nato a Parigi nel 1902, è considerato il fondatore della sociologia del lavoro umanista. Dopo gli studi in chimica industriale si è laureato in filosofia alla “Ecole Normale”; ha iniziato a studiare i problemi del lavoro e del progresso tecnico dal 1930 ed ha dedicato la maggior parte del suo lavoro allo studio del rapporto tra l’uomo e la macchina nella società industriale. Nel 1946 la sua tesi, “Problemi umani del macchinismo industriale”, ha introdotto in Francia la nuova sociologia del lavoro. All’inizio degli anni ’60 l’autore ha esplorato un altro campo della cultura tecnica: le comunicazioni e la cultura di massa. A capo del centro di studi sociologici (CNRS) si è rivelato un grande organizzatore e promotore di ricerche. Nel 1967 ha fondato insieme ad Edgar Morin e Roland Barthes la rivista “Communications”.

¹⁰ FRIEDMANN G., *Le conseguenze sociali del progresso tecnico*, in *Tecnica educazione e vita moderna* ed. Avio, Roma 1954, 22-23.

In tutte le posizioni i due termini sono intesi come antitetici, cioè come modelli ed approcci formativi alternativi e storicamente collocabili in fasi diverse dello sviluppo del sistema economico produttivo e dell'organizzazione del lavoro.

Nonostante queste maturazioni "ufficialmente" il sistema del Ministero del Lavoro continuerà a chiamarsi per tutto il decennio "addestramento professionale".

1.2. *Formazione professionale o Istruzione Professionale?*

In precedenza (cfr. *Introduzione*, p. 11) abbiamo registrato il fatto che agli inizi degli anni '50 per contrastare la disoccupazione giovanile è stata predisposta un'offerta formativa differenziata: da parte del Ministero del lavoro mediante l'apprendistato e l'addestramento professionale e da parte del Ministero della Pubblica Istruzione mediante gli Istituti professionali di Stato.

Abbiamo anche, a più riprese, notato che tra l'addestramento e l'istruzione professionale di Stato ben presto si era creata una situazione di concorrenza.

Infatti gli elementi comuni (lo stesso target, i giovani del post-obbligo e le stesse finalità, acquisire competenze professionali immediatamente spendibili sul mercato del lavoro) prevalevano sulle differenze (si poteva accedere all'addestramento anche se non in possesso del diploma della scuola media inferiore, per iscriversi all'Istituto Professionale occorreva aver assolto l'obbligo scolastico; l'addestramento perseguiva un modello formativo quasi esclusivamente di tipo operativo-manuale, mentre l'istruzione insisteva maggiormente su saperi tecnici e culturali; questa durava un triennio e quella un biennio).

Negli anni '60 la conflittualità si acuisce, perché più l'uno e l'altro si espandono sul territorio (cfr. Graf. 15) più aumentano le situazioni di immediata concorrenzialità. Non ci sarà Convegno o manifestazione culturale su formazione professionale e mercato del lavoro dove non si assisterà allo schieramento in campo di fautori dell'addestramento professionale o dell'istruzione professionale. I primi accuseranno l'istruzione di aver assunto una fisionomia "licealizzata", i secondi imputeranno all'addestramento un eccesso di pratica operativa.

Un'analisi comparata dei programmi elaborati dai Ministeri di riferimento ci può aiutare a comprendere meglio affinità e differenze delle due istituzioni.

Facciamo riferimento ai Programmi modificati in via sperimentale nel 1969¹²

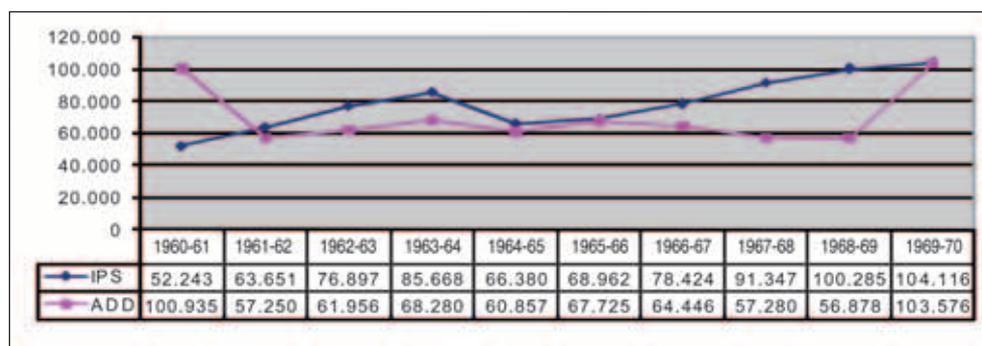
¹¹ I dati in nostro possesso riguardano il numero complessivo degli allievi frequentanti i corsi annuali biennali e di perfezionamento, pertanto per avere dati relativi agli iscritti al primo anno, abbiamo considerato un'aliquota del 60% sul totale complessivo (già depurato dei corsi agricoli).

¹² Cfr. Legge 27 ottobre 1969 n. 754 *Sperimentazione negli istituti professionali*. (pubblicata in G.U. n. 283 del 8 novembre 1969). La sperimentazione aveva un triplice intento: a) di assicurare una maggiore uniformità nella preparazione degli allievi; b) di dare un carattere polivalente alle qualifiche stesse riducendone perciò il numero; c) di garantire, attraverso una differente articolazione, un maggiore approfondimento teorico. L'articolazione triennale si sviluppa con questi obiettivi: nel primo anno si tende a "saggiare e a sviluppare la capacità espressiva e logica e a promuovere lo sviluppo della capacità operativa e una conoscenza del suo linguaggio"; nel secondo anno a "far acquisire una capacità operativa polivalente di base per tutti i mestieri di una stessa famiglia integrandola con lo sviluppo

dal Ministero della Pubblica Istruzione¹³ e alle Monografie predisposte dal Ministero del Lavoro, lungo l'arco del decennio.

Le monografie del Ministero del Lavoro più che dei programmi formativi da seguire scrupolosamente, rappresentano uno standard minimo di riferimento; “contengono infatti gli elementi considerati indispensabili per promuovere una certa uniformità nel grado di preparazione degli allievi”¹⁴.

Grafico n. 15 - *Iscritti al primo anno degli IPS e dell'addestramento (valori stimati¹¹; non sono compresi gli allievi dei corsi del settore agricolo). IPS = Istituti Professionali; ADD = Addestramento*



Fonte: elaborazione su dati Ministero Lavoro e ISTAT

Nonostante questa non trascurabile differenza, sono molti gli elementi ricavati dall'organizzazione scolastica, tra cui due di questi hanno una rilevanza particolare: il *calendario*, che ricalca i tempi della scuola da ottobre a giugno e l'orario settimanale delle ore di lezioni, ma soprattutto l'organizzazione didattica per materie.

Gli uni e gli altri costituiranno il modello organizzativo di riferimento della contrattualistica degli operatori del settore.

Un'analisi comparata su due programmi dell'Istruzione professionale e su due Monografie dell'Addestramento, relative a corsi per le stesse qualifiche professionali – Montatore e riparatore apparecchi radio-tv e meccanico riparatore di autoveicoli, che nella nomenclatura dell'addestramento figura come “meccanico d'auto” – (cfr. Prospetti n. 3-6) conferma la tesi dell'esemplamento dell'addestramento sui paradigmi della scuola e nello stesso tempo evidenzia le differenze di fondo delle due offerte formative.

Il numero globale delle ore di corso degli Istituti professionali è di 40 ore settimanali per 35 settimane in ciascuno dei 3 anni di corso.

organico dello studio teorico delle discipline tecniche” e infine nel terzo “ad arrivare a specificare la capacità operativa per un solo mestiere”.

¹³ MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE, *Sperimentazione negli Istituti professionali*, Roma, 1968.

¹⁴ NERI F., *La formazione professionale-un nuovo strumento di politica economica*, Milano, Vita e Pensiero, 1974, 96.

Prospetto n. 3 - *Materie comuni ai corsi degli istituti professionali di stato*

Materie	1° anno		2° anno		3° anno		Totale ore
	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	
Religione		35	1	35	1	35	105
Cultura generale e civica	7	245	5	175	3	105	525
Matematica	6	210	2	70			280
Fisica	3	105	2	70			175
Conversazione tecnica in lingue straniere	3	105	2	70			175
Educazione fisica e attività ricreative	2	70	2	70	2	70	210
	21	770	14	490	6	210	1470

All'interno di questo schema più generale, viene tenuto costante il tempo dedicato alle materie comuni (22 ore nel primo anno, 14 nel secondo e 6 nel terzo), che, nell'intenzione del Ministero, corrispondono alla "formazione generale di base", mentre le materie tecnico-scientifiche e le esercitazioni pratiche hanno un orario flessibile a seconda del tipo di corso.

Nell'addestramento, invece, l'unica costante è rappresentata dalla presenza per tutta la durata dei corsi di 2400, dalla cultura generale e civica.

Prospetto n. 4 - *Corso triennale IPS Montatore e riparatore apparecchi radio-tv*

Materie	1° anno		2° anno		3° anno		Totale ore
	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	
Materie comuni		770	14	490	6	210	1470
Elettromeccanica	4	140	8	280	10	350	770
Misurazioni elettriche elettroniche	2	70	4	140	6	210	420
Tecnologie elettriche ed elettroniche e relativo disegno	4	140	2	70	2	70	280
Tot materie tecniche	10	350	14	490	18	630	1470
Esercitazioni pratiche		280	12	420	16	560	1260
Totale	40	1400	40	1400	42	1400	4200

Prospetto n. 5 - *Corso biennale Addestramento Montatore e riparatore apparecchi radio-tv*

Materie	1° anno		2° anno		Totale ore
	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	
Cultura generale e civica			3	102	204
Calcolo professionale e fisica	5	170	-	-	170
Tecnica professionale e prevenzione infortuni	8	272	9	306	578
Totale materie tecniche	8	272	9	306	578
Esercitazioni pratiche	20	680	24	816	1496
Totale	36	1224	36	1224	2448

Prospetto n. 6 - Corso triennale IPS Meccanico riparatore di autoveicoli

Materie	1° anno		2° anno		3° anno		Totale ore
	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	
Materie comuni		770	14	490	6	210	1470
Disegno tecnico	4	140	4	140	4	140	420
Tecnologia meccanica e lab. Meccanica applicata	2	70	3	105	7	245	420
Tot materie tecniche	6	210	7	245	11	385	840
Esercitazioni pratiche	12	420	19	665	23	805	1890
Totale	40	1400	40	1400	40	1400	4200

Le materie che figurano nei prospetti possono essere distinte in *comuni* a tutti i tipi di corsi e *specifiche* per ciascun corso e, all'interno di questi due aggregati, si possono ulteriormente sistematizzare in quattro tematiche:

- *socio-culturale*;
- *tecnico-scientifica di base* (che figura tra le materie comuni);
- *tecnico-scientifica* relativa alla *qualifica* (che figura tra le materie specifiche del corso);
- *laboratoriale* (esercitazioni pratiche).

Prospetto n. 7 - Corso biennale Addestramento Meccanico d'auto

Materie	1° anno		2° anno		Totale ore
	h. settimanali	h. annuali	h. settimanali	h. annuali	
Cultura generale e civica	4	136	3	102	238
Matematica e fisica	6	204	3	102	306
Disegno tecnico	2	68	3	102	170
Tecnologia e prevenzione degli infortuni	6	204	5	170	374
Totale materie tecniche	8	272	8	272	544
Esercitazioni pratiche	18	612	22	748	1360
Tot	36	1224	36	1224	2448

Prospetto n. 7a - Materie comuni corsi per Montatore e riparatore apparecchi radio-tv e Meccanico riparatore autoveicoli/meccanico d'auto (V.A e %, 100 = tot ore corso)

	Istruzione professionale		Addestramento professionale	
	Ore complessive nel triennio	% su tot. Ore corso (4.200)	Ore complessive nel biennio	% su tot. Ore corso (2448)
Religione	105	2,5		
Cultura generale e civica	525	12,5	204/238	8,4/9,7
Tot area socio-culturale	630	15,0		
Lingue	175	4,2		
Matematica	280	6,6		
Fisica	175	4,2		
Tot area tecnica	630	15,0		
Educazione fisica	210	5,0		

Il peso di ciascuna materia e di ciascuna area in valori assoluti e relativi, rispetto al totale delle ore complessive dei corsi, figura nel prospetto n. 7, da cui si possono evincere queste considerazioni.

- Le esercitazioni pratiche hanno nell’addestramento professionale un peso senz’altro più rilevante che nell’Istruzione. L’attività di laboratorio non solo rappresenta più del 50% di tutta l’attività didattica ma fa registrare una differenza in valori percentuali di 11,6 punti nel corso per meccanici di autoveicoli addirittura di 31,1 in quello per montatori e riparatori radio-tv. In valori assoluti le esercitazioni pratiche impegnano gli allievi del corso per montatore e riparatore radio-tv del Ministero del Lavoro in misura maggiore dei coetanei che frequentano lo stesso corso nell’istruzione professionale: i primi nei due anni di formazione “lavorano al banco” per 1.496 ore, i secondi nei tre anni di formazione si esercitano per 1.260 ore. Nell’altro corso considerato sono questi ultimi a trascorrere più ore in officina: 1.890 ore rispetto alle 1.360 ore dei ragazzi che frequentano il CAP.

Prospetto n. 7b - *Materie specifiche corsi per Montatore e riparatore apparecchi radio-tv (V.A e %, 100 = tot ore corso)*

	Istruzione professionale		Addestramento professionale	
	Ore complessive nel triennio	% su tot. Ore corso (4.200)	Ore complessive nel biennio	% su tot. Ore corso (2448)
Elettromeccanica	770	18,3		
Misurazioni elettriche elettroniche	420	10,0		
Tecnologie elettriche	280	6,7		
Calcolo professionale e fisica			170	6,9
Tecnica professionale e antinfortunistica			578	23,6
Tot area tecnica	1470	35,0	748	30,5
Esercitazioni pratiche	1260	30,0	1496	61,1
<i>(Tot. Materie comuni e specifiche)</i>				
Tot corso Montatore	4.200	100,0	2.448	100,0

- L’area tecnico scientifica “specificata” presenta andamenti specularmente contrari nei due corsi a quelli precedentemente rilevati. Per quanto riguarda il corso per meccanici di autoveicoli, il numero di ore delle materie tecnico-scientifiche del biennio dell’addestramento supera quelle del triennio dell’istruzione (850 ore rispetto a 840; in termini percentuali il 34,8% rispetto al 20%); situazione inversa nel corso per montatori, dove le ore destinate all’aculturazione tecnico-scientifica ammontano a 1.470 rispetto alle 749 del sistema d’addestramento, anche se la forbice percentuale è più contenuta (35% rispetto a 30,5%) dato il riferimento a totali diversi.

- I due piani didattici mostrano il massimo livello di divaricazione nell'area socio culturale, ma soprattutto in quella tecnico scientifica di base (nella quale abbiamo compreso la conversazione tecnica in lingue straniere, la matematica e la fisica). Nel primo caso l'istruzione professionale ha programmato 630 ore rispetto alle 204/238 (rispettivamente del corso per montatori e per meccanici d'auto) dell'addestramento. Nel secondo l'addestramento non ha previsto materie finalizzate ad una acculturazione scientifica di base.

Prospetto n. 7c - *Materie specifiche corsi per Meccanico riparatore di autoveicoli/meccanico d'auto (v.a e %, 100 = tot ore corso)*

	Istruzione professionale		Addestramento professionale	
	Ore complessive nel triennio	% su tot. Ore corso (4.200)	Ore complessive nel biennio	% su tot. Ore corso (2448)
Matematica e fisica			306	12,5
Disegno tecnico	420	10,0	170	6,9
Tecnologia meccanica	420	10,0		
Tecnologia meccanica e antinfortunistica			374	15,3
Tot area tecnica	840	20,0		34,8
Esercitazioni pratiche	1890	45,0	1.360	55,56
(Tot. Materie comuni e specifiche)				
Toto corso Meccanico	4.200	100,0	2.448	100,0

Da questo quadro si evidenziano le peculiarità “essenziali” di ciascuna delle due offerte e i motivi di legittimità della loro esistenza.

L'istruzione professionale, grazie ad una durata complessiva cospicua, ha un impianto polivalente, che consente un inserimento nel mercato del lavoro e più agevoli passaggi e mobilità verso altre offerte formative, l'addestramento ha un impianto didattico quasi esclusivamente mirato ad una professionalizzazione spinta per poter entrare il prima possibile nel mercato del lavoro.

Ma come abbiamo visto nel precedente paragrafo questa soluzione che concepisce la formazione professionale solo in termini “addestrativi” e quindi solo funzionalisti (entrare subito nel mercato del lavoro e rispondere alle esigenze immediate del sistema produttivo) è storicamente datata perché ora il target del sistema del Ministero del Lavoro è formato quasi solo da giovani, cioè da soggetti in età con forti istanze educative e ai quali non può essere consegnato un futuro cristallizzato nella sola dimensione della capacità lavorativa operativo-manuale.

1.3. *Disegno di legge n. 740 sulla formazione professionale*

Il disegno di legge 740 riunisce in sé, coordinandoli, due diversi schemi di disegni di legge presentati l'uno dal Ministro della Pubblica Istruzione On.le Medici (sull'istruzione professionale), l'altro del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale (sull'addestramento professionale) On.le Zaccagnini.

Riteniamo utile, più che esaminare le norme di dettaglio ricostruire la “*ratio*” e la filosofia che hanno ispirato la redazione dei vari “titoli” della legge, sulla base anche delle considerazioni contenute nella Relazione accompagnatoria.

Il disegno di legge si sviluppa su quattro titoli:

- disposizioni di carattere generale;
- istruzione professionale;
- addestramento professionale;
- coordinamento tra istruzione professionale e addestramento professionale.

1.3.1. Disposizioni di carattere generale

Tali disposizioni, che nel testo della legge sono contenute in un solo articolo, stabiliscono i punti fondamentali del provvedimento:

- a) istruzione professionale e addestramento professionale sono due aspetti particolari della formazione professionale;
- b) l’istruzione professionale è competenza del Ministero della Pubblica Istruzione;
- c) l’addestramento professionale è competenza del Ministero per il Lavoro e la Previdenza Sociale;
- d) è necessaria un’azione di coordinamento fra queste due forme di attività.

1.3.2. Istruzione professionale

Su quali presupposti si basa l’inclusione dell’istruzione professionale nella sfera di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione o, più in generale, del sistema scolastico? A tale riguardo già nel titolo primo la relazione così si esprime:

“È chiaro che un’istruzione professionale delle giovani leve, la quale voglia essere anche formazione umana e civica non può non rientrare nei compiti del Ministero della Pubblica Istruzione”.

Ma tale concetto viene nuovamente ribadito dalla relazione nella trattazione del secondo capitolo; parlando infatti della nuova strutturazione che dovrà assumere la scuola italiana viene specificato che l’istruzione professionale persegue il fine di promuovere la formazione sociale e umana e l’elevazione professionale dei giovani che si avviano al mondo del lavoro.

La relazione, inoltre, registra tentativi e pericoli di sottrazione alla scuola di tale compito da parte di settori portatori di interessi diversi; in particolare da parte del mondo della produzione e del lavoro che spesso lamentano il distacco tra scuola e realtà pratica della vita, l’eccessiva staticità della scuola o per lo meno una sua evoluzione troppo lenta rispetto a quella che si verifica al di fuori delle aule.

Commenta, infatti, la relazione accompagnatoria:

“Non si può negare che per quanto riguarda il settore dell’istruzione professionale occorre senz’altro che la scuola faccia di tutto perché, tale istruzione si svolga a stretto e continuo contatto con il mondo per cui, essa deve preparare gli elementi che domani entreranno a farne parte: occorre improntare perciò tutta l’attività di un dinamismo che

forse, si ritiene da alcuni, riesce difficilmente valutabile a chi è tendenzialmente legato a schemi piuttosto rigidi, che fanno posto al nuovo soltanto dopo che esso è stato sperimentato, vagliato, analizzato nei suoi elementi essenziali.

Molti elementi fanno però ritenere che la scuola oggi è pienamente consapevole della necessità di realizzare il più stretto contatto con il mondo della produzione e del lavoro, in modo da soddisfarne nel miglior modo le esigenze”.

In contatto stretto e continuo con il mondo del lavoro non significa, però, una scuola di tipo “specialistico” per cui il sistema produttivo possa ricevere gli elementi di cui ha bisogno “pronti all’uso”:

“(…) E sembra utile sottolineare che tale istruzione dovrà essere conforme agli orientamenti più avanzati, che propendono oggi verso una istruzione professionale che non si limita alla specifica preparazione ad un mestiere, ma che tenda alla formazione di una ricettività del lavoratore alle conseguenze specializzate e che, pertanto, insiste nel trasmettere i principi essenziali della metodologia del lavoro. Potrà in tal modo crearsi una massa di forze di lavoro che sia nello stesso tempo qualificata e dotata di un sufficiente grado di duttilità da poter agevolmente adeguarsi alla fluttuazione della occupazione entro settori relativamente ampi della attività produttiva”.

Nell’ottica del provvedimento chiedere alla scuola di realizzare la “specializzazione”, interpretata nel senso più restrittivo, sarebbe un grave errore perché l’istruzione professionale verrebbe a mancare al suo compito di formare, e questo proprio nel periodo della vita in cui l’uomo possiede al massimo grado la capacità di apprendere e assimilare un gran numero di conoscenze e capacità che potrà permettere loro di inserirsi nella vita del lavoro.

Dopo aver stabilito che l’istruzione professionale è compito della scuola e aver precisato che essa non deve inseguire modelli specialistici il Disegno di legge prevede come strumento essenziale per la realizzazione dell’istruzione professionale “l’Istituto Professionale di Stato”. Attraverso di esso si realizza “*l’armonico sviluppo della formazione umana e di quella professionale*”. Perché l’istituto professionale di cui la legge delinea nei vari articoli del II titolo la configurazione e le linee, riesca ad assolvere i suoi compiti è necessario però che esso sia una istituzione dinamica, capace cioè di adeguarsi alle esigenze del mondo del lavoro: ciò comporterà, in particolare, un continuo aggiornamento dei programmi e dei profili professionali.

1.3.3. Addestramento professionale

L’addestramento professionale costituisce un aspetto particolare della formazione professionale: schematicamente si può dire che esso viene realizzato per fare fronte a un triplice ordine di necessità e precisamente nelle seguenti forme:

a) in una forma *sostitutiva* dell’istruzione professionale rivolta particolarmente ai giovani che si trovano in condizioni particolari:

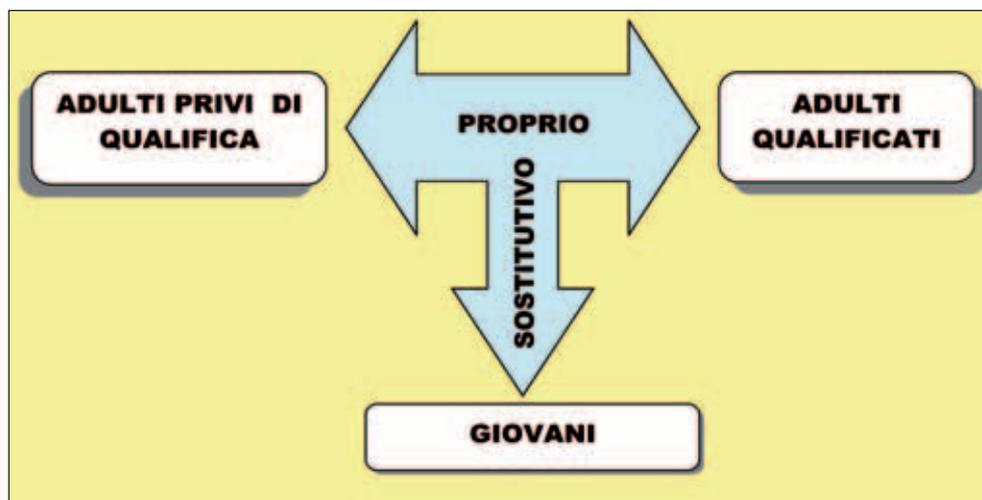
“(…) tenuto conto della insufficienza delle attrezzature scolastiche destinate alla istruzione professionale, di fronte a una popolazione attiva dai 14 ai 18 anni di un milione e 51.778 unità la scuola può offrire oggi una istruzione professionale a solo 71.532 allievi e del fatto che in molti giovani o per scarsa attitudine agli studi, o, come più frequen-

mente avviene, perché spinti dalla necessità di svolgere una attività lavorativa remunerata, non sono in grado o comunque non desiderano continuare ad avvalersi degli insegnamenti scolastici, si rende necessario fornire loro le cognizioni tecniche occorrenti al pratico esercizio di un mestiere allo scopo di rendere più agevole o sollecito il loro inserimento nei settori della produzione”;

b) in una forma *dedicata* agli adulti (questo termine fa riferimento a soggetti che abbiano superato i 18 anni), che privi di una qualifica o più genericamente di una preparazione professionale specifica, vedono sempre più restringersi le possibilità di lavoro per la mano d’opera non qualificata, e devono quindi con il sistema più rapido possibile essere portati o alla qualifica o a un sufficiente grado di preparazione che ne permetta l’inserimento nel ciclo produttivo. Gli appartenenti a tale gruppo possono arrivare anche a 30-40 anni (al di sopra di tale limite un recupero appare piuttosto problematico);

c) in un addestramento che può rivolgersi anche a elementi già qualificati, “per adeguare, perfezionare, trasformare la preparazione di elementi già inseriti nel ciclo produttivo”.

Figura n. 18 - *Ruoli dell’addestramento*



Perché questo tipo di formazione viene attribuito alla sfera di competenza del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale?

Per quanto riguarda gli ultimi due target tale competenza è ovvia: a parte il fatto che oltre un certo termine di età viene logicamente a cessare (o per lo meno a limitarsi molto) il campo d’intervento della scuola, è certo che si tratta di una forma di attività legata strettamente alla finalità di prevenire la disoccupazione e/o di realizzare “interventi di manutenzione” della professionalità e quindi legata a un campo di cui il Ministero del Lavoro e la Previdenza Sociale solamente può valutare tutte le caratteristiche, le esigenze e le possibilità.

Per motivare la competenza del Ministero del Lavoro sul terzo target, quello dei giovani la Relazione indaga sulle cause dei giovani che, superati i 15 anni, non proseguono gli studi. Questi sono riconducibili nei seguenti gruppi:

- quelli che cercano attraverso l'apprendistato di prepararsi alla professione;
- quelli che non potendo o volendo affrontare un ciclo troppo lungo di preparazione quale quello offerto dall'istruzione professionale, desiderano essere posti al più presto in condizioni di essere inseriti nella vita attiva;
- quelli che si adattano a un lavoro qualsiasi purché immediato; lavoro, di solito non qualificato, e vanno incontro al destino difficile dei “non qualificati”.

È chiaro, argomenta la Relazione, che l'unico modo per venire incontro alle necessità del secondo gruppo è l'addestramento, che, per essere efficace, deve tenere presente le possibilità di occupazione. Non si vuol dire con questo che gli Istituti professionali possano essere istituiti senza preoccuparsi della finalizzazione occupazionale:

“ovviamente non avrebbe senso creare degli Istituti Professionali per mestieri sul punto di scomparire, e una delle prime caratteristiche di detti Istituti dovrà essere proprio quello di trasformarsi dinamicamente anche in maniera radicale cioè abolendo certe specializzazioni e sostituendole con altre”.

Ma è certo che nella realizzazione delle iniziative basate sull'addestramento il legame assume un aspetto più immediato. *“Quindi appare evidente una maggiore e più immediata sensibilità in tale campo del Ministero del Lavoro”*.

La legge prevede come strumento dell'addestramento la realizzazione di corsi e di cicli di corsi presso un apposito istituto corrispondente all'istituto professionale di Stato e cioè nel Centro di addestramento professionale, definito *“un complesso di locali, attrezzature e personale stabilmente destinati allo svolgimento di corsi di lavoratori”*.

Per quanto riguarda quello che tutt'ora è (e come vedremo più avanti sarà per lunghi anni ancora) l'elemento preponderante degli allievi dei corsi cioè i giovani che devono entrare nella vita lavorativa, viene naturale chiedersi se, almeno limitatamente a questo, non si debba compiere uno sforzo per dare un contenuto più elevato all'addestramento, in modo di giungere a un tipo di preparazione professionale rigido, di base più vasta.

Riteniamo perciò che questa sia la parte del disegno di legge che richiede la maggior attenzione nell'esame che ne verrà fatto – se la legge procederà nel suo iter – o che in un nuovo disegno di legge dovrà essere accuratamente riveduta.

1.3.4. Coordinamento tra istruzione professionale ed addestramento professionale

Il legislatore sente la necessità di prevedere un coordinamento di due percorsi che costituiscono la filiera della formazione professionale, coordinamento tanto più necessario quanto più si prevede, per le due offerte formative, una fase di sviluppo.

Svilupperà ulteriormente l'Istruzione Professionale che “*non dispone ancora nella misura necessaria degli strumenti attraverso cui deve realizzarsi*”. Migliorerà l'addestramento chiamato a realizzare il suo “fine proprio”:

“quello cioè del recupero di quanti inevitabilmente sempre sfuggiranno, per varie ragioni, al compimento dell'intero ciclo della scuola di base e soprattutto dell'adeguamento della preparazione professionale delle forze del lavoro. Adeguamento che andrà estendendosi a tutta la vita del lavoro”.

Tale sviluppo, però non deve “*costituire una causa di dispersione di mezzi provocando il sorgere di iniziative in concorrenza*”. Sottolineiamo alcuni elementi di criticità e motivi di perplessità del documento.

- a) Il Disegno di legge n. 740 appare come il tentativo di razionalizzare e dare forme compiute ad un sistema che si è sviluppato dietro l'urgenza delle situazioni più che come risultato di una visione strategica. Un disegno di razionalizzazione dell'esistente, però, senza particolari valori culturali aggiunti.
- b) Si riafferma un'idea di formazione professionale come addestramento così come ce l'ha consegnata il decennio precedente, cioè come percorso funzionale all'acquisizione di capacità operativo-manuali. Ma se in quel contesto di ricostruzione e primo sviluppo dopo il conflitto mondiale e con un target adulto un approccio prevalentemente addestrativo poteva avere oltre una giustificazione anche un senso, negli anni '60 parlare della formazione professionale come percorso addestrativo diventa incomprensibile, anzi un fenomeno in ritardo sui tempi.
- c) Nella logica del Disegno di legge la dimensione addestrativa del sistema del Ministero del Lavoro rappresenta proprio l'elemento caratterizzante e ciò che lo differenzia dagli Istituti Professionali. Infatti all'interrogativo quale fosse il motivo per cui l'istruzione professionale dovesse essere di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione la Relazione accompagnatoria risponde in maniera “lapalissiana”: l'istruzione professionale è della scuola perché le sue finalità (“sociale e umana”) rientrano in quelle della scuola.
Ma se la discriminante per determinare se un percorso formativo sia della scuola è costituita dalla finalità sociale e umana non ne consegue che l'extra-scuola non deve necessariamente perseguire tale finalità? Quindi qualsiasi tensione educativa deve trovare il suo habitat esclusivo nella scuola? Pertanto, la formazione professionale ministeriale, alla quale è riservata solo la funzione addestrativa, se si aprisse a preoccupazioni formative invaderebbe il territorio riservato alla scuola?
- d) In questa visione unilateralmente “laboratoriale” della formazione professionale, chiamata a sviluppare nei suoi allievi solo abilità operative si comprende come il Centro di addestramento venga definito in un modo che ne pone in rilievo più che le funzioni le connotazioni logistiche.
- e) Il Disegno, infine, presenta connotazioni “scuolacentriche”. Quando si parla, come fine proprio dell'addestramento di “recupero” di quanti non terminano il

percorso dell'obbligo si dice che fa un lavoro di supplenza della scuola e quindi è funzionale alle sue finalità. Di conseguenza l'addestramento professionale non viene definito a partire dalle sue funzioni ma da quelle della scuola. Questa è la genesi più profonda dell'espressione "extrascuola"; espressione, come abbiamo detto in altro contesto, che non rappresenta solo una collocazione istituzionale ma contiene giudizi di valore. Nonostante che il termine "coordinamento", utilizzato nella quarta sezione, suggerisca l'idea di un governo di strutture con pari dignità, la formazione professionale del Ministero del Lavoro viene rappresentata come il parente povero della scuola, quello a cui si danno gli abiti smessi che non stanno più bene.

1.4. *La commissione consultiva per la riforma della formazione professionale dei lavoratori*

Con Decreto Ministeriale del 23 dicembre 1960 il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, on. Fiorentino Sullo¹⁵, provvedeva a nominare una "*Commissione consultiva per il riordinamento legislativo ed amministrativo delle attività rivolte alla formazione professionale dei lavoratori*".

Questa iniziativa era da inquadrarsi in quella necessità di rinnovare la legislazione sull'addestramento professionale, che il Ministro, nel discorso tenuto alla Camera dei Deputati il 4 ottobre 1960 a conclusione della discussione sul Bilancio 1960-1961 del suo Ministero, aveva a chiare lettere dichiarato "antiquata", affermando che occorreva "rivedere leggi e strumenti" e rivendicando al tempo stesso "*la insopprimibilità della funzione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale e dei Centri da esso vigilati per l'avvenire economico del Paese*"¹⁶. In quella occasione l'on. Sullo definiva "sconfortante" la situazione dei programmi e dei metodi di insegnamento e indicava le insufficienze dell'addestramento professionale in Italia in un duplice ordine di motivi:

"la modestissima diffusione dell'orientamento professionale e la scarsissima connessione tra i tipi di qualificazione che vengono curati dai corsi e le effettive esigenze della struttura produttiva, della capacità locale di assorbimento futuro e dell'eventuale assorbimento di lavoratori qualificati da industrie localizzate in zone diverse"¹⁷.

Il Ministro con termini non equivocabili dichiarava che occorreva "una svolta per l'addestramento" e che "*una fase va considerata chiusa e un'altra dovrebbe aprirsi*".

Una nuova fase di cui individuava tre direzioni, che indicava testualmente nelle seguenti:

¹⁵ Fiorentino Sullo (1921-2000) considerato uno dei capi storici della sinistra democristiana. Guidò il Ministero del Lavoro nel III governo Fanfani (1960-1962) e il Ministero dei Lavori Pubblici nel IV governo Fanfani (1962-1963) e nel I Governo Leone (1963).

¹⁶ SULLO F., *Strutture e leggi per il lavoro italiano*, Tip. SoGraRo, Roma, 1960, 51.

¹⁷ *Ibidem*, 53-54.

“a) i Centri di addestramento non possono essere lasciati liberi di scegliere istruttori che non siano iscritti in un Albo o che non abbiano la capacità professionale pratico-didattica indispensabile; i programmi, pur nella necessaria elasticità, devono contenere un minimo comune denominatore; le attrezzature devono essere sufficienti e le sedi non avventizie; b) i Centri devono favorire qualificazioni professionali che abbiano un nesso effettivo con le esigenze della produzione, nell’industria, nel commercio, nell’agricoltura; c) i giovani devono essere selezionati e aiutati nel difficile compito dell’orientamento professionale”¹⁸.

La Commissione consultiva fu insediata il 4 gennaio 1961 e nella stessa seduta ne venne eletto Presidente l’on. Giuseppe Rapelli, allora Presidente dell’ENALC.

I lavori della Commissione furono assai intensi¹⁹ e nel breve giro di tre mesi giunsero al loro termine in modo che a metà dell’aprile 1961 ne poté essere pubblicato il “Parere”²⁰, preceduto da una introduzione dell’on. Sullo, e da una presentazione consuntiva dei lavori dell’On. Rapelli²¹.

1.4.1. I pareri

I risultati dei lavori della Commissione presentano un particolare interesse in quanto hanno confermato una nuova posizione da parte del Ministero del Lavoro in materia di formazione professionale, posizione non più corrispondente all’intesa che si era determinata nel disegno di legge 740.

I punti della relazione di maggiore interesse sono i seguenti:

a) occorre, sia pure con una certa gradualità che tenga conto di esigenze e circostanze particolari, impostare su nuovi concetti l’attività di formazione professionale abbandonando “anguste concezioni imposte dalle particolari esigenze del periodo postbellico”. La formazione professionale va intesa non tanto come preparazione tecnica e manuale all’esercizio di specifici mestieri, quanto come:

“formazione culturale sulla quale possano successivamente innestarsi a tutti i gradi della gerarchia professionale, le capacità e le conoscenze tecniche, sia generiche che specifiche connesse con i livelli dei vari settori produttivi: livelli che, nel loro continuo dinamismo non tanto esigono dal lavoratore una determinata specializzazione quanto una gamma di attitudini ed una capacità di adattamento, basate su un’educazione mentale più che su una qualificazione specifica e ristretta. Conseguentemente la formazione professionale appare sempre più destinata (se vorrà mantenersi in continuo e fattivo contatto con la vita ed operare in termini realistici), ad assumere carattere politecnico, che renda

¹⁸ *Ibidem*, 54.

¹⁹ Con 12 sedute plenarie ed oltre 30 sedute dei gruppi di lavoro e del gruppo dei relatori, creati nel suo seno (cfr. CASINI T., *Orientamento per una riforma dell’addestramento professionale*, Cappelli editore, Bologna, 1962, 124-125).

²⁰ MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Parere sul riordinamento delle attività rivolte alla formazione professionale dei lavoratori* Roma, aprile 1961.

²¹ Nel contempo si annunciava la successiva pubblicazione delle relazioni allegate al “Parere”, dei resoconti delle sedute e dei documenti informativi acquisiti sulle varie questioni trattate dalla Commissione, allo scopo preciso, come affermava l’on. Sullo nella sua introduzione, di “fornire ai tecnici della scuola, e, più ancora, all’opinione pubblica, tutto il materiale disponibile affinché si possano dissipare i molti equivoci accumulati da annose polemiche” .

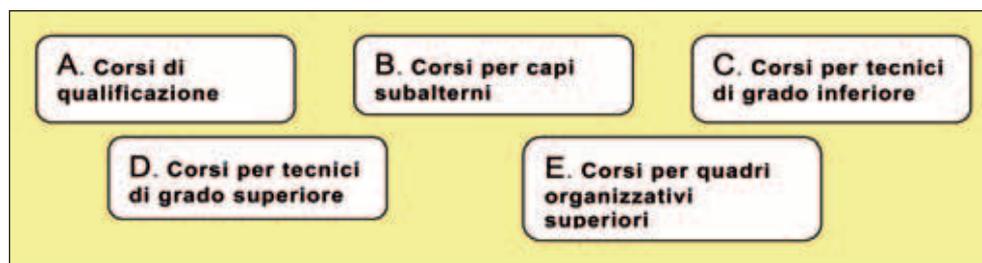
possibile il tempestivo adeguamento dell'individuo alla progressiva e continua evoluzione e trasformazione dei sistemi produttivi"²²;

b) si individuano iniziative extrascolastiche come strumenti adatti per il raggiungimento degli obiettivi, che il concetto di formazione professionale stabilito, pone, e questo sia per le iniziative di qualificazione e riqualificazione e l'aggiornamento dei disoccupati, sia per i giovani lavoratori anche per *"supplire sul piano quantitativo alle carenze presenti e future della scuola italiana"*;

c) si afferma la validità del nuovo sistema di *"promozione del lavoro"* e si indicano le linee generali di un nuovo ordinamento dei corsi. L'organico sistema di promozione del lavoro dovrebbe essere articolato come illustrato nella figura 19;

d) si postula la necessità di programmi, metodologie, e testi di insegnamento aventi *"nel rispetto dei diversi metodi di operare e della libertà di condurre esperimenti originali, un'impostazione unitaria atta a conferire ai 'titoli' rilasciati al termine dei singoli corsi un valore certificativo uniforme"*;

Figura n. 19 - *Articolazione del sistema di promozione del lavoro*



e) si considera l'importanza del fatto che l'esercizio dell'attività didattica venga riservato:

"a persone in possesso di idoneo titolo di studio, di validi precedenti professionali e di adeguata capacità pedagogico-didattica. Un'opera di accertamento al riguardo condotta con uniformità di criteri dovrebbe portare alla iscrizione su apposito albo (nazionale o provinciale) degli elementi idonei, mentre dovrebbe essere risolta la prestazione della loro sistemazione";

f) come strumenti di attuazione sono indicati i centri di formazione professionale capaci di svolgere già o di mettersi in grado di svolgere i compiti indicati, mentre si propone la realizzazione di un centro di Magistero del Lavoro:

²² Cfr. in merito i pareri di CIANI A., *Istruzione e addestramento professionale*, in *Mondo Economico*, anno XVI, n. 27 dell'8 luglio 1961, 1-12, che parla di *"alquanto pronunciata la tendenza ad estendere, ben al di là di quelli che a prima vista sembrano i limiti logici, i compiti delle istituzioni extra-scolastiche"* e di CASINI T., *Istruzione e addestramento professionale*, in *Mondo Economico*, anno XVI, n. 33-34 agosto 1961, 16-18, che al contrario parla di *formazione integrale di umanità*.

“destinato alla preparazione e all’aggiornamento del personale di direzione, docente e istruttore dei centri di formazione professionale, cui conferire anche il compito di promuovere ed effettuare lo studio e la sperimentazione delle metodologie formative, lo studio della evoluzione delle professioni, la redazione di profili e programmi didattici, la predisposizione di prove di esame etc. Allo stesso organo, in attesa dell’auspicabile costituzione di organismo a carattere interministeriale che accolga in sé le conoscenze e le esperienze delle varie amministrazioni che si occupano di preparazione professionale ai fini di un’unica e generale programmazione, dovrebbe essere conferito l’incarico di provvedere all’individuazione dei fabbisogni di lavoro qualificato che presentano i vari settori di attività nelle diverse zone del Paese, allo scopo di adeguare ad essi, nei limiti della competenza del Ministero del Lavoro, l’organizzazione e la distribuzione delle istituzioni di formazione professionale”.

Come si vede la Commissione riconosce pienamente che il problema della formazione professionale richiede per una sua completa e razionale soluzione un coordinamento a livello interministeriale, ai fini dell’analisi del fabbisogno e della programmazione generale del settore. Oltre ad aver stabilito queste linee di fondo per il riordinamento della formazione professionale la Commissione ha effettuato degli approfondimenti su alcune tematiche particolari.

a) *Rapporti tra istruzione pubblica e addestramento professionale*

Il problema di tali rapporti si pone solo per i giovani che abbiano superato il limite di età di ammissione al lavoro: prima di tale limite spetta solo alla scuola provvedere all’istruzione dei ragazzi.

Viene espresso a tale riguardo il parere che siano essenzialmente le scelte degli interessati a stabilire una linea di demarcazione tra interventi scolastici ed extra-scolastici.

“(…) chi voglia e possa rinviare il proprio inserimento nella vita del lavoro, proseguirà gli studi scolastici anche se questi perseguono finalità di istruzione tecnico-professionale; chi invece per motivi di vario ordine, si proponga di acquisire nel più breve tempo possibile una formazione professionale che gli consenta di intraprendere un’attività lavorativa, si avvarrà degli strumenti extra-scolastici la cui esistenza si giustifica appunto per l’intima connessione con il mondo del lavoro nonché per supplire sul piano quantitativo, alle carenze della scuola. Comunque una più completa individuazione dei criteri in base ai quali delimitare i settori di intervento delle due Amministrazioni interessate potrebbe utilmente essere affidata all’organismo interministeriale di cui è già stata suggerita l’istituzione. Riguardo al disegno di legge 740, a suo tempo presentato al Senato, si riterrebbe opportuna una rielaborazione del medesimo alla luce delle menzionate impostazioni di principio, relative alla formazione professionale”.

b) *Adeguamento della legislazione italiana alla regolamentazione del Fondo sociale europeo*

c) *Funzioni dello Stato, degli Enti di diritto pubblico, dei Sindacati dei lavoratori, delle aziende e degli enti di formazione*

Nel quadro di una programmazione generale e coordinata degli interventi, l’attuazione dei programmi di formazione professionale nei vari settori dovrebbe es-

sere attribuita a Enti che diano affidamento “*di buona gestione e di efficace preparazione degli allievi*”.

La Commissione pone in rilievo particolare l'utilità dell'azione che potrebbe essere svolta dagli Enti di diritto pubblico, che dovrebbero assumere funzioni esemplari e di propulsione con “*strutture e metodi capaci di valere da modelli per le altre istituzioni*” e accenna alla particolare attività dei Centri interaziendali.

Gli interventi del Ministero del Lavoro dovrebbero essere “*commisurati al grado di efficienza*” dimostrato dagli Enti che svolgono attività formative, con esclusione delle iniziative di carattere privato e più ancora personale, in tutti i casi in cui non sia possibile la dimostrazione del possesso di adeguati mezzi economici propri da mettere a disposizione delle relative attività formative.

Viene sottolineata la necessità che i Centri rispondano alle esigenze della zona in cui agiscono e quindi siano studiati in base a queste e siano realizzati secondo strutture “*estremamente agili per soddisfare le esigenze di mobilità degli interventi formativi*”.

d) Adeguate iniziative per l'orientamento professionale

La Commissione richiama infine l'attenzione sull'importanza di adeguate iniziative per l'orientamento professionale individuando due momenti della vita del giovane in cui particolarmente sentita è la convenienza di un'azione orientativa:

- nel periodo conclusivo, dell'obbligo scolastico per suggerire il più conveniente tipo di preparazione professionale;
- alla vigilia della vita lavorativa, per suggerire la professione o il mestiere meglio rispondente alla preparazione acquisita o da acquisire e alle attitudini professionali”.

Questo porta all'esistenza e alla conseguente necessità di coordinamento tra iniziative di orientamento in sede scolastica e iniziative in sede non scolastica.

e) La Commissione conclude i suoi pareri esaminando il problema della qualificazione e del collocamento dando alcune linee per un miglioramento dell'azione degli Uffici del Lavoro e con un esame più particolareggiato dell'apprendistato come strumento di addestramento, rilevando alcune delle carenze dell'attuale legge e la necessità di ritocchi e provvedimenti intesi a rendere più efficace l'apprendistato in quanto strumento di formazione. È interessante rilevare come da alcuni membri della Commissione sia stato osservato come l'impostazione della legge attuale sia da ritenersi difettosa avendo posto una distinzione tra formazione pratica e formazione tecnica e scisso così artificialmente l'unità del processo formativo. Tale osservazione, non condivisa da tutti i membri, si ritiene che possa essere superata attirando maggiori contatti e scambi tra aziende e enti di insegnamento complementare, ovvero anche stimolando i datori di lavoro, attraverso le rispettive associazioni di categoria, a curare direttamente l'organizzazione dei corsi di insegnamento complementare.

La Commissione, inoltre, suggerisce in via sperimentale la predisposizione di cicli formativi basati su un razionale coordinamento degli interventi operati in sede

aziendale, interaziendale, ed extra-aziendale. Lo schema di tali cicli potrebbe essere costituito da un periodo di formazione propedeutica inteso a dare, prima dell'avviamento alle aziende, le cognizioni occorrenti per inserirsi su basi omogenee nel tirocinio aziendale. Gli stessi Enti preposti alla formazione propedeutica, dovrebbero quindi concordare con le organizzazioni sindacali dei produttori interessati ovvero con le singole aziende le modalità di svolgimento, sotto l'aspetto tecnico didattico anche dell'addestramento pratico e, contemporaneamente proseguire in armonico collegamento con le aziende stesse, e nei casi in cui esse non intendano avvalersi della facoltà di istituirli direttamente, corsi complementari di insegnamento teorico.

1.4.2. La proposta di un piano quinquennale

La Commissione, infine, per dare uno sbocco concreto alle indicazioni fornite suggerisce l'adozione di un piano quinquennale straordinario di formazione professionale con cui finanziare:

- la formazione professionale degli adulti, che nelle congiunture del periodo, avrebbe dovuto essenzialmente provvedere alla riqualificazione della mano d'opera disoccupata e a quella che si trasferiva dal settore agricolo ad altri settori;
- la realizzazione di corsi normali per giovani lavoratori che costituissero “la prima fase sperimentale di attuazione del sistema di promozione del lavoro ai livelli intermedi”;
- il miglioramento e lo sviluppo dei corsi apprendisti;
- la formazione e l'aggiornamento del personale direttivo, insegnante e istruttore.

Lo sforzo finanziario richiesto dalla realizzazione del piano veniva calcolato dalla Commissione in 361 miliardi, così ripartiti:

Corsi per adulti		150 miliardi
Corsi per giovani	I grado	144 miliardi
	II grado	36 miliardi
Corsi per apprendisti		25 miliardi
Magistero del Lavoro		6 miliardi

2. Il funzionamento del sistema

Si è più volte annotato che negli anni '50 il sistema addestrativo si sia sviluppato non per disegni strategici ma per logiche contingenti, quando non dettate da emergenze. Non riforme di lungo respiro ma una successione di aggiustamenti parziali per rispondere ai fabbisogni quantitativamente più rilevanti. Non grandi piani pluriennali o leggi organiche ma circolari ministeriali o leggi di modifica, alle quali viene affidato il compito di rimuovere alcune difficoltà del momento, di aggiornare i parametri finanziari, ma anche di elaborare nuovi assetti organizzativi e procedu-

rali. Quanto affermato per gli anni '50 può essere detto anche per gli anni 60. Anche in questo decennio il lavoro di costruzione del sistema verrà affidato alle circolari ministeriali e a leggi di modifica.

2.1. *La produzione delle Circolari ministeriali (1961-70)*

Un'analisi dettagliata delle singole circolari²³ sarebbe estremamente laboriosa e anche parzialmente inutile. Per un giudizio adeguato, occorrerebbe tener conto delle discussioni che le hanno precedute, degli interessi che si sono voluti tutelare, del risultato che, di volta in volta, hanno conseguito. Tutto questo, però, oltre che impegnativo, non sarebbe di grande utilità perché nella sostanza non si sono avuti, salvo che negli ultimi anni, radicali mutamenti nella regolamentazione del settore. In senso generale si può notare una certa progressiva tendenza a una maggiore serietà, almeno nei desideri, rilevabile, tra l'altro, dalla successiva elencazione di cause di revoca dei corsi, dalla predisposizione di programmi uniformi, dallo sforzo di rendere più funzionanti le prove d'esami, i controlli ecc.

Tutte le circolari, però, ad esclusione in parte delle ultime, non sfuggono a tre osservazioni di fondo:

- a) il compito affidato alle circolari di approntare aggiustamenti parziali spiega i frequenti cambiamenti (anche nel corso di uno stesso anno), le incertezze sulla definizione dei tipi di corsi, degli allievi frequentanti, della disciplina dei corsi serali, ecc.;
- b) quasi sempre alle decisioni adottate non si fanno corrispondere gli strumenti operativi. Così è stato, per esempio, quando nel 1962-63 si sono volute indicare le priorità nel riconoscimento dei corsi ed il loro collegamento con le esigenze dello sviluppo economico locale, o ancora quando, nel 1968, si è ritenuto di poter soddisfare agli obiettivi del Piano economico nazionale²⁴ con la semplice indicazione agli Enti di direttive generali;

²³ Circolare n. 52 del 26 luglio 1960, Circolare n. 8 del 1° marzo 1961, Circolare n. 1 del 12 agosto 1961, Circolare n. 4 del 15 novembre 1961, Circolare n. 16 del 5 maggio 1962, Circolare n. 10 del 15 giugno 1963, Circolare n. 1576 del 7 novembre 1963, Circolare n. 19 del 16 novembre 1963, Circolare n. 2 del 22 gennaio 1964, Circolare n. 11 del 10 giugno 1964, Circolare n. 21 del 18 dicembre 1964, Circolare n. 22 del 21 dicembre 1964, Circolare n. 1 dell'11 gennaio 1965, Circolari n. 3 e 4 dell'11 marzo 1965, Circolare n. 5 del 28 marzo 1965, Circolare n. 14 del 2 luglio 1965, Circolare n. 6 del 21 febbraio 1966, Circolare n. 7 del 5 marzo 1966, Circolare n. 10 del 15 marzo 1966, Circolare n. 18 del 15 giugno 1966, Circolare n. 24 del 7 ottobre 1966, Circolare n. 9 del 21 aprile 1967, Circolare n. 11 dell'8 maggio 1967, Circolari n. 3 e 4 del 24 gennaio 1968, Circolare n. 9 del 5 marzo 1968, Circolare n. 18 del 2 maggio 1968, Circolare n. 7 dell'8 aprile 1969, Circolare n. 10 dell'8 maggio 1969, Circolare n. 19 del 1° luglio 1969, Circolare n. 3 del 18 febbraio 1970, Circolare n. 5 dell'8 luglio 1970, Circolare n. 7 del 25 luglio 1970, Circolare n. 9 del 13 agosto 1970, Circolare n. 14 del 23 aprile 1971, Circolare n. 16 del 30 aprile 1971, Circolare n. 20 del 31 luglio 1971, Circolare n. 27 del 30 ottobre 1971, Circolare n. 29 del 9 novembre 1971.

²⁴ Cfr. Legge 27 luglio 1967, n. 685 *Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-70*, pubblicata nel Suppl. ord. alla Gazz. Uff. 14 agosto 1967, n. 203. Le finalità della legge, riportate nell'allegato alla legge, si riassumevano nel superamento degli squilibri setto-

- c) si ricorre all'istituto della deroga alla norma troppo spesso. Secondo una prassi molto frequente si indica una modalità ben definita e si aggiunge la possibilità di derogarvi in casi eccezionali. Ma spesso non è difficile motivare l'eccezionalità per cui l'eccezione diventa molto spesso la vera norma.

Ciononostante, continuano l'opera iniziata dalle circolari nel decennio precedente e contribuiscono a disegnare, per stratificazioni successive, un sistema con un certo grado di organicità. Tale sistema si connota per gli elementi indicati come segue.

a) *Una tipologia abbastanza ampia di corsi*, anche se la classificazione dei tipi di corsi è stata sottoposta durante gli anni a revisioni talora notevoli dalle circolari n. 18 del 7.7.1962, n. 10 del 15.3.1966 e n. 21 del 30.7.1971²⁵ (cfr. Prospetto 8).

b) *La previsione di corsi speciali*. Sono previsti corsi speciali per disoccupati (ai quali è stato limitato l'assegno giornaliero previsto dalla legge 1949/264 e integrato dalla successiva legge 1968/ 424), per minorati fisici e psichici, per detenuti e disadattati sociali, per la formazione e l'aggiornamento degli istruttori, e alcuni altri.

c) *Un'indicazione delle principali qualifiche, con la relativa durata dei corsi* (cfr. Prospetto 10).

d) *Alcuni requisiti minimi per il personale docente* (il diploma medio superiore per i teorici e quello dell'obbligo scolastico per i pratici). Nel contempo però si prevede la possibilità di scappatoie che, stanti le rilevazioni del Ministero di cui daremo conto successivamente, verranno senz'altro sfruttate. Le circolari infatti

riali, territoriali e sociali che caratterizzavano lo sviluppo economico italiano, "mediante una politica rivolta alla piena occupazione e alla più alta ed umana valorizzazione delle forze di lavoro". Più in particolare le finalità riguardavano: a) l'eliminazione delle lacune esistenti in dotazioni e servizi di primario interesse sociale: scuola, abitazione, sanità, sicurezza sociale, ricerca scientifica, formazione professionale, trasporti, assetto urbanistico, difesa del suolo; b) il raggiungimento di una sostanziale parità fra la remunerazione del lavoro in agricoltura e nelle attività extra-agricole; c) l'eliminazione del divario tra zone arretrate, con particolare riguardo al mezzogiorno, e zone avanzate. Il conseguimento di queste finalità veniva ritenuto possibile entro un orizzonte di tempo di 15-20 anni, sempre che il saggio di crescita del reddito nazionale si fosse mantenuto elevato, e che fossero assicurate al sistema economico condizioni di stabilità interna (equilibrio dei prezzi) e di stabilità esterna (equilibrio dei conti con l'estero). L'obiettivo fondamentale della programmazione per il quinquennio 1966-70 era costituito dal conseguimento di un saggio di crescita del reddito nazionale almeno dell'ordine del 5% medio annuo

²⁵ Come si può vedere da un rapido confronto, le differenze, non solo formali ma anche sostanziali sono notevoli, in particolare fra il 1962/63 e il 1966/67, mentre la tipizzazione del 1971/72 risulta molto vicina a quella di cinque anni prima, anche se vi è l'importante introduzione dei corsi speciali per categorie con esigenze particolari. Interessante notare come nel 1962 ai corsi di formazione potevano partecipare solamente i giovani "privi di ogni preparazione professionale che, superata l'età dell'obbligo scolastico e raggiunta quella di lavoro, si iscrivono nelle liste di collocamento in cerca di prima occupazione". Ne risultavano perciò esclusi i disoccupati. Negli anni successivi invece, da un lato non esiste più la preclusione alla partecipazione di disoccupati ai corsi di qualificazione, dall'altro si istituzionalizza la presenza di corsi di "riqualificazione" destinati esclusivamente a questo tipo di lavoratori.

raccomandano che “*gli istruttori teorici debbono essere in possesso di titolo di studio almeno di scuola media superiore e ‘comunque’ sempre adeguato al livello e alla natura dell’insegnamento*”, e gli istruttori pratici oltre all’adempimento dell’obbligo scolastico “*devono possedere la completa conoscenza, verificata con prove apposite, del mestiere nonché aver esercitato di norma per almeno quattro anni il mestiere stesso nell’attività produttiva*”. Da un lato, come già detto, si indicano delle modalità precise, dall’altro si aggiungono possibili dispense che verranno largamente sfruttate.

Prospetto n. 8

ANNO ADDESTRATIVO		
1962/63	1966/67	1971/72
<p>a) <i>Corsi di formazione per giovani lavoratori inoccupati</i>, cioè in cerca di prima occupazione;</p> <p>b) <i>Corsi di perfezionamento</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>per operai</i>. Tali corsi miravano a “conferire una specializzazione operaia ai giovani già in possesso di una qualificazione, comunque conseguita, che di tale specializzazione costituisce il necessario presupposto”; - <i>per impiegati</i>. I corsi miravano a “conferire una specializzazione impiegatizia a livello esecutivo ai giovani in possesso quanto meno di un titolo di scuola media inferiore”; <p>c) <i>Corsi di promozione dei lavoratori</i>, “destinati a coloro che essendo già occupati desideravano mutare occupazione o progredire nella gerarchia professionale”;</p>	<p>a) <i>Corsi di qualificazione</i>: “destinati a lavoratori inoccupati o disoccupati in vista dell’acquisizione di una qualifica professionale”;</p> <p>b) <i>Corsi di riqualificazione</i>: “destinati a lavoratori disoccupati desiderosi di acquisire una qualifica diversa da quella già posseduta”;</p> <p>c) <i>Corsi di specializzazione</i>: “miranti a conferire una specializzazione a chi è già in possesso di una qualifica, comunque conseguita, che di tale specializzazione costituisce il necessario presupposto”;</p> <p>d) <i>Corsi di perfezionamento</i>: “tendenti ad approfondire capacità professionali di lavoratori qualificati o specializzati per adeguarle a particolari lavorazioni o all’evoluzione delle tecniche produttive”;</p> <p>e) <i>Corsi di promozione</i>: “destinati a coloro che, già occupati, desiderano progredire nella gerarchia professionale”.</p>	<p>a) <i>Corsi di qualificazione</i>: “destinati a lavoratori che, essendone sprovvisti, desiderino acquisire una qualifica professionale”;</p> <p>b) <i>Corsi di riqualificazione</i>: “destinati a lavoratori desiderosi di acquisire una qualifica diversa da quella già posseduta e comunque conseguita”;</p> <p>c) <i>Corsi di specializzazione</i>: “per conferire, a chi è già in possesso di una qualifica che ne costituisca il presupposto, una specializzazione”;</p> <p>d) <i>Corsi di aggiornamento e perfezionamento</i>: “anche solamente teorici, per approfondire la capacità tecnico-professionale e culturale dei lavoratori in modo da adeguarla a particolari lavorazioni o alla evoluzione delle tecniche produttive”;</p> <p>e) <i>Corsi speciali</i>: “destinati a categorie particolari di lavoratori, quali invalidi civili, detenuti, disadattati sociali ecc.”.</p>

e) *L’adozione di programmi-tipo, elaborati nelle monografie a cura del Ministero, per garantire un livello minimo di risultati*. Nel Prospetto n. 9 abbiamo riportato il quadro orario settimanale previsto dalle Monografie, per alcuni tra i più importanti corsi del settore industria. Ad esclusione del corso per elettricista, che è annuale e permette il passaggio ai corsi di montatore e riparatore di apparecchiature elettriche e radio-TV, si tratta di corsi con un totale di 2440 ore, ripartite uniformemente in 2 anni di 8 mesi sulla base di 36 ore settimanali.

Da notare che il peso delle materie a carattere socio-culturale oscilla dall’8,3

all'11,1%. Nell'ambito delle materie "professionalizzanti" le esercitazioni pratiche, nei primi anni, hanno una rilevanza che va dal 56,25% al 58,3; nei secondi anni arriva addirittura al 66,6% (montatore apparecchiature elettriche). Dati molto eloquenti che rilevano una tendenza alla professionalizzazione "di mestiere" spinta.

Prospetto n. 9 - *Quadro orario settimanale previsto dalle Monografie Ministeriali relativamente a corsi del settore industriale*

	Elettricista	Elettromecanico	Fresatore	Meccanico auto	Montatore app. elett.	Montatore Rip.radio	Muratore	Saldatore eltr. acet
PRIMO ANNO								
Cultura Generale e Civica	4	4	4	4	3	3	4	4
Matematica e Fisica	4	4	4	6	5	5	3	3
Disegno tecnico	3	4	4	2	-	-	4	3
Tecnologia e antinfor	7	6	6	6	8	8	7	5
Tot materie teoriche	18	18	18	18	16	16	18	15
Esercitazioni pratiche	18	18	18	18	20	20	18	21
Tot generale I° anno	36	36	36	36	36	36	36	36
SECONDO ANNO								
Cultura Generale e Civica		3	4	3	3	3	3	4
Matematica e Fisica		3	3	3	-	-	3	2
Disegno tecnico		3	3	3	-	-	6	3
Tecnologia e antinfor		6	5	5	9	9	3	5
Tot materie teoriche		15	15	14	12	12	15	14
Esercitazioni pratiche		21	21	22	24	24	21	22
Tot generale I° anno		36	36	36	36	36	36	36

f) *Una organizzazione delle commissioni d'esame*, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero del Lavoro, un insegnante degli istituti tecnici o professionali di Stato, rappresentanti delle forze del lavoro e della produzione, tecnici dipendenti da altri enti gestori.

g) *Una tipizzazione delle voci di spesa* rendicontabili ai fini della sovvenzione.

h) *Una periodica funzione di controllo* da parte dell'Ispettorato del Lavoro.

i) *Un sistema di preventivazione e di finanziamento*, che, fino al 1969-70, si basava sul sistema di sovvenzione annuale per allievo. Si badi bene: sovvenzione e non finanziamento; l'ente doveva far fronte con risorse proprie nella misura del 10%. Il metodo di sovvenzione per allievo creava delle incertezze per la fonte di finanziamento dei Centri e, nello stesso tempo, mentre da una parte poteva costituire un incentivo alla loro imprenditorialità nel reperimento degli allievi, dall'altra poteva rappresentare anche fonte di abusi.

- Dal 1970-71 si è passati ad un sistema che prevede per far fronte:
- alle spese di carattere generale, un compenso forfettario orario da moltiplicarsi per il numero delle ore predeterminate per ciascun corso;
 - alle spese di consumo, una quota ora/allievo, predefinita per ciascun tipo di corso, da moltiplicarsi per le ore e per il numero degli allievi²⁶.

Quest'insieme di disposizioni non è riuscito però a dare al settore un assetto soddisfacente che appare segnato da numerose criticità.

In primo luogo, la ricerca di una maggiore serietà ai corsi ha fatto leva soprattutto su norme di carattere amministrativo-procedurale, favorendo un'impostazione uniforme, burocratizzata delle attività. Di qui il carattere meramente contabile e formalista dei controlli degli Uffici del Lavoro; l'insufficienza del ruolo svolto dalle commissioni d'esame spesso poco competenti e che finivano per dare giudizi positivi o di sufficienza.

In secondo luogo, l'autonomia, la flessibilità e la duttilità contenutistico-metodologica dei corsi, di cui abbiamo in precedenza parlato, sono importanti in una fase espansiva di un sistema formativo. Quando tale sistema si consolida deve comunque fare riferimento a paradigmi più strutturati per evitare fenomeni di dequalificazione e pressapochismo. In questi anni l'addestramento professionale nel tentativo di darsi una maggiore strutturazione sotto il profilo della didattica guarda sempre più alla scuola, in particolare a quella più vicina per finalità e per target di utenza: gli Istituti Professionali di Stato. Così comincia e prende consistenza in questo periodo quel processo di modellizzazione della formazione professionale sull'istruzione professionale, processo che si concretizza, ad esempio, nell'elaborazione delle monografie di profili professionali sullo schema dei programmi del Ministero della Pubblica Istruzione per gli Istituti professionali di Stato (profilo tecnico, mansioni, prospetto delle materie e delle ore di insegnamento, programmi delle materie e tipologia di prova dell'esame finale)²⁷; nell'attribuzione a chi è in possesso dell'attestato, conseguito al termine dei corsi, del riconoscimento di qualifica dopo 6 mesi di tirocinio (cfr. L. 1146/67 elaborata sulla falsariga di analogia normativa per gli IPS, dove però la durata del tirocinio era ridotta a tre mesi).

Infine, la metodologia didattica era attuata, per lo più, da un personale docente, reclutato anche evadendo i requisiti minimi previsti dal Ministero e poco motivato dalla loro insoddisfacente posizione retributiva e giuridica.

²⁶ Ministero del Lavoro Circolare n. 21 del 30 luglio 1971.

²⁷ Cfr. ad esempio Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale - Direzione Generale dell'Orientamento e dell'addestramento professionale, *Formazione professionale del tornitore meccanico - monografia*, Tipolitografia M. Spada.

Prospetto n. 10 - Durata massima dei corsi e relativi contributi ministeriali (a.1. 1961-62)

CORSI ANNUALI DI PRIMA FORMAZIONE

CATEGORIE PROFESSIONALI	Durata max in ore	Limite max di spesa x allievo	CONTRIBUTO A CARICO DEL FAPL		
			Parte fissa (90%) del limite max	Premio fin (30%) del limite max	Totale contributo
A) INDUSTRIA EDILE					
1. Carpenteri	1.200	120.000	108.000	36.000	144.000
2. Scrapell. Tagliatori pietra	1.000	80.000	72.000	24.000	96.000
3. Ferraioli	750	70.000	63.000	21.000	84.000
4. Intonacatori	1.000	90.000	81.000	27.000	108.000
5. Imbiancatori-tinteggiatori	750	65.000	58.500	19.500	78.000
6. Verniciatori	750	70.000	63.000	21.000	84.000
7. Stuccatori	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
8. Cementisti-formatori	750	65.000	58.500	19.500	78.000
9. Elettricisti installatori	1.200	90.000	81.000	27.000	108.000
B) INDUSTRIA MECCANICA					
10. Fabbri fucinatori a mano	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
11. Saldatori ossiac. Elettr.	1.200	150.000	135.000	45.000	180.000
12. Saldatori alla fiamma	750	90.000	81.000	27.000	108.000
13. Saldatori ad arco	750	90.000	81.000	27.000	108.000
14. Lattonieri	1.000	85.000	76.500	25.500	102.000
15. Tracciatori meccanici	1.200	90.000	81.000	27.000	108.000
C) ARTIGIANATO E VARIE					
16. Panettieri	750	80.000	72.000	24.000	96.000
17. Capi Pesca	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
18. Pellettieri	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
19. Confezioniste di serie	900	100.000	90.000	30.000	120.000
20. Maglieriste di serie	900	100.000	90.000	30.000	120.000
21. Tappezzieri	900	100.000	90.000	30.000	120.000
22. Calzaturieri	900	100.000	90.000	30.000	120.000
23. Capi barca	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
24. Motoristi navali	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
D) COMMERCIO ED ALTRE ATTIVITA TERZIARIE					
25. Addetti vendita (Abbiglia. Arredam. e merci varie)	750	70.000	63.000	21.000	84.000
26. Addetti vendita (alimen.)	750	75.000	67.500	22.500	90.000
27. Guardarobieri	250	20.000	18.000	6.000	24.000
28. Parrucchieri per signora	500	50.000	45.000	15.000	60.000
29. Barbieri	300	30.000	27.000	9.000	36.000
30. Manicuriste	250	20.000	18.000	6.000	24.000
31. Pedicuriste	250	20.000	18.000	6.000	24.000
32. Visagiste	400	40.000	36.000	12.000	48.000
33. Magazz. con funz vendita	750	70.000	63.000	21.000	84.000
34. Segretari stenodattilografi	750	70.000	63.000	21.000	84.000
35. Indossatrici	750	85.000	76.500	25.500	102.000
36. Fotografi	900	80.000	72.000	24.000	96.000

CORSI BIENNALI DI PRIMA FORMAZIONE

CATEGORIE PROFESSIONALI	Durata max in ore	Limite max di spesa x allievo	CONTRIBUTO A CARICO DEL FAPL		
			Parte fissa (90%) del limite max	Premio fin (30%) del limite max	Totale contributo
A) INDUSTRIA EDILE					
1. Falegnami edili	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
2. Impiantisti idraul. e term.	1.000	110.000	99.000	33.000	132.000
B) INDUSTRIA MECCANICA					
3. Carpenteri in ferro	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
4. Serramentisti in metallo	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
5. Meccanici generici	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
6. Motoristi auto	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
7. Riparatori macch. Agric.	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
8. Aggiustatori meccanici	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
9. Fresatori	1.200	110.000	90.000	33.000	132.000
10. Tornitori	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
11. Disegnatori tecnici	1.200	80.000	72.000	24.000	96.000
C) INDUSTRIA ELETTRICA					
12. Bobinatori-riparat. motori elettrici	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
13. Elettromeccanici	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
14. Radiotecnici	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
15. Elettrauto	1.200	110.000	90.000	30.000	120.000
16. Eletttricisti quadristi	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
D) ARTIGIANATO E VARIE					
17. Pasticcieri	750	90.000	81.000	27.000	108.000
18. Ebanisti-mobilieri	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
19. Intarsiatori intagliatori	1.200	110.000	99.000	33.000	132.000
20. Orologiai	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
21. Orafi-incisori-cesellatori	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
22. Galvanostegisti	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
23. Ottici in genere	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
24. Ceramisti in genere	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
25. Operatori cinema. di ripr.	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
26. Tipografi	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
27. Impressori in genere	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
28. Analisiti chimici	1.200	100.000	108.000	36.000	144.000
E) COMMERCIO ED ALTRE ATTIVITA' TERZIARIE					
29. Tecnici pubblicitari	750	85.000	76.500	25.500	102.000
30. Cartellonisti	750	85.000	76.500	25.500	102.000
31. Vetrinisti	750	85.000	76.500	25.500	102.000
32. Figurinisti	750	85.000	76.500	25.500	102.000
33. Modellisti	750	85.000	76.500	25.500	102.000
34. Confez. case alta moda	750	85.000	72.000	24.000	96.000
35. Commessi conoscenze lingue straniere	750	85.000	72.000	24.000	96.000
36. Cuochi (1)	750	85.000	81.000	27.000	108.000
37. Camerieri d'albergo (1)	750	85.000	72.000	24.000	96.000
38. Scenotecnici in genere	750	90.000	81.000	27.000	108.000
39. Segretari d'albergo (1)	750	80.000	72.000	24.000	96.000
40. Commessi di vendita di articoli tecnici (TV, radio foto, ecc.)	750	80.000	72.000	24.000	96.000

CORSI ANNUALI DI PERFEZIONAMENTO

CATEGORIE PROFESSIONALI	Durata max in ore	Limite max di spesa x allievo	CONTRIBUTO A CARICO DEL FAPL		
			Parte fissa (90%) del limite max	Premio fin (30%) del limite max	Totale contributo
A) INDUSTRIA EDILE					
1. Pavimentatore-Rivestimentisti (2)	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
2. Mosaicisti-applicatori (2)	1.000	110.000	99.000	33.000	132.000
B) INDUSTRIA MECCANICA					
3. Meccanici montatori (3)	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
4. Tracciatori meccanici	1.200	90.000	81.000	27.000	108.000
5. Alesatori (3)	1.200	100.000	99.000	30.000	120.000
6. Rettificatori meccanici (3)	1.200	120.000	108.000	36.000	144.000
7. Attrezzisti meccanici (3)	1.200	120.000	108.000	36.000	144.000
8. Attrezzatori meccanici (3)	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
9. Congegnatori mecca. (3)	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
10. Autocarrozziere (4)	1.200	100.000	90.000	33.000	120.000
11. Forgiatori a macchina (5)	1.200	100.000	90.000	33.000	120.000
C) INDUSTRIA ELETTRICA					
12. Riparatori di televisori (6)	1.200	120.000	108.000	36.000	144.000
13. Elettronici (6)	1.200	120.000	108.000	36.000	144.000
14. Impiant. elettr. (ind.) (7)	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
D) INDUSTRIA TIPOGRAFICA					
15. Litografi in genere	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
16. Fotoincisori (8)	1.200	100.000	90.000	30.000	120.000
E) COMMERCIO ED ALTRE ATTIVITA' TERZIARIE					
17. Segretari d'azienda (9)	750	70.000	63.000	21.000	84.000
18. Contabili	750	70.000	63.000	21.000	84.000
19. Segretari di edizione	750	70.000	63.000	21.000	84.000
20. Corrispondenti comm. in lingue estere	750	70.000	63.000	21.000	84.000
21. Agenti rappresent. comm.	750	70.000	63.000	21.000	84.000
22. Addetti tenuta libri paga	750	70.000	63.000	21.000	84.000
23. Tecnici commercio estero	750	70.000	63.000	21.000	84.000
24. Tecnici agenzie di viaggio	750	70.000	63.000	21.000	84.000
25. Interpreti in contemporanea	1.200	70.000	90.000	30.000	120.000
26. Interpreti traduttori	750	70.000	63.000	21.000	84.000

2.2. Le "Leggine"

Nella seconda metà del decennio sono state emanate delle leggi o come le chiamava la letteratura del settore "leggine", in quanto il loro spettro normativo era circoscritto ad una o a poche previsioni che riguardavano: il valore dell'attestato (L. n. 1146/1967); i fondi della Cassa Unica Assegni Familiari (L. n. 36/1967); l'aggiornamento del valore degli assegni legati alla frequenza degli allievi ai corsi e alla presenza dei lavoratori nei cantieri scuola (L. n. 424/1968); il trattamento economico dei docenti (L. n. 424/1968 e L. 35/1970).

2.2.1. Legge n. 1.146/1967 Riconoscimento dell'attestato ai fini contrattuali

La Legge n. 264/49 stabiliva (Art. 52) che i lavoratori che avessero frequentato con “*regolarità e diligenza*” i corsi e avessero superato la prova conseguivano un attestato; attestato che “*a parità di altre condizioni*” conferiva diritto di preferenza nell'avviamento al lavoro e nell'emigrazione.

Ma una volta avvenuto l'avviamento al lavoro che valore aveva l'attestato?

Questo interrogativo, che fino ad allora rimaneva senza risposta, trova una soluzione nella legge 14 novembre 1967, n. 1146 *Riconoscimento di qualifica ai lavoratori in possesso dell'attestato conseguito ai sensi dell'art. 52, quarto comma, della legge 29 aprile 1949, n. 264*²⁸, prevedendo un inquadramento in mansioni proprie della qualifica conseguita dopo un periodo determinato dalla contrattazione collettiva e che in ogni caso non poteva superare i sei mesi. In questo periodo i lavoratori erano considerati “tirocinanti”, con una retribuzione pari a quella degli apprendisti che aspiravano alla stessa qualifica; se di età inferiore ai venti anni frui- vano anche del trattamento assicurativo riservato agli apprendisti²⁹.

Questo provvedimento ha una genesi curiosa. Nel 1966 era stata approvata una legge, la n. 205, che regolamentava il valore ai fini contrattuali del diploma di qualifica degli Istituti professionali di Stato. Ebbene la L. n. 1.146 riprende fedelmente il testo della legge n. 205, cambiando solo il periodo dopo il quale l'azienda doveva riconoscere la qualifica: 6 mesi invece di 3.

2.2.2. Legge n. 36/1967 Utilizzazione dei fondi della Cassa Unica Assegni Familiari per le strutture ed attività addestrative

La legge 12 febbraio 1967, n. 36³⁰ “*Modifiche al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari e nuove disposizioni in materia di formazione professionale dei lavoratori*” stabilisce beneficiari, destinazione e procedure di trasferimento della quota parte delle risorse annue della Cassa Unica Assegni Familiari (CUAF) destinata alla formazione professionale.

Annualmente l'INPS, che gestisce la CUAF trasferisce le risorse finanziarie, determinate dal suo Consiglio di Amministrazione al FAPL, Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori gestito dal Ministero del Lavoro.

Questo provvede, con il concerto del Ministero del Tesoro, a ripartire le somme ai beneficiari, cioè ai 3 enti pubblici della formazione professionale

²⁸ Pubblicata in G.U. n. 309 del 12/12/1967. La proposta, presentata da un gruppo di deputati democristiani (primo firmatario l'on. Gagliardi) il 13 ottobre 1966 è stata discussa ed approvata (all'unanimità) nella XIII Commissione in sede legislativa della Camera il 19 luglio 1967 (cfr. Commissione XIII Lavoro. Assistenza e previdenza sociale, Cooperazione Atti parlamentari, Seduta di mercoledì 19 luglio 1967, 797-798).

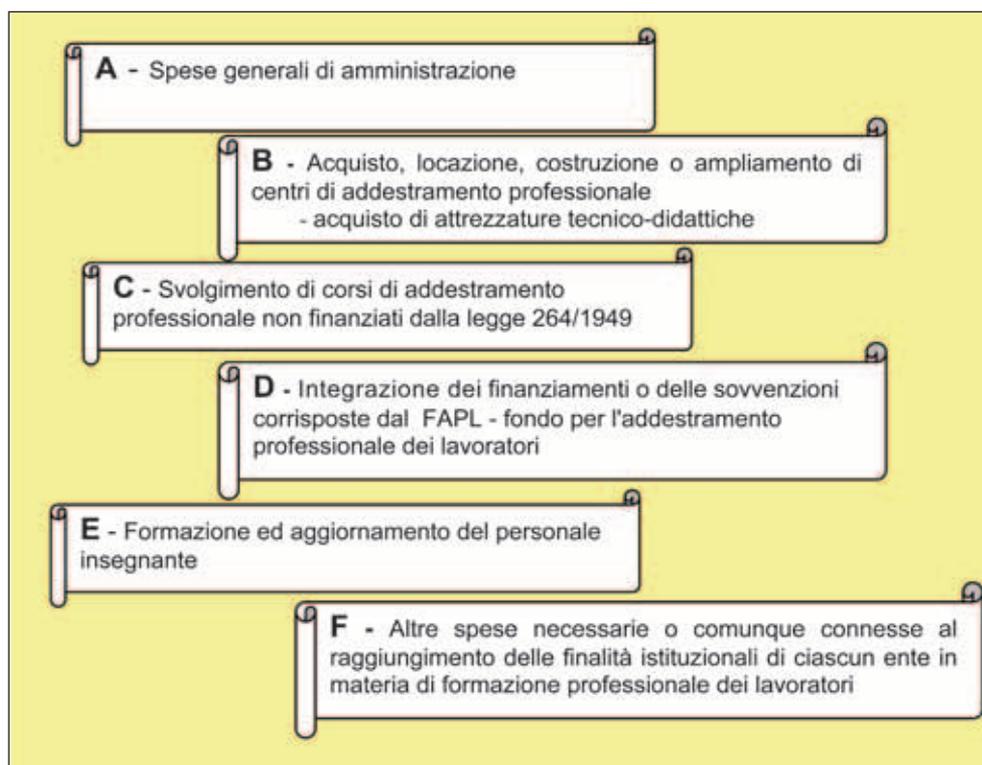
²⁹ Ad una domanda dell'on.le Achille Cruciani (MSI) sulle finalità della legge il relatore Carlo Borra (DC) rispondeva “Sono due: prima di tutto di dare la possibilità di un inquadramento ed inoltre, la finalità indiretta di accrescere la serietà dei corsi che verrà pretesa dagli stessi datori di lavoro interessati”.

³⁰ Pubblicata in G.U. n. 50 del 25/02/1967.

(INAPLI, ENALC, INIASA) e agli altri enti privati, che siano stati giuridicamente riconosciuti o in mancanza di tale riconoscimento che siano enti nazionali la cui idoneità tecnica ed organizzativa sia stata accertata dal Ministero del Lavoro³¹.

Le risorse di provenienza dalla CUAUF possono essere utilizzate dagli enti beneficiari per le spese elencate nella Fig. 20.

Figura n. 20 - Spese consentite dalla L. n. 36/1967



2.2.3. Legge n. 424/1968 Trattamento economico del personale docente

La legge n. 424 del 2 aprile 1968³² contiene norme che modificano la disciplina dell'apprendistato e alcuni aspetti del sistema addestrativo. Su quest'ultimo versante i punti oggetto di modifica riguardano l'aggiornamento del valore degli assegni giornalieri di frequenza per i corsisti³³ e per i lavoratori dei cantieri-

³¹ L'Art. 1 recita "ad enti giuridicamente riconosciuti che, senza scopi di lucro, perseguano a norma di statuto finalità di formazione professionale dei lavoratori, nonché ad enti a carattere nazionale, anche se non giuridicamente riconosciuti, che perseguano, senza scopo di lucro, le medesime finalità e abbiano l'idoneità tecnica e organizzativa necessaria. Tale idoneità è accertata dall'ispettorato del lavoro".

³² Pubblicata in G.U. n. 100 del 18/04/1968.

³³ "Ai lavoratori disoccupati avviati ai corsi di cui al titolo IV - capo II della legge 29 aprile 1949, n. 264, spetta, per ogni giorno di effettiva frequenza, un assegno giornaliero di 600 lire, aumentato di

scuola³⁴, la possibilità di erogare premi³⁵. Ma il punto di gran lunga più importante è la norma che riguarda il trattamento economico del personale insegnante che presta a tempo indeterminato la propria attività nei corsi.

A questo proposito la norma fissa uno standard: il trattamento “non può essere inferiore, avuto riguardo alla materia dell’insegnamento e al tipo di corso, a quello previsto dai contratti collettivi per gli insegnanti di scuole gestite da istituti non statali di educazione e di istruzione”. In buona sostanza si prevede che le competenze economiche dei docenti della formazione professionale non possono essere inferiori a quelle dei docenti delle scuole private.

Naturalmente, al di là della opportunità e della plausibilità della norma, ciò che merita di essere rilevato è l’accostamento anzi l’assimilazione di un percorso formativo-professionale ad uno di istruzione.

2.2.4 Legge n. 35/1970 Costo del personale a tempo indeterminato a carico del FAPL

Importante questa legge dell’11 febbraio 1970 dal titolo *Norme per il trattamento degli istruttori dei Centri di addestramento professionale*³⁶ (CAP).

La norma contiene previsioni che riguardano la *consegna del rendiconto didattico* tecnico ed economico al Ministero del lavoro mediante l’Ufficio Provinciale del Lavoro e della massima occupazione (UPLMO). Consegna da effettuarsi dopo 120 giorni dal termine delle attività (e non più dopo 10 giorni come prevedeva la L. n. 269/1949) e il *trattamento economico* del personale docente. La spesa viene posta a carico del FAPL se i docenti sono impegnati nel corso dell’anno formativo “per un minimo di sette mesi e con un orario di insegnamento non inferiore a 12 ore settimanali, ove si tratti di istruttori tecnici, e a 24 ore settimanali ove si tratti di istruttori pratici o aiuto istruttori pratici”. In termini contrattuali questa previsione significa rapporti di lavoro a tempo indeterminato per docenti che si trovano con questi carichi lavorativi annui.

È, quindi, una norma che viene incontro alle giuste e diffuse esigenze di stabilizzazione del rapporto di lavoro del personale docente. Ma la stabilizzazione del

120 lire per ogni figlio, per il coniuge e per i genitori, purché siano a carico dei suddetti lavoratori. Ai lavoratori indicati nel comma precedente che percepiscono l’indennità giornaliera di disoccupazione ovvero il sussidio straordinario di disoccupazione, spetta, per ogni giorno di effettiva frequenza, l’assegno di cui al comma precedente ridotto dell’importo dell’indennità o del sussidio percepito” (Art. 4).

³⁴ “Ai lavoratori avviati ai cantieri di cui al precedente comma è corrisposto a carico del Fondo per l’addestramento professionale dei lavoratori, per ogni giornata di effettiva presenza, un assegno di lire 1.400, integrato con lire 100 per il coniuge a carico nonché per gli altri familiari di cui all’art. 35 - secondo comma - della legge 29 aprile 1949, n. 264. Detto assegno non è cumulabile con l’indennità o con il sussidio straordinario di disoccupazione” (Art. 6).

³⁵ “Il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per il tesoro, può disporre, in relazione alla natura dei corsi e alle esigenze di singole zone, il conferimento di speciali premi periodici o di indennità giornaliera ai giovani che frequentano corsi di qualificazione, nella misura da stabilirsi, anno per anno, con apposito decreto” (Art. 4).

³⁶ Pubblicata in GU n. 53 del 28/02/1970.

personale si traduce automaticamente in consolidamento del sistema. Operazione questa che si presta, come già rilevato, a due valutazioni di segno diverso. Utilizzando con continuità lo stesso personale si ha il vantaggio di poter contare su un corpo docente progressivamente “professionalizzato” e quindi su una qualità della didattica che ragionevolmente migliora con il tempo. Personale professionalizzato sì, ma anche personale “specializzato” in determinate aree disciplinari o per alcuni mestieri e professionalità ben definiti e quindi utilizzabile esclusivamente per certi percorsi formativi. Ma se le esigenze del territorio chiedono altre professionalità e (quindi altri istruttori) e di conseguenza altri saperi scientifici (e quindi altri insegnanti teorici) il corpus docente che ha già maturato un rapporto a tempo indeterminato per il CAP non rappresenta più una risorsa, ma un problema. Due le possibili soluzioni: assumere come prioritarie le esigenze della programmazione e quindi ricorrere al licenziamento (soluzione non facile per i risvolti personali, in certe situazioni e in certi territori anche drammatici, ma anche talora per la percorribilità giuridica) o partire dalle esigenze di stabilità del rapporto di lavoro e quindi reiterare, in sede di richiesta di corsi, le attività pregresse.

3. Il FSE, operatività, criticità ed esigenze di riforma

3.1. Gli aspetti procedurali

Il Regolamento n. 9/1960 nel corso del decennio subisce delle modificazioni, elencate specificatamente di seguito.

- a) Il Regolamento n. 47/63 del 31 maggio 1963³⁷ rende più duttile e rapido il lavoro delle amministrazioni nazionali e la procedura di presentazione e d’esame delle domande di rimborso. Include nel campo d’applicazione del FSE “i lavoratori minorati e quelli il cui reimpiego entro i termini regolamentari era stato impedito da obblighi militari”.
- b) Il Regolamento 113/63, del 14 ottobre 1963³⁸, fissa le modalità d’esame e di verifica delle domande di concorso.
- c) Il Regolamento n. 12/64 del 18 febbraio 1964³⁹, precisa le condizioni nelle quali i lavoratori sono da considerarsi in condizione di sottoccupazione.
- d) Il Regolamento, approvato dal Consiglio il 22 dicembre 1966, dilaziona da 12 a 18 mesi il periodo in cui il soggetto riqualificato deve inserirsi in un lavoro perché il soggetto attuatore possa beneficiare del FSE.

Progressivamente, quindi, prende corpo un quadro regolamentare compiuto, di cui tenteremo di ricostruire le norme fondamentali.

³⁷ Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. 86 del 10 giugno 1963.

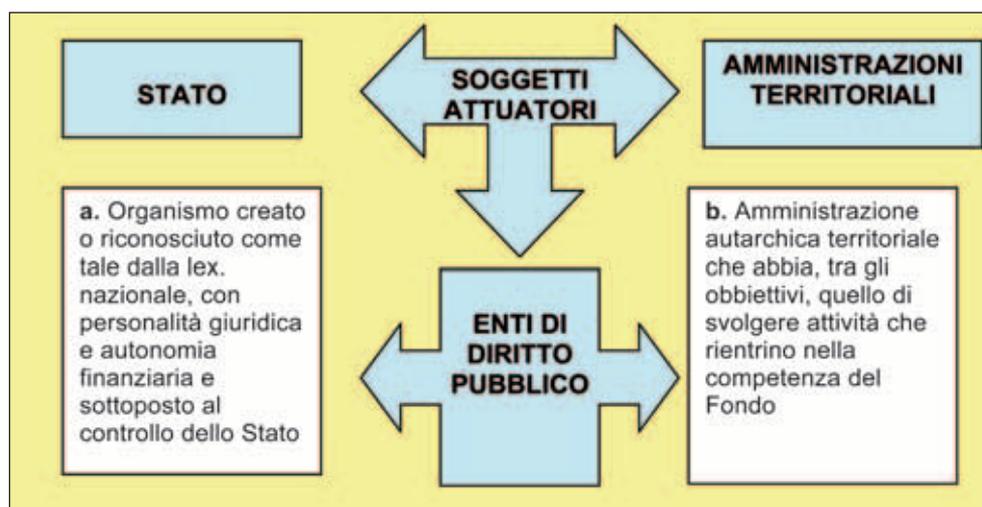
³⁸ Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. 153 del 24 ottobre 1963.

³⁹ Cfr. Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. 32 del 22 febbraio 1964.

Soggetti attuatori

Possono organizzare corsi di riqualificazione professionale gli Stati membri, le Amministrazioni territoriali (Comuni o loro consorzi creati anche con le finalità della riqualificazione professionale, Province, Regioni) e altri enti di diritto pubblico⁴⁰.

Figura n. 21 - *Soggetti attuatori di attività di FSE*



Gli altri Enti di diritto pubblico devono, in via preliminare, chiedere l'iscrizione in un apposito elenco che la Commissione della CEE compila e tiene aggiornato.

Non possono essere iscritti in questo elenco *“le imprese e i servizi a carattere essenzialmente industriale e commerciale, costituiti in enti di diritto pubblico”*.

Destinatari

Può essere ammesso a frequentare un corso di riqualificazione professionale *“qualsiasi persona di età non inferiore ai sedici anni, priva di occupazione subordinata o autonoma, iscritta presso un ufficio pubblico di collocamento, in attesa di occupazione”*.

Per i lavoratori che abbiano età inferiore ai 18 anni è richiesto un periodo di iscrizione presso l'Ufficio di Collocamento di almeno tre mesi consecutivi; periodo di iscrizione anche anteriore al compimento dei sedici anni.

⁴⁰ Ai sensi dell'art. 18 del Regolamento, per ente di diritto pubblico si intende oltre alle amministrazioni autarchiche territoriali, *“qualsiasi organismo creato o riconosciuto come ente di diritto pubblico dalla legislazione nazionale, dotato di personalità giuridica e di autonomia finanziaria e sottoposto al controllo dello Stato o di un'amministrazione autarchica territoriale, a condizione che tale ente abbia, tra i suoi obiettivi, quello di svolgere attività che rientrino nella competenza del Fondo”*.

La Commissione della Comunità Economica Europea, per assimilazione, considera inoltre disoccupati i lavoratori che hanno ottenuto un'occupazione temporanea dagli Uffici di Collocamento, in attesa dell'inizio del corso di riqualificazione professionale, e la cui riqualificazione abbia già formato oggetto di una decisione favorevole da parte dell'Ufficio di Collocamento.

Non possono essere ammessi ai corsi di riqualificazione professionale:

- i lavoratori del settore carbo-siderurgico che possono essere assistiti dall'Alta Autorità della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), mediante l'aiuto non rimborsabile;
- coloro che frequentano i normali corsi di studio degli Istituti Professionali;
- il personale che partecipa all'esercizio dei pubblici poteri.

Spese ammissibili

Le spese per le quali il Fondo Sociale accorda il contributo, sono contemplate all'art. 5 del Regolamento, dal quale stralciamo la parte che si riferisce alla qualificazione e riqualificazione professionale.

Il contributo è accordato per:

- 1) le indennità di soggiorno, i premi di lavoro, le spese risultanti dal mantenimento integrale dei diritti relativi alle prestazioni familiari e di sicurezza sociale, nonché le indennità di disoccupazione;
- 2) le spese di vitto e alloggio, le spese di viaggio e qualsiasi altro beneficio accordato alle persone rieducate durante il periodo della loro rieducazione ed in funzione delle necessità di quest'ultima;
- 3) le retribuzioni e i relativi oneri sociali per il personale addetto ai centri;
- 4) le spese per materiale di impianto e attrezzatura;
- 5) le spese per materiali d'uso;
- 6) le spese di amministrazione, affitto dei locali, assicurazioni, manutenzione, riscaldamento, illuminazione;
- 7) le spese di ammortamento⁴¹.

Ai sensi dell'art. 4 del Regolamento, inoltre, è necessario che gli aspiranti al corso “non abbiano potuto ottenere un'occupazione in un'attività di natura analoga e di livello equivalente a quelli dell'attività precedentemente svolta ovvero corrispondente alle loro normali possibilità di lavoro qualora essi non abbiano ancora esercitato un'attività subordinata”.

⁴¹ Le spese di cui ai punti 4, 5, 6 e 7 sono calcolate forfettariamente per un ammontare pari al 35 per cento del totale delle spese menzionate nei punti 1, 2, 3. Questo calcolo avviene in base alla formula $(Y \times n \times 1,35)/2$, nella quale: Y è il costo per allievo-corso: detto costo risulta dalla somma complessiva delle spese relative ai punti 1, 2 e 3 divisa per il numero degli allievi interessati al corso; n è il numero dei lavoratori che, superato il corso, hanno ottemperato a tutte le condizioni richieste e per i quali si chiede il contributo del Fondo, come verrà spiegato più avanti; 1,35 è il coefficiente che determina la valutazione forfettaria delle spese di cui ai numeri 4, 5, 6 e 7; 2 al denominatore, è il divisore che determina l'ammontare del 50% delle spese, cioè il contributo richiesto al Fondo Sociale.

Elenco degli enti di diritto pubblico previsti all'art. 18 del Regolamento n. 9 del Consiglio concernente il Fondo Sociale Europeo

I

1. Associazione nazionale famiglie dei caduti e dispersi in guerra
2. Associazione nazionale per il controllo della combustione (A.N.C.C.)
3. Associazione nazionale per l'addestramento professionale Leone XIII (A.N.A.P.)
4. Associazione nazionale vittime civili di guerra
5. Automobile Club d'Italia (A.C.I.)
6. Camere di commercio, industria e agricoltura
7. Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno)
8. Centro nazionale per la formazione di manodopera agricola specializzata
9. Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica
10. Ente autonomo di gestione per le aziende termali
11. Ente "Eugenio e Claudio Faina" per l'istruzione professionale agraria
12. Ente friulano di Assistenza (E.F.A.)
13. Ente nazionale A.C.L.I. per l'istruzione professionale (E.N.A.I.P.)
14. Ente nazionale assistenza lavoratori (E. N. A. L.)
15. Ente nazionale di lavoro per ciechi
16. Ente nazionale idrocarburi (E.N.I.)
17. Ente nazionale per l'addestramento dei lavoratori del commercio (E.N.A.L.C.)
18. Ente nazionale per l'artigianato e le piccole industrie (E.N.A.P.I.)
19. Ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordomuti
20. Ente nazionale per l'assistenza agli orfani dei lavoratori italiani (E.N.A.O.L.I.)
21. Ente nazionale per l'educazione marinara (E.N.E.M.)
22. Ente per la colonizzazione del Delta padano
23. Ente per la colonizzazione della maremma tosco-laziale
24. Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna
25. Ente per la valorizzazione del territorio del Fucino
26. Ente pugliese per la cultura popolare e l'educazione professionale
27. Fondazione "Carlo di Giulian"
28. Fondazione figli degli italiani all'estero
29. Gioventù italiana
30. Istituti statali di istruzione tecnica e professionale
31. Istituto di studi sul lavoro
32. Istituto nazionale per l'addestramento ed il perfezionamento dei lavoratori dell'industria (I.N.A.P.L.I.)
33. Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (I.N.A.I.L.)
34. Istituto nazionale per l'istruzione e l'addestramento professionale nel settore artigiano (I.N.I.A.S.A.)
35. Istituto per la ricostruzione industriale (I.R.L.)
36. Istituto veneto per il lavoro
37. Opera nazionale per gli invalidi di guerra
38. Opera per l'assistenza ai profughi giuliani e dalmati
39. Opera per la valorizzazione della Sila
40. Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Ente autonomo del Flumendosa
41. Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Ente per lo sviluppo della irrigazione e la trasformazione fondiaria in Puglia e Lucania
42. Sezione speciale per la riforma fondiaria presso l'Opera nazionale per i combattenti
43. Società Umanitaria
44. Unione italiana dei ciechi
45. Ente autonomo per le partecipazioni del Fondo di finanziamento dell'industria meccanica
46. Ente Zolfi Italiani

Il punto 2 dell'art. 4 aggiunge che i lavoratori, superato il corso di riqualificazione, per essere ammessi al contributo del Fondo, debbono essere occupati all'interno della Comunità "in una nuova attività produttiva subordinata, nella professione, mestiere o posto di lavoro per il quale essi sono stati riqualificati, oppure in una attività simile".

Inoltre tale lavoro produttivo deve essere esercitato (punto 3) "per un periodo di almeno sei mesi durante i dodici mesi successivi alla fine del periodo di riqualificazione".

I sei mesi possono essere continuati o anche interrotti, presso una sola azienda o ditta o presso più ditte. Ciò che interessa è che cumulativamente siano sei mesi⁴².

Richieste di contributo

L'art. 19 del Regolamento stabilisce che:

"le richieste degli Stati membri intese ad ottenere contributi da parte del Fondo debbono essere presentate alla Commissione: a) per la rieducazione professionale, entro 18 mesi a decorrere dalla fine del semestre dell'anno civile durante il quale il corso di rieducazione ha avuto termine, salvo proroghe del termine conformemente ai punti 3, 4, 5 dell'art. 4. Le richieste presentate dopo la scadenza dei termini sopra fissati non saranno più prese in considerazione".

L'art. 20 del Regolamento stabilisce che la richiesta di contributo per un'attività di riqualificazione professionale già svolta, deve comprovare che le spese indicate sono conformi alle disposizioni del Regolamento.

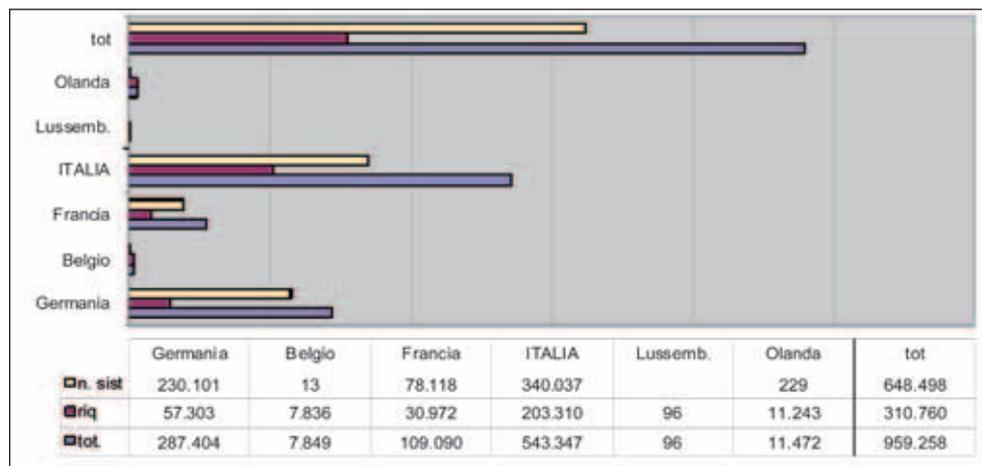
3.2. Attività realizzate

I dati riepilogativi dell'attività del Fondo sociale europeo, che si riferiscono ad un periodo di 11 anni in quanto comprendono i rimborsi retroattivi, danno la esatta sensazione della limitata entità dei trasferimenti effettuati dal Fondo sociale e quindi del numero relativamente ridotto dei lavoratori che ne hanno beneficiato. Questi sono stati 543.347, tra riqualificati e quanti sono stati coinvolti in nuove sistemazioni; valore che rappresenta il 56,5% del totale di 959.258 dei sei Paesi comunitari.

Dal 1958 al 1968 l'Italia ha richiesto 48.462.895 unità di conto, poco più di 30 miliardi di lire, (44.039.945 per riqualificazione e 4.422.950 per nuove sistemazioni). Gli importi esaminati sono stati 28.549.137, poco più di 18 miliardi di lire. Quelli effettivamente erogati appena 17 miliardi e 300 milioni di lire, pari a 23.220.154 u.c. per la riqualificazione e 3.992.172 u.c. per nuove sistemazioni.

⁴² Esistono tuttavia due casi in cui il termine di un anno dalla data di chiusura del corso è prorogabile. Il primo caso è quello in cui lo Stato interessato faccia valere l'esistenza di particolari difficoltà di collocamento che non hanno consentito al competente ufficio di tale Stato di offrire al lavoratore riqualificato una nuova occupazione alle condizioni stabilite. In tale caso il periodo di dodici mesi è portato a diciotto mesi. Altro caso di proroga allo scadere dei dodici mesi dalla fine del corso è concessa nei casi di servizio militare obbligatorio.

Grafico n. 16 - Beneficiari del FSE (1958-1968)



Se si tiene conto poi del meccanismo di clearing insito nel sistema di finanziamento del Fondo, ne deriva che la misura dei saldi risulta notevolmente più ridotta.

Per tutto il periodo considerato, solo due dei sei Paesi della Comunità hanno realizzato un saldo attivo⁴³ corrispondente per l'Italia a poco più di 11 milioni di unità di conto, pari a circa 7 miliardi di lire e per i Paesi Bassi ad un ammontare di 1.051.000 unità di conto, corrispondente a poco più di 600 milioni di lire.

Per quanto riguarda i saldi passivi, il più elevato risulta quello della Francia per 5.175.000 unità di conto, seguita dalla Germania Federale per 3.780.000 e dal Belgio per 3.107.000.

Queste cifre, oltre che estremamente modeste in senso assoluto, risultano notevolmente sperequate in rapporto alla situazione di disoccupazione dei singoli paesi.

Sarebbe stato infatti logico che il paese con il maggior numero di disoccupati⁴⁴, l'Italia, beneficiasse del concorso del Fondo in proporzione a tale numero, mentre i dati del consuntivo pongono in evidenza una realtà molto diversa: tra i maggiori paesi della Comunità, l'Italia ha realizzato crediti per 27.212.000 unità di conto, contro 21 milioni e 902.000 della Germania Federale e 20.506.000 della Francia. Il nostro Paese, con un tasso di disoccupazione che si può considerare più volte multiplo di quello della Germania e della Francia, ha praticamente ottenuto un rimborso superiore solo di circa il 30%, e se la sua partecipazione al finanziamento del Fondo fosse stata fissata nella stessa misura percentuale degli altri due Paesi come avviene per il fabbisogno generale della Comunità, il saldo attivo si sarebbe ridotto a misure del tutto irrisorie.

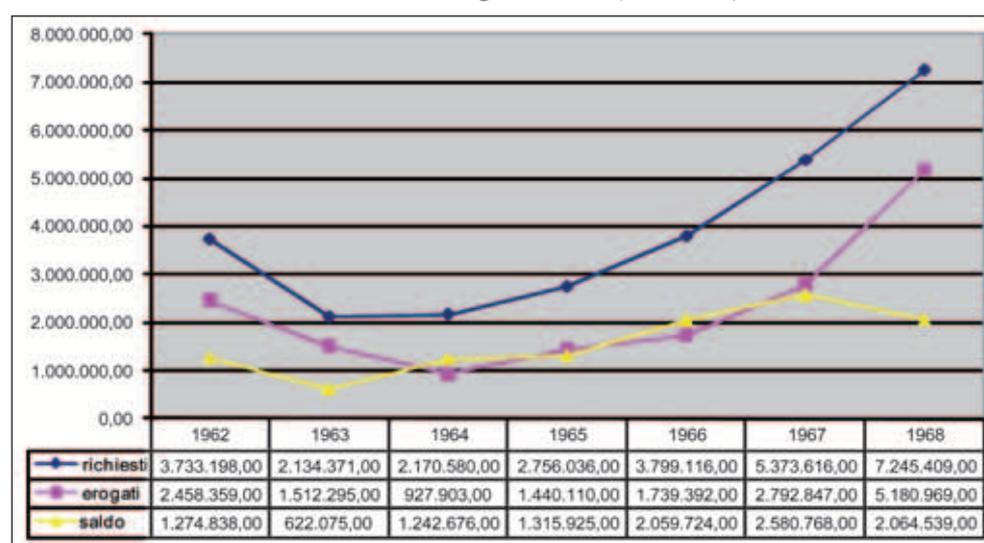
⁴³ Cfr. Capitolo I, par. 3.2.

⁴⁴ Ad es. nel 1963 il tasso di disoccupazione in cinque Paesi della Comunità era il seguente: Belgio 2,3; Germania 0,9; Francia 1,8; Italia 3,9. Cfr. CEE Commissione *Relazione sulla evoluzione della situazione sociale nella Comunità nel 1964* (allegata alla "Ottava Relazione generale sull'attività della Comunità" in applicazione dell'art. 122 del Trattato).

Per avere un'ulteriore prova della modestia di queste risorse basta effettuare un confronto con quelle messe a disposizione dal nostro Paese per la qualificazione e specializzazione dei disoccupati.

Negli undici anni, dal 1958 al 1968 incluso, le assegnazioni a favore del FAPL sono state circa 400 miliardi dei quali circa un terzo a carico dello Stato e due terzi forniti dalla gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione dell'INPS. Ad essi vanno aggiunti i prelievi a carico della Cassa Unica Assegni Familiari che si possono calcolare in circa 70 miliardi nello stesso periodo.

Grafico n. 17 - Finanziamenti richiesti ed erogati dal FSE (1962-1968)



I 27 miliardi effettivamente erogati dal Fondo Sociale rappresentano, pertanto, circa 5,7% delle spese che l'Italia ha sostenuto per attività rientranti nelle finalità del Fondo Sociale Europeo.

I fattori di questi squilibri possono così riassumersi⁴⁵.

- Data la limitatezza dei mezzi finanziari che determina una ridotta attività di riqualificazione da parte degli enti pubblici e scarse possibilità occupazionali, soltanto un ristretto numero di disoccupati ha potuto beneficiare di attività di riqualificazione e di nuova sistemazione, mentre negli altri Stati la proporzione è risultata ben più consistente.
- L'amministrazione italiana a causa della difficoltà di collocamento, non ha potuto offrire o comunque documentare per tutti i lavoratori riqualificati la rioccupazione per la durata prevista dal Regolamento n. 9.

⁴⁵ Cfr. CNEL, Commissione per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione, 2 dicembre 1969, n. 120/74 *Osservazioni e proposte sul Progetto di Riforma del Fondo Sociale Europeo*.

- I limiti di età stabiliti dal Regolamento n. 9 in 16 anni hanno escluso dalla possibilità di rimborso un certo numero dei più giovani partecipanti alle attività di riqualificazione⁴⁶.
- La durata delle attività di qualificazione è risultata in Italia molto più breve che negli altri Paesi e le indennità di frequenza sono state corrisposte in misura molto più modesta⁴⁷.
- Sembra infine che l'amministrazione italiana non sia stata in condizione di apprestare la documentazione necessaria per chiedere rimborsi per la totalità delle operazioni di riqualificazione che avrebbero potuto rivestire gli estremi previsti dal Regolamento n. 9.

Tabella n. 4 - Bilancio riassuntivo dell'attività del FSE (1960-1968)(unità di conto)

PAESE	TIPO DI OPERAZIONI	CONTRIBUTI		
		RICHIESTI	IMPORTI ESAMINATI	CONCESSI
R.F.T.	Riqualificazione	34.620.584,15	21.079.912,72	20.184.209,21
	Nuova sistemazione	2.793.605,07	2.088.523,05	1.718.222,11
	Totale	37.414.153,22	23.168.435,77	21.902.431,32
BE	Riqualificazione	5.003.745,56	4.024.653,78	3.952.717,70
	Nuova sistemazione	2.235,60	2.235,60	2.233,40
	Totale	5.005.981,16	4.044.889,38	3.954.951,10
FR	Riqualificazione	22.084.120,89	20.053.857,73	19.939.537,20
	Nuova sistemazione	1.826.864,69	705.039,06	567.390,49
	Totale	23.910.985,58	20.758.896,79	20.506.927,69
IT	Riqualificazione	44.039.945,41	24.460.570,41	23.220.154,97
	Nuova sistemazione	4.422.950,12	4.088.586,85	3.992.172,89
	Totale	48.462.895,53	28.549.137,26	27.212.327,86
LU	Riqualificazione	34.660,13	12.896,44	12.896,44
	Nuova sistemazione	---	---	---
	Totale	34.660,13	12.896,44	12.896,44
OL.	Riqualificazione	8.103.308,54	7.201.351,19	6.652.993,89
	Nuov. sistemazione	16.784,19	16.417,38	16.363,43
	Totale	8.120.092,73	7.217.768,57	6.669.357,32
COM.	Riqualificazione	113.886.328,68	76.851.242,27	73.962.508,41
	Nuov. sistemazione	9.062.439,67	6.900.781,94	6.296.387,32
	Totale	122.948.768,35	83.752.024,21	80.258.895,72

3.3. Esigenza di una riforma

L'esigenza di una riforma del Fondo sociale europeo, però, non è dettata dagli inconvenienti e dalle deficienze funzionali di cui si è fatto cenno, ma va ricondotta alle profonde modifiche che nel corso del decennio e soprattutto negli ultimi anni si sono verificate nella situazione socio-economica della Comunità.

⁴⁶ L'incidenza negativa di questo fattore è stata valutata intorno alle 500.000 unità di conto per ciascun anno.

⁴⁷ Di conseguenza l'aliquota forfettaria del 135% applicata dall'amministrazione del Fondo per le spese di esercizio e le indennità agli allievi è risultata per l'Italia del tutto inadeguata, provocando minori rimborsi, stimati intorno alle 500.000 unità di conto all'anno.

Il FSE era stato pensato alla fine degli anni '50 come strumento di compensazione delle disfunzioni che il Mercato comune poteva comportare. Una sorta di “pronto soccorso” cui inviare i “lesionati” dal processo di unificazione dell'Europa.

Alla fine degli anni '60 i Paesi della Comunità si misurano con la interdipendenza crescente delle economie degli Stati membri, l'accentuata liberalizzazione degli scambi con i paesi terzi, le conseguenze della concorrenza esterna e della innovazione che coinvolgono tutti i fattori produttivi. Tutti questi fenomeni determinano effetti importanti e crescenti squilibri fra la struttura della domanda di manodopera da un lato e le caratteristiche qualitative e quantitative dell'offerta di lavoro. La riforma del FSE si impone, quindi, per rispondere soprattutto alla necessità di adattare la struttura della manodopera alle nuove esigenze, in modo da contribuire da un lato ad una politica di competitività delle imprese, e dall'altro alle esigenze della piena occupazione, costituendo uno strumento importante della politica economica della Comunità. Alla base della consapevolezza della necessità di cambiare le *mission* del FSE c'erano studi ed analisi promossi dalla Commissione⁴⁸. Sollecitavano una riforma anche il Comitato del Fondo Sociale Europeo⁴⁹, il Comitato economico e sociale⁵⁰ e le Organizzazioni professionali⁵¹. Anche il Parlamento europeo si era espresso a più riprese per la riforma⁵².

⁴⁸ Sulla base di tali studi effettuati risultava a) che nei successivi dieci anni almeno una persona su dieci sarebbe stata costretta a cambiare attività b) che i settori di cui era prevedibile una accentuata contrazione della occupazione alcuni di quelli che nel nostro Paese presentavano invece un accentuato sviluppo produttivo e commerciale (quali ad esempio il settore degli elettrodomestici e quello delle calzature). *Ibidem*.

⁴⁹ Il Comitato, è costituito, con compiti consultivi, in base all'art. 124 del Trattato, da rappresentanze paritetiche dei Governi e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro. Il Regolamento prevede all'art. 29, n. 7, che il parere preventivo del Comitato del Fondo sociale europeo, dal quale la Commissione è assistita in tutte le questioni di importanza generale o di principio concernenti l'amministrazione del Fondo, dovrà essere richiesto “sulle modifiche eventuali dei compiti del Fondo alla fine del periodo di transizione”. Il Comitato, investito dalla Commissione della richiesta di parere, fin dal luglio 1967 costituì nel proprio seno un gruppo di lavoro ad hoc “Riforma del Fondo” che iniziò i suoi lavori nel settembre di quell'anno. Il progetto di parere elaborato dal gruppo di lavoro fu sottoposto al Comitato del Fondo nella sessione del 4 giugno 1968. Il documento che racchiude il parere del Comitato consta di due parti: la prima che tratta della opportunità o meno di mantenere le tre attuali forme di intervento del Fondo sociale europeo previste dall'art. 125 del Trattato, eventualmente modificate; la seconda relativa ai nuovi compiti che potrebbero essere affidati al Fondo sociale europeo nel quadro delle più ampie finalità tracciate dall'art. 123 del Trattato.

⁵⁰ L'art. 126 del Trattato prevede che la determinazione dei nuovi compiti del Fondo sociale debba avvenire da parte del Consiglio non solamente su proposta della Commissione ma previa consultazione del Comitato economico e sociale.

⁵¹ Si erano espresse in tal senso l'Unione delle industrie della Comunità europea (UNICE), Centro europeo dell'impresa pubblica (CEIP), il Comitato delle organizzazioni professionali agricole della CEE (CO-PA), Segretariati europei della Confederazione internazionale dei sindacati liberi (CISL) e della Confederazione mondiale del lavoro (CML e CISC), il Comitato permanente di coordinamento e di iniziativa (CGT-CGIL).

⁵² Il Parlamento europeo, nel parere formulato il 16 giugno 1965 (Gazzetta Ufficiale n. 119 del 3 luglio 1965, pag. 2006/65) sulle proposte formulate a quell'epoca dalla Commissione per l'estensione degli interventi del Fondo sottolineò che tali proposte erano ampiamente conformi ai suggerimenti già

4. Gli aspetti strutturali e tipologici del sistema (1961-1971)

4.1. I corsi e gli allievi

Anche per questo decennio scontiamo un quadro di informazioni statistiche lacunoso e comunque non organico. I dati di fonte ministeriale che utilizziamo in questo paragrafo (cfr. Tab. n. 4.1) su corsi ed allievi presentano queste criticità.

- a) Non utilizzano i sistemi classificatori indicati nelle Circolari ministeriali, ma solo una sommaria ripartizione tra “corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati” e “corsi speciali”.
- b) Non fanno distinzione tra corsi per giovani inoccupati e quelli per lavoratori occupati.
- c) Non disaggregano i dati relativi ai corsi per il terziario e il settore industriale da quelli dei corsi per l'agricoltura.

Tabella n. 4.1 - Evoluzione corsi-allievi per giovani inoccupati e lavoratori occupati

ESERCIZI	N. CORSI	N. ALLIEVI	n. medio per corso
1960-61	12.870	280.376	21,8
1961-62	7.132	159.028	22,3
1962-63	8.407	172.099	20,5
1963-64	9.215	185.563	20,1
1964-65	8.579	169.049	19,7
1965-66	9.170	177.676	19,4
1966-67	9.588	183.029	19,1
1967-68	10.094	196.828	19,5
1968-69	10.858	198.233	18,2
1969-70	13.087	239.155	18,3
1970-71	14.212	275.442	19,4

Fonte: Elaborazione su dati Ministero del Lavoro

Se la seconda criticità può essere risolta con la considerazione che i corsi per occupati sono un fenomeno del tutto residuale, la terza, invece, è da considerarsi seria perché produce delle distorsioni del quadro informativo, dove dietro l'assetto dei numeri si nascondono realtà molto diverse. Infatti i corsi per l'agricoltura hanno una struttura e soprattutto una durata diverse dagli altri corsi. Peraltro, oc-

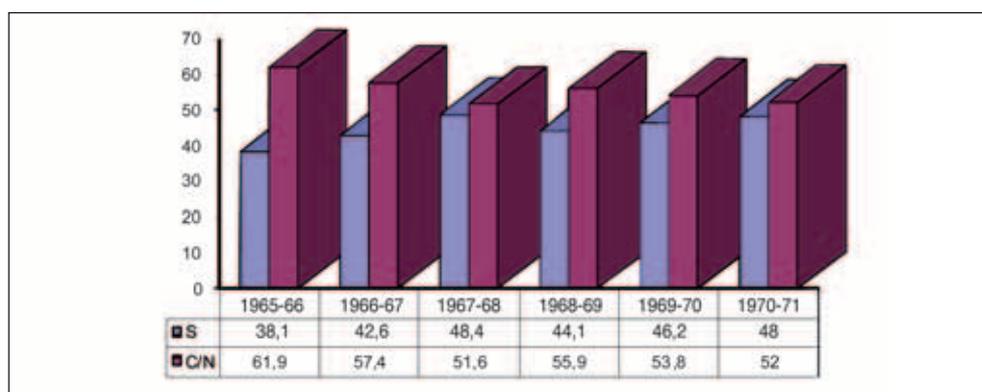
espressi dal Parlamento stesso. In tale occasione il Parlamento esponeva il suo convincimento che con l'ampliamento della sua sfera di attività e delle sue competenze il Fondo potrebbe divenire un sempre più efficace strumento della politica sociale e della politica regionale e comunitaria. Il Parlamento europeo ha ripetutamente sottolineato l'urgenza della riforma del Fondo sociale, come risulta dalla risoluzione del 27-6-1966 ed in quella dell'1-12-1967 sull'evoluzione della situazione sociale della Comunità nel 1966. Da ultimo, nel suo parere del 3-7-1968 relativo alla situazione sociale della Comunità del 1967, il Parlamento ha sottolineato ancora una volta “la necessità di modificare le attribuzioni del Fondo sociale europeo in modo che tale strumento sia posto in grado di contribuire, più che per il passato, alla realizzazione della piena occupazione”.

corre mettere in conto che il rischio di avere un quadro informativo poco rappresentativo della realtà è grande se si considera che i corsi per l'agricoltura sono molto numerosi fino a raggiungere il 50% del volume corsuale complessivo (cfr. Tab. 7).

A) Corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati

L'eredità che il Ministero del Lavoro sta per trasferire alle Regioni è rappresentato da circa 14.000 corsi destinati a più di 275.000 allievi (Tab. 4.1). Nel periodo di tempo compreso tra il 1960-61 e il 1970-71, dopo alcuni anni in cui il numero di corsi e allievi ha subito alcune oscillazioni, dal 1964-65 si nota un progressivo aumento anche se con ritmi variabili di anno in anno. Il numero medio di alunni per corso, rimane pressoché costante nel tempo, aggirandosi tra le 18 e le 22 unità. Tale indicatore, tuttavia, ad eccezione dell'ultimo anno considerato, manifesta una leggera diminuzione nel tempo. Questo fenomeno, confrontato con quello dell'aumento di allievi, dimostra come le strutture formative si adeguino con relativa facilità alla domanda sociale di formazione professionale.

Grafico n. 18 - *Evoluzione della distribuzione dei corsi per ripartizione geografica (anni addestrativi 1965-66/1970-71, V.%). S = Sud; C/N = Centro Nord*



Inoltre, per ciò che riguarda eventuali differenze territoriali nella distribuzione dei corsi, dal Garf. 18 si nota che le attività sono maggiormente diffuse nel centro-nord. Tuttavia, nel tempo, le differenze territoriali si attenuano, passando da una forbice di 23,8 punti dell'anno addestrativo 1965-66 ai quattro punti dell'anno 1970-71. Se si considera che nello stesso arco di tempo gli interventi formativi sono aumentati di 5000 corsi (cfr. Tab. n. 4.1) si deduce che gli incrementi di attività in misura prevalente abbiano interessato il Meridione e le isole.

B) Corsi speciali

Con questa dizione si intendono interventi destinati a particolari categorie di lavoratori, come disoccupati, "minorati" fisici e psichici, emigranti, lavoratori che richiedono una riqualificazione.

I dati del Ministero del Lavoro non consentono di effettuare distinzioni sistematiche tra le varie categorie dei corsi a seconda del tipo di allievi cui sono rivolti.

Tuttavia, nella relazione annuale del Ministero del Lavoro relativa all'anno addestrativo 1968-69 risulta la ripartizione dei corsi speciali per tipologia (cfr. Tab. 5); ripartizione da cui si rileva l'assoluta inconsistenza dei corsi aziendali. Ricordiamo a tale proposito che la L. n. 264/1949 prevedeva che le imprese industriali con più di mille dipendenti potessero richiedere l'autorizzazione ad aprire corsi aziendali o interaziendali di riqualificazione, se la professionalità delle maestranze fosse risultata inadeguata rispetto alle esigenze dell'impresa.

Tabella n. 5 - *Tipologia e consistenza corsi speciali (anni addestrativi 1968-69)*

Tipo di corsi	Corsi		Lavoratori	
	N.	%	N.	%
Disoccupati	383	21,3	10.566	26,5
Minorati	291	16,3	4.847	12,1
Promozione	1.059	59,0	22.290	55,9
Patentino	56	3	1.549	3,9
Aggiornamento ist.	3	0,2	61	0,2
Aziendali	3	0,2	546	1,4
Totale	1.795	100,0	39.859	100,0

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero del Lavoro*

Il peso più rilevante tra le tipologie dei corsi speciali è da attribuire ai corsi promozionali. Rappresentano il 59% delle attività, cioè poco più di 1.000 corsi per circa 22.000 lavoratori. Seguono per diffusione i corsi per disoccupati (21,3) e quelli che vengono classificati (con un linguaggio oggi improponibile) per "minorati" (16,3). Altri tipi di corsi fanno registrare un peso residuale.

Va detto che i corsi speciali nel loro complesso costituiscono, rispetto ai corsi per giovani inoccupati e per lavoratori occupati, un'attività di modeste dimensioni, anche relativamente al numero di allievi che li frequentano. La loro incidenza nell'arco del periodo preso in considerazione ha rappresentato il 7% del volume di interventi promosso dal Ministero del Lavoro. Ha avuto comunque andamenti molto variabili nel tempo, raggiungendo i valori massimi nell'anno 1968-69, quando rappresentarono il 14,2% di tutte le attività addestrative e gli allievi il 16,7% di tutti i destinatari di tali attività.

In termini assoluti va detto che, sempre nel periodo 1961-71, tali corsi non hanno mai superato le 1.800 unità circa (valore raggiunto nel 1968-69) e gli allievi l'entità di 40.000. Nell'arco di tempo compreso tra il 1960-61 e il 1966-67 in media furono istituiti ogni anno 500 corsi e gli allievi si aggirarono, sempre come valore medio, intorno alle 15.000 unità (cfr. Tab. 6).

Negli anni più recenti si è avuto un incremento di corsi/allievi mai raggiunto in precedenza, la cui entità, in media, ha superato le 32.000 unità.

Tabella n. 6 - Evoluzione n. corsi speciali e allievi (anni addestrativi 1960-61/1970-71)

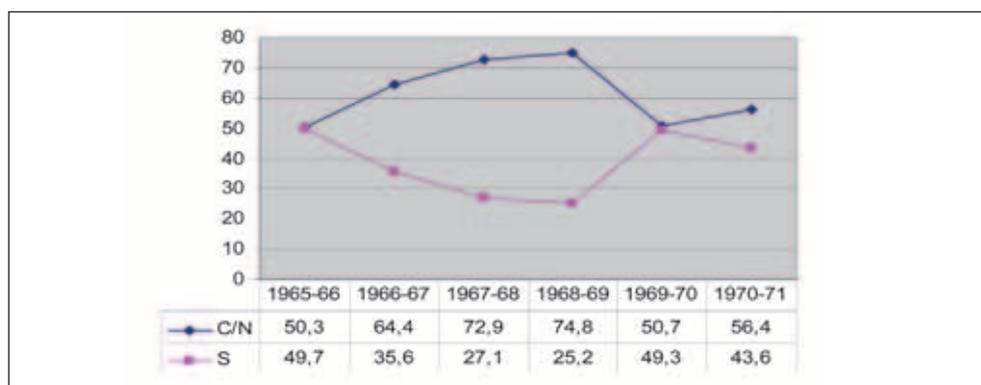
ESERCIZI	N. CORSI	N. ALLIEVI	N. medio per corso
1960-61	1.089	29.294	26,9
1961-62	601	12.710	21,1
1962-63	612	12.234	21,6
1963-64	311	5.761	18,5
1964-65	402	7.652	19,0
1965-66	366	9.941	27,2
1966-67	520	12.923	24,8
1967-68	1.463	31.407	21,5
1968-69	1.795	39.859	22,2
1969-70	1.226	27.455	22,4
1970-71	1.331	31.424	23,6

Fonte: Elaborazione su dati Ministero del Lavoro

Come si è già rilevato per i corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati, anche per i corsi speciali esistono differenze territoriali nella loro distribuzione (Graf. n. 19).

Si tratta di differenze ancora più marcate che, dal 1965-66 al 1968-69, sono andate sempre più accentuandosi, fino a toccare i 45,8 punti percentuali di differenza tra Centro-Nord e Sud, per attenuarsi negli anni più recenti.

Grafico n. 19 - Distribuzione corsi speciali per area geografica e anno addestrativo (anni addestrativi 1965-66/1970-71; V. %). C/N = Centro Nord; S = Sud



C) Incidenza delle attività di formazione professionale rivolte a giovani inoccupati e a lavoratori occupati secondo i settori di attività economica.

Agricoltura. Il problema fondamentale del settore agricolo dipende dalle crescenti dimensioni dell'esodo delle popolazioni rurali verso gli altri settori economici, oltre che verso zone urbane.

Da tale fenomeno deriva la necessità di attuare nel settore processi di razionalizzazione del lavoro e di industrializzazione. A questi fabbisogni intendono rispon-

dere le iniziative del Ministero del Lavoro che, negli ultimi anni del decennio, si sono arricchite di nuove esperienze, quali corsi a carattere residenziale e corsi a carattere polivalente, che garantiscono agli allievi un approfondimento delle conoscenze tecniche sulla base di discipline economiche e scientifiche.

Tabella n. 7 - Corsi e allievi distribuiti per settore (anni addestrativi 1965-66/1970-71; V.A. e V. %)

Esercizi			Industria	Commercio	Agricoltura	Totale
1965-66	Corsi	n.	4.727	1.203	3.240	9.170
		%	51,6	13,1	35,3	100,0
	Allievi	n.	88.411	24.465	64.800	177.676
		%	49,7	13,8	36,5	100,0
1966-67	Corsi	n.	4.201	225	4.162	9.588
		%	43,8	12,8	43,4	100,0
	Allievi	n.	82.036	24.977	76.015	183.028
		%	44,8	13,6	41,6	100,0
1967-68	Corsi	n.	3.801	1.225	5.068	10.094
		%	37,7	12,1	50,2	100,0
	Allievi	n.	71.168	24.300	101.360	196.828
		%	36,1	12,4	51,5	100,0
1968-69	Corsi	n.	3.760	1.385	5.713	10.858
		%	34,6	13,2	52,2	100,0
	Allievi	n.	68.675	26.122	103.436	198.233
		%	34,6	13,2	52,2	100,0
1969-70	Corsi	n.	4.753	1.818	6.696	13.087
		%	34,9	13,9	51,2	100,0
	Allievi	n.	85.587	32.740	120.528	239.155
		%	35,9	13,7	50,4	100,0
1970-71	Corsi	n.	4.652	2.034	7.526	14.212
		%	32,7	14,3	53,0	100,0
	Allievi	n.	85.874	39.048	150.520	275.442
		%	31,2	14,2	54,6	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Ministero del Lavoro

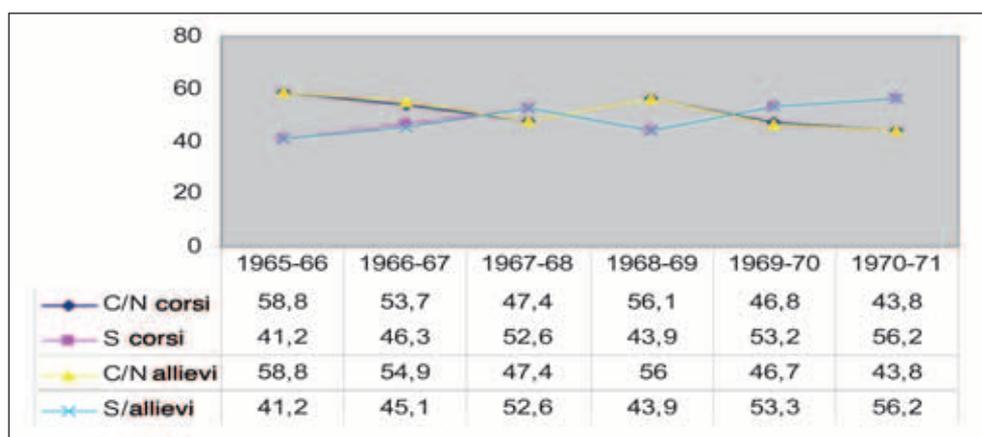
La volontà di garantire ai corsi del settore agricolo la maggiore diffusione possibile, si riflette anche nel maggiore impulso dato ai corsi isolati per raggiungere la popolazione interessata. Si consideri che tra gli anni 1965-66 e 1970-71 i corsi agricoli passano da un'incidenza sul totale dei corsi del Ministero del Lavoro del 35% al 53%. In termini assoluti, il numero di corsi è passato da circa 3.200 nel 1965-66 a circa 7.500 nel 1970-71.

Anche l'aumento degli allievi, costante in termini assoluti, non ha avuto in tutti gli anni la stessa portata. Il numero medio di alunni per corso si è aggirato da un minimo di 18 ad un massimo di 20. Per quanto riguarda la dislocazione territoriale delle attività non ci sono differenze significative tra Centro Nord e Meridione ed isole (cfr. Graf. 20).

Industria. In questo settore gli interventi si distinguono in corsi di qualificazione, di specializzazione e di perfezionamento.

Le attività nel periodo considerato sono andate diminuendo, nel senso che i 4.700 corsi del 1965-66 si sono ridotti, nel 1968-69, di un migliaio. Nei due anni successivi, tuttavia, si è verificato un nuovo incremento che ha portato i corsi ad oltre 4.600. Andamento, naturalmente, pressoché parallelo, degli allievi, la cui entità, al 1970-71, si aggira intorno alle 86.000 unità circa, valore di poco inferiore a quello relativo al 1965-66 che rappresenta l'anno di massima espansione.

Grafico n. 20 - Distribuzione per anni addestrativi e per aree geografiche dei corsi e degli allievi in agricoltura. (anni addestrativi 1965-66/1970-71; V.%). C/N = Centro Nord; S = Sud

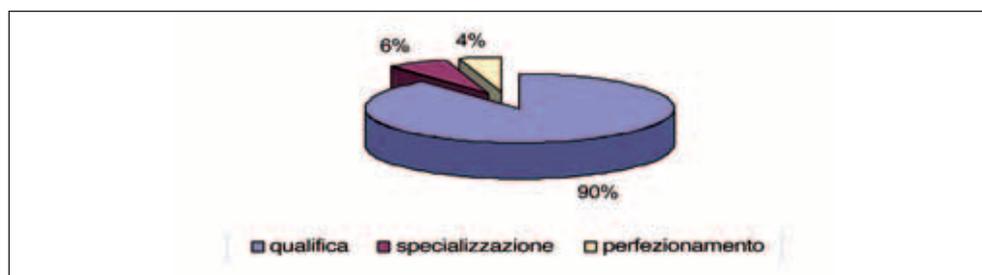


Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Ma il dato più significativo che ci consegna l'analisi dei dati alla Tab. n. 7 è rappresentato dal fatto che le attività del settore industriale nel periodo considerato hanno un'importanza quantitativa decrescente.

Mentre nel 1965-66, infatti, circa la metà dei corsi era rivolto al settore industriale, al 1970-71 essi rappresentano circa il 33% del complesso dei corsi. Costante il numero medio di allievi per corso che si è sempre aggirato intorno alle 18-19 unità.

Grafico n. 21 - Tipologie di corsi nell'industria (anni addestrativi 1968-69)

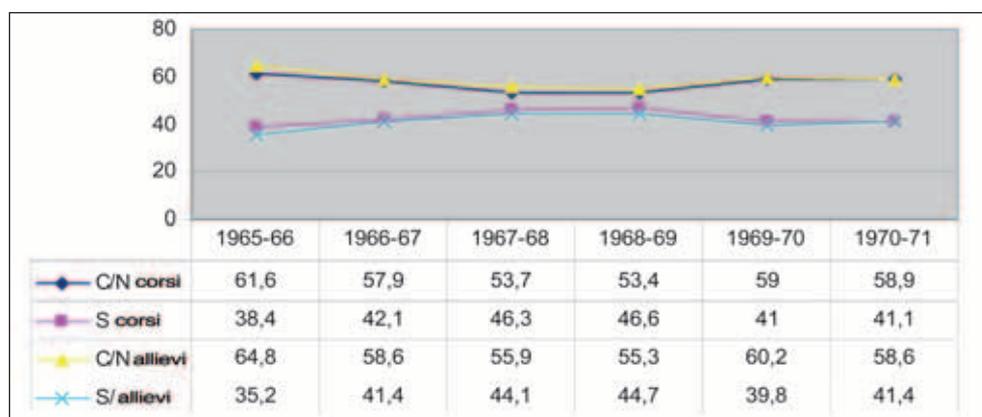


Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Per quanto riguarda il peso che hanno i diversi tipi di corsi all'interno del settore industriale, i corsi di qualificazione, di durata annuale o biennale rivolti ai giovani che intendono conseguire una qualifica professionale, hanno una netta prevalenza sui corsi di specializzazione e di perfezionamento. Nel 1968-69, la distribuzione percentuale dei diversi tipi di corsi del settore industriale, appare quella del Graf. 22. Scontati i dati sulla distribuzione territoriale che vede la prevalenza di corsi al Nord, dove gli insediamenti industriali sono più consolidati e maggiormente diffusi anche se le differenze tra settentrione e meridione tendono a diminuire: dall'iniziale forbice di 26,4 punti del 1965-66 al 17,5 del 1970-71, dopo peraltro un forte avvicinamento negli anni centrali della serie considerata.

Le dinamiche di maggiore o minore distanza sono attribuibili non tanto ad un'espansione o contrazione dei corsi nel meridione, quanto a dinamiche di aumento o decrementi nel nord rispetto ad un sud sostanzialmente fermo.

Grafico n. 22 - Distribuzione per anni addestrativi e per aree geografiche dei corsi e degli allievi nell'Industria (anni addestrativi 1965-66/1970-71; V%). C/N = Centro Nord; S = Sud



Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Alcune interpretazioni significative possono essere piuttosto tratte dalla distribuzione per zone geografiche dei corsi secondo il tipo, come risulta dai dati relativi all'anno 1968-69 (cfr. Tab. 8).

Tabella n. 8 - Distribuzione per area geografica e per tipologia dei corsi dell'Industria (anni addestrativi 1968-69; V%)

Corsi	Nord	Centro	Sud	Isole	Totale
Qualificazione	86,4	87,4	91,3	94,4	89,2
Specializzazione	5,6	10,7	5,3	5,6	6,4
Perfezionamento	8	1,9	3,4	-	4,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Come nel nord e, in misura minore, nell'Italia centrale, prevalgono, rispetto alla media nazionale, corsi di specializzazione e di perfezionamento rivolti a lavoratori occupati; nel sud e nelle isole, invece, c'è una superiorità di corsi di qualificazione. Questo significa che nel Mezzogiorno le strutture formative hanno più propriamente la funzione di indirizzare i giovani verso un settore che è ancora tutto da sviluppare. A conferma di ciò è il fatto che proprio nelle isole, dove la struttura economica è ancora meno industrializzata e dove le forze di lavoro occupate nell'industria raggiungono una percentuale, sul complesso delle forze di lavoro del settore in tutto il paese, notevolmente bassa (7,5%), i corsi sono quasi esclusivamente di qualificazione (94,4%).

Per l'anno 1968-69, si riporta nel Prospetto n. 11 la distribuzione delle 89 qualifiche autorizzate secondo i 6 settori in cui sono raggruppate e le ripartizioni geografiche.

Prospetto n. 11

QUALIFICA	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
SETTORE METALMECCANICO					
1. Meccanici generici	357	136	238	93	824
2. Saldatori	89	40	105	45	279
3. Tornitori meccanici	129	19	74	32	254
4. Meccanici auto (scoppio/diesel)	51	33	67	25	176
5. Attrezzisti meccanici	28	19	14	7	68
6. Saldocarpentieri in ferro	9	3	21	5	38
7. Fresatori meccanici	12	-	20	3	35
8. Operatori macchine utensili	14	4	3	-	21
9. Autocarrozzeri	3	-	10	-	13
10. Manutentori meccanici	10	1	1	-	11
11. Carpentieri ferro	10	-	2	4	11
12. Fabbri forgiatori	1	3	2	2	7
13. Frigoristi	2	-	2	-	7
14. Meccanici macchine agric. Edili	3	-	2	-	7
15. Operai siderurgici	2	-	4	-	4
16. Rettificatori	-	-	1	-	4
17. Modellisti fonderia	2	-	2	-	3
18. Mobiliari in metalli	-	-	-	-	2
19. Ponteggiatori	2	-	-	-	2
20. Formatori meccanici	2	-	-	-	2
21. Calderai	2	-	-	-	2
22. Montatori grandi motori	2	-	-	-	2
23. Conduttori caldaie a vapore	-	-	1	-	1
24. Meccanici navali	-	1	-	-	1
25. Tracciatori meccanici	-	-	1	-	1
26. Alesatori	1	-	-	-	1
27. Calafati in ferro	1	-	-	-	1
28. Incisori su metallo	-	1	-	-	1
	732	260	570	216	1778

segue

segue

QUALIFICA	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
-----------	------	--------	-----	-------	--------

SETTORE ELETTRICO

1. Montatori e riparatori radio	95	114	163	48	420
2. Elettromeccanici	109	62	78	38	287
3. Impiantatori elettrici abitazioni civ.	55	27	71	34	187
4. Montatori e riparatori TV	28	36	45	14	123
5. Elettrauto	18	13	21	9	61
6. Eletttricista impiantista industriale	31	13	11	4	59
7. Elettronici	25	4	2	5	36
8. Apparecchiatori telefonici	-	1	3	4	8
9. Montatori cabl. Quadri ol	3	-	-	2	5
10. Manutentori elettrici	5	-	-	-	5
11. Bobinatori	-	-	3	-	3
12. Montatori riparatori elettrodomestici	-	-	2	-	2
13. Saldatori cvi telefonici	-	-	-	2	2
14. Montatori contr. telefonici	-	-	-	1	1
	369	270	399	161	1.199

SETTORE EDILE

1. Termoidraulici	10	17	57	24	108
2. Muratori	27	1	1	-	29
3. Carpentieri edili	4	1	6	-	11
4. Ferraioli	1	-	2	-	3
5. Serramentisti ferro	2	1	-	-	3
6. Pavimentisti	1	-	-	-	1
7. Verniciatori	1	-	-	-	1
8. Intonacatori	1	-	-	-	1
9. Piastrellisti rivestitori	-	-	1	-	1
	47	29	67	24	158

SETTORE ARTI GRAFICHE

1. Compositori tipografici	22	8	4	5	39
2. Tipo-impressori	17	2	1	-	20
3. Fotografi grafici	7	2	-	-	9
4. Lito-impressori	4	4	-	-	8
5. Grafici	8	-	-	-	8
6. Legatori	4	2	-	-	7
7. Fotolitografi	6	-	-	-	6
8. Litografi	1	-	-	-	1
	69	18	5	5	98

SETTORE LEGNO

1. Falegnami ebanisti	14	7	7	5	33
2. Falegnami serramentisti	-	-	1	2	3
3. Intagliatori-intarsiatori	3	-	-	-	3
	17	7	8	7	39

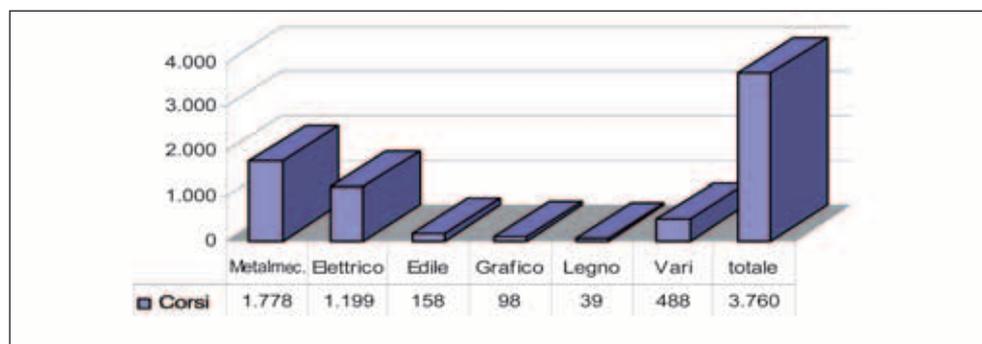
segue

segue

QUALIFICA	NORD	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
SETTORI VARI					
1. Disegnatori tecnici	99	26	55	10	190
2. Biancheristi	6	5	48	10	69
3. Confezioniste abiti serie	17	11	20	11	59
4. Analisti chimici	31	9	5	12	57
5. Ceramisti	16	1	3	2	22
6. Maglieriste	5	3	11	1	20
7. Conduttori app. chimici	4	-	12	-	16
8. Ricamatrici	-	-	8	1	9
9. Operatori cinematografici	-	3	1	-	4
10. Orafi	1	2	-	1	4
11. Tessitori	1	-	2	1	4
12. Pellettieri	-	1	3	-	4
13. Addetti macchine filatura	4	-	-	-	4
14. Calzaturieri	-	4	-	-	4
15. Addetti servizi antincendio	-	-	3	-	3
16. Cromotecnici	3	-	-	-	3
17. Musicisti	2	-	-	1	3
18. Cartapestai	-	-	2	-	2
19. Ottici	1	-	1	-	2
20. Padrone marittimo	-	2	-	-	2
21. Tappezziere	1	-	-	-	1
22. Calzettaio	1	-	-	-	1
23. Decoratrice di stoffa	1	-	-	-	1
24. Giocattolaio	-	1	-	-	1
25. Guantaie	-	-	1	-	1
26. Orologiai	-	-	1	-	1
27. Lavori caratteristici in paglia	-	-	-	1	1
	193	68	176	51	488

In sintesi, i corsi di qualificazione del settore industria si distribuiscono come da grafico sottostante.

Grafico n. 23 - Distribuzione corsi per settore (anni addestrativi 1968-69; v.a.)



Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Immediato osservare che, su 100 corsi istituiti, circa la metà (47,3%) riguarda il settore metalmeccanico e in una consistente proporzione (31,8%) il settore elettrico. Tutti gli altri (edile, arti grafiche e legno) insieme non raggiungono il 10%.

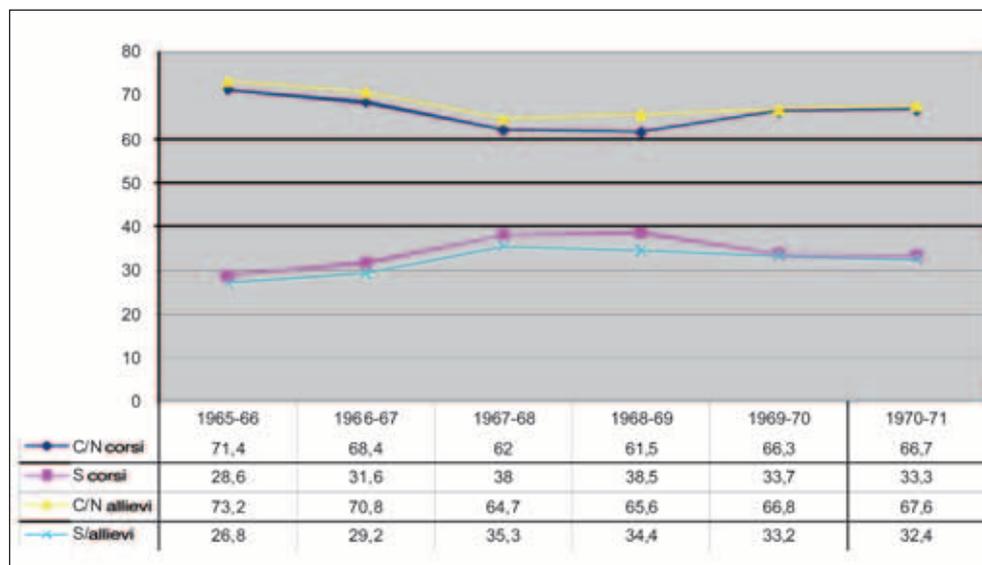
Rispetto al complesso dei corsi istituiti dal Ministero del Lavoro, quelli svolti nel settore terziario rappresentano, nel periodo compreso tra gli anni 1965-66 e 1970-71, il 12-14% (tav. 4). La loro consistenza, al 1970-71, è di oltre 2.000 unità, cifra che è andata costantemente aumentando nel tempo (nel 1965-66 i corsi erano 1.200).

Di conseguenza l'entità degli allievi che hanno frequentato i corsi del settore terziario è aumentata nell'ultimo quinquennio, passando dalle 24.500 unità circa del 1965-66 alle 39.000 circa del 1970-71.

Il numero medio di alunni per corso si è sempre aggirato intorno alle 18-20 unità.

Le attività del Ministero del Lavoro nel settore commerciale (che si distinguono in corsi di formazione per impiegati e addetti al commercio e in corsi di formazione di personale d'albergo), si distribuiscono territorialmente nel corso degli anni con i valori percentuali del Grafico sottostante. Netta sempre la prevalenza dei corsi nel Nord che registra il divario massimo dal Sud con 42,8 punti di differenza nel 1965-66 e quello più contenuto, 23 punti nel 1968-69.

Grafico n. 24 - Distribuzione per anni addestrativi e per aree geografiche dei corsi e degli allievi del settore Terziario. (anni addestrativi 1965-66/1970-71; V.%). C/N= Centro Nord; S= Sud



4.2. Caratteristiche degli allievi

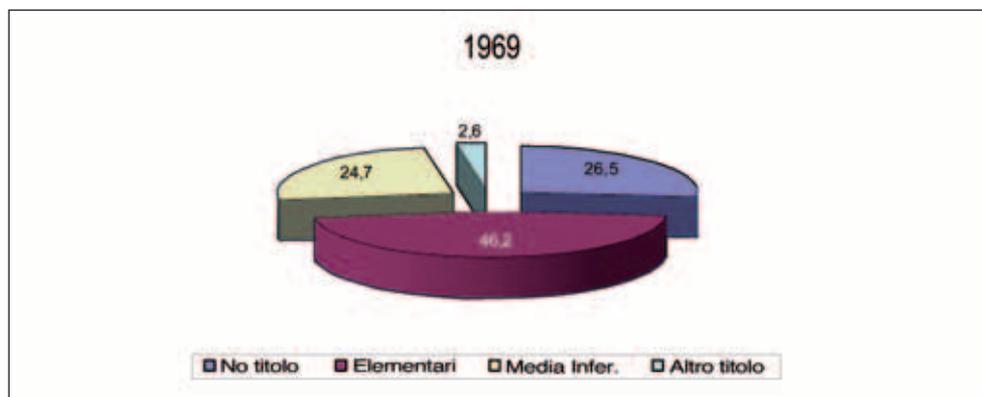
Il Ministero del Lavoro non effettua elaborazioni sistematiche sulle caratteristiche degli allievi e pertanto nulla si conosce (a parte dati essenziali quali la consistenza, la distribuzione territoriale) del tipo di popolazione servita dalle strutture formative, in termini di età, di sesso, di titolo di studio.

Da segnalare questo fenomeno non solo nella sua valenza tecnica come carenza di un quadro informativo ma anche come indicatore della “povertà” culturale in cui vive e si sviluppa la formazione professionale. Si considera a tale proposito l’abbondante letteratura relativa alla popolazione delle istituzioni scolastiche rispetto a quella della formazione professionale. Qui a differenza di quella l’allievo non ha volto, è soprattutto un numero rilevato a fini amministrativi⁵³.

Un quadro informativo su queste variabili qualitative degli allievi del sistema addestrativo è desumibile dai dati forniti dall’ISTAT. Ma questi hanno un vizio di fondo: non forniscono informazioni sui soli allievi dei corsi di qualificazione ma si riferiscono al complesso dei corsi di formazione professionale per lavoratori esistenti in Italia, compresi quindi i corsi per apprendisti.

Tenendo conto di questo handicap, dal Graf. 25 si osserva come si ripartiscono gli allievi che accedono a strutture di formazione extrascolastiche a seconda del titolo di studio e dell’età.

Grafico n. 25 - *Distribuzione degli allievi dei corsi di formazione professionale per titolo di studio (anno addestrativo 1969; V.%)*



Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

⁵³ È noto fra l’altro che la rilevazione numerica degli allievi iscritti all’inizio non corrisponde all’effettiva entità dei giovani che fruiscono dell’attività formativa. I dati che consentono di mettere a confronto iscritti formali ai corsi e candidati che si presentano agli esami finali hanno (e ciò è significativo) scarsa circolazione.

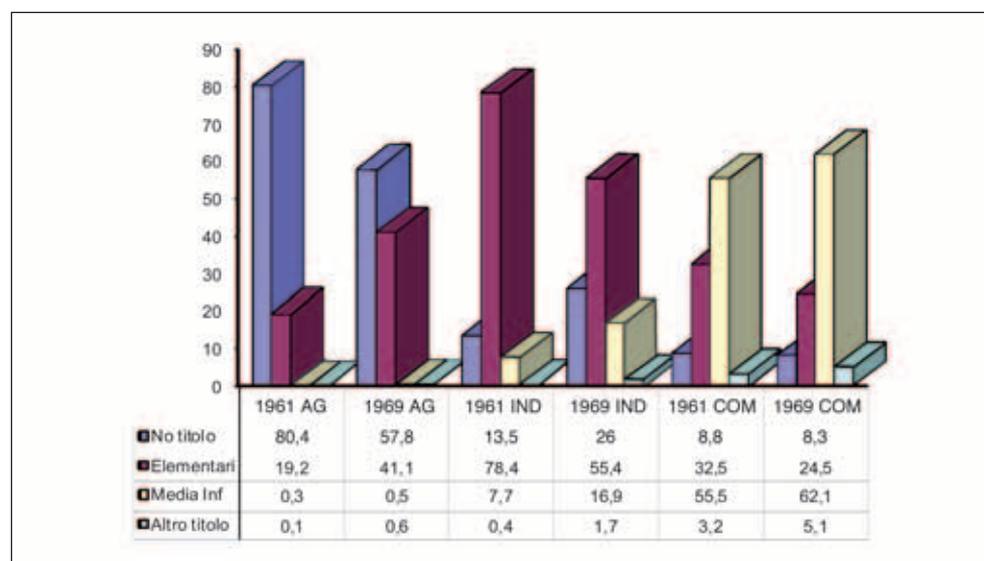
A) *Composizione degli allievi per titolo di studio.*

Osservando dapprima la composizione per titolo di studio, si nota una massiccia presenza di allievi con livelli di istruzione molto bassi. Infatti, circa il 73% ha, al massimo, la licenza elementare, mentre in percentuale molto limitata hanno un titolo di studio superiore alla licenza media.

Tale constatazione ha fatto sì che commentatori e analisti dei fenomeni formativi hanno parlato di formazione professionale come di un intervento di recupero dei giovani che hanno abbandonato gli studi, piuttosto che di una struttura di formazione tra scuola dell'obbligo e mondo del lavoro. Tuttavia, nel tempo, la proporzione di coloro che accedono ai corsi già in possesso dei titoli più elevati, va aumentando.

Considerando i corsi distinti a seconda degli indirizzi, il miglioramento del livello di istruzione si è verificato pressoché esclusivamente nei settori dell'industria e del commercio (a quest'ultimo, soprattutto accedono gli allievi con titolo di studio più alto) (cfr. Graf. 26).

Grafico n. 26 - *Distribuzione degli allievi per titolo e settore economico del corso frequentato (anni addestrativi 1961 e 1969; V%). AG = Agricoltura; IND = Industria; COM = Commercio*



Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

Nel settore agricolo, com'è comprensibile, circa il 100% degli allievi ha al massimo la licenza elementare. Tuttavia, a seguito della generale e progressiva diffusione dell'istruzione nella popolazione italiana, sono notevolmente diminuiti gli allievi completamente privi di titolo.

B) *Composizione degli allievi secondo l'età.*

Sempre considerando gli allievi della formazione professionale extrascolastica (formazione iniziale e formazione complementare degli apprendisti), la loro ripartizione a seconda delle classi di età viene indicata nel seguente prospetto. Dai dati riportati si nota un importante segnale e cioè il progressivo "aumento" dell'età di ingresso degli allievi. I giovani si rivolgono alla formazione professionale dopo aver tentato qualche percorso scolastico. Ciò, comunque, tende a confermare l'osservazione già fatta secondo cui le strutture di formazione professionale svolgono un'azione di recupero di fronte alla scuola, come è logico d'altra parte ipotizzare, dato il tipo di tradizione culturale del nostro paese.

Tabella n. 9 - *Evoluzione degli allievi per classi di età (anni addestrativi 1961, 1969; V.%)*

Classi di età	1961	1969
Fino a 14 anni	7,1	1,8
Tra 14 e 18 anni	56,8	53,8
Oltre 18 anni	36,1	44,4
Totale	100,0	100,0

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

All'interno dei singoli settori economici risulta che la popolazione notevolmente "più vecchia" appartiene al settore agrario in cui, al 1969, circa l'80% degli allievi aveva una età superiore ai 18 anni' (cfr. Tab. n. 9).

Segue poi l'indirizzo commerciale in cui gli allievi di oltre 18 anni rappresentano circa il 43% e l'indirizzo industriale in cui essi raggiungono una proporzione pari a circa il 35%.

Tabella n. 10 - *Evoluzione distribuzione allievi per età e per settore (anni addestrativi 1961, 1969; V.A.%)*

Settore	Anno	- 14 anni	Tra 14 e 18 anni	+ 18 anni	Totale
Agrario	1961	2,8	24,6	72,6	100,0
	1969	0,9	20,1	79,0	100,0
Industriale	1961	8,5	65,1	26,44	100,0
	1969	1,4	63,2	35,4	100,0
Commerciale	1961	4,2	55,3	40,5	100,0
	1969	2,5	54,4	43,1	100,0

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

4.3. *I Centri di Addestramento Professionale*

Nella presente analisi ci si riferisce a 1.352 CAP operanti solo nel settore dell'industria e del commercio e alle loro caratteristiche così come sono state rilevate nell'anno addestrativo 1968-69.

In confronto alle strutture scolastiche di formazione professionale, cioè in confronto agli istituti professionali, i CAP manifestano una situazione strutturale ancora più privilegiata. Infatti, considerando l'anno 1968, il numero di CAP esistenti per ogni 1.000 allievi si aggirava intorno alle 12 unità, mentre per gli istituti professionali tale indice scende sotto il valore di 8.

A) Dimensione dei CAP in termini di corsi e di alunni.

Nell'anno addestrativo 1968-69 la consistenza dei CAP in base al numero medio di allievi si aggira a livello nazionale sulle 85 unità (Tab. 11).

Tale indice, tuttavia, assume variazioni notevoli a seconda delle zone geografiche: i valori più elevati si hanno nell'Italia nord-occidentale (98,5) e nord-orientale (95,4) mentre il più basso indice di affollamento si verifica nelle isole dove il numero medio di allievi per CAP è di 61,5.

Se si assume come oggetto di osservazione i settori si nota che gli indici di affollamento dei CAP non denunciano differenze notevoli: solo un valore leggermente più elevato per l'industria (86,6 a fronte di un 79,6 per il settore del commercio).

Tale differenza è da addebitarsi in massima parte alla situazione dell'Italia nord-occidentale in cui, mentre il numero medio di allievi per CAP nel settore industriale raggiunge il valore di 110,8 (86,6 nella media nazionale), nel settore del commercio tale indicatore scende a 72,1 (79,6 nella media nazionale).

Per quanto attiene alla dimensione dei CAP in termini di corsi gestiti, si possono trarre alcune osservazioni dalla tab. n. 11.

Tabella n. 11 - Numero medio di corsi per CAP nei settori Industria e Commercio per circoscrizioni (anni addestrativi 1968-69)

Circoscrizioni	Industria			Commercio			Totale		
	CAP	n. corsi	media corsi	CAP	n. corsi	media corsi	CAP	n. corsi	media corsi
Centro-Nord	532	2.011	3,8	203	852	4,2	735	2.863	3,9
Sud-isole	489	1.749	3,6	128	533	4,2	617	2.282	3,7
Totale	1.021	3.760	3,7	331	1.385	4,2	1.352	5.145	3,8

Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Il numero medio di corsi per CAP, al 1968-69, è di 3,8, con variazioni quasi inesistenti a seconda della ripartizione geografica.

Una differenza più significativa, ma sempre di portata molto limitata, riguarda i due settori dell'industria e del commercio. In quest'ultimo la numerosità dei corsi per CAP appare leggermente superiore (4,2) a quella relativa al settore industriale (3,7).

B) Dimensione dei CAP in termini di reparti e di posti di lavoro

Questo indice si presta a misurare l'efficienza e la maturità organizzativa dei CAP. Una nota di carattere metodologico. Un rapporto tra allievi e posti di lavoro superiore a 1 dimostra l'esistenza di doppi turni. Mentre nel sistema scolastico questo fenomeno sarebbe generalmente considerato un problema grave, nei CAP

potrebbe significare un adattamento delle strutture alle esigenze degli allievi, allestendo delle opportunità formative in ore diverse della giornata.

La media nazionale dei reparti per CAP è piuttosto bassa: pari a 2,5 e, territorialmente, le variazioni sono minime. Così pure mettendo a confronto i settori dell'industria e del commercio si nota una differenza poco significativa: 2,6 reparti, in media, nel settore industriale e 2,2 nel settore commerciale (cfr. Tab. n. 12).

Passando ora all'unità di attrezzatura più piccola, cioè al posto di lavoro (indice più significativa del reparto che può avere dimensioni diverse) la media nazionale per CAP, sempre al 1968-69, è di circa 40.

Le variazioni territoriali e per settori sono in questo caso più rilevanti. I posti di lavoro per CAP è maggiore nel settore industriale (44,4 a fronte di un 26 del settore Commercio). Differenze dello stesso segno, anche se con ampiezze diverse, si verificano in tutte le circoscrizioni territoriali.

In particolare, nel settore dell'industria i CAP con più posti di lavoro esistono nel Nord (73,7 posti di lavoro nell'Italia nord-occidentale e 68,5 nell'Italia nord-orientale); così pure nel settore del commercio, il Nord dispone di un maggior numero di posti di lavoro rispetto alla media nazionale (30,1 nell'Italia nord-occidentale e 27,6 nell'Italia nord-orientale) ma, come si può notare, le differenze territoriali sono meno marcate.

Tabella n. 12 - *Reparti e posto di lavoro per CAP secondo le circoscrizioni territoriali (anni addestrativi 1968-69)*

Circoscrizioni	n. CAP	n. Reparti	n. Posti lavoro	Reparti per CAP	Posti lavoro per CAP
<i>Industria</i>					
Italia nord-occidentale	147	418	10.841	2,8	73,7
Italia nord-orientale	191	528	13.082	2,8	68,5
Italia centrale	194	446	6.466	2,3	33,3
Italia meridionale	334	884	10.469	2,6	31,3
Italia insulare	155	342	4.464	2,2	28,8
Italia	1.021	2.618	45.322	2,6	44,4
<i>Commercio</i>					
Italia nord-occidentale	68	127	2.101	1,9	30,1
Italia nord-orientale	56	143	1.547	2,6	27,6
Italia centrale	79	182	2.123	2,3	26,9
Italia meridionale	82	170	1.845	2,1	22,5
Italia insulare	46	93	1.004	2,0	21,8
Italia	331	715	8.620	2,2	26,0
<i>Totale</i>					
Italia nord-occidentale	215	545	12.942	2,5	60,2
Italia nord-orientale	247	671	14.628	2,7	59,
Italia centrale	273	628	8.589	2,3	31,5
Italia meridionale	416	1.054	12.314	2,5	29,6
Italia insulare	201	435	5.468	2,2	27,2
Italia	1.352	3.333	53.942	2,5	39,9

Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

4.4. *Il personale docente*

Abbiamo già annotato che l'addestramento professionale si avvaleva di tre figure di docenza: l'insegnante teorico, l'istruttore pratico, l'insegnante teorico-pratico. Per il loro reclutamento occorreva seguire standard minimi di requisiti: i primi dovevano essere in possesso di titolo di studio almeno di scuola media superiore e, comunque, sempre adeguato al livello e alla natura dell'insegnamento, mentre gli istruttori pratici dovevano aver adempiuto all'obbligo scolastico e, come prescriveva una circolare ministeriale⁵⁴, di aver "esercitato, di norma per almeno 4 anni, il mestiere stesso nell'attività produttiva".

Sul personale abbiamo due serie di dati di una certa rilevanza che provengono da due fonti di indagine:

- la Cassa del Mezzogiorno che ha fatto una ricerca sui docenti che nel 1967-68 operavano nei CAP delle Marche, del Lazio e del Meridione;
- il Ministero del Lavoro che ha prodotto un'indagine censimentale, realizzata nell'anno addestrativo 1970-71.

Le due ricerche non fanno riferimento solo ad anni addestrativi diversi, ma anche a due situazioni storicamente diverse.

Infatti tra l'una e l'altra c'è stata la legge n. 35/1970⁵⁵, che stabilisce lo standard minimo del tempo indeterminato: un minimo di sette mesi con un orario di insegnamento non inferiore a 12 ore settimanali per gli istruttori e a 24 ore settimanali per istruttori pratici o aiuto istruttori.

4.4.1. L'indagine del Ministero del Lavoro

7.831 erano i docenti del sistema addestrativo. Va precisato che il personale rilevato non è tutto quello che presta una qualche attività anche ridotta presso i CAP, ma è costituito soltanto da coloro che svolgono un'attività equivalente o superiore a quella minima necessaria per usufruire del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, come fissato dalla Legge 35 menzionata.

A) Settori e funzioni

Il quadro complessivo della categoria secondo due caratteri fondamentali, settore e tipo di funzione docente, è rilevabile dalla tabella n. 13.

Gli insegnanti del settore industria incidono sul totale in misura molto maggiore di quanto sia la presenza industriale sul complesso dei corsi e degli allievi. Ciò denota che nel settore servizi vi è una tendenza molto più spiccata che in quello industriale ad avvalersi di personale a tempo parziale.

⁵⁴ Cfr. Cap. 1, par. 2.4, c).

⁵⁵ Cfr. Cap. 2, par. 2.2.4.

Tabella n. 13 - *Distribuzione del personale insegnante per tipologia di funzione e per settore economico (anni addestrativi 1970-71; v.a.)*

Tipologia insegnanti	Settori economici			Totale
	Industria e artigianato	Commercio e servizi	Settore non indicato	
Teorici	2.241	857	279	3.377
Pratici	1.866	372	117	2.355
Teorico-pratici	1.110	577	115	1.802
Aiuto istruttori	165	29	21	215
Funzione non indicata.	49	27	6	82
Totale	5.431	1.862	538	7.831

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

La struttura del personale ci rivela in termini percentuali la seguente composizione per settori e per funzioni.

Tabella n. 14 - *Distribuzione del personale insegnante per tipologia di funzione e per settore economico (anni addestrativi 1970-7; V.% 100 = funzione)*

Tipologia insegnanti	Settori economici			Totale
	Industria e artigianato	Commercio e servizi	Settore non indicato	
Teorici	66,3	25,4	8,3	100,0
Pratici	79,2	15,8	5,0	100,0
Teorico-pratici	61,6	32,0	6,4	100,0
Aiuto istruttori	76,7	13,5	9,8	100,0
Funzione non indicata.	59,8	32,9	7,3	100,0
Totale	69,30	23,8	6,9	100,0

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

Tabella n. 15 - *Distribuzione del personale insegnante per tipologia di funzione e per settore economico (anni addestrativi 1970-7; V.% 100 = settore)*

Tipologia insegnanti	Settori economici			Totale
	Industria e artigianato	Commercio e servizi	Settore non indicato	
Teorici	41,3	46,0	51,9	43,1
Pratici	34,4	20,0	21,7	30,1
Teorico-pratici	20,4	31,0	21,4	23,0
Aiuto istruttori	3,6	1,6	3,9	2,7
Funzione non indicata.	0,9	1,4	1,1	1,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero Lavoro*

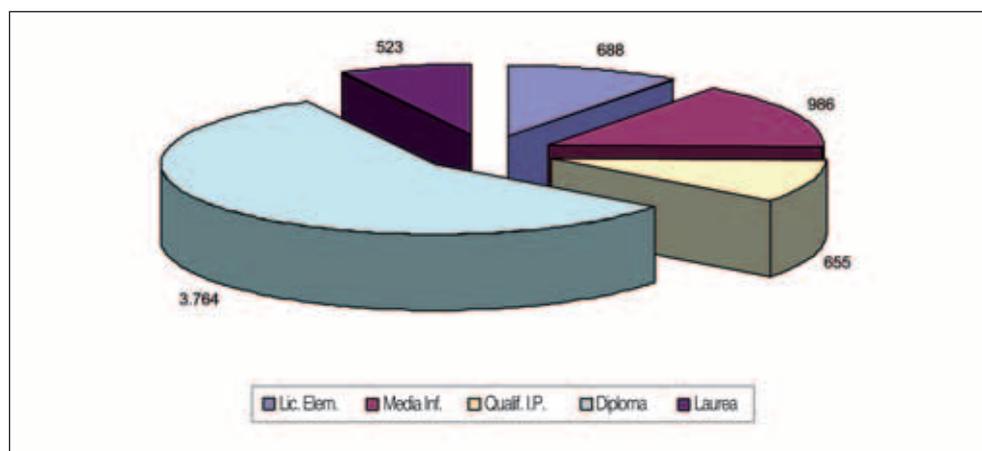
I docenti del sistema addestrativo sono prevalentemente docenti teorici, sia nel settore dell'industria che in quello del Commercio. Prevalenza però che viene meno se consideriamo insieme la funzione degli istruttori con quella degli aiuto istruttori (personale utilizzato nelle ore di laboratorio quando gli allievi di un corso

superavano le 20 unità) e con quella dei docenti teorico-pratici (istruttori che dedicavano almeno un quarto della lezione a spiegazioni di natura teorica).

B) Titolo di studio

Il titolo di studio posseduto dalla maggior parte dei docenti è il diploma della Scuola Media Superiore (57%). La laurea è solo al quarto posto (8% dei 6.616 che rispondono)⁵⁶, dopo la licenza della scuola media inferiore (15%) e la licenza elementare (10%), seguita dalla qualifica professionale.

Grafico n. 27 - Distribuzione del personale insegnante per titolo di studio (anni addestrativi 1970-77; escluse le risposte mancanti)



Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Tabella n. 16 - Distribuzione del personale insegnante per tipologia di funzione e per titolo di studio (anni addestrativi 1970-71)

Tipologia di insegnanti	Titolo di studio					Totale
	Licenza element. No titolo	Licenza Media inferiore	Qualifica Istituto Profess.	Diploma Scuola Sec. Sup.	Laurea	
Teorici	0,4	2,3	1,9	80,3	15,1	100,0
Pratici	26,8	31,8	18,8	21,8	0,8	100,0
Teorico-pratici	4,8	12,8	11,4	66,0	5,0	100,0
Aiuto istruttori	24,7	36,6	18,8	19,3	0,6	100,0
Totale	10,4	14,9	9,9	56,9	7,9	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

⁵⁶ Nella Indagine della CASMEZ (vedi note successive) questo dato viene letto con connotazioni non positive: "Quanto ai pochi laureati presenti tra i docenti occorre riflettere sul fatto che nelle attuali condizioni retributive e di carriera, solo i laureati qualitativamente mediocri ed emarginati da altri mercati di lavoro possono essere spinti ad affluire in questo settore".

Nel complesso la situazione generale presenta criticità abbastanza evidenti. Il livello d'istruzione è decisamente inferiore a quello della classe docente degli Istituti Professionali⁵⁷. È vero che nell'addestramento professionale in talune qualifiche conta più una buona esperienza professionale precedente che un titolo di studio; ma se questo è vero per alcuni ambiti disciplinari (applicazioni tecniche, ad esempio) non è certo vero per altre (formazione generale, cultura tecnico scientifica...). La spiegazione più plausibile di questa situazione è data dal fatto che l'addestramento professionale non presenta particolari attrazioni per chi cerca lavoro ed è dotato di un buon livello di studio dati i bassi compensi e la mancanza di prospettive in termini di carriera. Per cui il personale, con una maggiore dote di scolarità, o intende l'esperienza lavorativa nei CAP come provvisoria e di passaggio verso situazioni professionali più gratificanti o "non è da considerarsi quello più qualificato"⁵⁸.

Un'altra serie di dati riguarda il rapporto tra titolo di studio posseduto e "materia" insegnata (cfr. Tabb. 17 e 18).

Tabella n. 17 - Distribuzione del personale insegnante per tipologia di materia insegnata e per titolo di studio (anni addestrativi 1970-7; V.% 100 = materia; totale risposte 7.617)

Tipologia di materia	Titolo di studio							Totale
	Elementari	Media Inferiore	Istituto Profes.	Istituto Tecnico	Altri diplomi	Laurea	Non indicato	
Formaz. generale	0,9	3,0	1,3	15,3	53,1	18,8	7,6	100,0
Cultura tecnic.scient.	0,7	3,3	4,5	40,0	23,6	10,1	8,8	100,0
Tecnologie	8,3	12,3	9,8	43,4	10,3	2,7	13,2	100,0
Applicazioni tecniche	20,4	24,5	15,6	23,1	7,3	1,4	7,7	100,0
Amministrazione	1,1	7,4	3,4	37,4	36,6	9,5	4,6	100,0
Totali	9,3	13,0	8,7	30,6	22,6	7,4	8,4	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

Tabella n. 18 - Distribuzione del personale insegnante per tipologia di materia insegnata e per titolo di studio (anni addestrativi 1970-7; V.% 100 = titolo di studio)

Tipologia di materia	Titolo di studio							Totale
	Elem.	Media Inferior.	Istituto Profes.	Istituto Tecnico	Altri diplomi	Laurea	Non indicato	
Formaz. generale	1,8	4,4	2,9	9,8	45,9	49,9	17,8	19,6
Cultura tecnic.-scient.	1,3	4,4	8,8	27,1	17,6	23,3	17,8	16,9
Tecnologie	13,7	14,6	17,2	21,8	7,0	5,7	24,1	15,4
Applicazioni tecniche	81,9	70,4	66,9	28,1	12,1	7,3	34,4	37,3
Amministrazione	1,3	6,2	4,2	13,2	17,4	13,8	5,9	10,8
Totali	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione su dati Ministero Lavoro

⁵⁷ INAPLI, ENALC, INIASA, *La formazione professionale in Italia orientamenti e prospettive*, Tipo-litografia iter Roma, 1971, 52.

⁵⁸ *Ibidem*, 53.

La particolare concentrazione di “bassi titoli” pari al 44,9% (solo elementari o media inferiore) per le applicazioni tecniche non appare un dato preoccupante se si considera che è in grande misura personale che proviene dal mondo del lavoro e in particolare da botteghe artigiane.

Preoccupa invece la situazione delle materie scientifiche e tecnologiche dove i laureati sono solo il 10% un po' di più dei portatori di bassi titolo, cioè quanti non hanno nemmeno un diploma di Istituto tecnico (0,7 elementari, 3,3 medie inferiori e 4,5 istituto professionale).

Seria anche la situazione relativa alle “tecnologie”, dove laureati e diplomati nell'Istituto tecnico (sulla carta gli unici a vantare titoli in materia) insieme costituiscono appena il 46% del totale degli insegnanti di materie tecnologiche.

4.4.2. L'indagine della Cassa del Mezzogiorno

La ricerca della Cassa del Mezzogiorno⁵⁹ riguarda i docenti che nel 1967-68 operavano nei CAP delle Marche, del Lazio e del Meridione e che ammontavano a 2.535 unità (di cui 1.138 insegnanti teorici, 1.148 istruttori, 249 insegnanti teorico-pratici)⁶⁰.

A) *Età e tipologia di contratto*

Per quanto riguarda la distribuzione degli insegnanti rispetto all'età, la rilevazione fa riferimento a 1.877 unità. Dalla Tab. 19 si osserva che il corpo insegnante dei CAP è rappresentato soprattutto da giovani: il 69,5% degli insegnanti teorico-pratici, il 55% degli insegnanti teorici ed il 34,9% degli istruttori non supera i 30 anni.

Ancora: il 26% degli istruttori, il 23,6% degli insegnanti teorici ed il 18,6% degli insegnanti teorico-pratici ha un'età compresa tra 31 e 40 anni. Soltanto il 5,7% degli istruttori e l'1,7% degli insegnanti teorici superano i 60 anni. Il dato della giovane età può essere considerato un indice significativo del fatto che l'attività addestrativa viene considerata non una professione ma un'occupazione iniziale e momentanea dei diplomati.

Ma d'altra parte questa connotazione va letta insieme a quella della tipologia di contratto per capire se si tratta di una caratteristica strutturale o contingente.

⁵⁹ La Cassa del Mezzogiorno (Casmex) è stata un ente pubblico italiano creato dal governo di Alcide De Gasperi per finanziare iniziative industriali per lo sviluppo economico del meridione d'Italia, allo scopo di colmare il divario con le regioni settentrionali. Nata nel 1950 dalla mente del meridionalista Pasquale Saraceno, e alcuni suoi collaboratori la Cassa intendeva ricalcare le agenzie di sviluppo locale avviate negli Stati Uniti durante il New Deal. Essa subì una profonda modifica nel 1984, con l'istituzione dell'Agensud, per cessare totalmente la sua attività solo nel 1992. Dall'inizio dell'operatività, nel 1951, sino al 1992 (ultimi dati conosciuti) e sotto il nome sia di Cassa per il Mezzogiorno che Agensud, ha elargito alle regioni meridionali un totale di 279.763 miliardi di lire, pari a circa 140 miliardi di euro. La spesa media annuale è stata di 3,2 miliardi di euro.

⁶⁰ CASMEZ, *Rilevazione dei Centri di Addestramento Professionale operanti nell'area della Cassa per il Mezzogiorno*, giugno 1969.

Tabella n. 19 - Distribuzione delle funzioni di docenti per classi di età, tipologie di rapporti di lavoro e anni di insegnamento (anni addestrativi 1967-68)

	Tipologia di docenza							
	Insegnanti teorici		Istruttori		Ins. teorico-prati.		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%

Classi di età (100 = 1.877)

20-30 anni	445	55,0	311	34,9	123	69,5	879	46,8
31-40 anni	191	23,6	231	26,0	33	18,6	455	24,2
41-50 anni	120	14,9	206	23,1	17	9,6	343	18,3
51-60 anni	39	4,8	92	10,3	4	2,3	135	7,2
61 e oltre	14	1,7	51	5,7			65	3,5
Totale	809	100,0	891	100,0	177	100,0	1.877	100,0

Rapporti di lavoro (100 = 2.528)

Tempo deter.	848	74,5	768	66,9	209	83,9	1.825	72,0
Tempo indet.	173	15,2	349	30,4	40	16,1	562	22,2
Consulenza	117	10,3	31	2,7	-	-	148	5,8
Totale	1.138	100,0	1.148	100,0	249	100,0	2.528	100,0

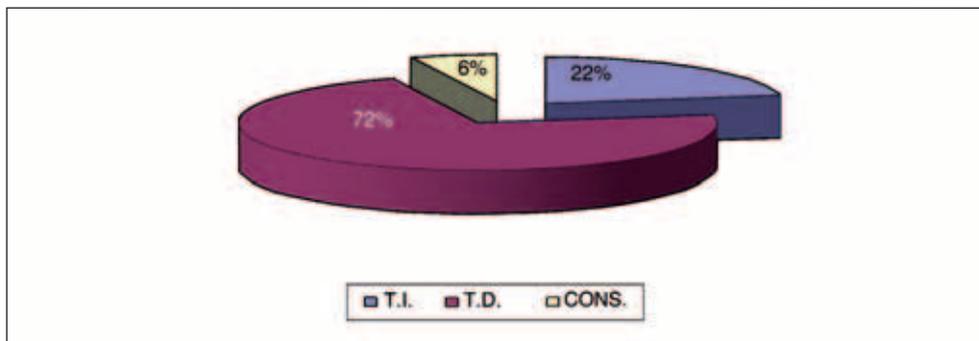
Anni di insegnamento (100 = 1.437)

0-2	245	39,0	163	24,1	44	33,8	452	31,5
3-5	206	32,7	274	40,4	44	33,8	524	36,5
6-10	123	19,6	185	27,3	33	25,5	341	23,7
11-20	46	7,3	53	7,8	9	6,9	108	7,5
21 e oltre	9	1,4	3	0,4	-	-	12	0,8
Totale	629	100,0	678	100,0	177	100,0	1.437	100,0

Fonte: Elaborazione su dati CASMEZ

Nell'anno 1967-68, nel complesso dei docenti oggetto della rilevazione, il 72% aveva un rapporto di lavoro a tempo determinato, mentre il 22,2% a tempo indeterminato. Il rapporto di lavoro sotto forma di consulenza era quindi presente solo nella misura del 5,8%.

Grafico n. 28 - Distribuzione del personale insegnante per tipologia di contratto (anni addestrativi 1967-68; V.%). TI = Tempo Indeterminato; TD = Tempo Determinato; CONS = Consulenze



Fonte: Elaborazione su dati CASMEZ

La più elevata incidenza di impiego a tempo determinato si osserva per gli insegnanti teorico-pratici (83,9%) seguiti dagli insegnanti teorici (74,5%) e dagli istruttori (66,9%). La maggior percentuale di prestazioni a tempo indeterminato si rileva per gli istruttori (30,4%) quindi per gli insegnanti teorico-pratici (16,1%), e per gli insegnanti teorici (15,2%). La consulenza è maggiore tra gli insegnanti teorici (10,3% del loro totale) e manca completamente tra gli insegnanti teorico-pratici.

Il rapporto di lavoro rappresenta un fenomeno importante per la comprensione del sistema addestrativo del decennio.

Si tenga presente che la legge n. 230/1962 art. 2 consentiva che un contratto a tempo determinato poteva essere, “*con il consenso del lavoratore, eccezionalmente prorogato, non più di una volta e per un tempo non superiore alla durata del contratto iniziale*”, quando la proroga fosse richiesta da “*esigenze contingibili ed imprevedibili*” e facesse riferimento alla stessa attività lavorativa per la quale il contratto è stato stipulato a tempo determinato⁶¹.

In considerazione che il finanziamento del sistema riguardava le attività addestrative autorizzate ogni anno, gli Enti, per non vedere commutare i rapporti a tempo determinato stipulati in contratti a tempo indeterminato, preferivano assumere personale nuovo con contratto a tempo determinato. Di qui una grande turnazione del personale docente.

Le conseguenze di questo fenomeno sono state negative e positive.

- *Negative*, senz’altro per i docenti, che iniziavano un’attività con una prospettiva di precarietà e quindi privi di sufficienti garanzie di trattamento, di stabilità e di sviluppo di carriera.
- *Negative* per la didattica, che ha la necessità di poggiare su operatori motivati e su competenze professionali che progressivamente si affinano, maturano e si consolidano.
- *Positive*, per alcuni versi, per il sistema. La flessibilità del personale, infatti, contribuirà alla flessibilità della programmazione, più correttamente la programmazione annuale delle attività che i CAP realizzeranno non è condizionata dalla necessità di dovere utilizzare le professionalità che stavano a libro paga dei CAP stessi.

Un altro elemento di conoscenza dell’“universo docenti” è dato dalla esperienza di lavoro maturata. Ci si aspetterebbe di vedere dati in sintonia con quelli della tipologia contrattuale, per il fenomeno segnalato del turnover dei docenti, ma

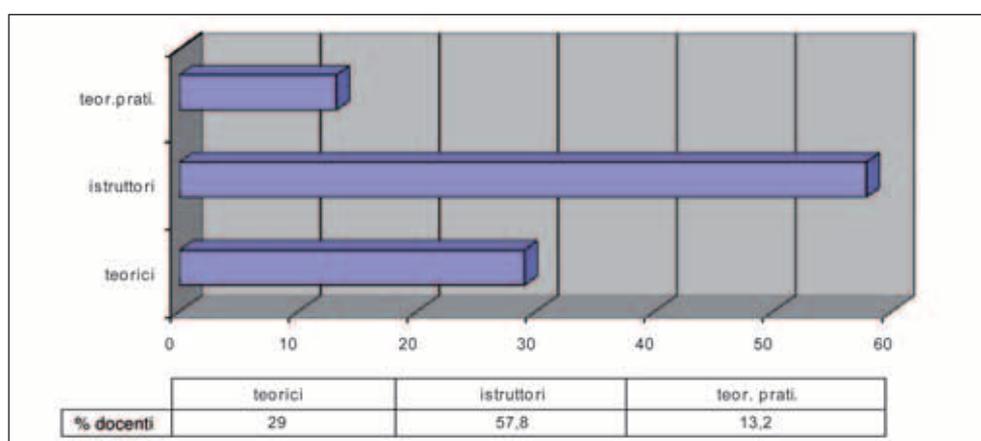
⁶¹ L’art. 2 continua “Se il rapporto di lavoro continua dopo la scadenza del termine inizialmente fissato o successivamente prorogato, il contratto si considera a tempo indeterminato fin dalla data della prima assunzione del lavoratore. Il contratto si considera egualmente a tempo indeterminato quando il lavoratore venga riassunto a termine entro un periodo di quindici ovvero trenta giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata rispettivamente inferiore o superiore a sei mesi e, in ogni caso, quando si tratti di assunzioni successive a termine intese ad eludere le disposizioni della presente legge”.

il diverso numero di soggetti indagati non offre questa opportunità. La maggior parte di loro, il 68% ha lavorato per meno di 5 anni e la fascia più rappresentata è quella dai 3 ai 5 anni.

B) Aggiornamento e impegno orario di insegnamento

In linea con la situazione descritta appaiono anche i dati relativi alla partecipazione a corsi di aggiornamento. Vi ha partecipato solo il 26,5%. I più “formati” sono stati gli istruttori, seguiti dagli insegnanti teorici.

Grafico n. 29 - *Docenti che hanno frequentato corsi di aggiornamento (1967-68; V.%)*



Per quanto riguarda l’impegno orario di insegnamento, dai dati della Tab. 20 si rileva che la maggior parte dei Centri utilizza il personale docente per 21-25 ore settimanali di insegnamento.

Tabella n. 20 - *Distribuzione ore settimanali di insegnamento per funzioni docenti (anni addestrativi 1967-68)*

	Tipologia di docenza							
	Insegnanti teorici		Istruttori		Ins. teorico-prati.		Totale	
	N. CAP	%	N. CAP	%	N. CAP	%	N. CAP	%
5-10	41	20,2	3	1,5	5	5,4	52	10,1
11-15	60	27,6	5	2,5	6	6,5	71	13,8
16-20	38	17,4	25	12,3	8	8,7	71	13,8
21-25	36	16,5	68	33,3	21	22,8	125	24,3
26-30	26	11,9	36	17,6	18	19,6	80	15,6
31-35	4	1,8	17	8,3	19	20,7	40	7,8
36-40	6	2,8	33	16,2	14	15,2	53	10,3
41-45	4	1,8	17	8,3	1	1,1	22	4,3
Totale	218	100,0	204	100,0	92	100,0	514	100,0

Fonte: *Elaborazione su dati CASMEZ*

Più in particolare, se si tiene presente la tipologia di insegnamento, si ha la situazione seguente.

- Nel 27,6% dei CAP gli insegnanti teorici hanno un impegno settimanale di ore di lezione compreso nella classe 11-15, nel 20,2% dei Centri l'impegno si riferisce alla classe 5-10, nel 17,4% alla classe 16-20.
- Nel 33,3% dei CAP gli istruttori hanno un impegno medio settimanale di lezioni compreso tra 21 e 25 ore, il 17,6% tra 26 e 30 ore ed il 16,2% tra 36 e 40 ore.

Anche per gli insegnanti teorico-pratici la classe di maggior frequenza dei CAP, 22,8% del totale, riguarda un impegno settimanale di attività compreso tra 21 e 25 ore, seguito dalla classe 31-35 (20,7%) e dalla classe 26-30 (19,6%).

4.5. I Cantieri-scuola

Per esigenze di completezza nella trattazione delle attività che il Ministero del Lavoro svolge nel campo della formazione professionale, si forniscono alcuni dati sui cantieri-scuola.

Tabella n. 21 - *Evoluzione della consistenza dei cantieri-scuola (anni addestrativi 1964-65/1968-69)*

Anni	Tipologie cantiere		Tot.
	Rimboscimento	Lavoro	
1964-65	632	2.647	3.279
1965-66	609	2.437	3.046
1966-67	854	3.927	4.781
1967-68	719	3.232	3.951
1968-69	581	1.626	2.207

Anni	Lavoratori		Tot
	Rimboscimento	Lavoro	
1964-65	10.940	42.500	53.500
1965-66	9.880	38.230	40.110
1966-67	15.400	65.060	80.460
1967-68	12.140	55.325	67.465
1968-69	9.710	26.360	36.070

Anni	Giornate lavoro		Tot
	Rimboscimento	Lavoro	
1964-65	820.240	3.017.915	3.838.155
1965-66	754.710	2.569.565	3.324.275
1966-67	1.233.540	4.496.105	5.729.645
1967-68	922.797	3.670.125	4.592.920
1968-69	687.105	1.750.630	2.437.735

Anni	Giornate per allievo		Tot
	Rimboscimento	Lavoro	
1964-65	74	70	71
1965-66	76	67	69
1966-67	80	69	71
1967-68	76	66	68
1968-69	70	66	67

Fonte: *Elaborazione su dati Ministero del Lavoro*

Abbiamo già detto che questa iniziativa è nata solo per soddisfare alcune necessità contingenti, come istituto di immediata assistenza ai disoccupati (il trattamento dei lavoratori è stato elevato, con legge 2 aprile 1968, da L. 600 a L. 1.400 al giorno) mediante l'esecuzione di opere pubbliche.

Ricordiamo anche che i cantieri si dividono in due categorie, quelli di lavoro di lavoro finalizzati alla costruzione di opere pubbliche e quelli di rimboschimento che assorbono soprattutto lavoratori disoccupati del settore primario.

Nella Tab. 21 sono riportati alcuni dei cantieri-scuola negli anni compresi tra il 1964-65 e il 1968-69.

Come si nota, il numero di cantieri e di lavoratori in essi impegnati varia molto di anno in anno. Va considerato, infatti, che alcuni cantieri vengono istituiti, in alcuni anni, in concomitanza di esigenze straordinarie come, ad esempio, le alluvioni.

Significativo il numero di giornate effettuate in media dagli allievi ogni anno. Tale indice, che si aggira intorno alle 70 giornate, con variazioni a seconda del tipo di cantiere e dell'anno, dimostra la marginalità dell'iniziativa. Iniziativa che pure rappresentava un "sollievo" allo stato di disoccupazione stagionale in particolare per alcune categorie di lavoratori. I cantieri, infatti, venivano aperti soprattutto d'inverno per venire incontro alle difficoltà dei disoccupati stagionali del settore edilizio.

4.6. *Spesa e costi*

Abbiamo già detto che il Ministero del Lavoro, in base alla legge n. 264/1949, faceva fronte alle spese delle attività formative mediante il FAPL.

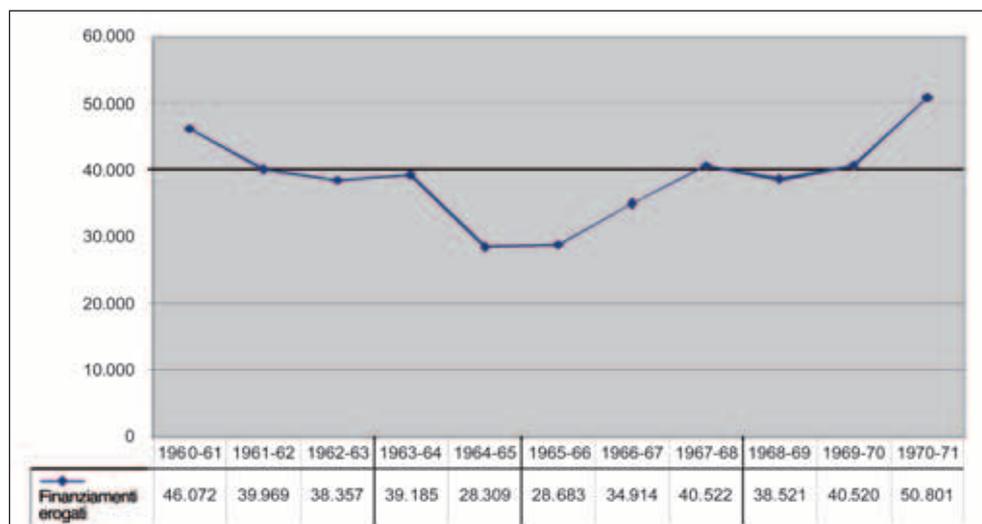
Nel decennio considerato l'ammontare delle risorse finanziarie del FAPL varia di anno in anno (cfr. Graf. n. 30). Nei primi 5 anni le variazioni sono sempre in decremento, toccando il valore più basso nell'anno addestrativo 1964-65. Nei secondi sei anni le variazioni conoscono sempre un trend positivo, ad esclusione del 1968-69. La forbice tra la prima annualità (1960-1961) e l'ultima (1964-65) della prima serie è pari a meno 17.763 miliardi di lire; il differenziale tra il primo anno (1965-66) e l'ultimo (1970-71) è nell'ordine di più 22 miliardi.

Abbiamo già considerato che le entrate del FAPL⁶² sono prevalentemente costituite dal contributo ordinario a carico dello Stato e dall'INPS. La partecipazione statale si aggira sul 25% mentre la parte restante è a carico dell'INPS, che equivale a dire a carico degli operatori economici e dei lavoratori in genere.

La gestione del FAPL fa fronte alle spese per i corsi di formazione professionale per giovani inoccupati e lavoratori occupati, per corsi speciali, per i cantieri scuola e per la formazione complementare degli apprendisti. La tavola n. 1 ci offre la rappresentazione della distribuzione percentuale delle risorse del FAPL tra queste tipologie di interventi, nel periodo di tempo 1964-65/1968-69.

⁶² Cfr. Cap. 1, par. 1.3.4.

Grafico n. 30 - *Evoluzione dei finanziamenti erogati dal FAPL (anni addestrativi 1960-61/1963-64; milioni di lire)*



Fonte: *Elaborazione su dati Ministero del Lavoro*

La maggior parte delle disponibilità del Fondo è destinata ai corsi per giovani inoccupati e adulti occupati (cfr. Tab. 22); nel periodo 1964-65/1970-71 le risorse finanziarie per questa tipologia crescono sempre in termini assoluti e, in valori percentuali, si mantengono sempre al di sopra del 50%, ad esclusione dell'anno addestrativo 1967-68. Negli ultimi due anni, quando i cantieri scuola non sono più istituiti, gli interventi per giovani inoccupati raggiungono il 70 e oltre %.

Tabella n. 22 - *Distribuzione delle risorse finanziarie per tipologia di corsi (anni addestrativi 1964-65/1970-71, V.A. in milioni di lire, e %)*

Tipologia corsi	ANNI							
	1964-65		1965-66		1966-67		1967-68	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Giov e lav. occ.	16.972	59,9	17.799	62,1	18.138	52,0	18.608	45,9
Speciali	1.582	5,6	1.928	6,7	2.508	7,2	4.348	10,7
Per apprendisti	4.779	16,9	4.631	16,1	5.212	14,9	5.236	12,9
Cantieri scuola	4.976	17,6	4.325	15,1	9.056	25,9	12.330	30,5
Totale	28.309	100,0	28.683	100,0	34.914	100,0	40.522	100,0

Tipologia corsi	ANNI					
	1968-69		1969-70		1970-71	
	n.	%	n.	%	n.	%
Giov e lav. occ.	19.959	51,8	28.655	70,7	36.993	72,8
Speciali	5.045	13,0	6.722	16,6	8.576	16,9
Per apprendisti	5.454	14,1	5.143	12,7	5.232	10,3
Cantieri scuola	8.063	33,1	--	--	--	--
Totale	38.521	100,0	40.520	100,0	50.801	100,0

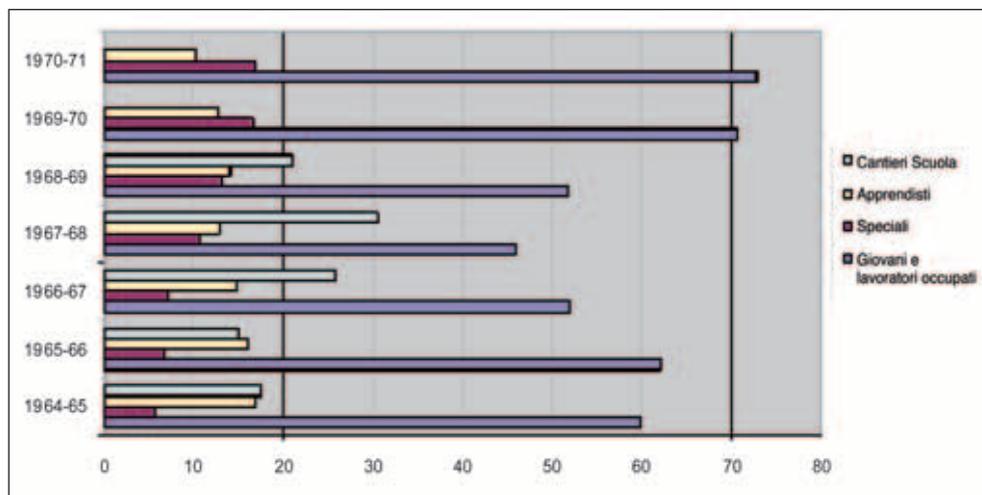
Fonte: *Elaborazione su dati Ministero del Lavoro*

Occorre ribadire che la dicitura “giovani inoccupati e lavoratori occupati” non rende la realtà: realtà nella quale i giovani hanno un prevalenza quasi esclusiva. A dimostrazione ulteriore che il sistema di addestramento professionale che fa capo al Ministero del Lavoro ha un target sostanzialmente giovanile.

La seconda tipologia di interventi, i corsi speciali, ha avuto una costante progressione senza però arrivare mai oltre il 16,9% del 1970-71.

I corsi complementari hanno avuto invece un andamento percentuale quasi regolarmente decrescente perdendo 6,6 punti ma aumentando, in valori assoluti, tra la prima e l’ultima annualità considerate, 453 corsi sono erogati in favore di un limitato numero, variabile, di enti di formazione professionale⁶³.

Grafico n. 31 - *Distribuzione delle risorse finanziarie per tipologia di corsi (anni addestrativi 1964-65/1970-71 %)*



Il Fondo per l’addestramento professionale assicura il finanziamento per quanto concerne le spese correnti, mentre ai rimborsi per le spese in conto capitale si fa fronte con il fondo CUAF (Cassa Unica per gli Assegni Familiari).

Per quanto riguarda i costi, se si fa riferimento alle attività più consistenti del Ministero del Lavoro nel campo della formazione professionale, cioè ai corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati, si può effettuare una valutazione del costo di un corso, nei settori dell’industria e del commercio, utile anche per un confronto con gli Istituti Professionali.

⁶³ Cfr. Cap. 2, par. 7.3.

Prospetto n. 12

Anni	Enti pubblici			Enti privati		C.P.I.T. ⁶⁴	I.V.L. ⁶⁵	ENEM	Totali
	ENALC	INAPLI	INIASA	Industr.	Agricolt.				
1957	800.000	1.261.621				10.000	10.000	50.000	2.131.621
1958	850.000	1.232.182					20.000	30.000	2.232.182
1959	800.000	1.796.195				10.000	20.000	30.000	2.656.195
1960	1.357.000	1.297.269					20.000		2.674.269
1961	893.000	1.545.476				20.000			2.448.476
1962	500.000	2.125.029							2.525.029
1963	1.700.000	3.298.500	500.000						5.498.500
1964	2.360.000	3.282.000	1.100.000			15.000			6.857.000
1965	2.360.000	3.190.000	1.100.000			10.000			6.660.000
1966	2.950.000	3.811.725	500.000	650.000	250.000				9.161.725
1967 ⁶⁶									9.760.000
1968									10.710.000
1969									10.710.000

Considerando, per i due settori economici, il tipo di corso più frequente e cioè della durata di 1.200 ore annue per l'industria e di 700 per il commercio, per 15 allievi frequentanti, in base al sistema di sovvenzione in vigore fino al 1969-70⁶⁷ si hanno i risultati sistematizzati nel prospetto seguente.

Prospetto n. 13 - Costi

Settore	Durata (ore)	Allievi	Spesa				Spesa media per all.	Spesa ora allievo
			Personale generale	Consumi	Oneri prev. ass.	Totale		
Industria	1.200	15	2.000.000	360.000	1.180.000	3.540.000	236.000	197
Commercio	700	15	1.450.000	200.000	825.000	2.475.000	165.000	236

5. La funzione sociale ed economica dell'addestramento professionale

Interrompiamo il flusso delle informazioni e dei dati per aprirci a delle riflessioni che riguardano la funzione sociale ed economica della formazione professio-

⁶⁴ I Consorzi Provinciali per l'Istruzione Tecnica, istituiti con L. 7 gennaio 1929 n. 7, modificata con R.D.L. 26 settembre 1935, n.1946 convertito in legge 2 gennaio 1936, n. 82, erano finalizzati alla promozione e al controllo del settore libero dell'istruzione professionale.

⁶⁵ Cfr. Cap. 1 par. 4.2.2.

⁶⁶ Il contributo agli enti a partire dal 1967 è indicata nei rendiconti dell'INPS in un'unica cifra complessiva secondo quanto previsto dalla L. n. 36/1967. Cifra che naturalmente comprende il contributo per i tre Enti Pubblici e per gli enti privati. L'INPS trasferisce l'ammontare di tale cifra al FAPL. Successivamente con Decreto interministeriale viene effettuato il riparto tra gli enti interessati.

⁶⁷ Fino a tale anno, veniva attribuita una sovvenzione annuale per allievo che doveva coprire tutte le spese, ad eccezione di quelle per gli oneri previdenziali ed assicurativi del personale. Le modificazioni intervenute negli ultimi due anni, tuttavia, non hanno avuto sensibili riflessi sull'entità dei finanziamenti.

nale iniziale come si è prevalentemente sviluppato il sistema del Ministero del Lavoro a partire dai primi anni '50.

In altri termini ci interroghiamo sui rapporti tra addestramento e formazione e tra addestramento e economia. Naturalmente non ci interessa trattare il problema su un piano generale ed "esemplare" (cioè sui rapporti che dovrebbero intercorrere tra i sistemi menzionati) ma sui rapporti come si sono storicamente configurati nel decennio che stiamo considerando.

Questo tipo di indagine si inserisce nel filone di ricerca dell'analisi dei sistemi, l'addestramento professionale non viene considerato in sé e nelle sue componenti ma come soggetto che dà luogo ad un sistema organico di rapporti e di effetti nei confronti di altri soggetti.

5.1. Indicatori di funzione sociale

È utile premettere all'analisi della funzione sociale ed economica del sistema di formazione professionale una serie di informazioni quantitative sugli allievi, sulle unità formative e sulla spesa.

Queste informazioni, che derivano dall'analisi fatta nel par. 4, offrono un primissimo rudimentale strumento di misurazione dei rapporti caratteristici tra la formazione professionale e il più vasto sistema formativo, da una parte, e quello economico e sociale dall'altro.

Per ragioni di semplicità facciamo le nostre riflessioni limitandoci ad un solo momento temporale, scegliendo i dati dell'anno 1968-69.

In considerazione della comune finalità tra Addestramento e Istruzione Professionale di Stato (far acquisire competenze professionali ad un'utenza giovanile per consentirle l'entrata nel mercato del lavoro) è opportuno in alcune riflessioni considerarli come segmenti della stessa filiera.

Gli allievi. Abbiamo rilevato che nell'anno in esame gli allievi erano 198.233, di cui 103.436 dell'agricoltura. Non considerando questi ultimi per i motivi già segnalati faremo le nostre considerazioni a partire dagli allievi rimanenti, pari a 94.797. Nello stesso periodo l'Istruzione Professionale di Stato contava 214.881 alunni. Ciò dimostra che la sfera d'influenza del Ministero della Pubblica Istruzione sul complesso delle attività della formazione professionale in senso lato è più del doppio di quella del Ministero del Lavoro, ma si riduce a poco più di un terzo se si tiene conto dei 705 mila apprendisti.

Tabella n. 23

	ISTRUZIONE PROFESSIONALE DI STATO	ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE	APPRENDISTATO	TOTALE
v.a	214.881	94.797	395.964	705.642
%	30,5	13,4	56,1	100,0

Se mettiamo a confronto gli allievi dell'addestramento con quelli di altre filiere formative si scopre che la formazione professionale del Ministero del Lavoro rappresenta:

- 1/6 dell'istruzione tecnica (562.000 allievi),
- 1/7 dell'istruzione magistrale, liceale e artistica (647.000).

Unità formative. La funzione sociale ed economica può essere poi valutata in riferimento alla diffusione delle sedi formative nel territorio: I CAP sono 1352. Poco meno degli Istituti Professionali di Stato.

Tabella n. 24

	ISTRUZIONE PROFESSIONALE DI STATO	ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE	TOTALE
v.a	1.854	1.352	3.206
%	57,8	42,2	100,0

Ma insieme, le 3206 sedi esistenti formano un sistema che ha una distribuzione capillare maggiore di quella riscontrabile nei rimanenti istituti della istruzione secondaria superiore.

Ogni 100 Unità scolastiche della Scuola Secondaria Superiore ci sono 24 CAP (56 unità formative se si considerano anche gli IPS)

C'è un CAP ogni 70.847 abitante e ogni 396 Km² (ogni 16.800 abitanti ogni 94 Km² se si considerano anche le strutture dell'Istruzione professionale).

Risorse finanziarie. Un ultimo indicatore infine riguarda l'entità di risorse finanziarie pubbliche che l'addestramento assorbe in rapporto all'ammontare complessivo della spesa pubblica per l'istruzione. Ammonta a 55,9 miliardi di lire pari al 2% delle spese del Ministero della Pubblica Istruzione. Complessivamente il volume di spesa della formazione professionale in senso lato (addestramento e istruzione) è di lire 124 miliardi ed equivale ad un rapporto pari al 5,5% delle spese del Ministero della Pubblica Istruzione.

Tabella n. 25

	ISTRUZIONE PROFESSIONALE DI STATO	ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE	TOTALE
v.a	68,6 miliardi di lire	55,9 miliardi di lire	124, 5
%	55,1	44,9	100,0

Considerando la particolare funzione sociale (l'addestramento e l'istruzione professionale sono le offerte formative che più direttamente toccano i ceti popolari) e la particolare redditività economica di tale tipo di investimenti, le risorse che lo

Stato riesce a destinare allo scopo non sono certamente tali da far pensare ad una consapevolezza sul valore strategico di questa filiera.

5.2. Incidenza dell'addestramento e della filiera formativo-professionale sulla popolazione giovanile

Quanto incide l'addestramento sulla fascia giovanile? In altri termini, quanta popolazione intercetta l'addestramento professionale di base nella fascia di età compresa tra i 14 e i 19 anni, che rappresenta il suo bacino di utenza potenziale? Per dare una prospettiva più adeguata a questa domanda occorre verificare anche l'azione esercitata dagli altri canali formativi e pertanto accertare la più generale incidenza di tutto il sistema formativo sul corpo sociale.

Il primo dato che occorre possedere è costituito dalla situazione educativa complessiva dei giovani appartenenti alla fascia di età teoricamente interessata ai processi di formazione scolastica o di formazione professionale di base.

La Tabella 26 ricostruisce tale quadro nell'anno 1969 e fa emergere la ridotta incidenza dell'addestramento che da solo assorbe il 2% dei giovani tra i 14 e i 19 anni, insieme all'istruzione professionale il 6,5 e anche con i corsi complementari per gli apprendisti il 14,3%. Quindi nell'ambito delle offerte formative dopo l'obbligo scolastico e prima dell'università la filiera formativo-professionale (addestramento + istruzione professionale) si colloca sia dopo l'istruzione tecnica (11,8%) sia dopo l'istruzione umanistica (13,6); ma la filiera formativa allargata (addestramento + istruzione professionale + corsi complementari per apprendisti) si pone in prima posizione.

Tabella n. 26 - Sintesi della situazione educativa dei giovani tra i 14 e i 19 anni nel 1969

Situazione dei giovani 14-19 anni	Numero	%
a.- Popolazione complessiva	4.758.000	100,0
b.- Popolazione in situazione formativa	2.340.000	49,1
b.1. Popolazione scolastica	1.849.000	38,8
<i>Scuola media inferiore</i>	336.000	7,1
<i>Istruzione professionale</i>	216.000	4,5
<i>Istruzione tecnica</i>	562.000	11,8
<i>Istruzione magistrale, liceale e artistica</i>	647.000	13,6
<i>Istruzione universitaria</i>	88.000	1,8
b.2.a. Addestramento professionale	95.000	2,0
b.2.b. Apprendisti	396.000	8,3
c.- Popolazione non in situazione formativa	2.418.000	50,9

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT⁶⁸

⁶⁸ Cfr. CENSIS, *La formazione professionale in Italia - vol. 1 La formazione di base*, Il Mulino, Bologna, 1972, 221-222.

Ma il dato più clamoroso contenuto nella Tab. 26 è costituito dal fatto che in un dato momento del 1969 solo poco meno del 50% della popolazione compresa tra la fine dell'obbligo scolastico e i 19 anni compiuti, partecipa ad un qualche tipo (anche minimo come i corsi complementari per gli apprendisti) di attività formativa.

In conclusione, circa la metà dei giovani italiani dopo il quindicesimo anno di età si affaccia sul mercato del lavoro, *senza una preparazione professionale di base certificata*. In base ad altre stime, rispondenti del resto a constatazioni abbastanza comuni, la stessa formazione di base di questi giovani doveva ritenersi abbastanza precaria, dato che la gran parte di essi non aveva raggiunto la licenza media⁶⁹.

Dato l'accentuato sviluppo della scolarità il fenomeno è in progressiva diminuzione; una *serie di fatti*, in questo periodo, lo pongono sotto una luce nuova e lo rendono più vivo nella coscienza comune.

In primo luogo, l'ingresso precoce nel lavoro è più frustrante che in passato per le mutate condizioni dell'occupazione. L'inserimento sul lavoro dei giovanissimi non qualificati va incontro sempre di più al rischio dell'utilizzazione in mansioni ripetitive o meramente esecutive e alla mancanza di prospettive, nella rigida organizzazione del lavoro, del tempo, di promozione e di carriera.

In secondo luogo, si è ridotta l'occupazione in agricoltura, nell'ambito della quale l'inserimento sul lavoro dei giovanissimi privi di qualificazione culturale e professionale trova una compensazione nell'acquisizione di una formazione sul lavoro e nell'ambito dell'azienda familiare e quindi in condizioni meno frustranti.

In ultimo, lo sviluppo della scolarità allargando il numero dei giovani formati rende più netta l'emarginazione degli esclusi precocemente dai processi formativi.

La mancanza di formazione di base nell'età adolescenziale è la maggiore carenza del nostro sistema formativo.

A questo problema che riguarda un giovane italiano su due come risponde il mondo della scuola? Praticamente non risponde o risponde in maniera insufficiente.

Non risponde perché la sua preoccupazione è per quelli che continuano il cursus degli studi non per quelli che abbandonano.

Spesso veniva rivolto a sistemi scolastici di paesi più avanzati quello di aver creato una dicotomia di destini formativi come strumento di riproduzione di una società ordinata gerarchicamente, operando una "*selezione*" tra coloro che erano destinati al lavoro manuale e l'élite professionale ed intellettuale.

Il sistema italiano sembrerebbe non dover temere tale rimprovero. Esso, e in ciò ha solidale anche l'opinione popolare, continuamente punta nel corso della sua evoluzione nella direzione di evitare lo studio della formazione professionale di base e tende a favorire in tutti quelli che in esso sopravvivono il raggiungimento di

⁶⁹ Cfr. CNEL-CENSIS, *IV Rapporto sulla situazione sociale del paese*, cap. 11: Processi formativi - Roma, 1970 (ciclostilato).

sempre più elevati titoli di studio. La filosofia ultima è che la scuola deve porsi come mezzo per fuggire al “lavoro esecutivo”.

Sul rovescio della medaglia va registrato il fatto che il sistema non si cura del ritmo e delle condizioni di crescita dei suoi alunni; perde per strada enormi contingenti di giovani senza fornire loro strumenti adeguati ad affrontare l’inserimento nel lavoro; non si preoccupa più di quelli che sono usciti, soprattutto dopo l’obbligo.

Una scuola, quindi, che soprattutto in quei tempi si vuole per tutti ma che invece di ridurre le differenze le consolida e, utilizzando il linguaggio di don Milani⁷⁰ “*come i cattivi ospedali cura i sani e respinge i malati e fa parti uguali fra disuguali*”.

La riforma della scuola media⁷¹, la liberalizzazione degli accessi all’università⁷², le discussioni e i progetti di riforma della scuola secondaria⁷³, costituiscono

⁷⁰ Don Lorenzo Milani (1923-1967), sacerdote ed educatore, è stato il fondatore e l’animatore della famosa scuola di Sant’Andrea di Barbiana, il primo tentativo di scuola a tempo pieno espressamente rivolto alle classi popolari. I suoi progetti di riforma scolastica e la sua difesa della libertà di coscienza, anche nei confronti del servizio militare, compaiono nelle opere *Esperienze pastorali*, *Lettera a una professoressa* e *L’obbedienza non è più una virtù* (questi ultimi due testi scritti insieme con i suoi ragazzi di Barbiana), e una serie importantissima di lettere e articoli. A lungo frainteso e ostacolato dalle autorità scolastiche e anche da una parte di quelle religiose, don Milani è stato una delle personalità più significative del dibattito culturale del dopoguerra e la sua vita rappresenta ancora oggi una grande testimonianza di fedeltà nella sua scelta di essere dalla parte degli ultimi.

⁷¹ Legge n.1859 del 31 dicembre 1962. Essa prevede l’abolizione della scuola di avviamento al lavoro con la creazione di una scuola media unificata che permetta l’accesso a tutte le scuole superiori.

⁷² Legge 21 luglio 1961, n. 685 *Ammissione dei diplomati degli istituti tecnici alle facoltà universitarie*. Pubblicata nella G.U. n.191 del 3 agosto 1961 e Legge 11 dicembre 1969, n. 910 *Provvedimenti urgenti per l’Università* Pubblicata in G.U. 13 dicembre, n. 314. Fino al 1961 era infatti in vigore il R.D. 1592 del 1933 che stabiliva (Art. 143) che: i diplomati al liceo classico potessero accedere a tutte le facoltà universitarie; i diplomati del liceo scientifico potessero accedere a tutte le facoltà escluse giurisprudenza e lettere e filosofia; i possessori di maturità artistica potessero iscriversi alla facoltà di architettura; i diplomati dell’istituto agrario abilitati alla professione potessero iscriversi alla facoltà di agraria previo superamento di un esame di cultura generale; i diplomati negli istituti tecnici agrari, commerciali, nautici, industriali e per geometri potessero iscriversi alla facoltà di economia; i diplomati dell’istituto magistrale potevano iscriversi all’istituto Superiore di Magistero, dove erano attivi i corsi di materie letterarie, filosofia e pedagogia e vigilanza scolastica (art. 213). Con la legge del ’69 potevano iscriversi a qualsiasi corso di laurea: a) i diplomati degli istituti di istruzione secondaria di secondo grado di durata quinquennale, e coloro che avessero superato i corsi integrativi previsti dalla legge che autorizza la sperimentazione negli istituti professionali; b) i diplomati degli istituti magistrali e dei licei artistici che avessero frequentato, con esito positivo, un corso annuale integrativo.

⁷³ Cfr. “*Pacchetto di riforma GUP*” sull’istruzione secondaria (schemi di ddl separati sull’ordinamento dei licei artistici, dei licei classici, dei licei scientifici, degli istituti magistrali, degli istituti tecnici, degli istituti professionali, degli istituti d’arte e dei conservatori di musica, delle scuole magistrali) diramati solo alla Presidenza del Consiglio 30.6.1966; Senato della Repubblica, Atto. N. 2378 26.7.1968 DONATI ed altri (sottoscritto da senatori appartenenti a più partiti della coalizione governativa) *Ordinamento del primo biennio nelle scuole di istruzione secondaria di secondo grado* (approvato solo dalla sesta Commissione del Senato), *Bozza di progetto di riforma in 8 articoli* del Ministro Ferrari Aggradi, lavori della Commissione Biasini (gennaio-novembre 1971).

esempi significativi del carattere unifunzionale e unidirezionale del nostro sistema formativo.

Non era questo il senso di marcia previsto dalla Commissione di indagine sulla scuola del 1964⁷⁴ presieduta dall'on.le Ermini⁷⁵ e le linee direttive dell'allora Ministro Gui.

Secondo quest'ultimo documento, i rapporti quantitativi tra i diversi tipi di formazione post-obbligatoria si sarebbero dovuti configurare in modo piramidale in una gerarchia a tre canali: formazione professionale di base, istruzione tecnica e istruzione liceale (nella quale era incluso l'istituto magistrale).

La consistenza numerica dei giovani che, usciti dalla scuola media, si inseriscono nei tre tipi di processi formativi, avrebbe dovuto essere più elevata nel professionale che nel tecnico e a sua volta più elevata nel tecnico che nel liceale. Un tale modello poggiava fondamentalmente sulle seguenti assunzioni: il posto di lavoro viene occupato da chi possiede un titolo di studio terminale di livello equivalente; le strutture formative ricoprono tutta la gamma delle attività professionali.

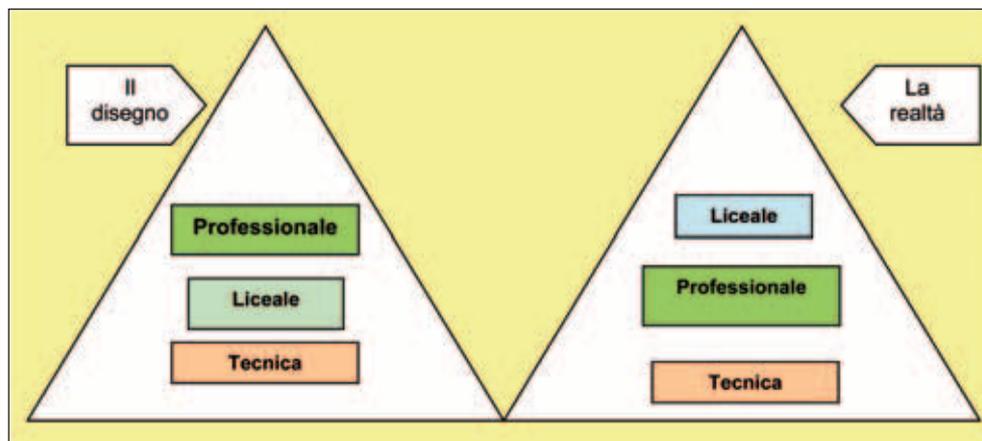
Tralasciamo i motivi che, con particolare riferimento alla realtà del nostro paese, fanno apparire come sia illuministica, statica ed in definitiva labile una tale ipotesi di univoca e meccanica relazione tra titolo di studio e posto di lavoro.

Tuttavia, considerando l'organizzazione piramidale delle forze di lavoro, appare logico attendersi una qualche corrispondenza tra struttura occupazionale e i flussi di allievi ai vari livelli del sistema formativo.

⁷⁴ Nel 1962, con la legge n. 1073, viene istituita la Commissione 'Ermini' con il compito di effettuare una approfondita indagine sulla condizione della scuola e dell'Università. Una indagine seria, rigorosa che rappresenta forse una delle più interessanti esperienze di cultura del riformismo del centro-sinistra di quegli anni, colpevolmente rimosso, anche sul piano della ricerca storica, negli anni a seguire. Nelle proposte elaborate da quella commissione c'è un piano generale di riforma della scuola: dalla scuola materna alla nuova scuola media unificata, la riforma della scuola secondaria e una forte valorizzazione della istruzione tecnica e professionale. Il progetto di intervento sulla università è radicale: liberalizzazione completa degli accessi alle università anche per chi non avesse conseguito un diploma; potenziamento dell'autonomia universitaria attraverso la costituzione dei dipartimenti e del Consiglio nazionale dell'Università; liberalizzazione dei piani di studio e tripartizione del titolo di studio: diploma, laurea, dottorato. Insomma, un vero e profondo processo di modernizzazione delle università italiane. La proposta non trovò il necessario riscontro politico nel parlamento e nelle stesse forze di governo. Nel 1965 il Ministro Gui presenta il disegno di legge 2314 che solo in parte raccoglie le istanze della Commissione Ermini; un provvedimento deludente che scontenta troppe forze politiche: repubblicani, socialisti e anche buona parte della DC oltre, ovviamente, il PCI. Il provvedimento decadrà, senza vedere l'approvazione, con la crisi di governo del 1967.

⁷⁵ Giuseppe Ermini (1900-1981) è stato ministro della Pubblica Istruzione (settembre 1954 - luglio 1955) e rettore dell'Università di Perugia (1945 al 1976). Eletto all'Assemblea costituente nelle liste della D.C. fece parte della Commissione dei 75. Partecipò al dibattito generale sul progetto di Costituzione, specialmente in tema di diritto allo studio. Svolse attività parlamentare dalla I alla VII legislatura (1976). Dalla I alla IV legislatura sedette nella Camera dei Deputati; dalla V alla VII in Senato.

Figura n. 22 - Struttura dell'occupazione e del sistema formativo



I dati della Tab. 26 ci hanno prospettato un'altra realtà, dove la cenerentola è proprio la formazione professionale (istruzione e addestramento senza i corsi complementari per apprendisti).

Ma sul piano delle risorse pubbliche nel campo educativo questo si traduce in una logica selettiva: si spende di più per chi ha più opportunità educative e di carriera.

Questo risultato conferma i caratteri del nostro sistema formativo e chiama in causa quello che, ad onta di tutti i modelli funzionali di rapporto tra sistema formativo e struttura occupazionale-produttiva, risulta essere il vero fattore determinante della situazione educativa: la dinamica della domanda sociale. E questa chiede molta istruzione e poca formazione professionale. Ciò che “programma” le strutture scolastiche in questa fase non è la domanda del sistema economico sociale, ma l'orientamento della domanda sociale. Una domanda che in dimensioni mai sperimentate precedentemente si orienta verso l'istruzione “disdegnando” o comunque baipassando quella professionale. Il benessere diffuso, ottenuto anche con tanto lavoro da parte delle famiglie, ha messo queste in condizioni di pretendere per i figli traguardi scolastici più gratificanti che consentano di sfuggire alla condizione di lavoratore esecutivo, sia pure qualificato e specializzato, verso cui la formazione professionale avvia⁷⁶.

⁷⁶ Sotto questo profilo va considerata la limitata incidenza quantitativa dell'Istituto professionale. Tale fenomeno si è verificato nonostante che, sia in sede di politica scolastica, sia da parte delle forze produttive, tale tipo di istruzione venisse privilegiato, rispetto agli altri. Lo sviluppo dell'istruzione professionale era infatti enfatizzato nel piano Gui come uno degli obiettivi fondamentali della programmazione scolastica, obiettivo cui fece seguito anche un effettivo sforzo finanziario e di creazione di tale tipo di istituti sul territorio, assecondato dalle comunità locali e dalle aziende. Ciononostante mentre la popolazione scolastica complessiva della scuola secondaria superiore conosceva uno sviluppo superiore al previsto, quella degli istituti professionali rimaneva ben al di sotto delle previsioni-obiettivo. Nel

5.3. Formazione e sviluppo economico

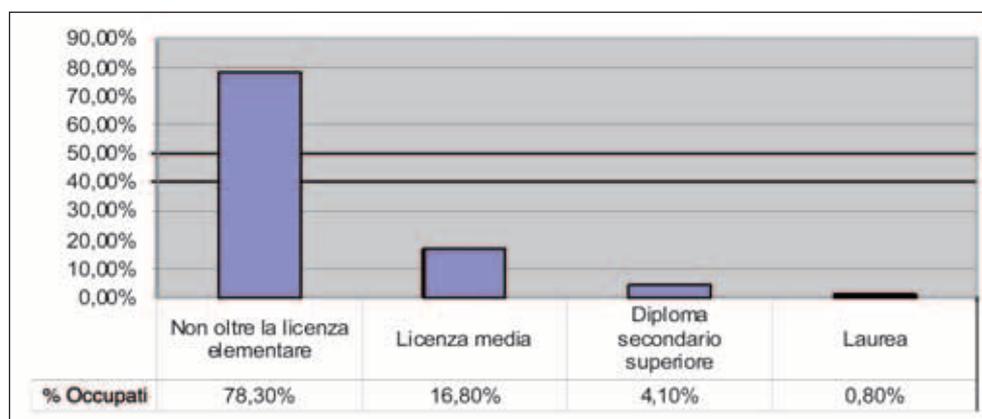
Lo sviluppo e la trasformazione dell'economia italiana è avvenuto senza l'aiuto determinante delle strutture formative (a), del versante scolastico e (b) di quello formativo-professionale.

a) Nel "decollo" dall'economia agricola verso l'industrializzazione, infatti, sono state coinvolte forze di lavoro a bassissimo livello di istruzione. Basti considerare i livelli di istruzione della popolazione occupata nell'industria (1969), dove il 78,3% dei lavoratori aveva la licenza elementare o addirittura nemmeno quella, per avere un'esatta rappresentazione del rapporto tra scuola e processi produttivi e della scarsissima incidenza della prima nei confronti dei secondi (cfr. Graf. 32).

La stessa esplosione scolastica si può considerare più una conseguenza che una causa dello sviluppo economico.

b) Scarsa l'incidenza dell'addestramento professionale. Abbiamo già segnalato il peso del tutto insignificante dei corsi per lavoratori occupati nel decennio. Di qui la facile considerazione che i processi di trasformazione e riconversione che si sono verificati nel decennio non sono stati accompagnati dal sistema pubblico di formazione. Sistema peraltro, come ripetutamente affermato, impegnato in termini quasi esclusivi sul versante giovanile.

Grafico n. 32 - Livello di istruzione della popolazione occupata nell'industria nel 1969



Come valutare l'apporto al sistema produttivo dei giovani formati dai CAP?

Sappiamo che in linea teorica la programmazione annuale delle attività avrebbe dovuto corrispondere all'evoluzione dei fabbisogni. Almeno queste le raccomandazioni delle circolari ministeriali agli Uffici Provinciali del lavoro. Ma la realtà si scontra con l'oggettiva difficoltà di pervenire ad un'analisi del fabbi-

1969-70 essa ha raggiunto le 225 mila unità contro le 345 mila preventivate dalla Linee direttive di Gui raggiungendo soltanto il 65,3% dello sviluppo atteso. Particolarmente penalizzante per l'Istruzione professionale era il fatto che le fosse preclusa la prospettiva del proseguimento universitario.

sogno a livello aggregato (solo nella seconda metà degli anni '90 il tema verrà affrontato con un approccio scientifico⁷⁷) e la difficoltà di un soggetto “amministrativo” qual’era l’ufficio Provinciale a svolgere “compiti tecnici” qual’è quello della rilevazione dei fabbisogno occupazionali e formativi. L’incapacità del soggetto pubblico a realizzare queste letture lo metteva nella impossibilità di orientare efficacemente l’offerta formativa verso la domanda⁷⁸.

È chiaro che gli enti e le strutture formative (in questo momento in fase di strutturazione e di consolidamento) senza indicazioni, almeno di massima, da parte del soggetto pubblico su percorsi formativi da realizzare finiscono per proporre interventi funzionali agli assetti maturati (in termini di docenti a carico e di attrezzature disponibili) e quindi attività di routine e ripetitive.

Stanti queste difficoltà, riproponiamo l’interrogativo: c’è stato un apporto di sistema addestrativo allo sviluppo del sistema economico?

Purtroppo non disponiamo di dati sulla collocazione degli allievi qualificati nei CAP.

Probabilmente qualche Ente più organizzato avrà verificato l’esito professionale degli allievi che si erano qualificati nelle sue strutture. Ma certamente questa non era prassi generalizzata e ricorrente, e, soprattutto, non era un’attività realizzata o comunque promossa da chi aveva il governo del sistema. Carezza grave, ma comprensibile in una fase della nostra storia dove ancora non erano stati elaborati modelli concettuali ed operativi di programmazione applicati alla formazione professionale è naturale che non fossero stati elaborati modelli concettuali ed operativi di valutazione, data la stretta connessione tra il processo programmatico e quello valutativo.

È però possibile avanzare qualche considerazione dai dati forniti dal confronto tra settori economici e allievi dell’addestramento per zone geografiche e per settori (cfr. Tab. 27)

Operando un confronto tra la popolazione occupata nell’industria e il numero degli allievi dei CAP (settore industriale) a seconda delle circoscrizioni geografiche si riscontra che per ogni 1.000 occupati vi sono i seguenti allievi (1969):

Italia nord-occidentale	5
Italia nord-orientale	12
Italia centrale	12
Italia meridionale	22
Italia insulare	16
Totale Italia	11

⁷⁷ Con il progetto dell’ISFOL *Analisi dei fabbisogni*.

⁷⁸ Cfr. GOZZER G., in Atti del Convegno di studio Roma 18-19 novembre su *I problemi attuali della formazione professionale*, promosso dall’INAPLI e CENSIS, 165 “contesto che esista oggi una qualunque capacità di localizzazione degli interventi di formazione professionale. Tutte le strutture che abbiamo, per definire localmente i bisogni sono di tipo puramente amministrativo – provveditorati agli studi, consorzi, enti, ecc. – non hanno alcuna capacità reale di conoscere la struttura economica globale locale, nel suo insieme, né in termini immediati né in modi proiettivi; e quindi si danno soltanto delle risposte occasionali o sollecitate dalla forza di pressione, alle esigenze, alle situazioni, alle attese dei vari settori”.

Qual è il rapporto maggiormente equilibrato?

Se assumiamo ragionevolmente (ma si tratta pur sempre di un'ipotesi!) il rapporto dell'Italia Nord-orientale dovremmo concludere che c'è carenza di addestramento nel Nord Ovest e un'inflazione di attività nel meridione e nelle isole.

Gli scenari estremi sono così ricostruibili. Nelle zone del nord est (e qui si fa riferimento all'area Torino-Milano), la carenza di "qualificati" porta ad una competizione delle aziende nel reperimento degli allievi addestrati.

Nell'area meridionale il raccordo domanda-offerta in sede locale è generalmente molto blando e, dal punto di vista quantitativo complessivo, si riscontra una sovrabbondanza dell'offerta che trova parziale compensazione nelle correnti migratorie o verso il Nord Italia e verso l'estero. Tale mancanza di stretto raccordo in sede locale induce degli effetti distorcimenti nella collocazione professionale e priva della necessaria finalizzazione e competitività le diverse istituzioni. I giovani stessi entrano nelle attività formative senza una programmazione della loro attività futura. Senza generalizzare, si può dire comunque che in tali zone le istituzioni formative si prestano a divenire zone di parcheggio.

Tabella n. 27 - Raffronto tra forze di lavoro e allievi del sistema di addestramento distribuiti per settori economici e aree geografiche

	INDUSTRIA				COMMERCIO				TOTALE			
	Forze lavoro		Allievi	Allievi/forze lavoro	Forze lavoro		Allievi	Allievi/forze lavoro	Forze lavoro		Allievi	Allievi/forze lavoro
	V.A.	%			V.A.	%			V.A.	%		
Piemonte	897	11,4	4,6	0,4	546	7,9	5,3	0,2	1443	9,7	4,7	0,4
Valle d'Aosta	16	0,2	0,1	0,6	16	0,2	0,3	0,4	32	0,2	0,1	0,5
Liguria	254	3,2	5,1	1,8	342	4,9	3,7	0,3	596	4,0	4,8	0,9
Lombardia	1939	24,6	8,6	0,4	1053	15,2	9,4	0,2	2992	20,2	8,8	0,4
Nordovest	3106	39,4	18,4	0,5	1957	28,2	18,7	0,2	5063	34,1	18,4	0,4
Veneto	647	8,2	10,7	1,5	525	7,6	7,9	0,4	1172	7,9	10,0	1,0
Trent.A.A.	102	1,3	0,3	0,3	122	1,8	2,8	0,6	224	1,5	0,9	0,5
Friuli V.G.	175	2,2	2,9	1,4	189	2,7	3,1	0,4	364	2,4	2,9	0,9
Emilia Rom.	639	8,1	7,0	1,0	532	7,7	5,6	0,3	1171	7,9	6,6	0,6
Nordest	1563	19,8	20,9	1,2	1368	19,8	19,4	0,4	2931	19,7	20,4	0,8
Toscana	602	7,6	5,6	0,8	479	6,9	4,8	0,3	1081	7,3	5,5	0,6
Umbria	115	1,5	1,6	1,2	98	1,4	1,9	0,5	213	1,4	1,7	0,9
Marche	189	2,4	3,6	1,7	162	2,3	5,4	0,9	351	2,4	4,0	1,3
Lazio	459	5,8	7,8	1,5	785	11,3	14,8	0,5	1244	8,4	9,4	0,9
Centro	1365	17,3	18,6	1,2	1524	21,9	26,9	0,5	2889	19,5	20,6	0,8
Abruzzo	115	1,4	4,2	3,2	134	1,9	3,3	0,6	249	1,7	4,0	1,8
Molise	29	0,4	0,6	1,8	29	0,4	-	-	58	0,4	0,4	0,9
Campania	535	6,8	11,7	1,9	630	9,1	12,0	0,5	1165	7,9	11,8	1,2
Puglia	342	4,3	10,6	2,7	359	5,1	5,7	0,4	692	4,7	9,5	1,6
Basilicata	60	0,8	1,6	2,3	53	0,8	0,6	0,3	113	0,8	1,4	1,4
Calabria	183	2,3	2,7	1,3	189	2,7	2,6	0,4	372	2,5	2,7	0,8
Meridione	1264	16,0	31,4	2,2	1385	20,0	24,2	0,5	2649	18	29,8	1,3
Sicilia	468	5,9	6,7	1,3	531	7,7	7,4	0,4	999	6,7	6,9	0,8
Sardegna	124	1,6	4,0	2,8	167	2,4	3,4	0,5	291	2,0	3,9	1,5
Isole	592	7,5	10,7	1,6	698	10,1	10,8	0,4	1290	8,7	10,8	1,0

6. Il passaggio del “testimone” alle Regioni

Prima dell’inizio degli anni addestrativi 1970-71 e 1971-72 il Ministero emana, come di consueto, una circolare. Ciò che differenzia questa normativa secondaria da quella precedente è dato dal fatto che questa rappresenta il tentativo di arrivare a un riordinamento per via amministrativa che possa preparare la successiva riforma in sede di legge quadro e il passaggio delle competenze alle Regioni.

Si cerca in questo modo di far pervenire a queste ultime un sistema quanto più accettabile⁷⁹; per questo parliamo di passaggio di testimone da parte del Ministero del Lavoro.

Ministero, peraltro che non consegna soltanto attribuzioni amministrative e disposizioni regolamentari, ma anche strutture e personale, con il carico di competenze maturate: cioè i tre enti pubblici INAPLI, ENALC, INIASA.

Questa patrimonio complessivo è l’eredità del Ministero alle Regioni.

6.1. Le ultime circolari ministeriali (1970-71 e 1971-72)

La circolare 1970-71 per i settori industria, commercio e artigianato era preceduta da un preambolo nel quale venivano indicati i punti essenziali sui quali si riteneva di poter innovare immediatamente. Si elencano di seguito:

- a) modifiche di alcune norme amministrative in materia di: qualifiche professionali oggetto dei corsi, sovvenzioni concesse per lo svolgimento dei corsi e relative modalità, finanziamento dei corsi serali per adulti, modalità di svincolo dei fondi, adeguamento dei controlli e potenziamento dell’attività di vigilanza;
- b) realizzazione di una “azione accelerata e cospicua” di formazione e aggiornamento del personale insegnante ed istruttore;
- c) avvio e sperimentazione di progetti speciali di formazione da promuovere nelle zone con nuovi insediamenti industriali (e connesse esigenze di qualificazione “concentrate nel tempo e nello spazio”) o dove si manifestino processi di ristrutturazione di aree e di settori produttivi (“che rendono necessaria una rapida riconversione e riqualificazione delle maestranze occupate, ivi compresi i quadri intermedi e di base”).

A questa premessa facevano seguito disposizioni di dettaglio, che tendevano a concretizzare gli obiettivi che vi erano indicati.

⁷⁹ “Questo Ministero ritiene opportuno anticipare, in attesa della nuova disciplina regionale da realizzare con apposita legge ‘quadro’, alcune innovazioni a livello amministrativo di raccordo con la prevista riforma del sistema di formazione professionale. Tale raccordo si rende necessario: - per consentire ai soggetti con responsabilità operative e legislative e in particolare alle Regioni di proseguire o di avviare la loro attività in questo settore, sapendo su quali esperienze valide essi possano fare affidamento e quali richiedano invece una decisa revisione; - per accentuare, pur nei limiti dell’attuale disciplina legislativa, l’azione di indirizzo politico, di impulso, di programmazione e di coordinamento delle strutture centrali e periferiche dell’Amministrazione. Tale azione sarà agevolata dalla possibilità di collaborazione con esperti e con agenzie specializzate o di ricerca e sperimentazione”.

In particolare si insisteva sul carattere meramente propositivo delle monografie ministeriali, sull'opportunità che i Centri funzionassero per 11 mesi all'anno (attraverso corsi normali variamente distribuiti nel tempo, o con corsi brevi, o dedicando un certo periodo all'aggiornamento del personale docente). Il funzionamento per 11 mesi avrebbe costituito titolo di priorità nell'assegnazione dei corsi per l'anno successivo.

Si conferiva maggiore stabilità ai finanziamenti, limitando il riferimento al numero degli allievi e, in compenso, prevedendo premi speciali per i Centri che avessero portato a termine i corsi con un elevato numero di allievi. Quanto al personale assunto a tempo indeterminato si stabiliva che, per l'eventuale periodo di inattività, gli sarebbe stato corrisposto un'indennità pari al 50% della retribuzione.

Per la formazione in agricoltura (è forse la parte più innovativa della circolare) si tenta un'inversione di tendenza radicale. No ad una miriade di piccole iniziative, che genera solo dispersione e limitata efficacia. Piuttosto incentivare alcune iniziative stabili (e quindi con personale "*adeguatamente qualificato e retribuito*")⁸⁰ o connesse con la politica nazionale e comunitaria del settore⁸¹.

Per raggiungere questi obiettivi il Ministero oltre a coordinare il proprio intervento con quelli degli altri Dicasteri (Agricoltura e Pubblica Istruzione) e la Cassa per il Mezzogiorno:

- dichiara di farsi promotore della costituzione di un organo paritetico composto dai rappresentanti dei soggetti istituzionali menzionati e integrato da rappresentanti dei sindacati e degli enti gestori, e da esperti, con il compito di svolgere un'azione di coordinamento e di consulenza alle singole Amministrazioni competenti;
- prenderà in considerazione proposte per progetti speciali di formazione in connessione a modifiche strutturali determinate dallo sviluppo dell'irrigazione o dalla cooperazione fra i produttori e da altre circostanze che modifichino il tipo e l'organizzazione della produzione agricola;
- procederà inoltre alla stipulazione di apposite convenzioni, anche pluriennali, con gli enti che intendano allestire e gestire Centri stabili di formazione, a carattere residenziale e con annesse aziende agricole, in zone dove sia riconosciuta la loro effettiva utilità e nelle quali si possa prevedere un'attività duratura e continuativa;
- concederà contributi per lo svolgimento di corsi di formazione e aggiornamento del personale docente.

⁸⁰ "(...) Questo Ministero intende inoltre incentivare la predisposizione di centri stabili di formazione professionale che, agendo soprattutto con il metodo dell'alternanza, possano offrire un servizio continuativo ed efficiente alle zone circostanti ed abbiano la possibilità di disporre di proprio personale adeguatamente qualificato e retribuito e di consentirne la continua preparazione e l'aggiornamento".

⁸¹ "Si darà preferenza alle attività formative tendenti a qualificare o riqualificare i lavoratori dell'agricoltura per renderli idonei alla elaborazione e alla esecuzione di piani di sviluppo delle aziende, all'inquadramento della loro attività nell'ambito dei piani zonali, all'ammodernamento della produzione anche ai fini di usufruire di agevolazioni nazionali o comunitarie".

La realizzazione di questi impegni potrà essere sostenuta da risorse aggiuntive a quelle utilizzate per i piani provinciali.

Nei confronti dell'altra area con forti criticità, l'apprendistato, la circolare ammette che *“la loro notoria carenza non è facilmente eliminabile in via amministrativa, in quanto dipende piuttosto dall'insieme delle condizioni normative e di fatto dell'apprendistato in genere”*.

Il Ministero, inoltre, quasi a rassicurare che aveva fatto tutto quanto nelle sue competenze, dichiara che in attesa di una revisione legislativa dell'istituto la modifica più rilevante è stata quella di portare ad almeno 8 ore la durata settimanale dei corsi (per un totale annuo di almeno 200 ore).

Sarà stata anche la modifica più rilevante, senza'altro non quella più risolutiva: il problema, infatti, non era quello relativo al monte ore di formazione ma all'effettiva frequenza da parte degli apprendisti.

Una sommaria valutazione di questo “pacchetto” di riforme amministrative porta ad alcune considerazioni⁸²:

- a) hanno funzionato bene i meccanismi fortemente incentivati dalla “manovra finanziaria”: ad es. la frequenza a corsi di aggiornamento (senza la quale, e in assenza di altre attività, il personale docente avrebbe percepito solo il 50% della retribuzione), è stata massiccia e ha provocato una vera mobilitazione di energie anche da parte degli enti;
- b) minori risultati, anche se di un certo rilievo, hanno avuto le disposizioni che, pur essendo incentivate da possibili contributi, facevano leva sull'imprenditorialità degli enti: così, in particolare, lo svolgimento dell'attività formativa per 11 mesi, con diversa ripartizione dei corsi normali e con lo sviluppo dei corsi brevi si è avuta in alcuni Centri ma non si è realizzata in maniera diffusa; lo stesso va detto per la maggiore elasticità nella impostazione dei corsi; così, ancora, la possibilità di stipulare convenzioni anche pluriennali in agricoltura e di promuovere nuovi tipi di intervento, non ha avuto alcun seguito. Non si sono avute neppure organiche proposte da parte degli enti per i “progetti speciali” di intervento in zone interessate da nuovi insediamenti industriali.

Gli enti gestori, abituati a compiti “gestionali”, hanno trovato difficoltà ad assumere ruoli in cui viene richiesta l'imprenditorialità.

Oltre ad incentivi finanziari gli enti hanno bisogno di tempo per maturare le nuove prospettive di attività. Un aiuto in questo senso poteva loro derivare da enti-pilota o da appositi organismi di coordinamento fra gli enti. Quest'ultimo fenomeno si è realizzato in parte per la formazione degli istruttori per la quale i tre enti pubblici, insieme all'IFAP e all'ENAIP hanno impostato un programma in comune che è anche servito da traccia orientativa per le iniziative realizzate da altri enti.

⁸² CENSIS *La formazione professionale in Italia - vol. 1 La formazione di base*, Il Mulino, Bologna, 1972, pp. 31 e ss.

- c) minori risultati sembrano aver avuto, invece, le disposizioni puramente amministrative, non legate alla manovra finanziaria e non dotate di appositi strumenti (ad es. controlli di efficienza)⁸³.

Tenendo conto dell'esperienza maturata nell'esercizio 1970-71, la circolare del 1971-72 cerca di conferire maggiore efficacia alle disposizioni che hanno avuto un funzionamento parziale nell'anno precedente e di sviluppare ulteriormente le recenti innovazioni.

Si prevede in particolare:

- di incentivare, attraverso appositi organismi, lo sviluppo dell'assistenza tecnica, dell'aggiornamento dei docenti e degli speciali progetti formativi;
- di avviare alcune sperimentazioni in tema di corsi per adulti (che potranno, su apposito progetto, essere organizzati in maniera che l'adulto possa entrare nel corso in ogni momento e uscirne non appena conseguita la preparazione che desidera) e in tema di conferimento delle qualifiche (con commissioni di qualifica stabili funzionanti presso alcuni centri);
- la piena utilizzazione dei Centri, attraverso il loro funzionamento per 11 mesi all'anno, comprendendo in tale periodo l'attività di aggiornamento del personale e quella per la manutenzione delle attrezzature e per la preparazione delle attività formative;
- l'autorizzazione dei corsi ispirata a criteri di maggiore elasticità. La circolare prevede infatti espressamente nuovi tipi di corsi (di aggiornamento, anche solo a carattere teorico, per approfondire le capacità tecnico-professionali dei lavoratori o per facilitarne l'ambientazione sul posto di lavoro); ribadisce inoltre il carattere flessibile delle monografie elencando anche, a titolo indicativo, alcune possibili variazioni rispetto alle previsioni che vi sono contenute;
- una nuova modalità di finanziamento che, attraverso parametri per ogni ora di corso e la previsione di un programma annuale per ciascun centro, è adeguata alla flessibilità che si vuol dare al sistema.

In connessione, poi, all'imminente passaggio delle competenze alle Regioni, si prevede l'istituzione di un Comitato nazionale per le politiche della formazione professionale, nel quale possano trovare un punto di incontro le forze sociali interessate e le Regioni e, infine, la modifica delle monografie ministeriali che, dal loro carattere di programma-tipo, devono passare a quello di previsione dei livelli minimali per il conseguimento delle qualifiche.

Quanto alla circolare delle attività in agricoltura, il dato più rilevante è quello di un deciso intervento a favore di centri stabili, che dall'anno in corso riceveranno un notevole impulso.

Con queste disposizioni il Ministero del Lavoro lascia alle Regioni questo settore.

⁸³ *Ibidem.*

6.2. Il “patrimonio” dell’INAPLI, ENALC, INIASA

In più circostanze, menzionando i tre enti pubblici operanti nei settori dell’industria INAPLI, del commercio e dei servizi ENALC e dell’artigianato INIASA, abbiamo affermato che le loro strutture territoriali, con il trasferimento delle competenze statali in materia di formazione professionale alle Regioni, sarebbero diventate i CRFP, cioè i Centri regionali per la formazione professionale.

Qual è la consistenza di questo patrimonio in termini di strutture, di personale, di allievi e di postazioni che dal 1972 passa sotto la proprietà e il governo delle Regioni?

Per quanto riguarda le strutture formative, la situazione complessiva può essere così sinteticamente ricostruita:

- il loro numero complessivo è di 304 CAP, il 38% appartiene all’INAPLI, il 32% all’ENALC e 30% all’INIASA;
- la loro distribuzione territoriale per macroaree fa registrare il 34,5% al Nord, il 31,3 % al Centro e il restante 34,2% nel Meridione.

L’idea che si può derivare da questi dati di una distribuzione e tipologica e ubicazionale equilibrata va corretta, almeno in parte.

Nel sud e nelle isole, ad esempio, i centri sono pochi rispetto alla potenziale affluenza di allievi e troppi rispetto ai posti di lavoro disponibili; le strutture sono in genere razionali e ben attrezzate, anche per il concorso della Cassa del Mezzogiorno.

Nel centro e nel nord la situazione, seppure più razionalmente impostata, presenta zone di evidente insufficienza; “l’ambiente più stimolante postulerebbe, viceversa, soluzioni più numerose ed avanzate che i mezzi disponibili non consentono. Non vi è centro, si può dire, che non abbia nel cassetto una o più ipotesi di nuova sede, o di ristrutturazione o di ampliamento, rispetto a quella attuale, con le conseguenti integrazioni di attrezzature, adeguamento impianti, creazioni di strutture più articolate e moderne”⁸⁴.

⁸⁴ Cfr. INAPLI, ENALC, INIASA, *La formazione professionale in Italia: orientamenti e prospettive*, Tipolitografia, Roma, s.d. pp. A p. si legge “Esaminando i bilanci dell’Istituto negli ultimi anni, gli impegni di spesa destinati alla costruzione ed alla ristrutturazione dei centri od all’acquisto di attrezzature dimostrano la sostanziale assenza di ogni politica di settore; i condizionamenti di natura economica derivanti dall’aumento delle spese correnti, i ritardi nell’erogazione di fondi, l’appesantimento delle procedure; tutto ha fortemente contribuito a rallentare un’azione indispensabile per mantenere i CAP ad un livello di sufficienza operativa. Come è noto la legge 12-2-1967 n. 36 modificando le norme sugli assegni familiari autorizza il prelievo dalla Cassa Unica Assegni Familiari (gestione autonoma dell’INPS) di un contributo da destinarsi ai tre Enti pubblici e agli altri Enti a carattere nazionale o giuridicamente riconosciuti, per la copertura di alcune spese non imputabili direttamente alla gestione dei corsi. Si tratta cioè di una fonte di finanziamento supplementare rivolta originariamente a coprire spese di investimento.

Ora i dati riportati nelle tabelle 1-2 relative all’Inapli, mostrano come la funzione originaria di questa fonte supplementare di finanziamento si sia venuta modificando con gli anni fino ad assumere il carattere proprio di un finanziamento di ripianamento dei deficit di bilancio degli Enti stessi.

Gli iscritti ai corsi dei tre enti pubblici nel 1969 erano 52.541. Se si considera che in quell'anno il volume complessivo degli iscritti a interventi formativi era di 293.155 unità, se ne deduce che gli allievi dell'INAPLI, ENALC ed INIASA rappresentavano il 18% dell'intero sistema (o sull'ordine del 35% se al numero degli allievi totali vengono sottratti quelli, stimati, dei corsi agricoli).

Anche su questo versante il peso prevalente in termini percentuali è a favore dell'INAPLI, i cui iscritti rappresentano il 52% di tutti gli allievi dei tre enti; segue l'ENALC con il 27,5% e chiude l'INIASA con il 17,5%. Può sorprendere il disallineamento dei valori tra quelli relativi ai CAP e questi che riguardano gli allievi.

Tabella n. 28 - CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuiti per Regioni

	INAPLI	ENALC	INIASA	Tot.
	CAP			
Piemonte	6	5	2	13
Valle d'Aosta		1		1
Liguria	7	4	2	13
Lombardia	10	10	8	28
Veneto	8	8	8	24
Trent. A.A.		5	1	6
Friuli V.G.	6	9	5	20
Nord totale	37	42	26	105
Toscana	13	5	5	23
Emilia R.	7	11	7	25
Umbria	2	2	3	7
Lazio	8	7	6	21
Marche	7	8	4	19
Centro totale	37	33	25	95
Abruzzi	5	1	3	9
Molise	1			1
Campania	9	6	12	27
Calabria	3		3	6
Puglia	6	8	8	22
Basilicata	2	1	5	8
Sicilia	8	5	5	18
Sardegna	7	2	4	13
Sud totale	39	23	40	104
Totale Italia	115	98	91	304

Fonte: INAPLI, ENALC, INIASA

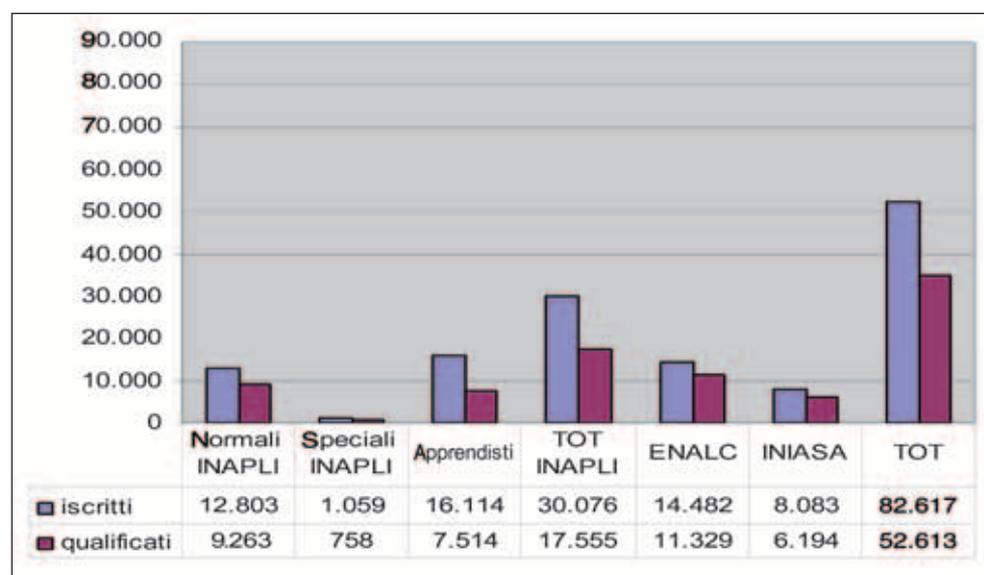
Nel quinquennio 1965-70 la quota destinata ad investimenti (attrezzature e immobili) scende infatti dal 27,5% al 14,1% con punte bassissime negli anni intermedi (4,4% nel 1967, 9,9% nel 1969). Poco o nulla restava, pertanto, per una politica di investimenti sugli edifici, pressante era l'esigenza di sopperire, con priorità, alla gestione e quindi alle spese correnti connesse con l'attività svolta di anno in anno.

Perché l'INAPLI con il 38% di CAP ha un volume di iscritti che supera la metà di tutti e tre gli enti? La spiegazione sta in *due ordini di motivi*.

In primo luogo, le strutture dell'INAPLI hanno un maggior numero di reparti e sezioni e quindi una capacità di accogliere più utenti.

In secondo luogo, a differenza degli altri due enti ospitano anche corsi per apprendisti e corsi speciali. Gli iscritti ai corsi complementari rappresentano il 53,7% degli allievi dell'INAPLI e il 30,6% di tutti gli allievi degli Enti pubblici, il 4,6% di tutti agli apprendisti iscritti ai corsi. Minore il peso degli allievi iscritti ai corsi speciali (ricordiamo appartenenti a particolari categorie di lavoratori: disoccupati, "minorati" fisici e psichici, emigranti, lavoratori che richiedono una riqualificazione...) che costituiscono il 3,5% degli allievi dell'INAPLI e del 3,8 dell'universo degli allievi dei corsi speciali (che ammontavano nell'anno considerato a 27.455).

Grafico n. 33 - *Iscritti e qualificati nei corsi realizzati dall'INAPLI, ENALC ed INIASA (anni addestrativi 1969-70)*



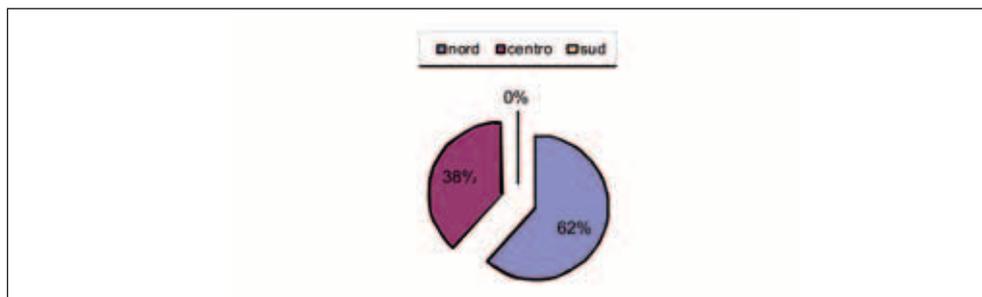
Fonte: INAPLI, ENALC, INIASA

È importante considerare anche il gap tra allievi iscritti e quelli qualificati o comunque che hanno terminato il percorso formativo. Importante non solo per l'analisi che stiamo conducendo sui tre enti pubblici, ma anche perché ci consente di fare considerazioni che possono essere estese a tutto il sistema. I dati sugli allievi del par. 5.1.1. riguardano sempre e solo il numero degli iscritti, gli unici disponibili. Per la prima volta invece, e relativamente agli enti pubblici, abbiamo dati sui qualificati e quindi la possibilità di stabilire un rapporto qualificati su iscritti.

Su 100 iscritti solo il 66,8% arriva alla qualifica o all'attestazione prevista al termine di un percorso di formazione.

Ma se depuriamo il dato dagli allievi in apprendistato, dove la qualifica si raggiunge al termine del periodo del contratto e non alla fine dei corsi complementari, il saldo finale tra quanti entrano e quanti si qualificano fa registrare un 75,7%⁸⁵.

Grafico n. 34 - Distribuzione degli allievi dei corsi serali per circoscrizione geografica (anni addestrativi 1969-1970)



Fonte: INAPLI, ENALC, INIASA

La diversità geografica appare un fattore discriminante (cfr. Graf. n. 35a 35b 35c): se limitiamo il confronto agli allievi dei corsi normali abbiamo un saldo iscritti/qualificati pari a 77% al Nord, al 62,5% al Centro e al 79% al Sud. Difficile non leggere questa migliore performance delle Regioni meridionali se non in termini di "mancanza di alternative" (si rimane in formazione perché non ci sono prospettive di occupazione), situazione resa dalla letteratura dell'epoca con l'immagine di "parcheggio".

Naturalmente per il Centro Nord valgono le motivazioni inverse: non si prosegue fino al conseguimento della qualifica perché ci sono concrete possibilità di lavoro. Questo significa che la formazione professionale ha essenzialmente un'utenza popolare con urgenze di carattere economico tali che se si prospetta un'opportunità lavorativa si interrompe il percorso di formazione avviato.

Un'altra informazione sulla tipologia di utenza dei CAP ci proviene dal numero di allievi iscritti e qualificati in corsi "normali" serali realizzati dai tre enti.

Complessivamente in tutta Italia sono 6.027, (il 17% degli allievi dei corsi normali e l'11,5% degli allievi di tutte le tipologie dei tre enti). La loro distribuzione per macro circoscrizioni geografiche, è assolutamente sperequata (cfr. Graf. 34); si consideri che in tutte le regioni meridionali sono 140 gli iscritti e rappresentano lo 0,2% di tutta l'utenza dei corsi serali.

Dati quantitativi ma da cui si può ricavare un ulteriore tratto della fisionomia dell'allievo della formazione professionale.

⁸⁵ Una conferma viene dal rapporto iscritti e qualificati degli utenti dell'ENALC (78,2%) e dell'INIASA (76,6%) che non realizzano corsi complementari.

Al nord su 100 ragazzi che si iscrivono ad un corso normale 28 hanno già una occupazione e quindi la partecipazione al corso serale viene vista come una opportunità per migliorare o cambiare il lavoro.

Grafico n. 35a - Numero allievi, iscritti e qualificati, in CAP INAPLI, ENALC, INIASA del Nord

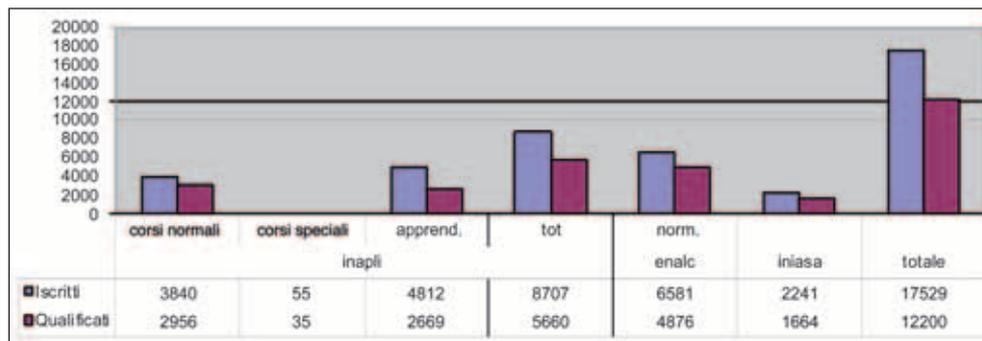


Grafico n. 35b - Numero allievi, iscritti e qualificati, in CAP INAPLI, ENALC, INIASA del Centro

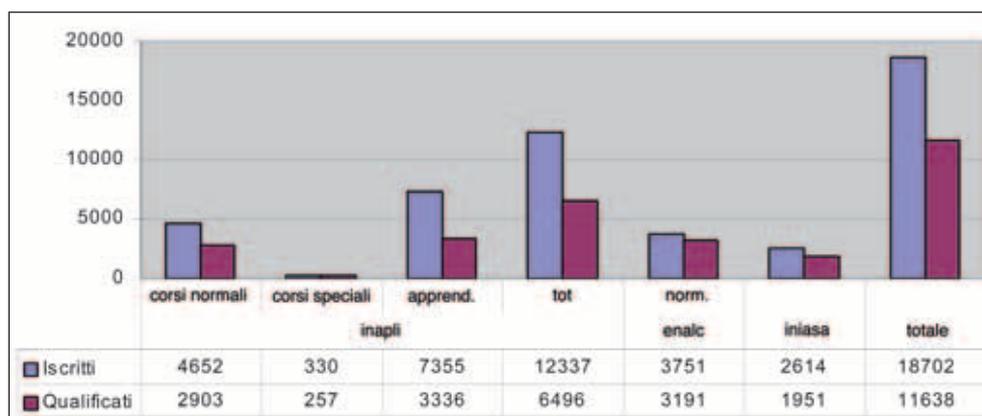


Grafico n. 35c - Numero allievi, iscritti e qualificati, in CAP INAPLI, ENALC, INIASA del Meridione

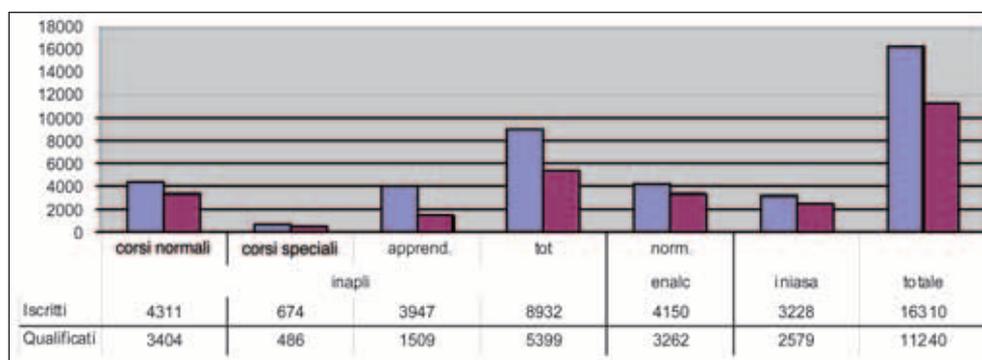


Tabella n. 29 - Numero allievi, iscritti e qualificati, in CAP INAPLI, ENALC, INIASA (anni amministrativi 1969-70)

	Allievi	INAPLI				ENALC				INIASA			Tot	
		Nor	Spe	Ap	Tot	Nor	Spe	Ap	Tot	Nor	Spe	Ap		
Piemonte	Iscritti	777		825	1602	815			815	290			290	2707
	Qualificati	633		499	1132	452			452	194			194	1778
Valle d'Aosta	Iscritti					50			50					50
	Qualificati					46			46					46
Liguria	Iscritti	556	14	612	1182	761			761	181			181	2124
	Qualificati	453	10	274	737	516			516	145			145	1398
Lombardia	Iscritti	1027	20	439	1486	2098			2098	780			780	4364
	Qualificati	790	7	250	1047	1582			1582	587			587	3216
Veneto	Iscritti	934	9	1907	2850	1163			1163	503			503	4516
	Qualificati	730	6	1058	1794	934			934	391			391	3119
Trent. A.A.	Iscritti					660			660	58			58	718
	Qualificati					548			548	50			50	598
Friuli V.G.	Iscritti	546	12	1029	1587	1034			1034	429			429	3050
	Qualificati	350	12	588	950	798			798	297			297	2045
Nord	Iscritti	3840	55	4812	8707	6581			6581	2241			2241	17529
	Qualificati	2956	35	2669	5660	4876			4876	1664			1664	12200
Toscana	Iscritti	2055	214	3475	3402	843			843	504			504	4749
	Qualificati	814	150	1604	2568	572			572	343			343	3483
Emilia Ro	Iscritti	1035		1707	2742	1939			1939	943			943	5624
	Qualificati	850		793	1643	1424			1424	664			664	3731
Umbria	Iscritti	207		69	276	245			245	208			208	729
	Qualificati	168		20	188	206			206	186			186	580
Marche	Iscritti	798	9	1661	2468	603			603	203			203	3274
	Qualificati	609	8	728	1345	522			522	191			191	2058
Lazio	Iscritti	557	107	461	1125	721			721	756			756	2602
	Qualificati	435	99	191	725	467			467	567			567	1759
Centro	Iscritti	4652	330	7355	12337	3751			3751	2614			2614	18702
	Qualificati	2903	257	3336	6496	3191			3191	1951			1951	11638
Abruzzo	Iscritti	203	66	124	393	154			154	214			214	761
	Qualificati	181	18	64	263	113			113	175			175	551
Molise	Iscritti	116		84	200									200
	Qualificati	101		5	106									106
Campania	Iscritti	817	120	521	1458	846			846	1058			1058	3362
	Qualificati	664	108	199	971	573			573	859			859	2403
Calabria	Iscritti	651	92	410	1153					199			199	1352
	Qualificati	595	86	183	864					165			165	1029
Puglia	Iscritti	439	282	487	1876	1180			1180	668			668	3724
	Qualificati	326	190	250	766	969			969	529			529	2264
Basilicata	Iscritti	243	11	68	322	130			130	386			386	838
	Qualificati	186	6	15	207	100			100	309			309	616
Sicilia	Iscritti	513	88	1970	2571	758			758	532			532	3061
	Qualificati	362	67	675	1104	493			493	428			428	1031
Sardegna	Iscritti	1329	15	283	1627	1082			1082	171			171	2880
	Qualificati	989	11	118	1111	1014			1014	114			114	2239
Sud	Iscritti	4311	674	3947	8932	4150			4150	3228			3228	16310
	Qualificati	3404	486	1509	5399	3262			3262	2579			2579	11240

Fonte: INAPLI, ENALC, INIASA

Tabella n. 30 - *Personale operante nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuito per Regione (anni addestrativi 1969-70)*

	INAPLI					ENALC					INIASA					Tot
	Docenti			Am	Tot	Docenti			Am	Tot	Docenti			Am	Tot	
	Teo	Pra	Ap			Teo	Pra	Ap			Teo	Pra	Ap			
Piemonte	45	41	5	42	133	94	18	--	25	137	6	14	--	12	32	302
Valle d'A.	--	--	--	--	--	6	1	--	2	9	--	--	--	--	--	9
Liguria	37	30	7	71	145	63	18	26	--	107	2	6	1	--	9	261
Lombardia	66	49	3	52	170	113	56	--	69	238	39	40	--	32	111	519
Veneto	50	49	29	57	185	85	9	--	40	134	24	24	--	27	75	394
Trent. A.A.	--	--	--	--	--	14	8	--	22	44	--	5	--	--	5	49
Friuli V.G.	18	35	15	46	114	92	40	--	48	180	4	12	--	16	32	326
tot	216	204	59	268	747	467	150	26	206	849	75	101	1	87	264	1860
Toscana	69	85	38	62	254	78	17	--	40	135	31	24	--	27	82	471
Emilia R	45	57	23	53	178	69	55	--	43	167	51	34	--	36	121	466
Umbria	9	19	3	12	43	23	10	--	20	53	15	9	--	12	36	132
Marzo	45	50	18	46	159	58	10	--	24	92	6	9	--	14	29	280
Lazio	24	36	4	45	109	62	--	--	61	123	33	33	--	23	89	321
tot	192	247	86	218	743	290	92	--	188	570	136	109	--	112	357	1670
Abruzzo	13	13	1	11	38	14	1	--	7	22	12	11	--	9	32	92
Molise	9	6	1	7	23	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	23
Campania	38	69	--	74	181	65	15	--	35	115	56	55	--	33	144	440
Calabria	26	40	10	27	103	--	--	--	11	11	12	14	--	11	37	151
Puglia	33	30	3	33	99	87	32	--	39	158	46	41	--	27	114	371
Basilicata	12	21	--	7	40	11	2	--	--	13	25	22	--	16	63	116
Sicilia	34	39	37	35	145	65	15	--	31	111	50	26	--	19	95	351
Sardegna	58	62	3	49	172	56	--	--	32	88	11	8	--	12	31	291
Tot	223	280	55	243	801	298	65	--	155	518	212	177	--	127	516	1835
Tot. Italia	631	731	200	729	2291	1055	307	26	549	1937	423	387	1	326	1137	5365

Al centro i ragazzi in analoga situazione sono 12. Al sud praticamente nessuno. Perché le strutture del sud dovrebbero predisporre attività formative in orari serali quando gli utenti hanno tutto il giorno libero da impegni per poter eventualmente frequentare qualche corso?

Dei 6.024 giovani che si sono iscritti poco meno del 60% (58,7%) arriva alla qualifica o ad altro titolo formale. Difficile fare congetture sugli abbandoni: hanno trovato difficoltà di carattere didattico? Non sono riusciti a conciliare i tempi di lavoro con quelli di formazione? L'attività frequentata non rispondeva alle loro aspettative? Non lo sappiamo, non abbiamo dati. Non sappiamo nemmeno quanti dei 2489 che non arrivano al titolo non abbiano superato le prove finali.

L'unica informazione certa è che al Nord il tasso di abbandoni più insuccessi si aggira sul 57,6 e al Centro sul 50,8%.

Dai dati della tav. n. 3 relativa al personale ricaviamo questo quadro informativo:

- gli operatori dei 3 enti ammontano a 5.365 unità, distribuite secondo i canoni, in 30% di personale amministrativo e 70% di personale docente;
- in considerazione della maggiore consistenza strutturale (n. di CAP) rispetto agli altri due enti l'INAPLI ha a libro paga il maggior numero di operatori (2.291, pari al 42% di tutto il personale delle strutture di formazione professionale pubbliche);
- il rapporto tra docenti teorici e pratici vede i primi prevalere nell'ENALC e nell'INIASA mentre nell'INAPLI gli istruttori, cioè i docenti pratici rappresentano la componente maggioritaria.

Se incrociamo i dati del personale con quelli delle strutture formative si scopre che c'è un rapporto tra CAP e numero di operatori di 17,9 al Nord e di 17,6 al Centro e nelle regioni meridionali. Inutile sottolineare che il dato medio può celare situazioni anche molto differenziate.

Quale patrimonio "professionale" verrà trasferito dagli enti pubblici statali alle Regioni? Su quale *now how* (comprendendo sotto questo termine il software - le competenze degli istruttori e dei docenti - e l'*hardware* - le attrezzature e le tecnologie didattiche) potranno contare le Regioni? A queste domande si può rispondere ricostruendo il quadro delle informazioni relative al numero di "posti di lavoro" per i diversi settori.

Va preliminarmente precisato che non ci sono corrispondenze univoche tra settori economici o aree produttive a cui fanno riferimento le attività formative e gli enti pubblici; nel senso che, come dimostra il prospetto n. 14 corsi del settore meccanico o quelli dell'elettricità-elettronica o dell'edilizia possono essere svolti da CAP sia dell'INAPLI che dell'INIASA, a seconda che il destinatario finale del ragazzo formato fosse un'azienda industriale o artigiana.

Prospetto n. 14 - Settori economici e aree produttive di competenza INAPLI, ENALC, INIASA

SETTORI	INAPLI	ENALC	INIASA
meccanico	x		x
elettrico-elettronico	x		x
edile	x		x
artistico e pubblicitario		x	x
pelletteria			x
legno	x		x
abbigliamento	x	x	x
turismo		x	x
vendite		x	x
ufficio		x	
alberghi pubblici esercizi		x	
igiene e cura della bellezza		x	x
chimica	x		

Fonte: INAPLI, ENALC, INIASA

Il numero di postazioni complessivo in tutta Italia è di 26.598; in media 87,4 per CAP.

Le più numerose, 7.974, riguardano il settore meccanico (6.070 dell'INAPLI e 1.904 dell'INIASA). Seguono nell'ordine: il settore "ufficio" con 5.891 (ENALC), quelle "elettrico-elettronico" con 5.081 (3.138 INAPLI e 1.943 INIASA), quelle dell'alberghiero con 2.368 (ENALC) e infine il settore dell'"igiene e cura della bellezza" (ENALC). Gli altri comparti non raggiungono le mille postazioni.

Va notato che il numero di postazioni, almeno quelle relative ai comparti più rappresentati, si distribuisce abbastanza omogeneamente nelle macro circoscrizioni.

Sembra che la loro dislocazione risponda ad un disegno: dotare il territorio di offerte formative che rispondono a fabbisogni diffusi e soprattutto di base. Da notare anche il peso del terziario (turismo, vendite, abbigliamento, ufficio alberghi pubblici esercizi, igiene e cura della bellezza) che fa registrare 11.493 postazioni, pari al 43% del totale, mentre il restante 67% va attribuito al mondo della produzione. È l'immagine dell'Italia "moderna", industrializzata e in una fase espansiva dei consumi.

Tabella n. 31a - Postazioni presenti nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuite per settori economici e per Regione (anni addestrativi 1969-70). Nord

	INAPLI						ENALC						INIASA					
	Me	EE	Ed	AP	PE	LE	Me	EE	Ed	AP	PE	LE	Me	EE	Ed	AP	PE	LE
Piemonte	461	135	-		-	-						56						
Valle d'A.												15						
Liguria	291	162		20								86		15	82			
Lombard	738	158		165									183	55	165			60
Veneto	596	204	80									35	286	107		84	32	
Trent. A.A.												15	58					
Friuli V.G.	113	119	68			16						91	50	107		55		
Tot. Ente	3310						298						1343					
Tot Nord	2199	778	148	185		16						298	596	351	165	139	32	60

Tabella n. 31b - Postazioni presenti nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuite per settori economici e per Regione (anni addestrativi 1969-70). Nord

	INAPLI						ENALC						INIASA					
	Me	EE	Ed	AP	PE	LE	Me	EE	Ed	AP	PE	LE	Me	EE	Ed	AP	PE	LE
Toscana	308	503				20						84	67	202	15			20
Emilia R.	721	193										127	271	91		41		
Umbria	79	85											62	76				
Marche	404	178			85								80			16		96
Lazio	223	245	18									83	140	215		27		
Tot. Ente	3062						294						1419					
Tot. Centro	1735	1204	18		85	20						294	620	584		99		116

Tabella n. 31c - Postazioni presenti nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuite per settori economici e per Regione (anni addestrativi 1969-70) Sud

	INAPLI						ENALC						INIASA					
	Me	EE	Ed	AP	PE	LE	Me	EE	Ed	AP	PE	LE	Me	EE	Ed	AP	PE	LE
Abruzzo	110	90											61	125	11			
Molise	107	44																
Campania	467	182	60	20									195	231	15	36	36	
Calabria	199	113											48	120		15		
Puglia	357	177	15			15					75		201	180	45			
Basilicata	135	69											67	195				
Sicilia	319	146	45								55		86	142		85		
Sardegna	442	335								1			30	15	45			
Tot. Ente	3062						131						1984					
Meridione	2136	1156	120	20		15				1	130		688	1008	116	136	36	
Tot. Italia	6070	3138	286	205	85	51					593	130	1904	1943	281	374	68	176

Me = meccanico; EE = elettrico-elettronico; Ed = edile; AP = artistico-pubblicitario; Pe = pelletteria; Le = legno

Tabella n. 32a - Postazioni presenti nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuite per settori economici e per Regione (anni addestrativi 1969-70). Nord

	INAPLI							ENALC							INIASA							Tot Reg	
	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch		
Piemonte	48				-	-	18	81					205		90		130				20		1244
Valle d'A.													15										30
Liguria									25				176	36	113								350
Lombard								50				125	128	372	75		37						2249
Veneto									24	31		546	39	20									2084
Trent. A.A.									50			195	290	75									683
Friuli V.G.								55	15	40		391	415	96		40	20						1691
Tot. Ente							66						3773							247			
Tot. Nord	48						18	186	114	196	1656	1152	469		207	20				20			8331

Tabella n. 32b - Postazioni presenti nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuite per settori economici e per Regione (anni addestrativi 1969-70). Centro

	INAPLI							ENALC							INIASA							Tot Reg	
	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch		
Toscana								33	69			781		311		65							2478
Emilia R								104				1084	406	236	40					45			3359
Umbria												113	110	22									567
Marche								60	145			685	150	80			20			36			2035
Lazio								17	159			237		158		15				27	26		1590
Tot. Ente												5288							234				
Tot. Centro								154	288	145	3188	666	807	40	80	20				108	26		10029

Tabella n. 32c - Postazioni presenti nei CAP INAPLI, ENALC, INIASA distribuite per settori economici e per Regione (anni addestrativi 1969-70). Meridione

	INAPLI							ENALC							INIASA							Tot Reg	
	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch	Ab	Tu	Ve	U	Al	Cu	Ch		
Abruzzo	16											60		20		30					15		538
Molise																							151
Campania								20	30	80	250	60	80			128			15				1905
Calabria																							495
Puglia								120	75	60	595	60	222						18				2215
Basilicata												15	30		20	15							546
Sicilia								65	20	15	308	50	101	15									1452
Sardegna	33							2	1		24	3	5										936
Tot. Ente												1015							234				
Tot.	49							140	172	161	1047	542	355	146	15	173			33	15			8238

Ab = abbigliamento; Tu = turismo; Ve = vendite; U = ufficio; Al = alberghi e pubblici esercizi; Cu = igiene e cura della bellezza; Ch = chimica

Tot. Ital.	49							480	574	502	589	2360	1631	55	460	20	20	33	143	26		
------------	----	--	--	--	--	--	--	-----	-----	-----	-----	------	------	----	-----	----	----	----	-----	----	--	--

B. Formazione Professionale e occupazione

B.1 FORMAZIONE PROFESSIONALE E OCCUPAZIONE GIOVANILE

1. L'apprendistato

Avevamo precedentemente notato che la L. 25/1955 aveva al suo attivo nei primi anni di applicazione risultati lusinghieri sul versante della promozione dell'occupazione giovanile e che faceva registrare, invece, un bilancio fallimentare sugli aspetti formativi che intendeva perseguire.

Costatavamo che, anche in quegli anni, caratterizzati dallo sforzo di applicazione integrale della normativa e dal dibattito sull'attuazione degli obblighi formativi, l'addestramento aziendale e l'insegnamento complementare sono stati generalmente e progressivamente inevasi, e ci ripromettevamo di fare un'analisi più in profondità in presenza di dati relativi ad un periodo di tempo più ampio.

Dobbiamo però prima fare menzione di una legge di modifica della L. n. 25/55, la L. n. 424 del 2 aprile 1968.

1.1. Una prima correzione di rotta: la legge n. 424/68

La legge¹ viene approvata allo scadere della IV legislatura². Il fatto che sia un provvedimento che definisca nuove procedure e ponga limiti sta ad indicare la volontà del legislatore di correggere applicazioni della legge anomale o tendenzialmente tali e atteggiamenti abusivi da parte dei datori di lavoro.

La legge aggiunge un passaggio nell'iter di approvazione e pone limiti alle assunzioni.

Più in dettaglio:

- per instaurare un rapporto di apprendistato, il datore di lavoro deve ottenere la autorizzazione dell'Ispettorato del lavoro territorialmente competente, precisando le condizioni della prestazione richiesta agli apprendisti, il genere di addestramento al quale saranno adibiti e la qualifica che potranno conseguire al termine del rapporto (art. 1)³;

¹ Legge 2 aprile 1968, n. 424 *Modifiche e integrazioni della legge 19 gennaio 1955, n. 25 e della legge 29 aprile 1949, n. 264.*

² La legislatura (16 maggio 1963 - 4 giugno 1968). Presidente del Consiglio A. Moro (III Governo), Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale: G. Bosco.

³ Aggiunta all'art. 2 della L. n. 25/1955.

- il numero di apprendisti che un imprenditore può occupare non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso l'azienda stessa (art. 1)⁴.

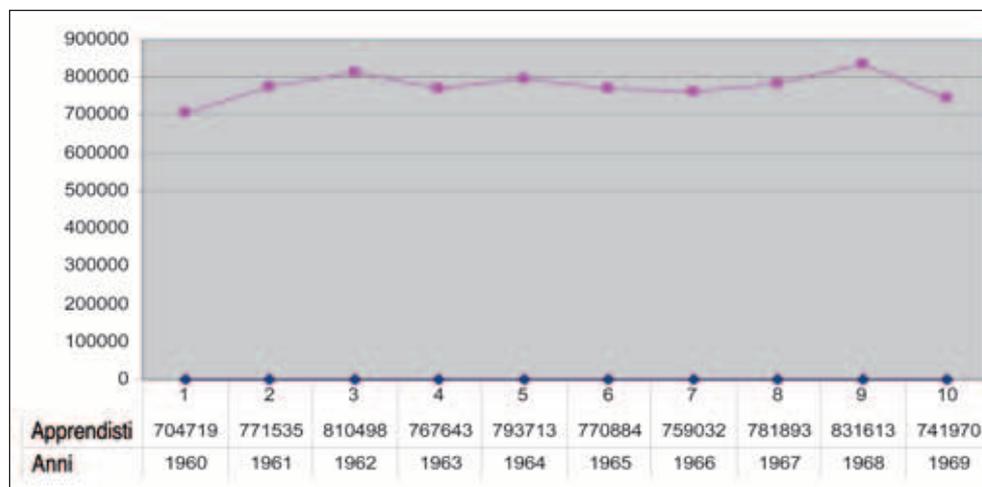
Inoltre il provvedimento opera alcune modifiche:

- viene eliminata la possibilità di lavorazioni ad incentivo o in serie, come prevedeva la norma del '55 (art. 2)⁵;
- viene alzata l'età di ingresso da 14 a 15 anni, almeno per quanti non abbiano assolto l'obbligo scolastico (art. 3)⁶.

1.2. Dimensioni e caratteristiche evolutive

Osserviamo innanzitutto (cfr. Graf. 36) che dopo il periodo di avvio, dal 1956 al 1962, l'utenza del nostro istituto è rimasta oscillante attorno alle 800.000 unità fino al 1968, con un livello minimo di 759.000 unità nel 1966 e con una punta massima di 831.000 unità nello stesso 1968. Possiamo pertanto affermare che l'intento razionalizzatore della L. n. 25/55 è stato recepito in termini positivi dall'apparato produttivo, che non ha dimostrato riserve nell'utilizzazione in modo progressivamente crescente di questo istituto; anzi, il consolidamento dell'utenza su livelli elevati nel periodo dal 1962 al 1968 sembra prescindere dai fenomeni di crisi economica che contemporaneamente si sviluppano nel tessuto produttivo.

Grafico n. 36 - Avviati con contratto di apprendistato (anni 1960-1969)



Fonte: Ministero del Lavoro

⁴ *Ibidem*.

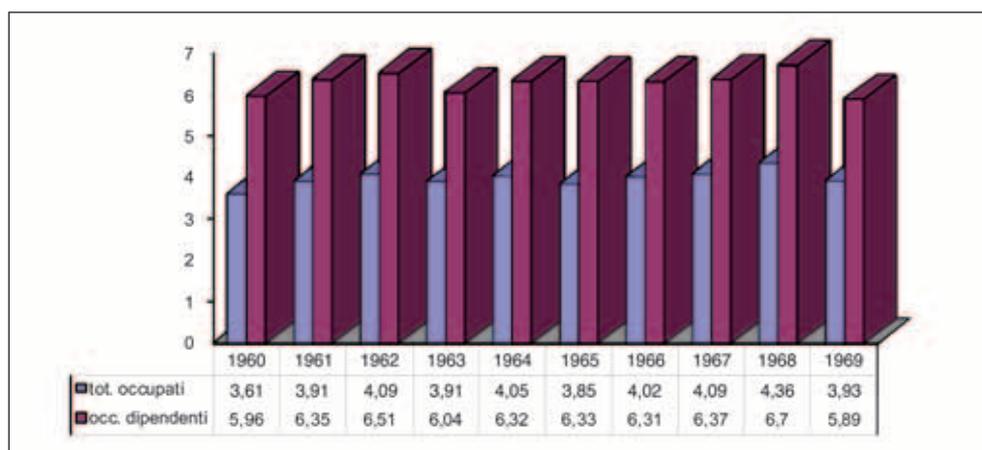
⁵ Modifiche all'art. 11 della L. n. 25/1955.

⁶ Sostituzione dell'art. 6 della L. n. 257/955.

Dal 1968 inizia una caduta del numero degli apprendisti occupati, che si assesta in seguito e fino al 1977, attorno a quote di poco inferiori alle 700.000 unità; le cause di tale diminuzione possono forse essere rintracciate nell'impatto della crisi economica, e del conseguente calo della occupazione, anche sul fenomeno dell'apprendistato, e, dall'altro lato, nell'approvazione della legge n. 424 del 2 aprile 1968, che provvedeva ad attenuare alcuni abusi nell'occupazione degli apprendisti.

L'utenza dell'istituto rimane tuttavia elevata: anche in questo periodo gli apprendisti sono circa il 3,50% del totale degli occupati (con punte di 4,36% nel 1968) e il 5% degli occupati dipendenti (valore max. 6,37, nel 1967).

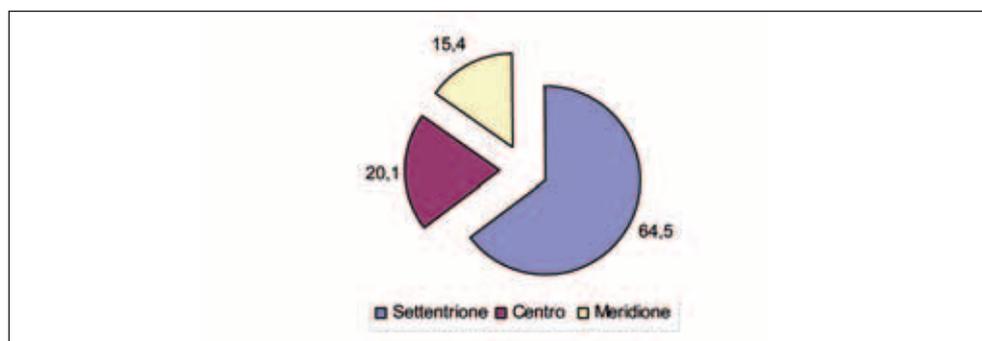
Grafico n. 37 - Rapporto apprendisti sul totale degli occupati e sul totale degli occupati dipendenti (anni addestrativi 1960-1969; V. %)



Fonte: Ministero del Lavoro

Scontate, almeno nelle dimensioni di massima, le distribuzioni dei contratti per circoscrizione geografica anche se si registrano variazioni rispetto ai primi anni di applicazione della legge.

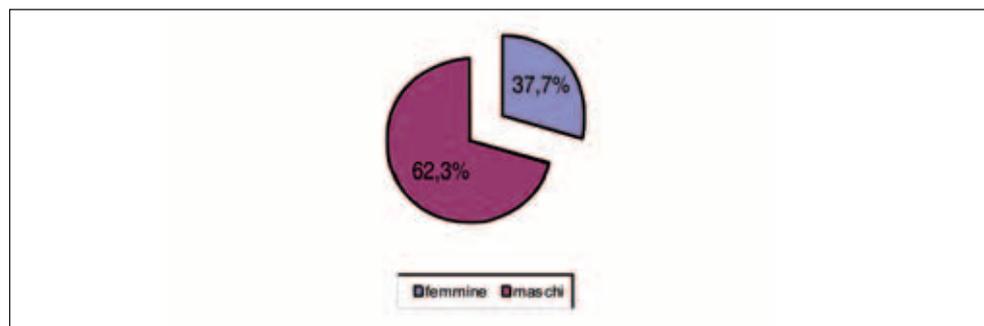
Grafico n. 38 - Rapporto apprendisti sul totale degli occupati e sul totale degli occupati dipendenti (anno 1966) (V. %)



Infatti nel 1966 i valori percentuali per il Nord arretrano rispetto al 1956 (da 72,3% a 64,5) mentre avanzano al Centro di 3,6 punti (da 20,1 a 16,5) e nel Meridione di 4,2 (da 15,4 a 11,2).

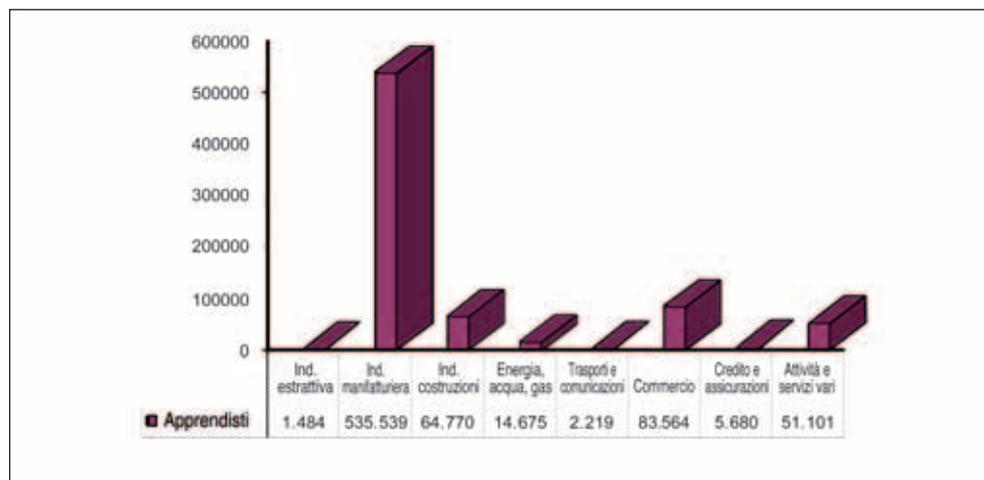
Cambiano anche i rapporti dei maschi rispetto alle femmine: dal 70,5% del 1956 al 62,3% del 1966 (cfr. Graf. 39).

Grafico n. 39 - Rapporto di genere tra apprendisti (anno 1966) (V. %)



Anche negli anni '60 l'apprendistato si connota come un fenomeno tipicamente industriale. Nella distribuzione per rami di attività economica l'industria manifatturiera rappresenta il 70,4% (nel 1956 l'80,9%). Seguono con l'11,3% (e l'8,5% il Commercio, l'Industria delle costruzioni all'8,5% e Attività e servizi vari al 6,75%). Altri settori economici si muovono su valori che non raggiungono il 2% (Graf. 40).

Grafico n. 40 - Distribuzione apprendisti per rami di attività economica (anno 1966)



1.3. La formazione complementare

Nel valutare la bassa percentuale di apprendisti coinvolti in corsi complementari negli anni 60, rinviavamo una valutazione più puntuale del fenomeno a quando avremmo avuto a disposizione dati riferiti ad un arco temporale più consistente rispetto al triennio che va dal 1956-57 al 1958-59.

Anche i dati relativi agli anni '60 (cfr. Tab. 33) confermano gli andamenti del decennio precedente.

Tabella n. 33 - *Addestramento teorico-complementare*

ANNI	CORSI	APPRENDISTI (migliaia)
1960-61 ⁷	15.314	392.600
1961-62	18.191	471.400
1962-63	18.374	468.900
1963-64	16.665	434.000
1964-65	16.088	417.900
1965-66	15.617	395.500
1966-67	15.916	404.037
1967-68	16.257	399.987
1968-69	16.230	395.564
1969-70	14.661	350.091

Questa situazione viene stigmatizzata nel 1969 dal quindicinale del CENSIS⁸, che inaugura una serie di analisi, critiche e denunce nei confronti della gestione di questo istituto che diventerà, negli anni 70, un corposa letteratura.

In effetti il CENSIS raccoglie diverse valutazioni critiche che da più parti si andavano formulando sulla ormai più che decennale esperienza dell'apprendistato. In particolare si constatava che lo scarso interesse dimostrato dai sindacati in sede di contrattazione aveva avuto conseguenze negative sulle condizioni lavorative degli apprendisti e sulla loro formazione professionale; inoltre si rilevava che, soprattutto nelle grandi aziende, le esigenze produttivistiche spesso stravolgevano anche le finalità dell'addestramento pratico e che i corsi complementari risultavano troppo disomogenei, in quanto diverso era il grado di preparazione degli apprendisti e troppo vasta era la gamma delle qualifiche richieste. Dal giudizio complessivo del CENSIS risultava che, in assenza dell'indispensabile collaborazione tra Stato, enti di formazione professionale, sindacati e imprenditori, questi ultimi fi-

⁷ Si rammenta che i corsi si svolgevano in coincidenza con il normale anno scolastico (ottobre-giugno), di qui la menzione del doppio anno.

⁸ CENSIS, *Alcune considerazioni critiche sull'istituto dell'apprendistato*, in "Quindicinale di note e commenti", n. 97, 1969, 599-606.

nivano per sfruttare il lavoro che gli apprendisti già sapevano fare, senza farsi carico di particolari investimenti per il loro addestramento e la loro qualificazione professionale.

Alla situazione denunciata dal CENSIS cercava in parte di porre rimedio il decreto del Ministero del Lavoro del 29 luglio 1970, con il quale si determinava in 8 ore settimanali e in 200 ore complessive annue la durata dei corsi complementari per apprendisti.

Il decreto rappresenta una prima e parziale risposta alle numerose critiche rivolte all'apprendistato; critiche relative a lacune e insufficienze normative e soprattutto a diffuse carenze di ordine applicativo. Vediamone alcune.

- a) *In primo luogo* sta il fatto che chiunque, raggiunta l'età del lavoro può occuparsi in qualità di apprendista anche se analfabeta. È evidente che non si può parlare di istruzione teorica se non muovendo dal requisito minimo del reale adempimento dell'obbligo scolastico.
- b) *In secondo luogo*, nessun limite numerico è stato posto all'assunzione di apprendisti da parte delle aziende, né è stato in qualche modo disciplinato il campo dei mestieri e delle professioni che possono costituire oggetto di apprendistato. In tale situazione qualunque lavorazione, anche la più elementare, può costituire oggetto di apprendistato e le imprese possono assumere qualsiasi numero di apprendisti, anche se fosse del tutto sproporzionato alle dimensioni e agli organici aziendali. Queste carenze legislative hanno consentito un incremento patologico dei rapporti di apprendistato e favorito gli intenti speculativi di coloro che, accettando la legge nelle parti vantaggiose (minori oneri previdenziali o totale esonero, minore retribuzione) l'hanno respinta nelle parti più onerose: la qualificazione dei giovani. La L. n. 424/68 risponde ad uno di questi problemi, quello del limite numerico di apprendisti da assumere⁹.
- c) Inoltre, non è stato posto il divieto per il datore di lavoro di assumere in qualità di apprendisti i giovani che si sono qualificati presso i Centri di Addestramento Professionali o gli Istituti Professionali di Stato. Fenomeno che svantaggiava il giovane lavoratore e danneggiava economicamente la comunità che in tal modo paga 2 volte il conseguimento della stessa finalità sociale. A questi scompensi si porrà rimedio solo nel 1967 con la legge 1146¹⁰ che riconosce l'attestato di qualifica conseguito nei Centri di Addestramento Professionale

⁹ Nella Relazione che accompagna la Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Sabatini, Torso, Gioia, Storti Bruno, Gitti Borra *Modifiche e integrazioni alla legge 19 gennaio 1955, n. 24 sulla disciplina dell'apprendistato* (AC n. 521) presentata alla Camera il 4 ottobre 1963, si legge "Gli abusi operati da molte aziende ai danni dei giovani apprendisti adibendoli a lavori esclusivamente produttivi in cui l'addestramento non trova la concreta possibilità di essere esercitato, ci impone come legislatori a rendere più precise e circoscritte le condizioni alle quali può instaurarsi il rapporto d'apprendistato".

¹⁰ Legge 23 dicembre 1966, n. 1142 *Conversione in legge, con modificazioni del decreto legge 18 novembre 1966, n. 976 concernente ulteriori interventi e provvidenze per la ricostruzione e la ripresa economica nei territori colpiti dagli alluvioni e dalle mareggiate dell'autunno 1966.*

“valido ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro dopo un periodo di occupazione, da determinarsi in sede di contrattazione collettiva e che in ogni caso non potrà superare i 6 mesi, in mansioni proprie della qualifica”.

- d) Altro inconveniente risiede nella scarsa attuazione della norma che prevede in via normale l'istituzione dei corsi complementari da parte delle aziende presso cui i giovani svolgono il proprio tirocinio e solo in via alternativa e sostitutiva la possibilità che i corsi stessi siano svolti a cura delle autorità scolastiche e di enti istituzionalmente preposti alla formazione professionale.

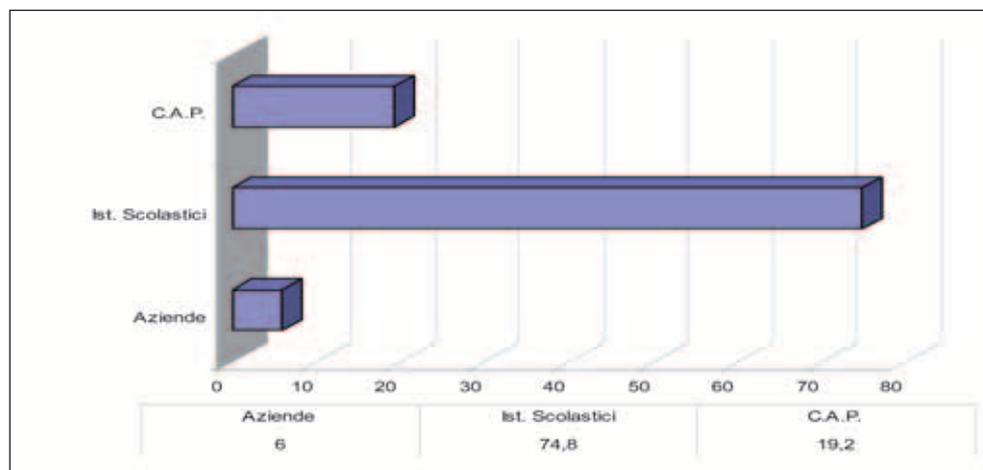
Invece, si è verificato che l'eccezione è diventata la regola: nel '70, ad esempio, le attività formative realizzate in azienda rappresentavano un fenomeno residuale rispetto agli istituti scolastici e ai Centri di Addestramento Professionale (cfr. Graf. 41).

Questi dati penalizzano proprio il sistema produttivo e le istituzioni formative più vicine al sistema produttivo.

Per cui si può affermare che tale situazione ha concorso a rendere meno stretta quella correlazione e quel sincronismo che devono esistere tra istruzione teorica e addestramento pratico.

- e) Infine, siccome condizione di successo della legge sull'apprendistato è anche quella dell'impegno e dell'assiduità con cui i giovani debbono frequentare i corsi, occorre riconoscere che spesso questo impegno, per cui la legge ha fatto appello più al senso di responsabilità personale che a provvedimenti che evitassero l'evasione, non ha sortito che scarsi risultati.

Grafico n. 41 - Distribuzione corsi complementari tra i soggetti abilitati (anno 1970) (V.%)



Sarebbe tuttavia inesatto imputare solamente a queste carenze legislative i risultati ampiamente insoddisfacenti della legge sull'apprendistato. La verità è che tale legge, non avendo voluto creare un sistema rigido, valido e inderogabile in

ogni caso e circostanza, ma uno strumento flessibile e duttile che potesse aderire nel migliore dei modi alla mutevole e varia realtà del mondo produttivo, ha fatto essenzialmente appello allo spirito di collaborazione dei diretti protagonisti del contratto di tirocinio e, in sede di contrattazione collettiva, alle associazioni sindacali. Alla contrattazione, in particolare, era stato affidato il compito di determinare per le varie categorie ed entro il limite massimo di 5 anni la durata dell'apprendistato, la retribuzione degli apprendisti e il numero delle ore da destinare all'insegnamento complementare.

Purtroppo la parte datoriale e la rappresentanza dei lavoratori non ha valutato sufficientemente questo aspetto così che ben pochi sono i contratti collettivi che hanno disciplinato la materia e ancor meno quelli che si sono occupati della formazione teorica complementare.

Il Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale, nell'evolversi degli anni, ha cercato di porre qualche rimedio alle numerose smagliature della legge, sia con la ricordata Legge n. 424/68 che mediante apposte circolari¹¹.

Di seguito, si elencano nello specifico le soluzioni individuate.

- a) Per superare l'ostacolo dell'eterogeneità culturale degli allievi sono stati organizzati corsi propedeutici, affidati ai Provveditorati agli studi e destinati ad apprendisti analfabeti, la cui durata è stata limitata al tempo strettamente necessario per un proficuo avviamento ai veri e propri corsi di insegnamento complementare.
- b) Rispetto ai corsi di insegnamento complementare per le materie più complesse si sono elevate le ore settimanali di impegno: si è passati dalle 3 alle 4-5 o 6 settimanali per una durata annua fino a 30 settimane.
- c) Per stimolare la frequenza si sono concessi incentivi economici premiando la frequenza e il merito: per ogni corso 10.000 lire ai 2 allievi più meritevoli e 5.000 lire ai più assidui¹².

I rimedi, però, non hanno prodotto alcuna inversione di tendenza.

¹¹ Min. Lavoro Circ. 7/12/1968, n. 120 Apprendistato e collocamento dei minori - Istruzioni ministeriali per l'applicazione della legge 2 aprile 1968, n. 424; Min. Lavoro - Circ. 25/7/1968, n. 125/64/IV Art. 1, comma II, della legge 2 aprile 1968, n. 424 - Non applicabilità alle imprese artigiane; Min. Lavoro - Circ. 14/6/1968, n. 122/63/IV Legge 2 aprile 1968, n. 424 - Modifiche e integrazioni della legge 19 gennaio 1955, n. 25, e della legge 29 aprile 1949, n. 264; Min. Lavoro - Lett. 21/9/1966, n. 14040 Coesistenza di due contemporanei rapporti di apprendistato - Inammissibilità.

¹² L'art. 4 della L. n. 424/68 prevedeva che il Ministero del Lavoro di concerto con quello del Tesoro poteva disporre, in relazione alla natura dei corsi e alle esigenze delle singole zone, il conferimento di speciali premi periodici o di indennità giornaliere ai giovani che frequentano corsi di qualificazione, nella misura da stabilirsi annualmente con apposito decreto.

2. Formazione per l'occupazione critica

Tutta la normativa precedentemente analizzata può essere collocata, per le finalità perseguite, sotto un'unica categoria normativa che potremmo chiamare di *qualificazione e promozione professionale*.

Con un provvedimento del 1968, la legge n. 1125, il sistema di formazione professionale del Ministero del Lavoro allarga l'area delle sue competenze anche ad interventi di riqualificazione di soggetti che tendono ad essere estromessi dall'attività lavorativa a causa di fattori oggettivi (crisi di mercato e/o economico finanziarie, ristrutturazione, ecc.). Questo provvedimento, come i numerosi che saranno varati negli anni '70, rientrano, pertanto in una nuova categoria normativa, che chiameremo di *difesa dell'occupazione*.

2.1. La legge n. 1.115/68, formazione per lavoratori dell'industria licenziati

A leggere il lungo titolo della legge 30 ottobre 1968 n. 1115 *Estensione, in favore dei lavoratori, degli interventi della Cassa integrazione guadagni, della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione e della Cassa assegni familiari e provvidenze in favore dei lavoratori anziani licenziati*¹³ si potrebbe, ragionevolmente, ritenere che sia un provvedimento varato per rispondere ad una situazione occupazionale particolarmente critica.

In particolare potremmo pensare che l'art. 8, quello che prevede la formazione professionale per operai o impiegati del settore industriale, sia stato elaborato per tamponare una situazione contrassegnata da consistenti fenomeni di disoccupazione.

Al contrario la situazione del mercato del lavoro presenta un incremento di occupazione: a fine 1968, proprio quando si discuteva in Parlamento questo provvedimento, si stimava che fossero stati creati 160-170.000 nuovi posti del lavoro nel settore dell'industria. Molti di meno di quanto prevedeva il programma quinquennale di sviluppo, ma pur sempre un trend positivo, come ebbe a precisare il Ministro Bosco¹⁴ in Commissione Lavoro¹⁵. Quindi non è, sottolinea il Ministro

“uno di quei provvedimenti che vengono presi sotto l'assillo di situazioni contingenti. Forse, uno dei pregi di questo provvedimento consiste nel fatto che il Ministero del La-

¹³ Pubblicata nella G.U. n. 282 del 5 novembre 1968.

¹⁴ Giacinto Bosco (1905-1997) è stato un politico italiano della DC, docente universitario e Ministro della Repubblica (della pubblica istruzione 1960-1962, della giustizia 1962-1963, del lavoro e della previdenza sociale 1963-1964 e 1966-1968, delle finanze 1969-1970, delle poste e telecomunicazioni 1970-1972).

¹⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, Commissione XIII Lavoro, Assistenza e previdenza sociale, cooperazione, seduta del 29 ottobre 1968, 21.

voro ha proposto al legislatore di predisporre uno strumento che consenta interventi efficaci sia preventivi che successivi, senza la pressione delle circostanze contingenti che danno luogo a leggi disorganiche e sperequate”¹⁶.

Le disposizioni della legge che ci interessano sono contenute nell’art. 8 Il Ministro per il Lavoro e la Previdenza Sociale dispone, con proprio decreto, l’istituzione di corsi di qualificazione o riqualificazione professionale, quando almeno 15 lavoratori con un contratto a tempo indeterminato¹⁷, licenziati da parte di imprese industriali “*per cessazione di attività aziendali di stabilimento o di reparto, non stagionali o di breve durata, o per riduzione di personale*” ne facciano richiesta al competente Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione. La natura dei singoli corsi è determinata dal competente Ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, tenendo conto delle esigenze formative e della qualifica professionale dei richiedenti.

La gestione dei corsi è affidata dal Ministero del Lavoro agli enti di formazione.

Non c’è traccia degli esiti della legge, che temiamo essere stata poco più di una buona intenzione.

¹⁶ *Ibidem*, 24.

¹⁷ Qualora possano far valere almeno 13 settimane o un trimestre di lavoro retribuito.

CAPITOLO III

**GLI ANNI '70.
IL TRASFERIMENTO ALLE REGIONI,
LA PRIMA LEGISLAZIONE ORGANICA
E L'ESPLOSIONE DEL PROBLEMA
DELLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE**

INTRODUZIONE

Gli eventi e i fenomeni del decennio

1) Descrizione del contesto storico

Tre eventi condizionano pesantemente gli anni '70, e tutti e tre cronologicamente si collocano nel decennio precedente:

- il movimento del '68 da cui deriva un lungo periodo di crisi politica¹ e di mutamenti sul piano del costume e della vita civile²;
- l'“autunno caldo” del '69 che ridisegnò i rapporti di forza nelle relazioni industriali³;
- le bombe alla Fiera e alla Banca Nazionale dell'Agricoltura a Milano che diedero inizio ad un lungo periodo di terrorismo tanto da far meritare al decennio la cupa denominazione di “anni di piombo”⁴.

¹ Gli anni settanta videro la fine dei governi di centro-sinistra e la costante avanzata del PCI, guidato da Enrico Berlinguer. Egli diede un nuovo indirizzo alla politica del suo partito, proponendo l'eurocomunismo, cioè una “terza via” tra socialismo democratico e comunismo sovietico, e il cosiddetto “compromesso storico”, vale a dire una collaborazione fra il PCI e la Democrazia cristiana. Nelle elezioni del 1976 i comunisti raggiunsero quota 34,4%, rimanendo comunque il secondo partito italiano.

² Sulla scia del Sessantotto cominciano a mutare convinzioni radicate nel tessuto sociale. Alcune mutazioni furono abbastanza condivise dai diversi schieramenti politico-culturali, come la parità tra uomo e donna con l'approvazione del nuovo diritto di famiglia nel 1975 e altre, invece, produssero forti lacerazioni nell'opinione pubblica, come la legge sul divorzio emanata nel 1970 che poi scatenò la battaglia politica sul tema sino al referendum, effettuato nel 1974 e vinto dai divorzisti e nel 1978 la legge che permette l'aborto.

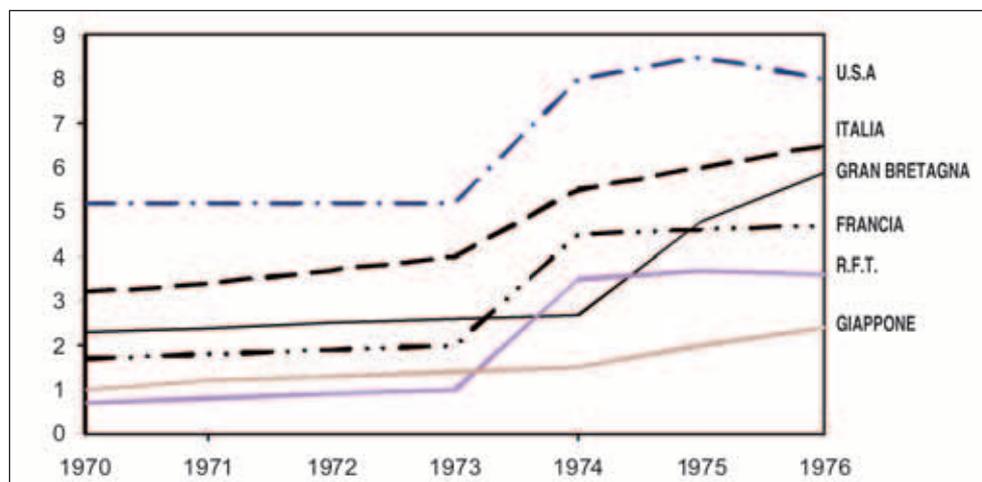
³ In quell'anno scadeva il contratto di lavoro di diverse categorie, tra cui i metalmeccanici. Le agitazioni furono molto forti e i risultati ottenuti dai sindacati dei lavoratori buoni: riduzioni dell'orario di lavoro, accordi sulle pensioni, istituzione della scala mobile, un meccanismo automatico di recupero nel salario dell'aumento del costo della vita. Nel 1970 il movimento operaio ottenne lo “Statuto dei Lavoratori”, un documento che dava regole precise ai poteri del datore di lavoro tutelando la sicurezza e i diritti politici e sindacali dei lavoratori. Nel 1972 i tre sindacati principali, CGIL, CISL e UIL si unirono in confederazione e furono riconosciuti quali interlocutori stabili di governo e industriali.

⁴ Il periodo del terrorismo italiano ebbe inizio il 25 aprile del 69 con la bomba esplosa alla fiera di Milano. Vista la data l'attentato fu attribuito alla destra neofascista. Nel mese di dicembre dello stesso anno una bomba esplosa nella Banca dell'Agricoltura in piazza Fontana a Milano uccise 16 persone e ne ferì un centinaio. Non vi furono rivendicazioni dell'attentato. La popolazione cominciò ad avere l'impressione di lottare contro un nemico invisibile e potente. Allo stesso modo non furono rivendicati altri sanguinosi episodi, come i due attentati del 1974 in piazza della Loggia a Brescia durante un comizio sindacale e sul treno Italicus; o come la strage alla stazione di Bologna nell'agosto 1980, dove persero la vita 80 persone. Quasi tutti i commentatori furono d'accordo nell'attribuire una matrice di destra agli attentati, ma in effetti i mandanti non sono stati mai scoperti, anche se qualche esecutore materiale è stato rintracciato negli ambienti di estrema destra. Intanto sul versante dell'estrema sinistra alcune frange dei contestatori del Sessantotto erano passati alla lotta armata contro lo

2) L'economia e l'occupazione

I tempi del boom economico sono lontani. L'inflazione è aumentata fortemente. Molteplici le cause: le difficoltà nel campo dell'agricoltura, il peso dello "stato sociale", gli aumenti di stipendio, il rapido sviluppo delle città. Lo Stato aumenta le tasse, le banche diminuiscono i crediti: la produzione industriale diminuisce e aumenta la disoccupazione. I primi anni del decennio sono contrassegnati dalla crisi petrolifera del 1973⁵ che mise a dura prova i Paesi basati sull'economia di mercato, in modo particolare quelli europei. Gli effetti di questa crisi internazionale in Italia furono resi ancora più pesanti da alcune situazioni del Paese, come ad esempio le fragilità strutturali dell'economia; il ritardo tecnologico, l'inefficienza del sistema fiscale, il passivo della bilancia dei pagamenti, la debolezza della lira, le inefficienze della pubblica amministrazione, ecc.

Grafico n. 42 - Crescita dei tassi di disoccupazione nei paesi occidentali



Stato: rapine e rapimenti per finanziarsi, ferimenti alle gambe ("gambizzazioni") di giornalisti, dirigenti industriali e politici. I terroristi s'illudevano, mediante gli attentati, di trascinare dalla loro parte studenti e operai, ma questo non avvenne, e i piccoli nuclei terroristici rimasero sempre sostanzialmente isolati. I più famosi divennero le "Brigate Rosse", con "Prima linea" e i NAR, "Nuclei Armati Rivoluzionari".

⁵ Nell'ottobre del 1973, il giorno dello Yom Kippur (da cui il nome Guerra del Kippur), l'esercito egiziano attaccò Israele da sud, ovvero dalla penisola del Sinai di concerto con quello siriano che attaccò invece da nord, dalle alture del Golan. Israele si trovò in grave difficoltà durante i primi giorni della guerra, ma dopo i primi momenti di smarrimento iniziale, l'esercito israeliano risultò vincente su entrambi i fronti, tanto da minacciare Il Cairo. La guerra finì dopo una ventina di giorni con la proclamazione di un cessate-il-fuoco tra le due parti. Durante i combattimenti Egitto e Siria furono aiutati e supportati dalla quasi totalità dei Paesi arabi e anti-americani, mentre Israele fu appoggiato da Stati Uniti e dai Paesi europei. È per questo motivo, punire l'Occidente per la sua politica filo-israeliana, che i Paesi Arabi appartenenti all'Opec (Organization of the Petroleum Exporting Countries) bloccarono le proprie esportazioni di petrolio verso questi paesi. Questo processo portò all'innalzamento vertiginoso del prezzo del petrolio, che in molti casi aumentò più del triplo rispetto alle tariffe precedenti.

L'inflazione in particolare, era molto alta, con conseguente aumento del costo delle importazioni (essenziali per la produzione italiana).

I tassi di disoccupazione, a partire dal 1973 sono saliti in tutti i Paesi più industrializzati, per non più scendere (cfr. Graf. 42).

Il fenomeno colpì anche le economie forti come la Repubblica Federale Tedesca dove, col 5,9% di disoccupati, più di mezzo milione di lavoratori immigrati furono fatti rimpatriare⁶. Si trattò in larga misura di disoccupazione giovanile.

3) La scuola

Le innovazioni introdotte nell'ordinamento scolastico hanno portato a profondi mutamenti. Le novità più rilevanti possono essere così sintetizzate:

- esplose la dimensione di massa della scuola secondaria superiore (che arriva ad interessare quasi due milioni di studenti) e al suo interno si accentua il peso degli istituti tecnici, che da soli raccolgono i 2/5 degli iscritti alla scuola superiore (percentuale che si riscontra, con minime variazioni, anche in rapporto al numero di diplomati);
- si accentua il carattere “pre-universitario” della scuola secondaria superiore, dal momento che una percentuale assai alta di diplomati (più della metà, oltre a quelli dei licei destinati comunque a proseguire gli studi) continua il proprio curriculum scolastico a livello universitario;
- un fenomeno analogo è riscontrabile, seppure in misura più ridotta, a livello di istruzione professionale statale: sempre più numerosi (più di un terzo) sono i qualificati che proseguono gli studi o in direzione della “maturità professionale” o inserendosi negli istituti tecnici; molti di questi soggetti proseguono con gli studi nell'università.

4) La “irrelevanza” della formazione professionale

Ma nonostante questa espansione, la Formazione Professionale (comprensiva dell'Istruzione Professionale di Stato e della Formazione Professionale Regionale) rimane un fenomeno di ridotte dimensioni. Infatti il peso percentuale della spesa per la Formazione Professionale sul reddito nazionale, nel 1976, è pari allo 0,21% (0,16 l'istruzione professionale di Stato e 0,05 il sistema regionale) mentre il sistema scolastico⁷ incide nella misura del 3,04%: irrilevante la Formazione Professionale e del tutto marginale il Sistema Regionale.

I dati ci inducono ad una conclusione. Il sistema formativo italiano soffre di uno squilibrio profondo tra la componente umanistico-scientifico-tecnica e la componente professionalizzante e il nostro sistema economico produttivo non può contare, se non in misura marginale, su una Formazione Professionale pubblica apprezzabile.

⁶ COLASANTI G., intervento alla Conferenza Nazionale indetta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri *L'occupazione giovanile nell'attuale condizione economica e sociale* (tenutasi a Roma nei gg. 3-5 febbraio 1977) cfr. ISFOL, *Quaderni di formazione*, n. 37 marzo 1977, 98-99.

⁷ Non comprendendo naturalmente l'istruzione professionale di Stato.

Quest'ultima, peraltro, dà buona prova di sé (nonostante le tante critiche che le piovono addosso) se si considera che a due anni della qualifica, l'85,5% dei giovani usciti dai CFP e l'83,8% che provengono dagli IPS trovano un'occupazione in un mercato del lavoro ricco di opportunità come quello lombardo. Buoni gli esiti anche in Regioni con un'economia meno vivace. I ragazzi delle Marche, che stanno conoscendo una fase economico-produttiva espansiva e i loro coetanei della Calabria, sostanzialmente in situazione di ristagno, si occupano rispettivamente nella misura del 71,2% e del 50,8% se si sono qualificati in un CFP e del 59,5% e del 33,9% se hanno frequentato un Istituto Professionale di Stato.

5) La riforma del Fondo Sociale

Nel 1971, due anni prima della crisi petrolifera, era stata varata la riforma del Fondo Sociale. Nonostante questa sfasatura temporale, la struttura del nuovo Fondo rispose abbastanza alle urgenze dei tempi. L'obiettivo principale della Comunità negli anni '60 era rappresentato dalla creazione di un libero mercato e, in questo disegno, al FSE era affidato il compito prevalente di "curare" gli scompensi che questo fenomeno poteva determinare sull'occupazione.

Negli anni '70 la preoccupazione maggiore è individuabile negli squilibri strutturali tra le regioni dei diversi Stati e un adeguamento della forza lavoro alle trasformazioni economiche e tecnologiche.

Il FSE, con la riforma del 1971, si fa carico di queste preoccupazioni prevedendo interventi per Regioni in ritardo o in declino e per rami di attività economica in situazione critica (art. 5) o per operazioni di riqualificazione e adattamento dell'offerta e della domanda.

I rapporti con Bruxelles, anche dopo il trasferimento delle competenze in materia di formazione professionale alle Regioni, rimarranno di esclusiva competenza degli Stati membri.

6) Il trasferimento delle competenze alle Regioni

Il trasferimento delle competenze sulla formazione professionale dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario, per rispettare quanto prevede la Costituzione, avviene in ritardo, perché solo nel 1970 si è avviato il processo d'istituzione delle Regioni, e in tempi diversi, perché ad un primo provvedimento del 1972 (contestato dalle Regioni in quanto giudicavano insufficienti i trasferimenti effettuati), ne seguì un altro nel 1977 che fa coincidere la "istruzione artigiana e professionale" della Costituzione con interventi formativi, prima e durante la vita lavorativa, non finalizzati a titoli di studio, ma solo alla qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale. Passano alle Regioni (strutture e personale) dei tre enti Pubblici: INAPLI, ENALC e INIASA.

L'annoso problema della duplicità del canale formativo-professionale, incarnato dai CAP (che finalmente in questo decennio si chiameranno definitivamente Centri di Formazione Professionale) e dagli Istituti Professionali di Stato del Ministero della Pubblica Istruzione, rimane congelato.

L'istruzione professionale, infatti, rimane affidata interamente allo Stato.

7) L'ISFOL

Nel 1973 nasce l'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori), ente pubblico vigilato dal Ministero del Lavoro con funzioni di studio, ricerca e sperimentazione sui temi della formazione professionale (ricerca di tipo ricognitivo ma anche di tipo modellistico) e di assistenza tecnica ai nascenti sistemi regionali.

L'attività di studio dell'Istituto, realizzata spesso con apporti e collaborazioni di esperti esterni, dà vita ad una letteratura sulla formazione professionale, prima del tutto trascurata o considerata solo marginalmente dalla comunità scientifica.

Ed è proprio grazie ad un'attività di ricerca sul campo da parte dell'ISFOL che riusciamo a ricostruire alcune connotazioni quantitative e qualitative dei sistemi regionali, a qualche anno del trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni.

8) I centri di Formazione Professionale

Il numero dei Centri che, nel 1975 risultavano operanti è di 1643, di cui nel Nord del Paese il 48,6%, nel Centro il 15,8% e nell'Italia meridionale il 35,6%.

Caratteristica nettamente dominante di tali Centri è l'indirizzo mono-settoriale, con una preponderanza del settore industriale su quello commerciale e dei servizi. Sotto il profilo della dimensione, il valore mediano per centro si colloca attorno ai 4 corsi e in media il 60% dei Centri non supera i 100 allievi. Tali valori, come si può notare, risultano piuttosto modesti, connotando il carattere "dispersivo" del settore. Un terzo dei Centri stessi poi opera solo dal 1971 e la metà di essi ha comunque non più di 10 anni di vita: quest'ultimo dato è la prova che il settore della formazione professionale è stato finora un fenomeno di induzione rispetto al mondo della produzione, vista la sua considerevole espansione nei dieci anni successivi alla fine del "miracolo" economico nazionale.

Infine sotto il profilo delle dotazioni le attrezzature di laboratorio sono in genere adeguate quanto a quantità, meno sotto il profilo qualitativo. Proprio perché di relativa recente istituzione i Centri possiedono macchine e impianti adeguati (finora almeno) al numero degli allievi; ma il crescere dei costi di gestione ha impedito l'accantonamento di risorse da destinare al reintegro e all'ammodernamento.

9) Organizzazione didattica

Rilevante è la questione delle "qualifiche". I programmi ministeriali sono generalmente disattesi (sono 25 su 100 i Centri che ha dichiarato di farvi riferimento); al riguardo si provvede con elaborazioni effettuate dall'Ente gestore o dal singolo Centro.

Ha inizio quel fenomeno (legittimo ma deprecabile) per cui in ogni Regione ci sarà un'elenco di "qualifiche" (con propensione all'infinito) diverse nella dicitura e nella durata oraria dalle altre; non insolito il caso in cui a qualifiche diverse corrisponde una durata oraria diversa da una Regione all'altra o addirittura all'interno dello stesso Ente.

Tale fenomeno può considerarsi legittimo da un lato, in quanto l'organizza-

zione didattica rientra nelle competenze trasferite; deprecabile dall'altro, perché non ci sono motivazioni di tipo "territoriale" a giustificare le variazioni tra Regioni, ma solo sollecitazioni contingenti di natura gestionale. A nostro avviso l'autonomia delle Regioni si esprime nella programmazione delle attività, cioè nella scelta di un certo tipo di qualifiche piuttosto che di altre, non nella definizione di sistemi classificatori delle qualifiche, con le relative durate. Questa operazione definitoria dovrebbe essere rinviata ad un livello sovraregionale.

Per quanto riguarda agli indirizzi prevalenti il 43,4% dei Centri monosettoriali appare rivolto all'industria e all'artigianato; il 23,8% al commercio e ai servizi; il 10,3% ad altri sbocchi professionali. Le proporzioni sono in qualche modo rispettate all'interno del 22,5% dei Centri plurisettoriali. Più in dettaglio, ai primi posti si collocano le qualifiche per meccanici nelle varie articolazioni (elettricisti, riparatori Rai-TV) e le qualifiche nel settore commerciale-amministrativo (segretarie-stenodattilografe). In totale, tali qualifiche assommano al 70% circa del totale di quelle annualmente rilasciate e che nel 1975 hanno interessato circa 70.000 allievi.

Per quanto concerne l'attività didattica, c'è da osservare che in media ogni Centro dispone di 15 docenti e di due addetti alle attività di segreteria. I due terzi dei corsi ha durata biennale con un'elevata maggioranza di corsi diurni rispetto a quelli serali che costituiscono il 15% del totale. Scarsa appare la disponibilità di sussidi didattici (in particolare audio-visivi.).

Il reclutamento avviene esclusivamente su iniziativa degli Enti. gestori (Regione compresa) e/o dei singoli Centri, attraverso tecniche squisitamente pubblicitarie. Più raramente attraverso rapporti intrattenuti con gli altri ordini di scuole e ancor più raramente attraverso attività di orientamento, peraltro assai scarse.

10) Personale docente

La formazione professionale appare molto meno "femminilizzata" della scuola (le donne costituiscono solo il 30% circa del corpo docente). Il grado di precarietà dell'impiego è piuttosto elevato: il 30% del corpo insegnante non gode di un trattamento a tempo indeterminato.

L'età media è piuttosto bassa: più del 60% degli addetti appartiene a classi di età inferiori ai 35 anni; il che fra l'altro, fa supporre l'esistenza di un *turnover* piuttosto elevato.

Il monte ore lavorative mediamente è, per ben il 50% del personale docente, di solo 14 ore e per quanto concerne la distribuzione per tipologia di materie: gli insegnanti teorici sono circa il 50%; un 25% è costituito da insegnanti pratici o assistenti; un rimanente 25% da insegnanti teorico/pratici. Solo il 17% circa possiede una laurea, la gran parte (64% circa) è fornito di diploma di scuola secondaria ed il rimanente neppure di quest'ultimo.

11) Allievi

I giovani iscritti non in possesso di diploma di scuola dell'obbligo sono in netta diminuzione rispetto al decennio precedente; approdano alla formazione pro-

fessionale dopo un periodo di frequenza (un anno, massimo due) anche giovani provenienti dalla secondaria (circa il 10%).

Sono più frequenti casi di allievi (ovviamente fra i corsi serali) che abbiano anche conseguito il diploma di scuola media superiore. L'accesso al sistema di formazione professionale tende ad identificarsi col momento di uscita dal sistema scolastico ordinario. Ciò non toglie che per quote significative di popolazione scolastica (25% circa) intercorrano anche più di due anni fra abbandono della scuola e iscrizione a un corso. Tale fenomeno è da porre in correlazione con le esperienze di lavoro eventualmente maturate prima della frequenza ai corsi: infatti almeno il 40% dei giovani iscritti ai CFP ha avuto modo di svolgere un'attività lavorativa, sia pure per un breve periodo di tempo (1 o 2 anni), in attività tipiche, in precariato o marginali.

Cosa ha spinto questi giovani a iscriversi? Le motivazioni si possono sintetizzare secondo quest'ordine d'importanza: esigenza di conseguire una qualificazione professionale; desiderio di più elevati livelli di remunerazione; "espulsione" dal sistema scolastico ordinario; necessità di avvio al lavoro per ragioni di ordine economico.

12) Le sperimentazioni

In questi anni, provvidenzialmente, si fa strada l'idea di ricercare e sperimentare soluzioni che potrebbero essere fatte proprie dalla preannunciata e attesissima *Legge Quadro*.

Tale legge può definirsi "provvidenziale" perché da due progetti, realizzati con il concorso finanziario del FSE, provengono indicazioni ai legislatori sulla destrutturazione della cadenza dei corsi biennali mediante l'ingegneria modulare, sulla formazione per fasce di qualificazione e sullo stage e l'alternanza, sull'orientamento scolastico-professionale, indicazioni che in larga misura ritroveremo tradotte in disposizioni nel testo della Legge n. 845/1978.

13) Il dibattito

Il trasferimento delle competenze alle Regioni e l'attesa dell'emanazione di una legge quadro mettono in moto una serie di analisi e di proposte da parte di soggetti diversi. Particolare attenzione va prestata, per le sue connotazioni istituzionali al CNEL (che tratta esclusivamente problemi inerenti la formazione professionale), alla rappresentanza del mondo produttivo e del lavoro CONFINDUSTRIA e OO.SS (che allargano le considerazioni anche alla riforma della scuola secondaria e a quella degli Enti di formazione professionale d'ispirazione cristiana) e alla CONFAP (impegnata soprattutto a rinvenire, da un punto di vista di filosofia politica, i fondamenti del pluralismo gestionale). Rilevante il dibattito politico da parte di tutti i partiti rappresentati in Parlamento che hanno presentato una o più proposte di legge quadro. Le posizioni che i partiti esprimono per la prima volta in questo frangente, le ritroveremo nei decenni successivi, a prescindere dalle collocazioni che assumeranno all'interno del centro destra o del centro sinistra nella configura-

zione bipolare della seconda Repubblica. Molte le differenze tra l'uno e l'altro partito, o più correttamente tra le sinistre e la DC. Particolarmente profonda quella sulla gestione, che i partiti di sinistra volevano esclusivamente "pubblica" e la DC con una pluralità di presenze culturalmente connotate e tecnicamente qualificate.

14) La Legge quadro

Nel dicembre 1978 viene varata la legge n. 845, "*Legge quadro in materia di formazione professionale*". Con una lettura "culturale" della legge, che evidenzia le innovazioni più significative positivamente previste o anche semplicemente sottese da questi, si può fare questa ricostruzione:

- a) *Definizione*: la formazione professionale è uno strumento della politica attiva del lavoro, in quanto chiamata ad un'attività di compensazione quantitativa e tipologica della domanda e dell'offerta.
- b) *Collocazione istituzionale*: viene stabilito un nuovo rapporto con il sistema scolastico e con quello produttivo, in quanto viene perimetrato l'apporto formativo di ciascuna sfera e la conseguente successione logico-cronologica. Dopo la scuola (cui compete l'acculturazione generale e la formazione professionale di base) ed accanto e dopo la formazione professionale regionale (cui compete una formazione professionale sui processi) si colloca l'impresa, cui viene affidato l'incarico sia di integrare e supportare l'attività didattica dei C.F.P, sia di impartire una formazione professionale di contesto.
- c) *Procedure di pianificazione delle attività*: da un sistema "per indicazioni" di attività formative, fornite dai soggetti gestionali, si deve passare ad un sistema "per programmazione" elaborata dal soggetto pubblico (la Regione), sulla base dei dati offerti da strutture tecniche di rilevazione (osservatori sul mercato del lavoro) e nell'ambito degli obiettivi socioeconomici ritenuti prioritari.
- d) *Gestione degli interventi*: viene sanzionata la compresenza di iniziative realizzate direttamente dalla mano pubblica e di altre gestite da enti terzi e vengono chiariti i vincoli e le condizioni poste per il finanziamento pubblico delle attività promosse dagli enti terzi. Il pluralismo gestionale viene cioè assunto dalla legge come fenomeno positivo, per diverse ragioni. In primo luogo, in quanto risponde all'esigenza ideale di lasciare il massimo di capacità espressiva, dal punto di vista culturale, alla società "civile" (a questo allude ripetutamente il testo della legge, quando si richiama alla necessità di rispettare le diverse proposte formative). In secondo luogo, in quanto risponde ad un'esigenza sul piano della qualità del servizio prestato, perché consente una maggiore aderenza ai diversi bisogni formativi avanzati dall'utenza. Il pluralismo, in altre parole, non soltanto è un fenomeno da valutarsi in chiave culturale, ma anche in chiave di efficienza. Il rapporto tra Regioni ed Enti viene regolato dalle convenzioni mediante le quali si realizza un rapporto "paritetico" tra i due soggetti, ferme restando le diversità dei ruoli istituzionali dell'uno (programmazione, regolazione delle attività, controllo) e dell'altro (gestione in sintonia con

le disposizioni regionali ma coerenti con il proprio humus culturale). Tra la Regione e l'Ente si pattuisce o si contratta non un volume di interventi ed un certo numero di corsi, ma piuttosto un'esperienza complessiva ("la proposta formativa in cui sono coniugate le conoscenze delle competenze tecnico-didattiche e le istanze sociali e culturali specifiche") che verrà realizzata secondo criteri e standard dettati dalla Regione.

- e) *Organizzazione didattica*: viene attribuita alle Regioni la potestà di:
- stabilire gli indirizzi della programmazione didattica e di aggiornarli in relazione a fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee;
 - conformare detti indirizzi a criteri di brevità ed essenzialità (non più di 4 cicli di 600 ore ognuno);
 - esplorare formule modulari ed esperienze di alternanza studio-lavoro nell'articolazione corsuale;
 - rispettare criteri di polivalenza, di continuità e di organicità, adattando i programmi alle esigenze locali.
 - polivalenza, agganci con i bisogni locali, riconoscimento dei livelli scolastici di partenza e dell'esperienza professionale degli allievi rappresentano i principi introdotti dalla L. n. 845/78, che fanno della formazione professionale uno strumento privilegiato per la costruzione di un sistema di formazione permanente. In breve, si è inteso: offrire una reale alternativa formativa alle modalità dei canali scolastici tradizionali, attraverso una programmazione didattica con caratteristiche di brevità, (che elimina i lunghi corsi) e di flessibilità (che risponde alle domande di formazione di un mercato del lavoro che manifesta cambiamenti sempre più accentuati e che presenta una struttura fortemente definita da variabili locali); ed impostare il percorso formativo secondo ordinamenti che offrono, come modalità specifiche, modularità ed alternanza formazione-lavoro (come reale aggancio al sistema produttivo, e non come contatto marginale), ed accorpamento delle qualifiche in *fasce di funzioni e mansioni omogenee*.
- f) *Utenza*: la formazione professionale deve coprire tutto l'arco dei bisogni occupazionali e non solo quelli del lavoro dipendente o quello dei giovani; la F.P. cioè si deve caratterizzare come insieme di iniziative in cui trovano spazio sia i giovani in uscita dalla scuola sia gli adulti già occupati.

La L. n. 845 rappresenta una pietra miliare nella storia della formazione professionale anche se in parte rimarrà una legge inattuata. Il risultato primo dell'emanazione della legge quadro è stato quello di sollecitare le Regioni a legiferare (Sardegna, Emilia Romagna, Liguria, Abruzzo, Piemonte, Basilicata) o a modificare leggi preesistenti (Lombardia e Toscana).

15) La legge per contrastare la disoccupazione giovanile

Per far fronte ad una massa di giovani disoccupati che ammontava nel 1976 (primo trimestre) ad un milione e duecentomila (cifra che riguarda chi dichiara di

essere alla ricerca attiva di un posto di lavoro retribuito), ma che saliva a due milioni e 200 mila (se si considera i giovani coinvolti in attività produttive in modo precario, discontinuo, a condizioni di lavoro peggiori di quelle stabilite dai contratti e dalle norme) viene varato un intervento straordinario (la cui previsione di spesa ammontava a 1060 milioni per il triennio 1977-79) con la L. n. 285/1977.

L'intervento intendeva promuovere l'occupazione giovanile nel settore pubblico e in quello privato, secondo due differenti indirizzi: nell'ambito pubblico l'obiettivo era quello di creare nuovi posti nei servizi socialmente utili per giovani, come titolari di un contratto a tempo determinato o come soci di una cooperativa convenzionata. Nel settore privato non si tendeva a creare nuovi posti di lavoro, ma a far sì che quelli esistenti e quelli che dovessero eventualmente liberarsi fossero occupati soprattutto da giovani con un contratto di formazione a tempo determinato, a tempo indeterminato o in qualità di soci di una cooperativa operante; quest'ultima eventualità valeva solo nel solo settore agricolo. Il fallimento sostanziale del provvedimento sta in due rapporti:

- quello tra iscritti e avviati, che attesta che solo un esiguo numero pari al 6% circa del totale degli iscritti (più di 860.000) ha tratto benefici dalle misure della legge;
- quello tra avviati nel settore privato e avviati nel settore pubblico, che rivela due criticità: (a) lo scarso *appeal* del provvedimento per il sistema economico privato, interessato solo al 26% di quanti hanno effettivamente beneficiato della L. n. 28; (b) l'eccessivo peso della pubblica amministrazione in questa partita che coinvolge il 74% dell'universo.

16) L'apprendistato

Con il passaggio delle competenze in materia di formazione professionale dallo Stato alle Regioni si assiste di fatto alla estinzione dei corsi complementari per apprendisti. Alcune regioni hanno sospeso di finanziare i corsi di formazione per apprendisti dal 1972, altre dal 1974, altre, infine dal 1977. È il tradimento della Legge n. 25/1955, in quanto ci troviamo di fronte ad un istituto ampiamente usato ed in sviluppo dal punto di vista quantitativo, ma che non risponde più alle intenzioni formative per cui era stato creato. Così le aziende hanno a disposizione forza lavoro sottocosto e facilmente licenziabile senza nemmeno l'onere della formazione.

17) Provvedimenti legislativi

Valutazioni sostanzialmente negative anche nei confronti dei provvedimenti legislativi varati in questo decennio e che utilizzano interventi formativi in casi di riconversione e mobilità.

Il giudizio negativo nasce dall'uso strumentale della formazione professionale, utilizzata come mezzo per tamponare la situazione critica, senza peraltro essere accompagnata da adeguati interventi finalizzati ad un reimpiego dei lavoratori.

A. Il sistema di addestramento professionale

1. La riforma del FSE (1971)

1.1. Premessa

Come abbiamo avuto già modo di osservare¹, di fronte ai mutamenti all'interno dei vari paesi con la progressiva attuazione del Mercato Comune, si cominciò ad obiettare che il Fondo era adatto a compensare certi squilibri che automaticamente si verificavano all'interno della Comunità per la progressiva apertura delle frontiere ed il grande sviluppo dell'attività delle imprese, ma non poteva risolvere i problemi di fondo delle parti sociali più sfavorite e cioè i lavoratori.

Insomma non era di una cassa di compensazione del processo di unificazione europeo, di cui c'era bisogno, ma di una politica fortemente orientata a dare un peso maggiore ai problemi sociali nella Comunità.

Ne nasceva, quindi, la necessità dell'istituzione di un Fondo rinnovato la cui operatività potesse promuovere una politica nuova di formazione professionale, specie nei paesi in cui questa era deficiente. Da notare che, dal 1961, quando il Fondo aveva iniziato la sua attività, la situazione è profondamente mutata. Non solo l'abolizione delle barriere doganali fra gli Stati membri e lo sviluppo di nuove tecniche hanno stimolato la produzione. Esse hanno anche reso evidente la necessità di un adeguamento delle forze di lavoro alle trasformazioni dell'economia e quella di un equilibrio strutturale regionale fra le componenti della Comunità.

Mentre agli inizi dell'impresa comunitaria lo sforzo dei Paesi membri era concentrato sull'obiettivo primario di abbattere le barriere doganali e di creare liberi mercati (come quello agricolo), all'inizio degli anni '70 la principale preoccupazione era divenuta l'equilibrio nell'espansione.

1.2. Innovazioni introdotte dal Consiglio

Il Fondo Sociale rinnovato è diventato "un inter-statale elemento attivo nella politica dell'occupazione della Comunità, e la sua attività è diretta all'adattamento della struttura dei settori economici e delle imprese alle esigenze del progresso, allo sviluppo equilibrato ed armonioso delle regioni, all'inserimento nel circuito economico di categorie di persone che ne sono, per diversi motivi, largamente escluse"².

¹ Cfr. Cap. II par. 4.1.

² ISFOL, *Strumenti CEE di intervento finanziario*, in Quaderni di formazione n. 16/1975 (a cura del Prof. Enrico Jacchia, Direttore Generale onorario della Commissione delle Comunità Europee), 95.

Nella sua precedente forma il Fondo era destinato a compiere degli interventi praticamente automatici e risultanti da un meccanismo che lasciava poca o nessuna flessibilità. In particolare esso poteva solo rimborsare delle spese effettuate dalle amministrazioni pubbliche o da organismi di diritto pubblico.

Il Fondo Sociale rinnovato prevede invece due tipi di intervento:

- 1) quando le politiche comunitarie incidano o rischino di incidere sul livello dell'occupazione o quando risulti necessaria un'azione comunitaria specifica;
- 2) quando sia necessario correggere delle situazioni difficili dal punto di vista dell'occupazione, e particolarmente quando queste situazioni si producano nelle regioni in ritardo o in declino e in settori di attività più sensibili al progresso tecnico (ad esempio, quello del tessile).

Anche il campo di applicazione degli aiuti che possono essere accordati dal Fondo è stato notevolmente ampliato. In particolare, un concorso potrà essere concesso per il funzionamento di centri di formazione professionale, non solo quando siano istituiti da organismi pubblici, ma anche quando siano promossi dall'iniziativa privata. Oggetto di priorità è il settore del riadattamento professionale e, in certi casi, la copertura delle spese sostenute dai lavoratori per inserirsi in un nuovo ambiente di vita, quando il riadattamento li ha costretti a cambiare luogo di residenza. Il Fondo mira anche ad alleviare la situazione di alcune categorie di lavoratori meno favoriti (per esempio i "minorati", i lavoratori in età avanzata costretti a riqualificarsi) ed anche delle categorie di lavoratori, quali gli emigranti, spesso lasciate se non ai margini dell'intervento sociale dello Stato, certamente con inadeguate provvidenze.

Uno degli aspetti più criticati nei meccanismi operativi nel primo Fondo Sociale era la lentezza dei rimborsi spese³.

Nel Fondo rinnovato è invece previsto il pagamento di acconti, man mano che le operazioni si svolgono.

Ed infine, ulteriore elemento di maggiore elasticità al funzionamento del Fondo Sociale rinnovato è la possibilità di impegnare ogni anno le spese per un periodo che vada oltre l'esercizio in corso. Si supera cioè la regola dell'annualità finanziaria.

Queste innovazioni sono contenute nei due provvedimenti comunitari che rappresentano il pacchetto innovativo.

– Una Decisione del Consiglio (71/66/CEE) del 1° febbraio 1971⁴ che definisce gli elementi essenziali che portano innovazioni e che configurano il Fondo Sociale rinnovato.

³ Basti pensare che abitualmente potevano passare due anni tra l'impegno di una spesa ed il suo rimborso.

⁴ Cfr. Decisione del Consiglio del 1° febbraio 1971 *relativa alla riforma del Fondo Sociale Europeo* (71/66/CEE) in G.U. n. L. 028 del 4.2.1971, 15-17.

– Un Regolamento (2396/71/CEE) dell'8 novembre 1971⁵ che contiene le disposizioni giuridiche che davano applicazione alla Decisione.

1.3. *La Decisione del Consiglio 71/66*

La definizione dei nuovi compiti del Fondo risulta dalle disposizioni degli artt. 3, 4 e 5.

L'art. 3 prevede che i contributi del Fondo possono essere concessi in casi particolari, anche a favore di persone destinate ad esercitare un'attività non subordinata.

La parte della Decisione relativa ai settori in cui il Fondo può intervenire precisa in due articoli fondamentali, il 4 e il 5, le situazioni che determinano tale intervento.

Ai termini dell'art. 4, quando la situazione dell'occupazione sia pregiudicata o rischi di esserlo da misure particolari adottate nel quadro delle politiche comunitarie dal Consiglio, oppure si manifesti la necessità di un'azione comunitaria tendente a meglio assicurare l'adattamento dell'offerta e della domanda di manodopera all'interno della Comunità, il Consiglio vaglia l'opportunità di aprire un settore determinato all'attività del Fondo⁶.

Ai termini dell'art. 5, invece, senza che sia necessario l'intervento del Consiglio, e quindi su iniziativa della Commissione, il Fondo può intervenire in talune regioni, in taluni rami di attività economica o a favore di gruppi di imprese, quando la situazione dell'occupazione sia pregiudicata da difficoltà che derivino indirettamente dal funzionamento del Mercato Comune o ostacolino lo sviluppo armonioso della Comunità.

Importanti sono le previsioni dell'art. 8 che aprono all'autorità competente per la gestione del Fondo di ciascuno Stato la possibilità di ammettere alle risorse del Fondo il settore privato.

È questa, una delle più importanti innovazioni apportate dalla riforma.

Infatti, dopo aver stabilito che il contributo è concesso a favore di azioni realizzate da pubbliche amministrazioni, da enti di diritto pubblico e da enti paritetici sociali che hanno compiti di interesse pubblico, il secondo paragrafo dell'art. 8 sancisce che:

“il contributo è concesso anche a favore di azioni realizzate da istituti o altri enti di diritto privato, a condizione che le pubbliche autorità dello Stato membro o degli Stati membri interessati garantiscano il buon esito delle operazioni”.

⁵ Regolamento dell'8 novembre 1971 *recante applicazione della Decisione del Consiglio del 1° febbraio 1971 relativa alla riforma del Fondo Sociale Europeo (71/2361/CEE)* in G.U. n. L. 249 del 10.11.1971, 54 e ss.

⁶ In questo rientrano le decisioni del Consiglio relative al settore del tessile, alle persone che lasciano l'agricoltura per esercitare un'attività extra agricola a favore dei lavoratori migranti e dei minorati.

1.4. *Il Regolamento n. 2396/71*

1.4.1. Campo d'applicazione

Nel Regolamento CEE 2396/71 sono contenute le disposizioni relative alla struttura, le funzioni, le modalità operative e il campo di applicazione del Fondo Sociale rinnovato.

Nelle situazioni previste all'art. 4 della Decisione del Consiglio spetta al Consiglio stesso designare i settori da aprire all'intervento del Fondo e sarà quindi in relazione ai singoli settori che il Consiglio deciderà le condizioni e le modalità secondo le quali il Fondo potrà intervenire. Nei casi invece considerati dall'art. 5 della Decisione si procede automaticamente; è necessario, però, che i limiti dell'intervento siano stabiliti da un regolamento di portata generale.

All'art. 1, il Regolamento generale prevede i casi nei quali, a norma dell'art. 5 della Decisione, potranno essere accordati gli aiuti del Fondo.

Potranno beneficiare di tali aiuti le operazioni:

- a) finalizzate a risolvere i problemi che si pongono nelle regioni il cui ritardo nello sviluppo o il declino delle attività dominanti comportano uno squilibrio grave e prolungato dell'occupazione;
- b) che intendono facilitare l'adeguamento alle esigenze del progresso tecnico;
- c) intraprese a causa di notevoli modifiche delle condizioni di produzione o di smercio dei prodotti in gruppi di imprese che svolgono la medesima attività o attività connesse, le quali sono così costrette a cessare, ridurre o trasformare in modo definitivo la loro attività.

Sempre all'art. 1 viene precisato che possono beneficiare del contributo del Fondo, le operazioni intese ad eliminare la disoccupazione e la sottoccupazione strutturale di lunga durata, quelle destinate alla formazione di manodopera, nonché quelle finalizzate ad inserire o reinserire nell'attività economica alcune categorie di persone (i lavoratori il cui ricollocamento sia considerato difficile a causa dell'età, le donne di età superiore ai 35 anni, che desiderino esercitare un'attività professionale per la prima volta, i giovani di età superiore ai 25 anni con qualifiche inadatte alla richiesta del mercato del lavoro).

1.4.2. Modalità d'intervento

È l'art. 3 del Regolamento che, dopo aver precisato che l'elenco delle provvidenze che possono beneficiare del contributo del Fondo non è fissato in maniera definitiva ma può essere stabilito e modificato dal Consiglio secondo le necessità, elenca (in maniera non esaustiva ma piuttosto a scopo esemplificativo) "una serie di provvidenze" (cfr. Fig. n. 23):

- quelle destinate a facilitare la formazione delle persone che hanno bisogno di acquisire, ampliare, adattare o migliorare le loro conoscenze e capacità professionali;

- quelle destinate a facilitare lo spostamento delle persone costrette a cambiare luogo di residenza per esercitare un'attività professionale⁷;
- quelle per le operazioni dirette a mantenere per un periodo determinato il reddito delle persone che hanno perduto la loro occupazione, o la cui attività è ridotta o sospesa e che sono in attesa di una formazione o di una occupazione. Specialmente nei periodi di tensione economica il mantenimento del reddito a tali persone costituisce infatti non solo un aiuto per alleviare una difficile situazione sociale ma anche, e più generalmente, un contributo alla diminuzione di una tensione economica;
- quelle destinate a favorire l'informazione e l'orientamento delle persone alla ricerca di un'occupazione o di una rioccupazione;
- quelle che tendono ad eliminare gli ostacoli all'accesso di talune categorie di lavoratori sfavoriti a posti di lavoro disponibili;
- quelle infine volte a promuovere migliori condizioni per l'occupazione nelle regioni che sono in ritardo di sviluppo.

Figura n. 23 - Azioni finanziate dal FSE (Art. 3 Regolamento n. 2396/71)



⁷ Il Regolamento prevede il contributo del Fondo in favore anche per le loro famiglie.

1.4.3. Trasmissione delle domande

Precisiamo, innanzitutto, che il Fondo, in applicazione dell'art. 6 della Decisione del Consiglio del 1° febbraio 1971, tratta unicamente con le autorità pubbliche degli Stati membri.

La trasmissione delle richieste di contributo del Fondo alla Commissione di Bruxelles è dunque di esclusiva competenza degli Stati membri.

Il progressivo trasferimento delle competenze in materia di formazione professionale alle Regioni non alterano, per quanto concerne il nostro paese, questa procedura: le richieste continueranno ad essere accentrate al Ministero del Lavoro che le trasmetterà a Bruxelles, come è la prassi abituale, attraverso il Ministero degli Esteri e la Rappresentanza Permanente presso la Comunità.

L'art. 5 che ribadisce questa competenza degli Stati membri precisa che, per ogni richiesta, questi debbano precisare la natura giuridica che riconoscono alle amministrazioni, istituti od enti chiamati a realizzare le operazioni di cui si tratta.

L'art. 4 del Regolamento stabilisce che ciascuno Stato membro trasmette alla Commissione l'elenco delle autorità pubbliche da esso abilitate ad intervenire finanziariamente a favore di azioni realizzate da istituti o altri enti di diritto privato, ed a garantire il buon esito di tali operazioni.

Le richieste di concorso debbono, ovviamente, essere presentate prima della realizzazione dell'operazione. Nella descrizione del progetto si debbono precisare gli obiettivi, le modalità, la durata, il responsabile del finanziamento e della realizzazione, le categorie di persone interessate, il costo prevedibile ed ogni altro elemento che consenta di valutare la portata e l'efficacia dell'operazione e di individuarne, in occasione di eventuali controlli, le disposizioni attuate (si segue uno schema che ricalca abbastanza fedelmente, per lo meno nelle linee fondamentali, quello delle domande di concorso relative al Fondo d'Orientamento Agricolo).

1.4.4. Approvazione della Commissione

L'art. 7 della Decisione del Consiglio, prevede che l'approvazione dei progetti spetti alla Commissione, che, previa consultazione del Comitato del Fondo Sociale, li approva se li ritiene conformi "*alle disposizioni regolamentari ed agli obiettivi economici e sociali perseguiti dalla Comunità*".

Naturalmente essa tiene conto dei crediti disponibili e attribuisce una priorità ai progetti intesi ad eliminare la disoccupazione e la sottoccupazione nelle regioni che sono in ritardo o in declino.

Un'innovazione importante rispetto al vecchio Fondo Sociale è che i contributi concessi sono versati parallelamente allo svolgersi delle operazioni (art. 8, comma 2, del Regolamento di applicazione).

L'approvazione delle richieste di contributo del Fondo comporta per la Commissione l'obbligo di impegnare le spese corrispondenti, alle condizioni previste nel regolamento finanziario⁸.

⁸ Il Regolamento finanziario è stato adottato il 24 aprile 1972 (72/166). Esso precisa le norme

1.5. Comitato del Fondo

La Commissione non è sola nell'assicurare la gestione del Fondo Sociale. Essa è assistita da un Comitato, presieduto da un membro della Commissione e composto da rappresentanti dei governi e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Il titolo 3° del Regolamento d'applicazione disciplina, agli articoli 9 e 10, l'attività del Comitato e i rapporti tra Commissione e Comitato stesso.

Quest'ultimo deve essere consultato su tutte le questioni che interessano l'attività del Fondo ed informato regolarmente dei diversi aspetti della politica generale delle Comunità in materia economica e sociale. Inutile sottolineare che, dato il carattere selettivo del Fondo rinnovato, l'attività del Comitato assume, nell'affiancarsi a quella della Commissione, un ruolo importante.

1.6. Studi ed esperienze pilota

Merita un accenno particolare la facoltà attribuita alla Commissione di utilizzare crediti iscritti a tal fine al bilancio delle Comunità per "*promuovere, realizzare o sostenere finanziariamente studi preparatori ed esperienze pilota*" (art. 7 del Regolamento d'applicazione). Questa disposizione è giustificata dal fatto che l'elaborazione di programmi e di progetti di operazioni a livello nazionale richiede studi ed indagini che spesso si rivelano molto costose.

Finanziando studi ed esperienze pilota la Commissione non solamente agisce da stimolo all'elaborazione di programmi e di progetti, ma facilita la scelta dei settori da aprire agli interventi del Fondo.

L'art. 7 stabilisce che possono essere considerate esperienze pilota solamente quelle che vertono su un numero di posti di lavoro inferiore a 30. Importante è la partecipazione finanziaria della Commissione che può giungere fino al 50/90 del costo dello studio o dell'esperienza.

1.7. Aspetti finanziari della gestione del fondo

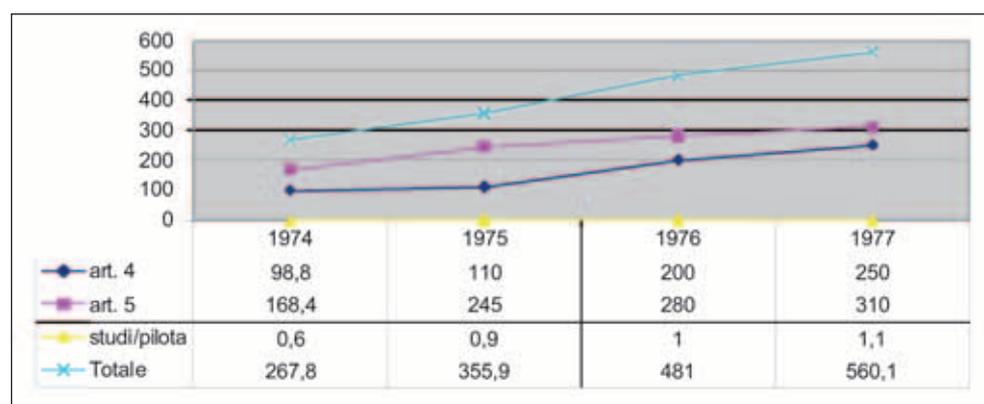
Iniziato con stanziamenti relativamente modesti la dotazione del Fondo sociale negli anni '74-77 è quella descritta nel Graf. 43. Come si può notare c'è un certo squilibrio tra gli stanziamenti attribuiti all'art. 4 e quelli dell'art. 5. Squilibrio previsto: infatti in base all'art. 9 della Decisione gli stanziamenti per l'art. 5 non possono essere ogni anno inferiori al 50% dell'insieme degli stanziamenti disponibili; sempre l'art. 9 prevede d'altra parte che "*a lungo termine la maggior parte degli*

contenute nel regolamento generale e disciplina particolarmente le modalità di trasmissione delle richieste di contributi (artt. 1, 2), la procedura per l'approvazione della richiesta stessa (art. 3), le modalità di versamento dei contributi (art. 4), ed infine, la messa in opera di un sistema di controllo (art. 5). Lo stesso regolamento sancisce, altresì, che la Commissione presenterà al Consiglio e al Parlamento Europeo, ogni anno, anteriormente al 1° luglio, una relazione sull'attività del Fondo durante l'esercizio precedente.

stanziamenti disponibili deve essere riservata agli interventi di cui all'art. 4". Negli anni che non figurano nel grafico la parte destinata all'art. 4 negli stanziamenti di bilancio ha rappresentato il 17% nel 1972, il 30% nel 1973 e il 36% nell'anno successivo.

Si rammenta che il valore dell'Unità di Conto è pari a 625 lire, pertanto si assiste ad un incremento di risorse stanziate, negli anni considerati, da 16 miliardi 687 milioni a oltre 35 miliardi di lire.

Grafico n. 43 - Risorse finanziarie in U.C. destinate al FSE (anni 1974-1977; U.C. in migliaia)



2. Il primo trasferimento del Sistema di Formazione Professionale alle Regioni

2.1. Un ritardo di 25 anni

Abbiamo già preso atto⁹ che tra le materie che l'art. 117 della Costituzione assegna alla potestà, anche legislativa, delle Regioni, figura l'"istruzione artigiana e professionale", cui la norma costituzionale accomuna l'assistenza scolastica.

Il dettato costituzionale relativo alla competenza delle Regioni¹⁰ in materia di formazione professionale è rimasto lettera morta per quasi 25 anni, perché solo nel

⁹ Cfr. Par. 1 La Costituzione.

¹⁰ Il 13 dicembre 1947 nella seduta pomeridiana della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il presidente Mauro Gennari legge il testo definitivo dell'articolo 22: Le Regioni sono: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli, Liguria, Emilia-Appenninica, Emilia e Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, ma il Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947 recitava: Art. 131. Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi-Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna. Quindi dalla bozza scompaiono il Salento e l'Emilia Appenninica (Lunezia); il Friuli viene rinominato in Friuli-Venezia Giulia e la Lucania in Basilicata; e Abruzzo e Molise vengono accorpati. Solo nel 1963 il Molise otterrà l'autonomia.

1970 si è dato vita al processo di istituzione delle Regioni a statuto ordinario¹¹ con le elezioni del 7 giugno di quell'anno.

Qualche giorno prima, il 18 maggio 1970, era stata approvata la L. n. 281 "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"¹², che all'art. 17 prevedeva che il Governo emanasse entro un biennio "decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni..., delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione".

Il trasferimento della formazione professionale diviene effettivo ed operante con il D.P.R. n. 10 del 15 gennaio 1972¹³ "Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di istruzione artigiana e professionale e del relativo personale"¹⁴.

Va subito segnalato che questo e tutti gli altri decreti delegati di trasferimento delle funzioni sono stati contestati dalle Regioni, che accusavano il Governo centrale di aver mantenuto allo Stato competenze che avrebbero dovuto essere loro trasferite. Le loro rivendicazioni sono state in gran parte soddisfatte dalla Legge 22 luglio 1975, n. 382 "Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione" e poi dal Decreto che ha dato attuazione alla delega prevista in quella legge, ossia il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

2.2. Le funzioni trasferite

Ritorniamo però al D.P.R. n. 10/72. Le funzioni amministrative trasferite riguardano le attività elencate nella Fig. 24.

A parte la dizione formale, non tutte le "funzioni amministrative statali"¹⁵ in

¹¹ È opportuno ricordare che le Regioni a statuto ordinario sono quelle per le quali forme e condizioni di autonomia sono dettate dalla Costituzione, mentre le Regioni a statuto speciale godono di particolari forme e condizioni di autonomia, dettate da uno Statuto approvato con legge costituzionale, secondo quanto previsto dall'art. 116 della Costituzione. Le 5 Regioni a statuto speciale sono la Regione Siciliana, (legge cost. n. 2 del 26 febbraio 1948), la Regione Autonoma della Sardegna, (Regio Decreto n. 415 del 15 maggio 1946, convertito nella legge costituzionale n. 3 del 26 febbraio 1948), la Regione autonoma Valle d'Aosta (legge cost. n. 4 del 26 febbraio 1948) la Regione autonoma Trentino-Alto Adige (legge cost. n. 5 del 26 febbraio 1948), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge cost. n. 1 del 31 gennaio 1963).

¹² Pubblicata nella G.U. 22 maggio 1970, n. 127.

¹³ Pubblicato nel Suppl. ord. alla G.U. 14 febbraio 1972, n. 41.

¹⁴ Cfr. BASSANINI F., *Note sul trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative svolte dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale in materia di addestramento professionale*, in BASSANINI, F. - ONIDA V., *Problemi di diritto regionale, II. Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale*, Milano, 1972; BARTOLE S., *Il trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni in materia di istruzione artigiana e professionale*, in "Bollettino del lavoro", Trieste, 1972, 29; BALUCANI L., *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti sul trasferimento delle funzioni statali*, in "Foro amministrativo", 1973, 11, 394.

¹⁵ "Nelle funzioni amministrative trasferite sono comprese anche: la vigilanza tecnica ed amministrativa sullo svolgimento delle attività; la concessione di sovvenzioni e finanziamenti a favore delle attività stesse; l'erogazione di contributi a favore di enti ed istituti che hanno per scopo l'addestra-

materia sono state effettivamente trasferite alle Regioni, poiché vengono escluse dal passaggio le attività formative svolte dai Ministeri della Difesa, dell'Interno e dell'Agricoltura ma soprattutto il grosso settore dell'Istruzione professionale.

Figura n. 24 - Attività trasferite alle Regioni (art. 1 D.P.R. n. 10/72)



Qui sta la carenza più vistosa del Decreto: nella sua interpretazione parziale e riduttiva della “istruzione artigiana e professionale” che l’art. 117 della Costituzione definisce come competenza regionale. Essa viene infatti fatta coincidere con l’area “extrascolastica” del sistema formativo professionale.

E così gli Istituti Professionali continuano a rimanere di competenza dello Stato.

In questo senso il D.P.R. n. 10/72 sanziona quella situazione di dicotomia e parallelismo tra i due settori tante volte lamentata ma mai rimossa. Si continua, così, ad assistere ad un’improduttiva diatriba, in cui ognuna delle due aree rivendica a sé il compito specifico di assicurare la “formazione professionale”, accentuando rispettivamente gli aspetti culturali-qualificativi o lavorativo-addestrativi che ne caratterizzano i percorsi.

mento e l’istruzione artigiana e professionale; l’acquisto, la locazione, la costruzione, l’ampliamento e la gestione dei centri di addestramento ed istruzione artigiana e professionale ivi comprese le relative attrezzature, ad eccezione di quelli destinati all’espletamento delle funzioni di cui ai successivi articoli 7 e 8” (Art. 1).

Ognuna delle due tipologie di intervento vanta un diritto di priorità, a diversi titoli e giustificazioni, o tende all'esclusivismo, e talvolta solo per ragioni corporative e competenze burocratiche.

Di conseguenza la prevalenza dell'uno o dell'altro settore non è legata alla funzione o al ruolo che ciascuno di esso assolve ma, piuttosto, alla forza di pressione, in definitiva, al grado di interesse del potere politico su cui ciascuno di essi può contare.

Questa situazione complessa e confusa, che tende a rendersi sempre più vischiosa, perché cerca di uscire dall'incertezza in cui si trova semplicemente spostando il peso politico sull'uno o l'altro dei settori, finora aveva solo generato una competizione dei due sistemi che si contendono spazi identici, fonti di finanziamento pubbliche, la stessa utenza appoggiandosi all'iniziativa concorrenziale di dicasteri diversi¹⁶.

E non solo gli Istituti professionali rimangono di competenza dello Stato, ma anche altri segmenti importanti della "formazione professionale" scolastica, come l'istruzione artigiana artistica, sempre del Ministero della Pubblica Istruzione¹⁷.

¹⁶ GHERGO F. (a cura), *La legislazione statale in materia di formazione professionale*, p. XVII.

¹⁷ Questa tipologia formativa presenta caratteristiche tali da meritare un cenno specifico. Nel settore scolastico, la materia dell'istruzione artigiana risulta inquadrata principalmente, ma non esclusivamente fino al 1962, nelle scuole d'arte e negli istituti d'arte, ai quali si accedeva con la licenza di seconda elementare. Le prime effettuavano corsi di quattro anni; i secondi, corsi di otto anni. Con l'introduzione della scuola media unica, la direttiva ministeriale è stata quella di trasformare le scuole d'arte in istituti d'arte, i quali effettuano corsi di cinque anni che si aggiungono ai tre di scuola media unica, opportunamente adattata. È precisamente la legge 31-12-1962, n. 1859, (quella che trasforma la scuola media inferiore e quella di avviamento professionale in scuola media unica) trasforma i primi tre anni di corso delle scuole d'arte e degli istituti d'arte e del corso inferiore dei conservatori di musica in scuola media unica (con programmi differenziati). La scuola media superiore comprende quindi attualmente le seguenti grandi suddivisioni: 1) Istruzione liceale; 2) Istruzione magistrale; 3) Istruzione tecnica; 4) Istruzione professionale; 5) Istruzione artistica. Per quanto riguarda l'istruzione artistica, la disciplina fondamentale è ancora quella del R.D. 31 dicembre 1923, n. 3123. Esso riguarda: a) le arti figurative: 1) scuole e istituti d'arte; 2) licei artistici e accademie di belle arti; b) la musica (conservatori); d) la recitazione (accademia d'arte drammatica). Nel 1940 era stata creata una accademia di danza. In materia di istruzione artistica si ripete la distinzione tra istruzione liceale ed istruzione tecnica e professionale. All'istruzione tecnica e professionale sembrano corrispondere le scuole e gli istituti d'arte che hanno il fine di addestrare al lavoro e alla produzione artistica, a seconda delle tradizioni regionali delle industrie (art. 4); mentre all'istruzione liceale, che si impartisce nei licei artistici e nelle Accademie di belle arti (art. 13), corrisponde l'insegnamento dell'arte indipendentemente dalle sue applicazioni all'industria. Tale separazione si fonda sulla distinzione, del tutto anacronistica, tra arte ed arte applicata alle industrie. Per l'art. 5, la scuola d'arte ed il corso inferiore dell'istituto d'arte "forniscono la preparazione tecnica e la cultura necessaria ad un mestiere"; il corso superiore dell'istituto d'arte esercita i giovani, già addestrati nell'officina al lavoro esecutivo, in lavori originali di arte applicata. Gli insegnamenti del corso superiore dell'istituto d'arte sono ancora quelli previsti nel 1923; e distinti in tre gruppi: a) lavoro di officina, esercitazioni ed applicazioni delle forme naturali e delle forme storiche dell'arte; b) disegno, plastica e pittura applicata, architettura; c) materie tecnologiche e di cultura generale. Attualmente sono previste ben 23 sezioni specializzate (delle quali alcune solo in una sede). È evidente che vi è un interesse generale a superare la distinzione assoluta fra arte pura ed arte applicata; a collegare la formazione artigiana scolastica con quella extra scolastica; ad organizzare accanto alla scuola dell'obbligo anche la scuola per gli adulti;

Conseguenza del trasferimento operato dal citato decreto è lo scioglimento dei 3 enti formativi di diritto pubblico (INAPLI, ENALC ed INIASA), ed il passaggio dei loro beni mobili ed immobili e di parte del loro personale¹⁸, alle Regioni (art. 2).

Da notare che, dal punto di vista formale, questo trasferimento dell'amministrazione per enti si pone in contrasto con tutti gli altri decreti delegati del 1972 e con la logica (avallata dalla Corte Costituzionale) secondo la quale il trasferimento previsto dalla legge 16 maggio 1970 n. 281 art. 17 riguardava soltanto le competenze facenti capo all'amministrazione centrale dello Stato.

Gli artt. 3 e 4 del decreto trasferiscono poi alle Regioni talune competenze già proprie del Ministero della pubblica istruzione (Consorzi Provinciali per l'Istruzione tecnica)¹⁹ e di altri Ministeri ed Enti pubblici.

Di particolare importanza appare il disposto dell'articolo 4, che, in attesa della "definizione legislativa della riforma dell'istruzione secondaria superiore", stabilisce il passaggio alle Regioni di talune funzioni amministrative attualmente svolte dagli organi centrali per gli Istituti professionali di Stato. In particolare:

- *nomina* del consiglio di amministrazione ("nel rispetto della composizione determinata dai decreti presidenziali istitutivi"), sostituendo i membri designati dagli organi dello Stato con quelli designati dagli organi regionali;
- *approvazione* dei piani annuali di attività;
- *programmazione* di nuovi istituti, scuole, sezioni e corsi (da istituire, peraltro, a cura dello Stato);

ad assicurare ai processi formativi concreti sbocchi produttivi e lavorativi ed a collegare quindi la politica della formazione artigiana alla politica dell'artigianato, in ciascuna sede regionale, ferma restando tutta la complessa tematica dell'accesso all'Università ed all'insegnamento, e l'altrettanto complessa tematica dell'insegnamento individuale, essenziale in questo settore. Come per gli istituti professionali, era opportuno che gli istituti d'arte venissero trasferiti agli organi regionali.

¹⁸ "Il personale in servizio presso le sedi periferiche degli enti predetti, salvo una aliquota da destinare alle funzioni di cui agli articoli 7 e 8, ed una aliquota di quello addetto agli uffici centrali, rapportata alle esigenze delle regioni, saranno trasferiti alle regioni nel cui territorio le suddette sedi periferiche sono situate".

¹⁹ "I consorzi provinciali obbligatori per l'istruzione tecnica istituiti con la legge 7 gennaio 1929, n. 7, hanno lo scopo di promuovere lo sviluppo e il perfezionamento dell'istruzione tecnica nell'ambito della propria circoscrizione. A tale fine: A) nei riguardi di istituti, scuole e corsi liberi di istruzione tecnica: 1 assumono, secondano e coordinano iniziative volte alla loro creazione e trasformazione; 2 indicano gli indirizzi da seguire in rapporto ai bisogni della economia locale; 3 provvedono, nei limiti del proprio bilancio, al loro mantenimento o al loro sviluppo con contributi ordinari o straordinari; 4 sono delegati alla loro immediata sorveglianza amministrativa, disciplinare e didattica; 5 esprimono parere sulle domande di autorizzazione per nuove istituzioni; 6 formulano eventuali proposte di fusione o di soppressione; B) Nei riguardi di istituti, scuole e corsi regi di istruzione tecnica: 1 concorrono, nei limiti del proprio bilancio, e dopo assolti i compiti d'ordine finanziario nei riguardi di istituti, scuole e corsi liberi, alla loro fondazione e incremento e all'istituzione di specializzazioni, tipi o sezioni aggiunte; 2 formulano proposte di trasformazione, di coordinamento e di adattamento dei programmi alle particolari esigenze dell'economia locale, 3 esprimono parere su qualsiasi questione relativa alla istruzione tecnica che venga sottoposta al loro esame". Cfr. REGIO DECRETO LEGGE 26 settembre 1935, n. 1946 (GU n. 271 del 21/11/1935) riordinamento dei Consorzi provinciali per l'istruzione tecnica. (pubblicato nella G.U. n. 271 del 21 novembre 1935).

- *formulazione* di proposte in ordine al rinnovo ed al potenziamento delle dotazioni tecnico-didattiche degli istituti.

Sempre indirizzata ad un coordinamento tra Regioni ed istituti professionali appare la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 4, per la quale, per attività di loro competenza, le Regioni *“possono avvalersi delle sedi e delle attrezzature degli istituti professionali di Stato”*.

Tali disposizioni, seppur importanti, appaiono il frutto di una logica compromissoria, in quanto non si cede alla Regioni la sede personale dell'istruzione professionale, ma solo alcuni compiti amministrativi inquadrabili nella funzione programmatica. Inoltre, i suddetti compiti risultano di difficile espletamento perché esercitati su un soggetto di un altro centro di responsabilità politico-istituzionale.

Di grande rilievo l'art. 7 del decreto delegato, che, nel fissare le competenze mantenute allo Stato, elenca, in dettaglio, le seguenti attribuzioni: disciplina dell'attribuzione delle qualifiche professionali ai fini del collocamento, vigilanza ai fini dell'osservanza della legislazione sociale, disciplina giuridica del rapporto di apprendistato, rapporti e convenzioni internazionali, con specifico riferimento alle attività connesse alla nuova disciplina del Fondo sociale europeo, formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero, predisposizione, assistenza tecnica e finanziamento (da attuare, quest'ultimo, mediante l'erogazione di contributi alle Regioni interessate e d'intesa con esse) dei progetti formativi educativi speciali, essendo la specialità dei progetti individuata e motivata o con riferimento a fenomeni produttivi particolarmente significativi cui i progetti siano collegati (processi di rilevante riconversione, riorganizzazione o cessazione di aziende; nuovi rilevanti insediamenti industriali) o con riferimento alla peculiare natura dell'attività formativa dedotta nei progetti (attività artistiche o di alta specializzazione, per le quali non sia possibile reclutare nell'ambito delle regioni), attività di formazione professionale svolte dai Ministeri della difesa e dell'interno (vedi Fig. n. 25).

Figura n. 25 - *Quadro di competenze statali (Artt. 7 e 8)*



L'art. 8 completa quanto disposto dall'articolo precedente assegnando alla competenza dello Stato altre due attribuzioni:

- a) studio, ricerca, documentazione ed informazione ai fini della programmazione e del coordinamento del settore;
- b) formazione ed aggiornamento del personale impiegato nella formazione professionale, anche mediante la sperimentazione di iniziative pilota.

Dopo una serie di norme riguardanti il personale e questioni di prevalente natura amministrativa, l'art. 17 affronta due fondamentali temi:

- i criteri di ripartizione tra Stato e Regioni e tra Regioni dei mezzi finanziari erogati dal «Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori»;
- la costituzione di un organismo pubblico (dotato di autonomia amministrativa e patrimoniale) per lo svolgimento di funzioni statali residue in materia.

Circa il primo punto si rileva che lo Stato trattiene per lo svolgimento dei propri compiti residui il 25% delle risorse del «Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori»; il restante 75% viene ripartito annualmente tra le Regioni sulla base e con riferimento a parametri predeterminati (cfr. Prospetto 15). Si tratta, in sostanza, di indicatori di natura socio-economica la cui combinazione appare, però, piuttosto macchinosa e complessa.

Prospetto n. 15 - *Parametri di ripartizione tra Regioni delle risorse del FAPL*

%	PARAMETRI
40%	Volume dell'attività di formazione professionale svolta e finanziata nell'anno precedente
10%	Tasso di disoccupazione
10%	Tasso di abbandono della scuola dell'obbligo e del primo biennio della scuola secondaria superiore
10%	Tasso di espulsione della manodopera dall'attività agricola
10%	Tasso di emigrazione interna interregionale e di immigrazione
20%	Reddito medio pro-capite e popolazione residente

3. La nascita dell'ISFOL (1973)

Abbiamo visto, nel precedente paragrafo, che Il D.P.R. n. 10/1972 prevedeva all'art. 17 la costituzione di un organismo pubblico «*per lo svolgimento di funzioni statali residue*»²⁰.

L'organismo pubblico che, secondo la legge, avrebbe dovuto vedere la luce entro il 31 dicembre 1972, è stato poi effettivamente istituito, sia pure con qualche

²⁰ Il Censis fu incaricato di studiare la tipologia di struttura pubblica prevista dalla legge. L'incarico fu dato dal dr. G. Medusa allora Vice Commissario degli enti in via di scioglimento. Fu compiuta anche una missione di studio a Berlino per esaminare l'organizzazione del BIB (Bundesinstitut für Berufsbildung).

mezzo di ritardo sulla scadenza prefissata, con il D.P.R. 30 giugno 1973 n. 478 ed ha assunto la denominazione di “Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori” ISFOL. Di fatto l’Istituto ha iniziato ad operare dal 1 febbraio 1974, con un primo nucleo di circa una quindicina di unità²¹, che aumenteranno negli anni seguenti fino a raggiungere le 35 persone a fine decennio²². Prevalentemente questo personale proveniva dal Censis²³, dall’Olivetti (caratterizzata dalla ricerca e sperimentazione di modelli di armonizzazione tra sviluppo industriale, affermazione dei diritti umani e democrazia partecipativa)²⁴ e dai disciolti enti pubblici. La pluralità delle provenienze garantiva approcci culturali differenziati; se la prima componente assicurava competenze sul piano della ricerca sociologica e la seconda la propensione all’innovazione dei sistemi organizzativi, chi proveniva dagli enti disciolti assicurava la conoscenza degli assetti e del funzionamento della formazione professionale. Sul finire degli anni ‘70 l’ISFOL viene riconosciuto come ente di notevole rilievo²⁵.

Il Decreto istitutivo precisa all’art. 1 quale sia lo spettro operativo dell’ISFOL nell’ambito delle “funzioni statali residue” di cui parla il D.P.R. n. 10/1972 (cfr. Figura. n. 26).

Si tratta di diversi tipi di attività, descritti di seguito.

- a) Studio e ricerca (di “dati per la programmazione nazionale e il coordinamento del settore”, “sulle professioni e sui mutamenti della struttura professionale”, “sui fabbisogni di formazione professionale”).
- b) Progettazione formativa (di corsi di “qualificazione e riqualificazione” in casi di particolare rilevanza e “di formazione e aggiornamento del personale della formazione professionale” “la sperimentazione di iniziative pilota”).
- c) Gestione di interventi formativi (ma limitatamente per il personale della formazione professionale).
- d) Assistenza tecnica alle Regioni.

²¹ Presidenti, negli anni ‘70 furono On.le Danilo Bruni e Prof. Vincenzo Saba; Direttori Generali il Dr. Giuseppe Medusa e l’Ing. Cesare Vaciago.

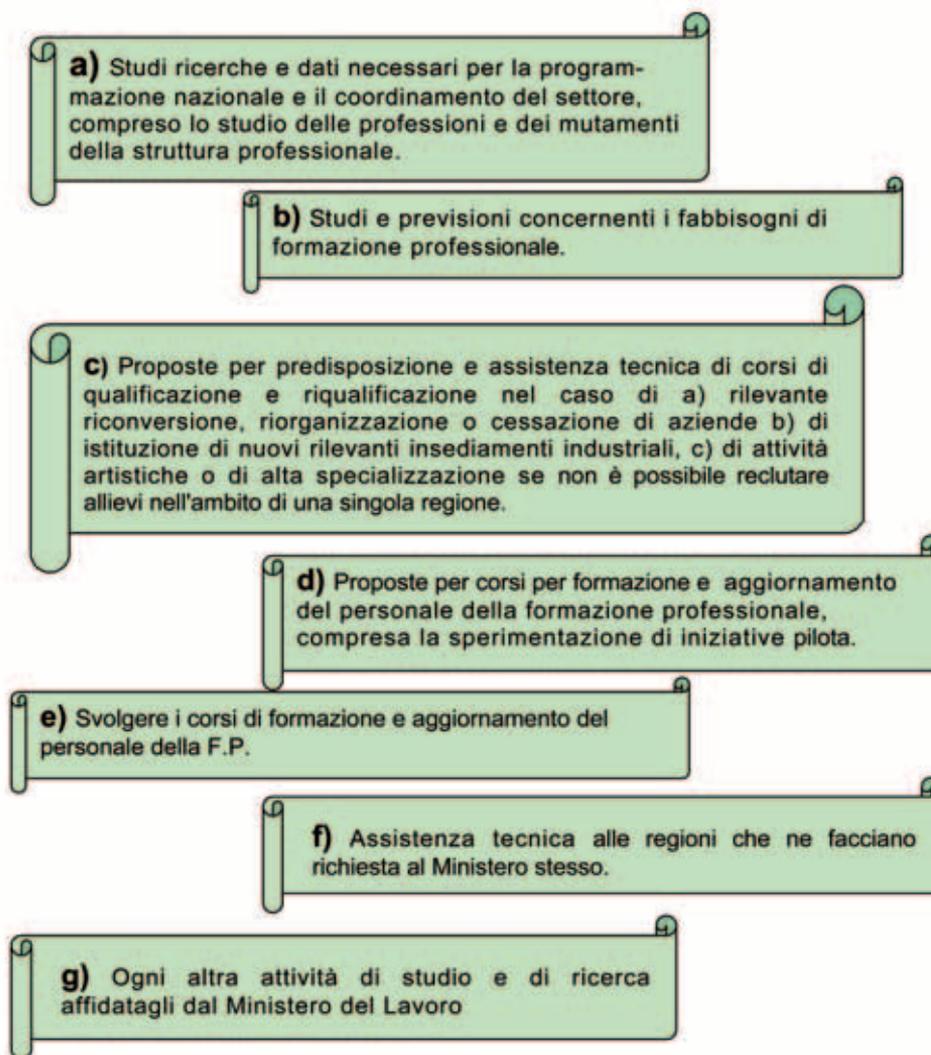
²² Cfr. RUBERTO A., 1973-2003: *l’Isfol ha compiuto 30 anni* in “Osservatorio ISFOL”, 2003, 5 e ss.

²³ CENSIS, Centro Studi Investimenti Sociali, è un istituto di ricerca socioeconomica fondato nel 1964. Nell’anno 1973, grazie alla partecipazione di alcuni enti pubblici e privati, è diventato una Fondazione riconosciuta con D.P.R. n. 712/1973. Da oltre quarant’anni svolge attività di studio e consulenza nei settori della società italiana, ovvero nella formazione, nel lavoro, nel welfare, nell’ambiente, nell’economia e la cultura. I suoi clienti sono essenzialmente gli apparati centrali e periferici dello stato (Ministeri), enti locali (Comuni, Province e Regioni) ma anche grandi aziende sia private che pubbliche e organismi nazionali e internazionali.

²⁴ Cfr. GALLINO L., *L’impresa responsabile*. Un’intervista su Adriano Olivetti, Torino, Edizioni di Comunità, 2001; RICCIARDELLI C., *Olivetti. Una storia, un sogno ancora da scrivere*, Milano, Franco Angeli, 2001.

²⁵ D.P.R. in G.U. n. 334 del 7.12.1979. In corrispondenza con il dibattito sulla legge quadro ci fu una querelle sull’utilità dell’Isfol e fu avanzata un’ipotesi di chiusura tanto che l’allora direttore (Medusa) riuscì ad ottenere dalle Regioni diverse dichiarazioni a favore dell’ente.

Figura n. 26 - *Compiti dell'ISFOL (art. 1 D.P.R. n. 478/73)*



Successivamente la legge Quadro n. 845/78, all'art. 19, incarica l'ISFOL di predisporre per il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, entro il 30 marzo di ogni anno, una relazione sullo stato e sulle previsioni delle attività di formazione²⁶.

²⁶ Il testo dell'art. 19 continua "...sulle tendenze in atto nel mercato del lavoro con particolare riguardo all'occupazione giovanile e femminile, anche con riferimento alla situazione internazionale ed in particolare ai Paesi della Comunità economica europea e tenendo conto degli indirizzi di politica dell'occupazione e di sostegno del reddito dei lavoratori determinati dalla commissione di cui all'articolo 17 secondo le norme previste dall'articolo 3-bis, secondo comma, del D.L. 6 luglio 1978, n. 391".

Dal quadro normativo che definisce la fisionomia e regola le attività dell'ISFOL se ne deduce l'immagine prevalente di un'infrastruttura di ricerca, progettazione ed assistenza tecnica nel campo della formazione professionale, assimilabile, per complessità di approcci interdisciplinari e di approcci metodologici, alle analoghe strutture che si sono consolidate in Francia, con il CEREQ (Centro d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications)²⁷, in Germania Federale con lo IAB (Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung)²⁸ e in Inghilterra con gli Uffici di studio e di ricerca della M.S.C. (Manpower Service Commission)²⁹.

Con la costituzione dell'ISFOL, in un certo senso, si è inteso ricalcare le esperienze di queste agenzie pubbliche straniere, la cui preoccupazione prioritaria dei risultati di ricerche ed analisi è la loro utilizzazione da parte dei governi del sistema. Ente di ricerca finalizzata, ma anche soggetto di assistenza e consulenza.

E queste due attività, ricerca e assistenza, si rapportano secondo modalità di relazioni concomitanti ed interagenti, in quanto la consulenza e il supporto tecnico non si esauriscono in una prestazione standard, ma comportano l'elaborazione e l'adozione di modelli e soluzioni prototipali.

Infatti l'attività di assistenza tecnica prestata da un "ricercatore" ISFOL ha spesso natura diversa da quella che può essere prestata da un consulente, poiché il ricercatore tende a rispondere alla commessa con proposte di natura sperimentale. Non si tratta quindi di assistenza tecnica *tout court*, intesa cioè come prestazione routiniera, ma di assistenza consulenziale, che permette al committente, di ricevere determinati servizi in risposta alle sue esigenze e all'Isfol di utilizzare tale attività per verificare e sperimentare sul campo assunti e metodologie e per alimentare la propria osservazione su fenomeni di particolare interesse.

L'Istituto, vigilato dal Ministero del Lavoro³⁰, gode di autonomia amministrativa patrimoniale organizzativa e naturalmente di ricerca³¹.

Sotto il profilo del governo dell'Istituto si deve sottolineare come si sia di fatto anticipata, in maniera innovativa per il nostro Paese, una gestione tripartita delle politiche del lavoro e della formazione: nel Consiglio di Amministrazione siedono infatti:

²⁷ Ente Pubblico francese alle dipendenze di più Ministeri (della Pubblica Istruzione, del Lavoro, dell'Economia...) che realizza studi e presta consulenze agli operatori della formazione a livello nazionale e locale.

²⁸ Ente tedesco, istituito nel 1967, con la *mission* prevalente dell'esplorazione del mercato del lavoro.

²⁹ Ente pubblico del Ministero del Lavoro creato nel 1974 dal governo conservatore di Eduard Heath's che coordina i servizi di formazione nel Regno Unito.

³⁰ La vigilanza si esprime mediante "direttive" e "formulazione di richieste" (art. 1) e l'approvazione, di concerto con il Ministero del Tesoro, delle deliberazioni del Consiglio di Amministrazione.

³¹ Il Ministero mediante le direttive indica gli ambiti di attività; nella realizzazione di tali attività, però, l'Istituto si attiene ai principi di autonomia scientifica, cioè libertà metodologica e indipendenza di giudizio dei ricercatori. Questo spiega anche le diverse valutazioni sugli stessi fenomeni espresse dai suoi ricercatori.

- le Amministrazioni pubbliche (Ministero del Lavoro, Ministero del Tesoro, Regioni);
- le Organizzazioni sindacali dei lavoratori;
- le Organizzazioni dei datori di lavoro, pubblici e privati.

Nel primo periodo di vita dell'Istituto l'attività dell'Isfol è stata sostanzialmente finalizzata alla "costruzione" del sistema di formazione professionale regionale.

Prodotti e testimonianze di un'attività diversificata (che va dalle analisi alla predisposizione di software didattico, dalla consulenza e assistenza tecnica ai responsabili alla formazione degli operatori) sono la collana Quaderni di Formazione (71 volumi editi dal 1974 al 1980) e il periodico Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni (32 numeri).

Si possono in proposito ricordare sommariamente:

- il contributo all'elaborazione delle identità della formazione professionale³² e della sua regolamentazione organica che si concretizzerà con la Legge quadro³³;
- l'impostazione ed avvio di un apparato statistico-conoscitivo sulle sedi sugli allievi sui docenti e sulle attività³⁴, sui finanziamenti e spese³⁵ sugli esiti professionali dei qualificati³⁶ del sistema regionale (da menzionare per la loro connotazione istituzionale);
- rapporti sullo stato e prospettive della formazione professionale in Italia previsti dall'art 20 della Legge Quadro³⁷;
- l'analisi della condizione giovanile³⁸ e degli esiti della Legge sull'occupazione giovanile³⁹ e dell'Apprendistato⁴⁰;

³² Cfr. ISFOL, *La formazione professionale come interfaccia tra scuola e lavoro* in QdF (Quaderni di formazione) n. 1/1974, *Trasformazioni economico-sociali e formazione professionale* in QdF n. 14/1975; *Sindacati e aziende sulla formazione professionale* in QdF n. 28/76.

³³ Cfr. ISFOL, *La legge quadro sulla formazione professionale* in QdF nn. 41 e 42/1974 e n. 60/1979.

³⁴ Cfr. ISFOL, *Personale docente e strutture di formazione professionale* in QdF Quaderni di formazione nn. 4 e 5/74 (rapporto di ricerca nella Regione Lazio, *L'attività regionale di formazione professionale* in QdF nn. 26 e 27/1976; *Formazione professionale di adulti occupati* in QdF n. 65/79.

³⁵ Cfr. ISFOL, *Finanziamento e spese per la formazione professionale* in QdF n. 19/1975; *Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia* in QdF N. 52/1978.

³⁶ Cfr. ISFOL, *Qualifica professionale e mercato del lavoro* in QdF n. 21/75.

³⁷ Cfr. ISFOL, *Stato e prospettive della formazione professionale in Italia* in QdF n. 63/79 n. 70/80.

³⁸ Cfr. ISFOL, *L'occupazione giovanile nell'attuale condizione economica e sociale* in QdF n. 37/77; *Atteggiamenti dei giovani nei confronti del lavoro* in QdF nn. 38-39/1977; *Occupazione giovanile in Europa* in QdF n. 50/78.

³⁹ Cfr. ISFOL, *Legge 285: riflessioni e proposte* in QdF nn. 48 e 49/78; *Legge 285: riflessioni e proposte*

⁴⁰ Cfr. ISFOL, *Apprendistato e alternanza scuola-lavoro* in QdF n. 40/77; *Tendenze dell'apprendistato nei Paesi CEE* in QdF nn. 48 e 49/78.

- l’analisi di aree e spaccati professionali⁴¹ e di fabbisogni formativi⁴²;
- l’assistenza tecnica alle Regioni sui temi dell’analisi dei fabbisogni e programmazione⁴³ ma soprattutto un tutoraggio, sistematico e capillare, per l’utilizzazione del FSE⁴⁴;
- la realizzazione di sperimentazioni di largo respiro⁴⁵.

Da segnalare come particolarmente rilevanti sia per volume di attività sia per personale coinvolto:

- la progettazione e la realizzazione di interventi formativi per personale del sistema regionale⁴⁶;
- la predisposizione di software didattico⁴⁷, mediante il Centro di Sperimentazione didattica e di produzione di audiovisivi di Albano Laziale⁴⁸.

Da un punto di vista tematico con connotazioni innovative ricordiamo in particolare: la sollecitazione ad aprire il sistema (giudicato troppo sbilanciato sulla fascia giovanile) alla formazione degli adulti; le proposte in tema di progettazione formativa, con un approccio metodologico che superava l’impostazione “scolastica” dell’epoca; la sperimentazione, nell’ambito del progetto Mezzogiorno\FSE, di sistemi di destrutturazione della cadenza biennale dei corsi (mediante l’introdu-

⁴¹ Cfr. ISFOL, *Organizzazione del lavoro e professionalità nell’industria* in QdF n. 17/75; *L’organizzazione del lavoro operaio in fabbrica* in QdF N. 9 1974, *Riconversione industriale e processi di mobilità* in QdF n. 29/76; *Occupazione femminile e sviluppo economico* in QdF n. 33/76.

⁴² Cfr. ISFOL, *Pubblico impiego, la formazione dei dirigenti dello Stato* in QdF n. 18/75; *Bisogni formativi nella distribuzione commerciale* in QdF n. 20/75, *Pubblico impiego: dinamiche contrattuali processi di cambiamento bisogni formativi* in QdF n. 54/1978; *Formazione linguistica e professionale dei lavoratori migranti* in QdF n. 31/1976.

⁴³ Cfr. ISFOL, *NOR nuclei operativi regionali* in QdF n. 12/75; *Ruolo e professionalità dei quadri amministrativi regionali* in QdF nn. 55-56/1978; *Progetto per un osservatorio sul mercato del lavoro* in QdF n. 58/1978, n. 59 e 64/79.

⁴⁴ Cfr. ISFOL, *Mezzogiorno/Fondo sociale europeo* in QdF n. 3/74; *Calabria /un progetto di formazione professionale* in QdF n. 7/74. Si consideri le Direttive all’ISFOL del Ministro del Lavoro Bertoldi dell’8 marzo 1974: “Si rileva ...opportuna una vasta mobilitazione dell’Istituto intesa: a) ad assicurare alle Regioni che ne facciano richiesta le competenze tecniche adeguate per la progettazione degli interventi previo accertamento delle situazioni occupazionali che caratterizzano i singoli ambiti territoriali; b) assicurare gli opportuni interventi per l’aggiornamento e la formazione dei quadri preposti alla gestione dei progetti ammessi a finanziamento; c) svolgere interventi di assistenza tecnica sulle strutture formative che vengono coinvolte nella realizzazione dei progetti ex art. 7 lettera f) e di quelli ammessi al contributo del Fondo sociale europeo”.

⁴⁵ Cfr. ISFOL, *Progetto Mezzogiorno/FSE* in QdF nn. 45-46/77; *Fasce di qualificazione* in QdF n. 71/80.

⁴⁶ Cfr. ISFOL, *150 ore: recupero dell’obbligo* in QdF n. 2/74; *Corsi di formazione per istruttori* in QdF n. 10/74; *Aggiornamento ricorrente dei docenti di formazione professionale* in QdF n. 13/75; *Informatica per operatori di formazione professionale* in QdF n. 22/75; *Esigenze di aggiornamento tecnico-scientifico dei docenti della formazione professionale* in QdF n. 57/78, ISFOL *NOR nuclei operativi regionali* in QdF n. 12/75.

⁴⁷ Cfr. ISFOL, *Software didattico per gli operatori di formazione* in QdF n. 8/74.

⁴⁸ Inizia ad operare nel 1976 “affermandosi come uno dei migliori (centri, ndr) d’Italia per qualità dei prodotti e secondo solo ai centri di produzione RAI per le attrezzature (tra l’altro la RAI i teatri di posa del Centro ISFOL)”; cfr. RUBERTO A., *1973-2003: l’Isfol ha compiuto 30 anni*, 7.

zione dell'ingegneria modulare, della formazione per fasce di qualifica, e dello stage); il progetto di fattibilità per un sistema informativo permanente sul mercato del lavoro e la formazione professionale; il progetto per la sperimentazione delle fasce di mansioni e funzioni professionali omogenee.

Tra i meriti che l'ISFOL ha maturato nei confronti dello sviluppo del settore vogliamo segnalarne tre.

- 1) Quello di avere creato una letteratura scientifica sistematica (continua nel tempo) e tendenzialmente organica (su tutti gli aspetti e le variabili) sulla formazione professionale, dando considerazione e dignità culturale ad un settore finora abbondantemente trascurato dalla saggistica. Fino alla produzione ISFOL le pubblicazioni, di una qualche rilevanza scientifica, sulla formazione professionale del Ministero del Lavoro si possono contare su una sola mano. Particolarmente importante l'azione di diffusione di esperienze di altri Paesi, che ha contribuito a "sprovincializzare" le prospettive in cui si muoveva la cultura italiana del settore.
- 2) Quello di non avere perseguito modelli "autarchici", cioè di non aver tenuto presente solo i contributi dei propri ricercatori ma di essersi aperto alla comunità scientifica e avere dato voce agli esperti in politiche del lavoro e formative di diversa provenienza, professionale e culturale. Questo fenomeno, però, talora, per insufficienti maturazioni e rielaborazioni da parte del personale dell'Istituto ha ridimensionato il ruolo dell'Isfol, privandolo del ruolo di "mediatore" delle culture presenti nel Paese, assumendolo come strumento di veicolazione solo di alcune.
- 3) Quello di avere tenuto contatti continui con i sistemi regionali, finalizzando tutto il proprio patrimonio, conoscitivo e di elaborazione modellistica, al loro sviluppo. Tra le diverse fasi in cui si può articolare la quasi quarantennale storia dell'Istituto quella degli anni '70 è quella in cui si registrano i rapporti più organici e sistematici con le Amministrazioni regionali. È il periodo in cui le Regioni, che non dispongono ancora di sedi strutturate di coordinamento e rappresentanza, si rivolgono all'ISFOL come unico momento di riferimento a livello nazionale⁴⁹. Questa forte esposizione sul versante regionale metterà l'Istituto in una situazione di sostanziale "equidistanza" rispetto al Ministero del Lavoro e le Regioni; sarà questa singolare posizione che consentirà, anche nelle fasi di tensione istituzionale tra le istanze centrali e quelle regionali, la continuità di un confronto e dialogo al livello tecnico.

⁴⁹ Cfr. FRIGO F., *La Regione in cattedra*, in *Mondoperaio*, n. 2/2010, 69 "E spetta all'ISFOL, di fatto anche se non di diritto, operare in nome e per conto dei vari Ministri del Lavoro che si succedono nel tempo, per costruire, attraverso azioni a carattere sperimentale di formazione dei formatori, di produzione di materiali per l'aggiornamento dei funzionari degli Assessorati regionali alla FP, di diffusione di buone pratiche e di modelli europei avanzati, di supporto alle Amministrazioni pubbliche, una cultura organizzativa che permetta alle Regioni e agli operatori della FP di dialogare con un linguaggio comune".

4. Gli aspetti strutturali e tipologici del Sistema di Formazione Professionale (1975)

4.1. Premessa

Nel 1975 l'ISFOL realizzava un'indagine sui sistemi regionali di formazione professionale, che rappresentava la trasposizione a livello nazionale di una ricerca effettuata a titolo sperimentale nel Lazio l'anno precedente⁵⁰.

Più in particolare l'indagine riguardava:

- le sedi di formazione: oltre ai dati di carattere generale (ente gestore, settore di attività, organico del personale), anche informazioni su attività corsuale svolta, dotazioni didattiche principali, forme di reclutamento e orientamento degli allievi, organizzazione didattica, ecc.;
- il personale docente: alcuni dati strutturali di base (sesso, età, tipo di insegnamento, posizione contrattuale, ecc.), il curriculum formativo e didattico-professionale, l'attività di aggiornamento;
- gli allievi: dati relativi a sesso, età, tipo di corso frequentato, provenienza territoriale, sociale e scolastica, e alcuni dati comportamentali (motivo dell'interruzione degli studi scolastici, spinta prevalente a frequentare un corso di formazione professionale, valutazione dell'esperienza formativa in atto, ecc.).

Tutti questi elementi hanno trovato collocazione in tre questionari distinti e relativi, rispettivamente, alle sedi di formazione, al personale docente, agli allievi frequentanti, questionari somministrati dalle Regioni che hanno utilizzato personale dei CFP specificamente formato per tali incombenze⁵¹.

⁵⁰ ISFOL, *Personale docente e strutture di formazione professionale*, Quaderni di formazione nn. 4 e 5.

⁵¹ L'iter si è articolato in questi passaggi: una volta definiti i questionari, si è proceduto, in sede regionale, al censimento dei centri di formazione, alla definizione del piano e dei criteri di rilevazione, alla formazione del personale cui è stato affidato il compito della rilevazione stessa. La fonte primaria di informazione è stata rappresentata dagli elenchi, esistenti presso i vari Assessorati, dei centri di formazione che avevano svolto attività nel precedente anno formativo 1973-74 e di quelli relativi alle richieste di finanziamento dei corsi per l'anno 1974-75; sulla base di tali elenchi è stato possibile rilevare nominativamente tutti i centri di formazione e di stimare (in assenza di dati precisi per il 1975), per ciascun centro, il numero di allievi e di insegnanti. Successivamente i centri sono stati suddivisi per provincia e, nei casi di maggiore numerosità, per zone sub-provinciali, ciascuna delle quali è stata affidata ad un responsabile (che ha curato la rilevazione nell'area di sua competenza). Tali responsabili, costituiti da funzionari regionali e da personale messo a disposizione dai maggiori enti di formazione, o appositamente incaricato, sono stati preventivamente riuniti in una serie di seminari di formazione (a livello regionale o interregionale, a seconda dei casi). Quanto ai criteri seguiti per la rilevazione dei dati, il modulo relativo alla sede di formazione è stato compilato personalmente da ciascun incaricato, intervistando al riguardo il Direttore o il personale del centro interessato; i questionari relativi al personale docente ed agli allievi, invece, sono stati compilati direttamente dagli interessati. La rilevazione ha avuto luogo nella primavera del 1975 e generalmente è stata contenuta nell'arco di un mese; in qualche regione tuttavia si sono presentate alcune difficoltà, specie per quanto riguarda la raccolta dei questionari compilati (è il caso, ad esempio, della Lombardia, per la quale tra l'altro non si è riusciti a raggiungere la totalità dei centri). Anche se tali difficoltà sono risultate legate a motivi diversi e spesso oggettivi (estensione del territorio, carico di lavoro degli uffici, ecc.), esse tuttavia hanno provocato un allungamento dei tempi previsti, per cui solo in autunno si è potuto dare inizio alla fase di elaborazione dei dati.

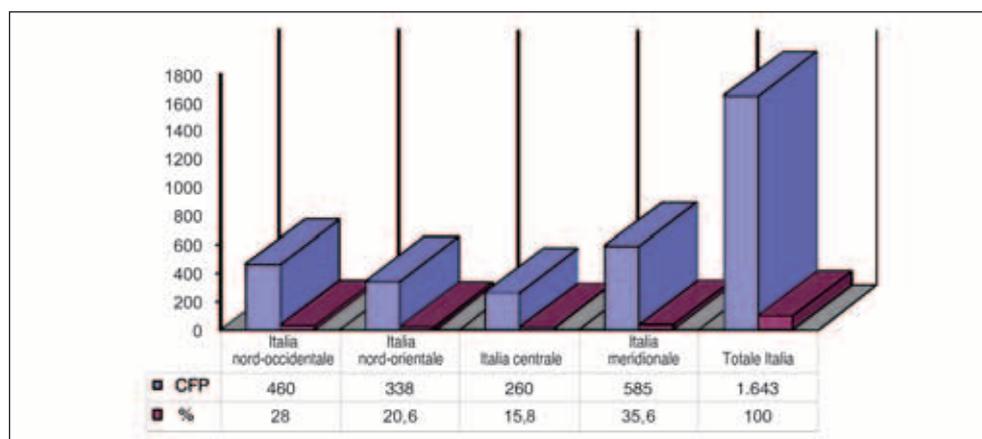
Mai il settore aveva potuto beneficiare di un quadro conoscitivo così organico, sia sotto il profilo dello spettro di osservazione sia per i livelli di disaggregazione dei dati (circostrizionali e regionali). Ma il merito della ricerca non è stato soltanto quello di coprire un fabbisogno informativo, finora frammentario e lacunoso, ma anche quello di rappresentare nella letteratura del settore, sotto il profilo del metodo, un prodotto prototipale. Attingendo ai risultati di questo prezioso lavoro ricostruiamo alcuni spaccati del sistema regionale della metà degli anni '70.

4.2. Le strutture

Complessivamente, l'indagine ISFOL ha toccato 1499 Centri di formazione professionale gestiti dalle Regioni o operanti con finanziamento regionale; territorialmente, tali centri si distribuiscono, in valori assoluti e relativi, nel modo illustrato dal Graf. 44.

I CFP, però, coinvolti nell'indagine sono stati 1.499, in quanto per la Lombardia hanno partecipato solo 152 Centri dei 296 risultanti dagli elenchi regionali.

Grafico n. 44 - Distribuzione dei centri di formazione professionale per circoscrizione



4.2.1. Le dimensioni dei Centri

Un primo elemento di analisi è offerto dalla dimensione media dei centri di formazione e dalla loro distribuzione per settori di attività.

Come si può vedere dai dati della Tab. 34, prevalgono nettamente i centri con un unico indirizzo settoriale (centri monosettoriali). Costituiscono infatti oltre i tre quarti (77,1%) del totale delle strutture rilevate; al loro interno, la parte più rilevante è rappresentata dai centri ad indirizzo industriale-artigianale (43,3%), seguiti a distanza da quelli ad indirizzo commerciale, mentre molto modesta è la presenza di centri operanti in altri settori (alberghiero, servizi, ecc.).

Per quanto riguarda la composizione dei centri secondo la loro ampiezza si può senz'altro affermare che hanno una dimensione media alquanto modesta.

Tabella n. 34 - Distribuzione CFP per dimensione e settore

Settori	Dimensione (in corsi)					Totale	% per settore
	1-3	4-6	7-10	11-15	+15		
<i>Centri monosettoriali</i>							
Industria-Artigianato	44,0	24,0	14,3	12,0	5,7	100,0	43,3
Commercio	52,8	25,2	11,0	8,1	2,9	100,0	20,8
Alberghiero	55,3	34,0	8,5	2,2		100,0	6,3
Servizi	75,6	14,6	9,8			100,0	2,7
Altro	72,9	17,0	10,1			100,0	4,0
Totale	48,9	24,4	12,6	9,1	4,0	100,0	77,1
<i>Centri plurisettoriali</i>							
Industria-Commercio	18,2	33,2	22,8	15,8	10,0	100,0	16,2
Commercio-Servizi	19,5	27,3	24,7	16,9	11,6	100,0	5,2
Altro	22,7	18,2	13,6	9,1	36,4	100,0	1,5
Totale	18,8	30,9	22,6	15,6	12,1	100,0	22,9
Complesso	42,8	25,9	14,9	10,6	5,8	100,0	100,0

Tabella n. 35 - Distribuzione CFP per settori di attività e Regione

REGIONI	CFP MONOSETTORIALI			CFP PLURIS.	TOTALE	
	Ind. Art.	Com. Ser.	Altro		%	v.a.
Piemonte	31,9	27,6	10,3	30,2	100,0	111
Lombardia (1)	46,5	20,9	9,7	22,9	100,0	152
Liguria	39,3	14,3	16,1	30,3	100,0	53
<i>Nord-ovest</i>	39,9	22,1	11,1	26,9	100,0	316
P.A. Trento	33,4	18,2	24,2	24,2	100,0	30
P.A. Bolzano	63,6	19,2	9,1	9,1	100,0	11
Veneto	45,6	23,7	10,0	20,7	100,0	156
Friuli V. G.	50,0	20,6	20,6	8,8	100,0	42
Emilia Romagna	38,7	19,9	20,7	21,7	100,0	99
<i>Nord-est</i>	43,3	21,2	15,6	19,9	100,0	338
Toscana	38,2	29,4	5,9	26,5	100,0	60
Umbria	46,1	30,8		23,1	100,0	13
Marche	23,5	22,1	30,9	23,5	100,0	62
Lazio	30,5	27,3	14,9	27,3	100,0	125
<i>Centro</i>	31,4	26,7	15,9	26,0	100,0	260
Abruzzo	43,1	29,2	3,1	24,6	100,0	65
Molise	70,0			30,0	100,0	10
Campania	51,1	27,9	2,7	18,3	100,0	185
Puglia	61,2	20,7	1,7	16,4	100,0	124
Basilicata	60,0	26,7		13,3	100,0	15
Calabria	30,8	35,4	10,8	23,0	100,0	61
Sicilia	41,7	21,4	7,1	29,8	100,0	83
Sardegna	77,5	12,5	2,5	7,5	100,0	42
<i>Meridione</i>	50,9	25,0	4,0	20,1	100,0	585
<i>Italia</i>	43,4	23,8	10,3	22,5	100,0	1.499

Per tutti i settori, infatti, il valore “mediano” si colloca al di sotto dei 4 corsi, anche se si registrano variazioni fra un settore e l’altro: in particolare, nei centri monosettoriali, quelli che hanno effettuato al massimo tre corsi costituiscono la metà del totale, con valori che oscillano dal 44% per i CFP ad indirizzo industriale

e artigianale, al 53-56% per quelli operanti nel settore commerciale ed alberghiero ed al 73-76% per gli altri.

Di dimensioni più cospicue risultano invece i centri plurisettoriali, per i quali il valore mediano si colloca intorno ai 5 corsi; al loro interno, presentano ampiezza maggiore quelli ad indirizzo misto commercio-servizi.

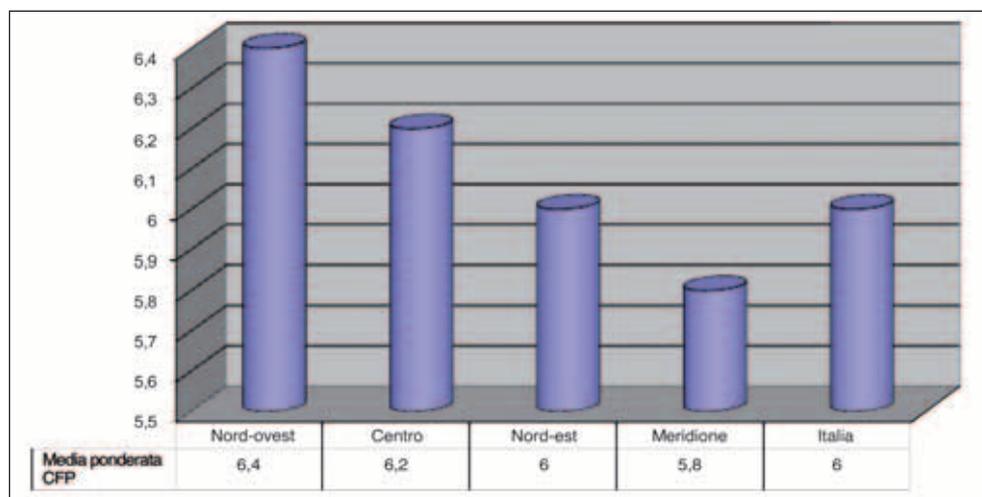
A livello territoriale, la distribuzione dei CFP fra i vari settori di attività si differenzia alquanto; senza addentrarsi in un esame troppo analitico, ci si limita a segnalare che la presenza di centri ad indirizzo industriale oscilla da un minimo del 24% circa ad un massimo del 77%, mentre quella dei centri commerciali spazia da meno del 15% a più del 35% (cfr. Tab. 35).

Per non avanzare letture dei dati fuorvianti (per cui ci si aspetta che corsi per l'industria si facciano solo al Nord) si consideri che nel linguaggio utilizzato dalla letteratura didattica della formazione professionale, il settore industria e artigianato comprende fresatori, tornitori, saldatori, cioè figure che lavorano prevalentemente nei laboratori di imprese industriali, ma anche elettrauto, meccanico d'auto, idraulico che lavorano nel laboratorio del quartiere.

Questo spiega perché nelle regioni meridionali centri che operano nel settore industria-artigianato costituiscono il 50,9% del totale nel Mezzogiorno, contro valori del 43,3% nelle regioni nord-orientali, del 39,9% in quelle nord-occidentali e del 31,4% nelle regioni centrali.

Differenze, anche apprezzabili, si riscontrano a livello territoriale; senza spingersi ad un'analisi troppo circostanziata, si può osservare come anche l'esame della distribuzione dei CFP secondo il numero di corsi confermi la maggiore ampiezza dei centri operanti nel triangolo industriale (6,4) e, all'altro estremo, le dimensioni più modeste di quelle localizzate nell'area meridionale (5,8). La media ponderata relativa a ciascuna circoscrizione dà i risultati descritti nel Grafico 45.

Grafico n. 45 - Distribuzione dei CFP secondo il numero dei corsi per circoscrizione

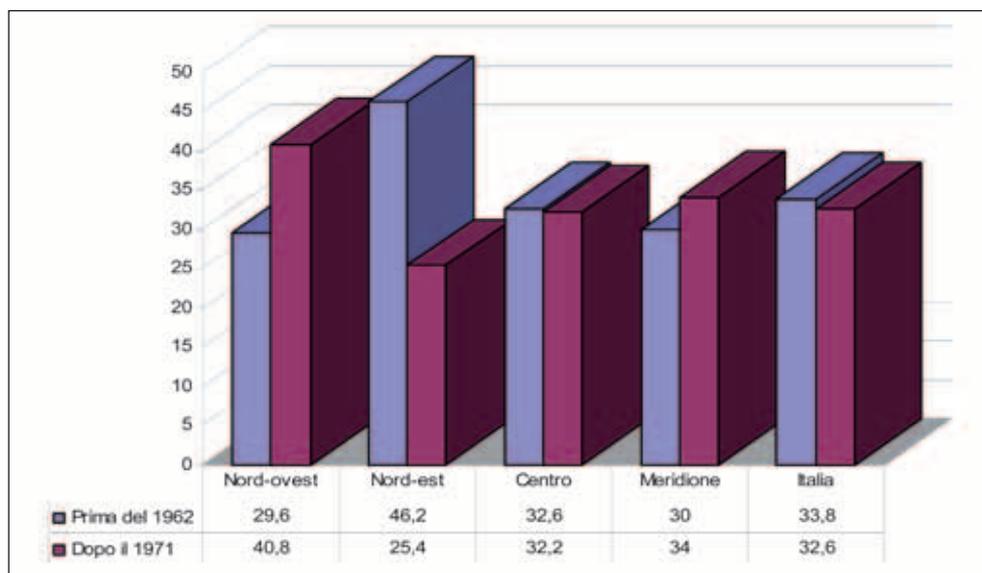


4.2.2. Anzianità di servizio dei Centri

Un'ulteriore caratteristica che, sul piano generale, può contribuire a connotare i centri di formazione è la loro "anzianità di servizio"; assumendo al riguardo il periodo temporale in cui i singoli centri hanno cominciato ad operare, si rileva che nel complesso un terzo (32,9%) ha iniziato la sua attività dopo il 1971; se a tale quota si aggiunge il 18,2% relativo ai centri aperti fra il 1967 e il 1971, si ricava che oltre la metà delle strutture (50,8% per l'esattezza) opera da meno di 10 anni. Questo dato sta ad indicare che il settore della formazione professionale è stato in larga misura un fenomeno di induzione rispetto al mondo della produzione, vista la sua rimarchevole espansione nei dieci anni successivi alla fine del "miracolo" economico nazionale.

Sul piano territoriale, le regioni nord-occidentali e quelle meridionali presentano in media centri di istituzione più recente rispetto alle regioni centrali e soprattutto nord-orientali; più in dettaglio, la proporzione di centri che hanno cominciato ad operare, rispettivamente, prima del 1962 e dopo il 1971 risulta la seguente, nelle singole circoscrizioni:

Grafico n. 46 - Distribuzione dei CFP per periodo temporale d'inizio attività e per circoscrizione



Ma anche all'interno di ciascuna circoscrizione sussistono differenze talora sensibili; a titolo di esempio può notarsi che le regioni nelle quali particolarmente elevata è la presenza di centri istituiti prima del 1962 risultano essere Veneto (50,6%), Friuli-Venezia Giulia (55,6%), Umbria (42,8%), Puglia (40,3%) e la provincia di Trento (54,1%); al contrario, quelle che presentano in assoluto la più alta percentuale di centri aperti dopo il 1971 sono Liguria (44,5%), Lombardia (43,9%), Toscana (42,5%), Molise (61,5%), Campania (45%), Calabria (42,9%).

4.2.3. Caratteristiche logistiche

L'indagine ISFOL ha anche rilevato alcune caratteristiche edilizie delle sedi dei CFP, con l'intento di fornire indicazioni, sia pure su un piano generale, circa il tipo di struttura in cui i centri sono materialmente collocati; ha considerato l'anzianità di costruzione, la destinazione originaria ed il titolo d'uso dell'edificio sede del centro, la tipologia di locali e le attrezzature.

Considerando anzitutto l'anzianità dell'edificio, si rileva come la maggior parte di questi è di vecchia costruzione: infatti, il 37,5% delle sedi risulta edificato da oltre 20 anni ed il 12,5% ha un'anzianità compresa fra i 16 ed i 20 anni; pertanto, la metà esatta degli edifici sede di centro di formazione professionale è stata costruita prima del 1960.

Tabella n. 36 - Distribuzione CFP per periodi temporali d'inizio dell'attività e per regione

REGIONE	PERIODO				TOTALE
	Prima '62	1962-66	1967-71	Dopo il '71	
Piemonte	35,8	7,3	22,8	37,1	100,0
Lombardia (1)	28,6	12,2	15,3	43,9	100,0
Liguria	20,6	22,2	12,7	44,5	100,0
<i>Nord-ovest</i>	29,6	12,3	17,3	40,8	100,0
P.A. Trento	54,1	16,2	8,1	21,6	100,0
P.A. Bolzano		18,2	54,5	27,3	100,0
Veneto	50,6	10,8	13,3	25,3	100,0
Friuli V. G.	55,6	22,2	6,7	15,5	100,0
Emilia Romagna	38,3	12,2	19,1	30,4	100,0
<i>Nord-est</i>	46,2	13,4	15,0	25,4	100,0
Toscana	34,2	11,0	12,3	42,5	100,0
Umbria	42,8	14,3	14,3	28,6	100,0
Marche	26,1	21,7	24,6	27,6	100,0
Lazio	33,8	12,0	24,6	29,6	100,0
<i>Centro</i>	32,6	14,1	21,1	32,2	100,0
Abruzzo	29,8	19,4	19,4	31,4	100,0
Molise		15,4	23,1	61,5	100,0
Campania	25,1	13,1	16,8	45,0	100,0
Puglia	40,3	15,1	10,8	33,8	100,0
Basilicata	20,0	33,3	40,0	6,7	100,0
Calabria	21,4	20,0	15,7	42,9	100,0
Sicilia	37,5	20,4	23,9	18,2	100,0
Sardegna	30,2	41,9	18,6	9,3	100,0
<i>Meridione</i>	30,0	18,6	17,4	34,0	100,0
<i>Italia</i>	33,8	15,4	18,2	32,6	100,0

Le sedi risultano mediamente di più antica data nel certo-nord rispetto al Sud (in quest'ultimo, in particolare, oltre i due quinti sono stati edificati da non più di 10 anni); più in dettaglio, possono sottolinearsi le seguenti differenziazioni territoriali:

- nelle regioni centrali e settentrionali oltre il 40% dei centri ha sede in edifici costruiti da oltre 20 anni contro il 30% relativo alle regioni meridionali;

- fra gli 11 ed i 20 anni di costruzione si colloca il 30-34% delle sedi settentrionali ed il 27% di quelli centrali e meridionali;
- infine, di costruzione più recente (non superiore ai 10 anni) risultano il 30-32% delle sedi centrali e nord-occidentali, il 25% di quelle nord-orientali ed il 42% circa di quelle meridionali (cfr. Tab. 37).

Tabella n. 37 - *Distribuzione dei CFP per anzianità di edificio e per circoscrizione geografica*

Anzianità di edificio (anni)	Circoscrizioni				Totale
	Nord-est	Nord-ovest	Centro	Meridione	
fino a 5	15,3	8,9	16,0	19,1	14,5
tra 6-10	14,6	116,3	16,4	22,5	19,3
tra 11-15	17,6	21,3	13,3	15,7	16,2
tra 16-20	12,2	13,3	13,7	11,6	12,5
oltre 20	40,3	40,2	40,6	30,1	37,5
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Il Sud sembra quindi porsi in una situazione più favorevole, rispetto alle altre regioni; tale posizione di favore viene però largamente ridimensionata se, anziché all'anno di costruzione, si guarda alla destinazione originaria dell'edificio. Si scopre allora che nelle regioni meridionali sono molto meno diffuse, rispetto al resto del Paese, le sedi appositamente strutturate per uso formativo; più precisamente, gli edifici costruiti per ospitare un centro di formazione o altri tipi di scuola costituiscono nel Sud appena il 43,0% del totale, contro valori del 47,1% nelle regioni centrali e del 53,2-53,6% in quelle nord-occidentali e nord-orientali (media nazionale 48,1%). Al contrario, nelle aree meridionali è maggiore il numero dei centri ospitati in edifici originariamente destinati ad abitazione, uffici, istituzioni di varia natura (conventi, collegi, ecc.): questi infatti incidono nel Sud per oltre il 40%, rispetto a valori di poco più del 34% nelle regioni centrali e compresi fra il 22% ed il 30% in quelle settentrionali⁵² (cfr. Tab. 38).

Proseguendo l'esame delle caratteristiche edilizie dei centri di formazione professionale, si può aggiungere qualche annotazione sulla disponibilità dei locali connessi alle varie esigenze gestionali e didattiche; disponibilità che può dare un'idea, sia pure generale, della dimensione e dell'organizzazione dei vari centri.

Non tutti i centri possono considerarsi in una situazione ottimale, o quanto meno soddisfacente, anche se naturalmente una maggiore o minore disponibilità di locali specifici è legata alla dimensione del centro ed in parte anche al tipo di attività svolta; ad ogni modo va segnalato che:

⁵² È da aggiungere comunque che una parte consistente degli edifici originariamente destinati ad uso diverso da quello formativo è stata oggetto di lavori di ampliamento o di ristrutturazione: nel complesso tali lavori hanno interessato, rispettivamente, circa un terzo dei centri, per quanto riguarda gli ampliamenti, ed oltre la metà, per quanto riguarda le ristrutturazioni.

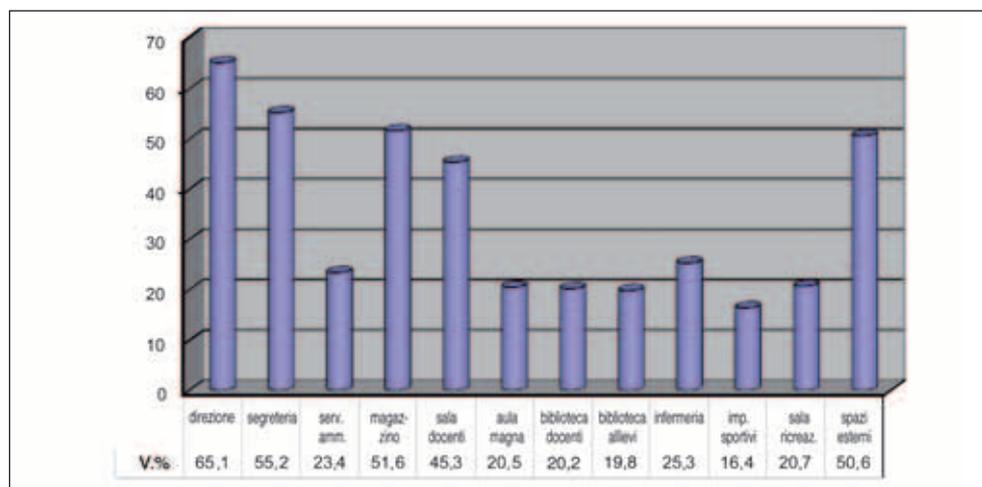
- in meno di due terzi dei centri esiste un apposito locale di direzione (65,1%), ed ancor meno sono quei centri che dispongono di uno specifico locale di segreteria (55,2%); non di rado direzione, segreteria ed amministrazione o segreteria e amministrazione trovano sede in un unico vano (rispettivamente 31,8% e 12,8%);
- meno della metà dei centri (45,3%) è dotata di una sala riservata esclusivamente al personale docente; molto spesso questa è divisa con altri servizi, quali segreteria, biblioteca, ecc.

Tabella n. 38 - *Distribuzione dei CFP per destinazione originaria dell'edificio e per circoscrizione geografica*

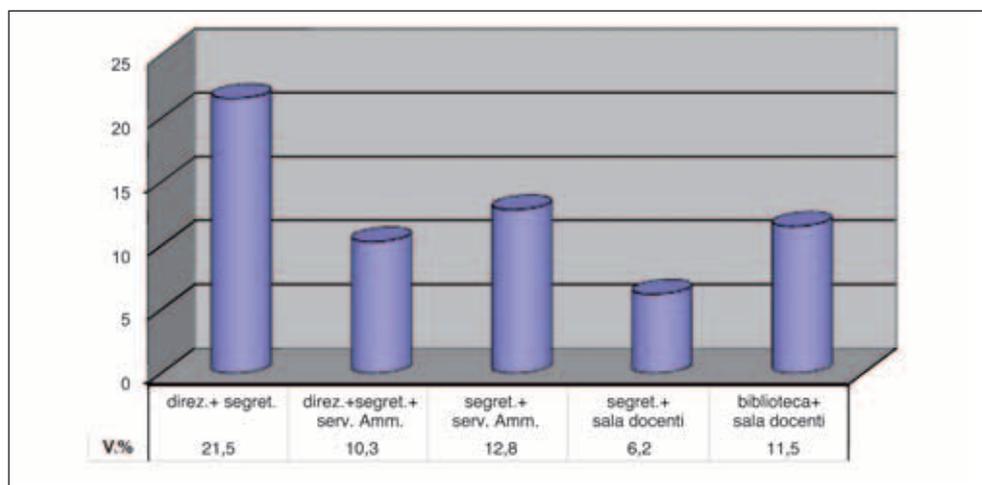
Destinazione originaria	Circoscrizioni				Totale
	Nord-est	Nord-ovest	Centro	Meridione	
Costruito appositam.	38,0	38,9	34,8	33,8	36,0
Altro tipo di scuola	15,2	14,7	12,3	9,2	12,1
Laboratorio-officina	8,5	9,5	7,1	5,6	7,3
Uffici	6,4	5,0	8,4	8,4	7,4
Abitazione	8,5	10,0	12,6	19,3	13,8
Convento, collegio	10,9	7,2	13,2	12,7	10,8
Magazzino	2,8	1,9	2,9	3,4	2,9
Altro	9,7	12,8	8,7	7,6	9,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Assai scarsa appare la diffusione di servizi quali l'aula magna (20,5%), la biblioteca (per i docenti, 20,2% e per gli allievi, 19,8%), l'infermeria (25,3%), gli impianti sportivi (16,4%), una sala di ricreazione (20,7%), ecc.: nel complesso appena un centro su quattro (e talora un centro su cinque) risulta dotato di uno di tali servizi.

Grafico n. 47 - *Disponibilità di locali dei CFP a destinazione esclusiva (V.%)*



Graf. n. 48 - *Disponibilità di locali dei CFP a destinazione promiscua (V.%)*



Se ci si limita ai locali destinati specificamente all'attività didattica, ci si trova di fronte ad una situazione che, mediamente, non può ritenersi deficitaria; in linea generale, fermando l'attenzione alle aule per teoria, ai laboratori ed altri locali per esercitazioni pratiche, alle aule per disegno, si possono calcolare gli indici della Tab. 39.

Tabella n. 39 - *Indici dei locali dei CFP destinati ad attività di docenza*

	Aule teoria	laboratori	Altri locali per esercitazione	Aule disegno per
N. locali	6.142	3.874	1.276	488
Superficie media (mq)	40,2	125,7	109,4	76,3
Capacità media	20,2	22,7	21,2	21,9
N. mediolocali x 100 CFP	410	258	85	32
Superficie media x posto	2,0	5,5	5,1	3,5

In termini quantitativi, i locali esistenti nei 1499 centri rilevati danno luogo ad una disponibilità di oltre 124 mila posti in aula per teoria e di circa 115 mila posti di laboratori o locali per esercitazione pratica; in linea di massima, quindi, la capacità ricettiva delle attuali strutture può ritenersi soddisfacente, tenendo fra l'altro conto che i locali esistenti possono essere utilizzati, come del resto già avviene in taluni casi, per doppi turni, (per cui la capacità ricettiva, in teoria, verrebbe ad essere raddoppiata).

Soddisfacente può ritenersi anche il rapporto fra superficie destinata all'insegnamento teorico e superficie destinata all'insegnamento pratico (rapporto che si valuta in termini di 1 a 2), mentre testimonia il fenomeno della polverizzazione dei centri di formazione il dato sulla dotazione media per ogni CFP di aule: 4 per teoria e 2-3 laboratori.

Ad ogni modo i dati richiamati si riferiscono ad una situazione media nella quale la presenza di centri di più ampie dimensioni e meglio dotati compensa quella di centri piccoli, poco strutturati o in condizioni precarie.

Del resto, già l'osservazione della situazione media rilevabile nelle singole circoscrizioni territoriali evidenzia differenze che in alcuni casi risultano anche profonde; limitatamente alle aule per teoria ed ai locali di laboratorio, gli indici valutabili per le singole circoscrizioni sono infatti quelli della Tab. 40.

Tabella n. 40 - *Indici delle aule e dei laboratori dei CFP e distribuzione per circoscrizioni*

	Circoscrizioni			
	Nord-est	Nord-ovest	Centro	Meridione
<i>Aule per teoria</i>				
Superficie media (mq)	48,1	40,1	34,1	42,7
Capacità media (n. posti)	22,3	20,6	17,2	21,4
Superficie media posto	2,1	1,9	2,0	2,0
<i>Laboratori</i>				
Superficie media (mq)	185,3	128,4	96,1	117,3
Capacità media (n. posti)	27,3	21,6	21,3	22,0
Superficie media posto	6,8	5,9	4,5	5,3

4.2.4. Personale: consistenza, tipi di rapporti di lavoro, mansioni

Passando a considerare la consistenza del personale, docente e non docente, nei centri di formazione toccati dall'indagine, si osserva che tale personale ammontava complessivamente a 22.536 unità per cui, essendo i centri 1499, può valutarsi una media di circa 15 unità di personale per centro, con un rapporto di 2 docenti per ogni unità amministrativa.

La parte preponderante delle 22.536 unità è costituita dai docenti, che costituiscono così i due terzi del totale (cfr. Tab. 41). Ad essi seguono, in ordine di importanza, il personale amministrativo e di segreteria (2.321 unità, pari al 10,3%) e quello ausiliario (18,3%); il personale di direzione, invece, rappresenta il 5,5% del totale.

A proposito di quest'ultimo, è da notare che i direttori sono 1234, su 1499 centri; in alcuni centri di minori dimensioni, infatti non esiste la figura del direttore a tempo pieno, ma le funzioni direttive vengono svolte in aggiunta ad altre mansioni principali (ed in particolare, è spesso un docente che svolge anche compiti di direzione)⁵³.

Nell'insieme, il 70,5% del personale ha un rapporto di lavoro regolato da un contratto a tempo indeterminato; la quota è sensibilmente più elevata per il personale non docente rispetto a quello docente contro infatti un valore del 67,3% relativo a quest'ultimo, si ha infatti una proporzione del 82,2% per il personale di di-

⁵³ Secondo il Contratto SILAP la funzione di Direzione era presente solo nei CFP con più di 4 corsi. Al di sotto di tale limite la funzione veniva svolta da un docente, al quale veniva riconosciuto un carico orario d'insegnamento settimanale ridotto.

reazione e dell'83,1% per quello amministrativo e di segreteria. A livello territoriale, la percentuale di personale a tempo indeterminato risulta più bassa della media nelle regioni nord-occidentali e in Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Basilicata Calabria; più elevata, in Veneto, Emilia-Romagna, Umbria, Lazio, Campania, Molise, Puglia (nelle altre il relativo valore si pone intorno a quello medio nazionale).

Tabella n. 41 - *Personale in attività per mansioni e rapporto di lavoro (1975)*

Mansione	Rapporto di lavoro					Totale		
	Contratto T.I.			Contr. T.D.	Altro	N.	%	M/MF
	N.	%	% tot.					
Direzione	1.015	6,4	82,2	120	99	1.234	5,5	76,1
Amministr. Segreteria	1.928	12,1	83,1	305	88	2.321	10,3	54,2
Magazzinieri	186	1,2	81,9	27	14	227	1,0	89,4
Manutentori attrezz.	141	0,9	89,8	8	8	157	0,7	97,4
Personale ausiliario	1.494	9,4	79,6	300	84	1.878	8,3	61,8
Docenti								
Teorici	4.688	29,5	63,0	2.414	340	7.442	33,0	62,1
Pratici	2.675	16,8	71,8	915	136	3.726	16,5	82,8
Teorico-pratici	2.453	15,4	72,7	721	200	3.374	15,0	81,5
Ass.-Aiuto Istr.	466	2,9	64,9	219	33	718	3,2	74,8
Esperti esterni	67	0,4	18,2	118	184	369	1,7	68,8
Altro personale	787	5,0	72,2	243	60	1.090	4,8	48,3
Totale	15.900	100,0	70,5	5.390	1.246	22.536	100,0	68,2
Di cui docenti	10.282	64,7	67,3	792	569	15.260	67,7	71,4

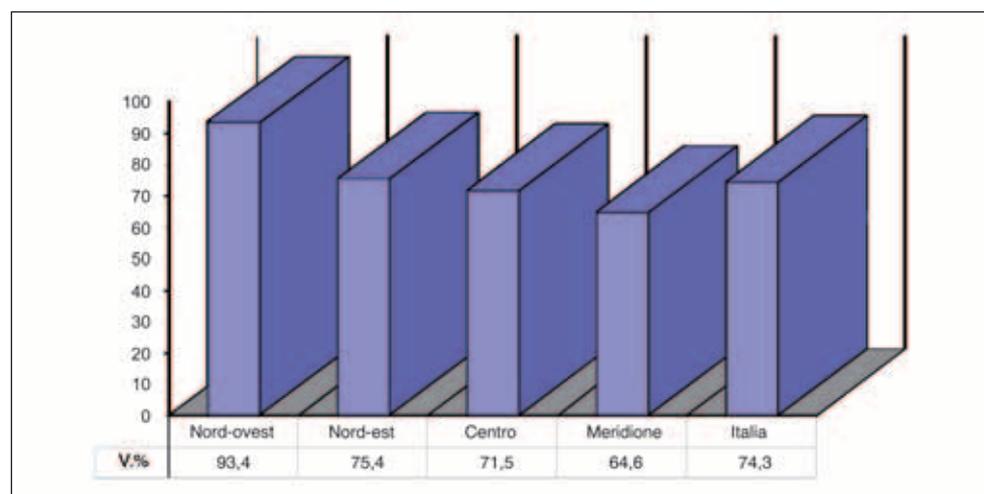
Si può infine aggiungere che, dell'intero contingente di personale dei centri di formazione professionale, circa un terzo (32%) è costituito da donne; la presenza femminile, tuttavia, varia, come è ovvio, a seconda delle mansioni, ed in particolare è più accentuata fra il personale amministrativo e di segreteria (45,8%), fra i docenti teorici (34,9%) e fra il personale ausiliario, bidelli, fattorini, custodi, altro personale (38,2%). Meno frequenti sono altre figure professionali, quali i magazzinieri, gli addetti alla manutenzione degli apparecchi e delle attrezzature, ecc.: questi infatti rappresentano, complessivamente, meno del 2% del totale; la loro presenza del resto si riscontra solo nei centri di maggiori dimensioni o con una struttura del personale molto articolata, mentre negli altri tali funzioni vengono in genere svolte, come attività secondaria, da personale avente altre mansioni.

4.2.5. Organizzazione didattica: sussidi e programmi

Un'esempio interessante è costituito dalla dotazione tecnologica e dei sussidi didattici. Il quadro, però, non è molto confortante: si può notare infatti una scarsa diffusione di audiovisivi e una prevalente presenza delle apparecchiature più consuete. Ad esempio, solo 36 centri su 100 sono dotati di un cineproiettore e 28-29 di una lavagna luminosa o di un proiettore per diapositive; altri sussidi o attrezzature (quali laboratori linguistici, TV a circuito chiuso, ecc.) sono diffusi in un numero li-

mitatissimo di centri. Particolarmente sprovvisti di sussidi didattici sono i centri localizzati nelle regioni meridionali, mentre in quelle settentrionali (e particolarmente nord-occidentali) tali dotazioni sono molto più diffuse; in complesso, infatti, la percentuale di centri dotati di almeno uno dei vari sussidi didattici⁵⁴ considerati è rappresentata nel Graf. 49.

Grafico n. 49 - Centri dotati di almeno un sussidio didattico



Altro fenomeno di rilevazione sono stati i programmi didattici. La metà dei centri adotta programmi didattici elaborati all'“esterno”, infatti:

- il 25,8% dei centri fa riferimento ai programmi a suo tempo elaborati dal Ministero del Lavoro;
- il 15,0% adotta programmi elaborati dagli uffici dell'Ente cui fa capo il centro stesso;
- un ulteriore 8,4%, infine, dichiara di fare ricorso a programmi indicati o elaborati dalla Regione.

È evidente che, in linea di massima, la programmazione interna può essere considerato un indicatore di competenze elaborative-progettuali e di capacità di contestualizzazione della didattica, mentre il riferimento a programmi esterni sta ad indicare atteggiamenti più propensi ad una routine acritica.

Il ricorso a programmi “esterni” è molto più frequente nelle regioni meridionali, interessandovi circa il 65% dei centri; al contrario, nelle regioni settentrionali acquistano peso rilevante i programmi formulati dal gruppo dei docenti del CFP.

⁵⁴ Il questionario somministrato menzionava il diaproiettore, l'episcopio, il cineproiettore, la lavagna luminosa, la TV a circuito chiuso, il laboratorio linguistico.

Tabella n. 42 - *Tipologia di programmi utilizzati dai CFP per circoscrizione*

Programmi utilizzati	Circoscrizioni				Totale
	Nord-est	Nord-ovest	Centro	Meridione	
Ministeriali	22,2	19,5	13,4	40,9	25,8
Regionali	8,7	3,0	10,6	10,8	8,4
Formulati dall'ente	13,7	16,7	18,0	12,8	15,0
Formulati da docenti	48,0	50,6	43,7	28,4	41,9
Altro	7,4	10,2	14,3	7,1	8,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La situazione comunque è legata anche alla dimensione dei centri, perché l'adozione di programmi "interni", è molto più frequente nei centri di maggiore dimensione e di norma la sua incidenza tende ad aumentare con l'aumentare del volume di attività del centro.

4.2.6. Reclutamento ed orientamento degli allievi

Un ultimo spaccato riguarda il rapporto fra centro di formazione ed allievi sulle forme di reclutamento e di orientamento praticate⁵⁵.

La forma, si può dire quasi esclusiva, di reclutamento degli allievi è costituita dall'azione "pubblicitaria" effettuata dai centri, sia presso la scuola dell'obbligo, sia attraverso iniziative di varia natura (manifesti, volantini, contatti personali, ecc.); relativamente modesti sono invece i contatti con le aziende o gli enti e le associazioni di categoria operanti all'interno del raggio di azione dei vari centri.

Il prevalere dell'una o dell'altra forma di reclutamento, tuttavia, sembra legata alla dimensione (e quindi al grado di organizzazione) del centro: così, al crescere di tale dimensione, aumenta l'incidenza della forma della sensibilizzazione nella scuola dell'obbligo e di quella dei contatti con le aziende; e decresce, naturalmente, la frequenza della pubblicità fatta attraverso manifesti, volantini o altri mezzi (cfr. Tab. 43).

Tabella n. 43 - *Modalità di reclutamento allievi*

Dimensioni	Reclutamento				Totale
	Contatti con aziende	Contatti scuola obb.	Pubblicità	Altro	
Da 1 a 3 corsi	14,3	23,7	47,8	14,02	100,0
Da 4 a 6 corsi	11,0	31,5	46,6	10,9	100,0
Da 7 a 9 corsi	8,3	32,6	50,4	8,7	100,0
Da 10 a 15 corsi	13,1	35,7	41,7	9,5	100,0
Oltre 15 corsi	15,3	41,1	37,9	5,7	100,0
Totale	12,4	29,7	46,5	11,4	100,0

⁵⁵ La ricerca ISFOL ha indagato anche sulle forme di provvidenze erogate e sulle attività parascolastiche.

Alla dimensione del centro è legata anche l'attività di orientamento degli allievi: che diventa più qualificata man mano che l'ampiezza cresce. In linea generale poco più di un quinto dei centri (21,1%) ha dichiarato di non svolgere alcuna attività di orientamento; tale proporzione si eleva al 25,6% per i centri con attività inferiore ai 4 corsi, al 21,6% per quelli operanti con 4-6 corsi, mentre scende progressivamente per le dimensioni successive, fino a toccare il 12,6% dei centri la cui attività supera i 15 corsi.

Tabella n. 44 - *Forme di orientamento allievi*

Dimensioni	Reclutamento					
	Titolo studio	Colloquio preliminare	Esame attitudinale	Altro	Nessuno	
Da 1 a 3 corsi	20,01	31,7	9,4	13,2	25,6	100,0
Da 4 a 6 corsi	18,8	35,5	6,8	17,3	21,6	100,0
Da 7 a 9 corsi	15,8	38,5	6,8	20,9	18,0	100,0
Da 10 a 15 corsi	16,4	31,1	13,7	26,0	13,0	100,0
Oltre 15 corsi	13,6	27,2	22,3	24,3	12,6	100,0
Totale	18,3	33,3	9,7	17,6	21,1	100,0

Se poi si va ad analizzare le varie forme di orientamento, si vede che esse si condensano prevalentemente in un colloquio preliminare con l'allievo e, in subordine, in una considerazione del curriculum scolastico dell'allievo stesso e del titolo di studio da lui conseguito. Ma questo non può essere definito come orientamento, ma piuttosto una forma di "smistamento" verso i vari corsi. Solo in pochi casi appare una forma di orientamento in senso proprio, e cioè in quei casi in cui si procede ad un esame attitudinale; forma maggiormente presente nei centri di più ampie dimensioni. Infatti viene dichiarata da meno di un decimo dei centri in cui il volume di attività è inferiore ai 10 corsi, mentre tocca circa un quarto dei centri la cui attività supera il limite dei 15 corsi.

4.3. *Gli allievi*

4.3.1. Distribuzione per circoscrizioni, per tipi di enti, per annualità

Nel complesso di 1499 Centri di Formazione Professionale toccati dall'indagine, sono stati intervistati 126.166 allievi⁵⁶. In considerazione che l'intera popolazione dei Centri di formazione professionale di competenza regionale si può stimare in 165-170 mila allievi, quelli intervistati verrebbero a costituire globalmente i quattro quinti del totale nazionale effettivo.

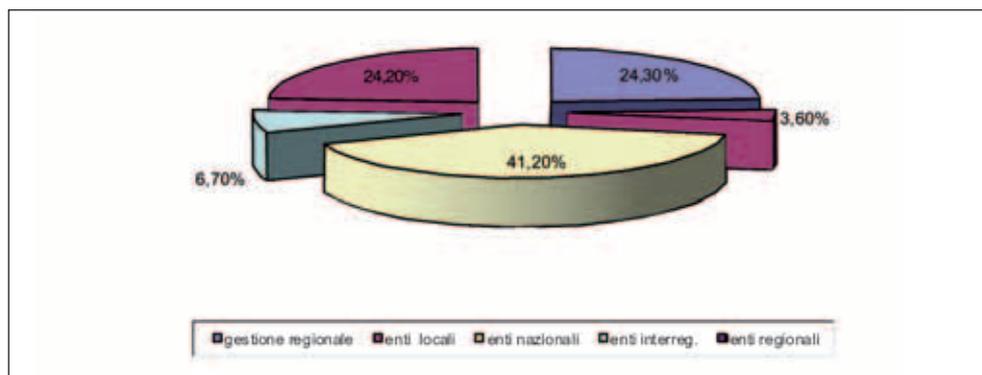
⁵⁶ Cifra sotto-dimensionata rispetto all'effettiva consistenza dei giovani che nel 1974-75 hanno frequentato corsi del sistema regionale, sia perché sconta il numero degli allievi assenti nel giorno della rilevazione, sia perché, come detto, l'indagine non è riuscita a coinvolgere tutti i CFP della Lombardia.

Come già detto, i dati relativi al personale docente ed agli allievi sono stati raccolti mediante questionario compilato dagli interessati; si è verificato pertanto il prevedibile caso che non tutti i soggetti hanno risposto a tutte le domande del questionario⁵⁷.

La distribuzione territoriale secondo le grandi ripartizioni geo-statistiche dei 165-170 mila allievi risulta la seguente⁵⁸: nord-ovest 35,0%, nord-est 20,5%, centro 14%, meridione 30,5% (cfr. Grafico 50).

La gestione pubblica (nelle due componenti regionale, 24,3% e enti locali 3,6) raccoglie poco più di un quarto del totale degli allievi (più precisamente il 27,9%). Il restante 72,1% degli utenti del sistema frequenta CFP di enti di formazione, con una distribuzione interna a questo universo, che vede la preponderanza (41,2%) di quelli a carattere nazionale (che comprendono quelli sindacali e le più importanti sigle dell'area di ispirazione religiosa).

Grafico n. 50 - *Distribuzione degli allievi per circoscrizione geografica*



Gli enti privati a media diffusione territoriale (che operano in zone limitate, in un massimo di 3-4 regioni) e quelli a carattere locale (con presenze in una sola Regione e talora in una sola Provincia) raggiungono rispettivamente il 6,7 e il 24,2%.

Per quanto riguarda il tipo di corso frequentato, oltre i tre quinti degli allievi risultano iscritti a corsi biennali, mentre i restanti si ripartiscono quasi ugualmente fra corsi annuali e corsi triennali; la proporzione di corsi di tipo annuale è più accentuata nelle regioni meridionali mentre, all'altro estremo, i corsi di tipo triennale presentano una incidenza più elevata in quelle settentrionali.

⁵⁷ Di conseguenza, i singoli totali di riferimento variano a seconda della modalità che si considera; tali variazioni sono comunque di entità relativamente lieve, risultando comprese fra un minimo dello 0,2% (sesso) ed un massimo del 3,3% (professione del padre).

⁵⁸ La distribuzione degli allievi intervistati (126.166) invece si configurava diversamente: nord-ovest 35,0%, nord-est 20,5%, centro 14,0%, meridione 30,5%.

Diversa è naturalmente la distribuzione per anno di corso, con una prevalente concentrazione di allievi nel primo anno ed una quota molto più modesta nel terzo; il che del resto è ovvio, ove si consideri non solo l'incidenza dei corsi di durata annuale, ma anche il peso della frequenza del primo anno di corsi biennali o triennali. Si può comunque tentare una valutazione della distribuzione degli allievi in base all'anno ed al tipo di corso frequentato, evidenziando in tal modo anche la quota di coloro che frequentano corsi di fine ciclo; valutazione che dà luogo alla situazione della Tab. 45.

Tabella n. 45 - *Distribuzione degli allievi in relazione all'annualità dei corsi*

Allievi	Migliaia	%
Iscritti a corsi annuali	22,6	17,9
Iscritti al 1° anno di corsi biennali e triennali	51,6	40,9
Iscritti al 2° anno di corsi biennali	29,8	23,6
Iscritti al 2° anno di corsi triennali	14,9	11,8
Iscritti al 3° anno di corsi triennali	7,3	5,8
Totale	126,2	100,0

La diversa proporzione di allievi del primo e secondo anno di corsi biennali e triennali potrebbe dipendere da un generale aumento delle iscrizioni fra 1974 e 1975; ma potrebbe anche essere indice di una certa dispersione durante l'iter formativo. La mancanza di dati omogenei in serie storica non ha consentito ai ricercatori ISFOL di valutare il fenomeno con maggiore cognizione di causa.

4.3.2. Composizione per sesso, fasce di età, tipo di corso

Analizzando più specificamente le caratteristiche distributive della popolazione oggetto dell'indagine, se ne può prendere anzitutto in considerazione la composizione per sesso ed età.

Come può vedersi dalla Tab. 46, i maschi costituiscono di gran lunga la maggioranza degli allievi dei CFP, risultando essi pari al 63,4% del totale; tale proporzione rispecchia sostanzialmente quella riscontrabile nella composizione generale dell'intera forza di lavoro giovanile (63,6% nella fascia d'età 15-30 anni), e va legata anche al fatto che buona parte dei corsi di formazione professionale privilegia le professioni tipicamente maschili (in linea del resto con la struttura del sistema produttivo).

Se si osserva la composizione per sesso a seconda del corso frequentato, si riscontra che:

- i maschi costituiscono la totalità o la grandissima maggioranza nei corsi che preparano per le professioni meccaniche ed elettriche (96,2%) alberghiere (70,3%), e per alcune professioni industriali specifiche (ad esempio, il disegno tecnico, con l'88,4%), nonché nei corsi propedeutici o a carattere polivalente (62%);

- le femmine si concentrano soprattutto nei corsi destinati alle professioni industriali eterogenee, dall'abbigliamento all'artigianato, alle industrie alimentari, (65,8%), a quelle del ramo terziario ed in particolar modo alle professioni di tipo amministrativo (66,4%) o inerenti al settore del segretariato e stenodattilografia (in questi ultimi, com'è intuibile, le donne rappresentano la quasi totalità degli allievi, con il 91,6%).

Tabella n. 46 - *Distribuzione degli allievi per tipo di corso e sesso*

Allievi	%M/MF	% per corso
Professioni meccaniche, elettriche elettroniche	96,2	48,2
Disegno tecnico. Estetica industriale e commerciale	88,4	4,2
Professioni alberghiere	70,3	2,7
Corsi propedeutici o polivalenti	62,0	0,9
Operatori di laboratorio	49,8	1,8
Professioni del turismo	40,0	2,1
Professioni industriali varie	34,2	8,7
Professioni amministrative	33,6	11,4
Professioni varie del commercio e dei servizi	26,8	3,8
Segretariato, stenodattilografia	8,4	15,9
Totale	63,4	100,0

Più in dettaglio, nella Tab. 46 viene riportata la distribuzione degli allievi e la proporzione dei maschi nei vari tipi di corso.

A livello territoriale si evidenzia una maggiore proporzione di maschi nell'insieme delle regioni meridionali e nord-orientali, rispetto al complesso di quelle centrali e nord-occidentali; vi sono tuttavia alcune differenze tra regione e regione, anche all'interno della stessa circoscrizione e ciò va probabilmente connesso con una serie molteplice di ragioni (diversa presenza dei vari tipi di corso, condizioni del locale mercato del lavoro, efficienza del sistema scolastico ecc.).

Passando a considerare la distribuzione per età, dai dati riportati nella tav. n. 47 si può in primo luogo rilevare come la stragrande maggioranza degli allievi (88,4%) presenti una età inferiore ai 19 anni.

Più in particolare, oltre la metà (53,6%) si colloca nella fascia 14-16 anni con punte del Veneto (68,9%) e della Sicilia (41,7%), quasi un terzo (34,8 %) ha 17-20 anni d'età, solo poco più di un allievo su dieci è maggiorenne⁵⁹.

L'età media è di 17,4 anni, senza sostanziali differenze tra maschi (17,3) e femmine (17,4) e per la verità, essa non sembra relativamente bassa, ove si ricordi che il 58% degli allievi frequenta il primo anno di corso; la ragione sta evidentemente nel fatto che spesso si accede al centro di formazione professionale ad una certa distanza dall'uscita dal sistema scolastico e dopo aver tentato qualche esperienza di lavoro.

⁵⁹ La maggiore età era a 21 anni. Verrà abbassata a 18 nel 1975.

Tabella n. 47 - Distribuzione degli allievi per fasce di età

Regione	Età (anni)				Totale	% maschi
	di 16 anni	17-20	21-25	Oltre 25		
Piemonte	57,4	29,5	6,3	6,8	100,0	64,0
Lombardia (1)	46,0	32,9	10,3	10,8	100,0	59,3
Liguria	48,7	31,4	7,3	12,6	100,0	70,5
P.A. Trento	62,8	34,3	1,6	1,3	100,0	61,6
P.A. Bolzano	55,5	40,0	2,8	1,7	100,0	72,3
Veneto	68,9	26,1	2,6	2,4	100,0	65,9
Friuli V.G.	53,6	35,9	5,9	4,6	100,0	67,8
Emilia Romagna	52,2	30,7	6,7	10,4	100,0	67,6
Toscana	46,9	38,6	6,6	7,9	100,0	66,2
Umbria	58,3	32,4	5,3	4,0	100,0	75,4
Marche	51,0	37,6	6,9	4,5	100,0	35,0
Lazio	52,4	37,3	5,3	5,0	100,0	63,7
Abruzzo	56,6	36,5	4,2	2,7	100,0	66,9
Molise	54,6	40,7	2,8	1,9	100,0	69,2
Campania	50,3	41,1	6,0	2,6	100,0	59,7
Puglia	56,8	33,3	6,6	3,3	100,0	74,3
Basilicata	58,7	38,6	2,2	0,5	100,0	66,9
Calabria	37,9	44,1	12,8	5,2	100,0	63,8
Sicilia	41,7	41,9	12,1	4,3	100,0	59,4
Sardegna	54,7	41,1	3,3	0,9	100,0	76,1
<i>Italia</i>	53,6	34,8	6,2	5,4	100,0	64,2

(1) Dati parziali

I dati regionali, inoltre fanno segnare un grande divario tra i valori più alti (Veneto con 68,9%) e quelli più bassi (Calabria con 37,9%), ma differenze minime tra circoscrizioni, che presentano gli indici seguenti: Nord-ovest 18; Nord-est 17; Centro 17; Meridione 17,4.

4.3.3. Provenienza territoriale

Oltre la metà degli allievi intervistati risiede nello stesso comune ove è ubicato il Centro di formazione frequentato (53%, di cui 40% nel centro urbano e 13% circa in una frazione); un'altra quota piuttosto consistente (40%) proviene da un comune diverso da quello in cui ha sede il CFP, mentre più modesta è la proporzione di coloro che risiedono in altra provincia (meno del 6%) o in altra regione (2%).

Questa distribuzione, riferita al complesso nazionale, cambia alquanto se si considerano le varie circoscrizioni territoriali (Tab. 48); in particolare, rispetto alla media nazionale:

- la quota di alunni residenti nello stesso comune sede del CFP è molto più elevata nelle regioni centrali (circa 64%) e particolarmente più bassa in quelle nord-orientali (meno del 44%);
- per contro in queste ultime la proporzione di coloro che, sotto molti aspetti, possono considerarsi una popolazione di pendolari (i residenti fuori comune o in altra provincia o regione) costituiscono il 56% del totale degli allievi;

- di rilievo comunque è la quota di pendolari anche nella circoscrizione nord-occidentale ed in quella meridionale (46 e 47%).

Pendolarità diffusa ma, almeno come dato medio, non particolarmente disagiata se si considera il tempo medio di percorrenza casa-CFP: 24 minuti. Dato risultante dalla media del tempo di un terzo (35,4%) degli allievi che compie il tragitto in 35,4 minuti, mentre per una quota leggermente inferiore (32%) lo spostamento occupa dai 15 ai 30 minuti. Qualche fatica in più per tutti gli altri che impiegano più di mezz'ora.

Tabella n. 48 - *Distribuzione degli allievi per provenienza territoriale e tempi di percorrenza casa-CFP*

Regione	Comune di residenza					totale
	Stesso comune sede CFP		Altro Comune	Altra Provincia	Altra Regione	
	Centro urbano	Frazione				
<i>Circoscrizioni territoriali</i>						
Nord-ovest	43,4	9,9	38,6	5,1	3,0	100,0
Nord-est	28,0	15,7	47,9	6,2	2,2	100,0
Centro	47,3	16,3	29,1	4,4	2,9	100,0
Meridione	42,4	11,0	39,8	5,9	0,9	100,0
Italia	39,9	12,8	39,7	5,6	2,0	100,0
<i>Distanza in minuti</i>						
Meno di 15	58,1	31,6	16,7	18,7	26,1	35,4
Tra 15 e 30	29,2	40,8	34,4	24,4	18,7	32,3
Tra 31 e 45	7,3	14,5	20,8	15,1	10,3	14,1
Tra 46 e 60	2,6	6,6	12,3	10,8	7,0	7,5
Oltre 60	1,4	5,3	12,9	19,5	13,7	7,7
Non indicata	1,4	1,2	2,9	11,4	24,1	3,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

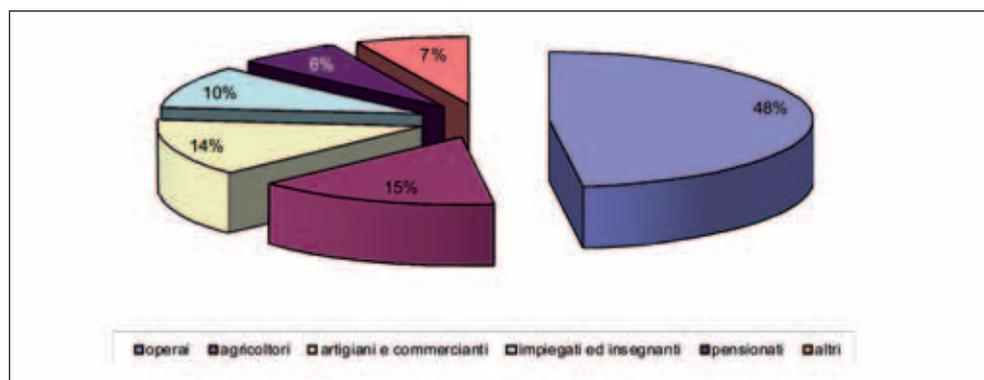
4.3.4. Provenienza sociale

Tra le tante accuse che si facevano agli inizi degli anni '70 alla formazione professionale una, di tipo "politico" sembrava bollare questo sistema con connotazioni particolarmente gravi. Accusa che si può così formulare: la formazione professionale perpetua la suddivisione della società in classi delineate dal reddito e dal livello di istruzione. In altri termini i figli intraprendevano percorsi scolastici, più (licei) o meno (istituti professionali) prestigiosi a seconda delle disponibilità finanziarie delle famiglie. In questo quadro alla formazione professionale, addirittura fuori dell'organizzazione scolastica, erano destinati i giovani provenienti da famiglie con maggiori criticità economiche. Naturalmente queste dinamiche perpetuavano nei figli le condizioni dei genitori.

L'esame congiunto di due fenomeni, la provenienza sociale degli allievi e la tipologia di corsi frequentati, possono offrirci elementi di plausibilità o di non accettabilità di queste tesi. La stragrande maggioranza degli allievi proviene da famiglie

operaie, contadine e di piccoli lavoratori autonomi (questi tre gruppi raccolgono nel loro insieme più dei tre quarti degli allievi); al contrario, molto modesta è la quota di allievi provenienti da famiglie del ceto impiegatizio. In particolare, l'incidenza delle varie categorie può essere disposta secondo questa scala decrescente: operai, agricoltori, artigiani, impiegati ed insegnanti, pensionati, altri (cfr. Graf. 51).

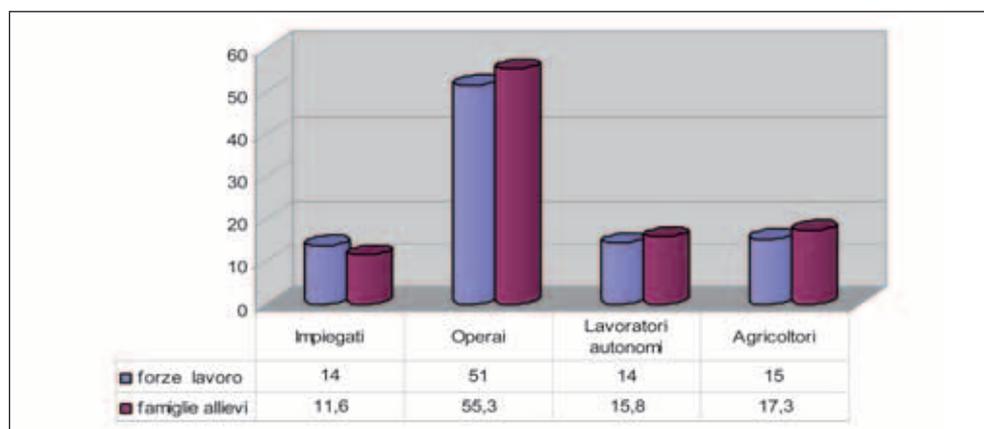
Grafico n. 51 - Professione del padre degli allievi



Può essere utile mettere a confronto questa distribuzione con la composizione professionale della forza lavoro (maschile): si ha la situazione rappresentata nel Graf. n. 52.

Anche se si tratta di un confronto puramente indicativo, appare chiaro come il ceto impiegatizio sia sotto-rappresentato (-2,2%) fra gli allievi di corsi di formazione professionale e, al contrario, si registra una presenza di figli di operai, lavoratori autonomi, agricoltori superiore al peso che le stesse categorie hanno nella struttura dell'occupazione, rispettivamente 3,8 1,4 e di 2 punti percentuali.

Grafico n. 52 - Composizione della forza lavoro e professione del padre degli allievi



Questa circostanza, messa anche in relazione all'esperienza scolastica degli allievi dei CFP, mostra come la formazione professionale costituisca un richiamo prevalentemente per le famiglie che non possono affrontare agevolmente le spese di una formazione prolungata; al tempo stesso, essa rappresenta un'opportunità di mobilità sociale verticale per i ceti sociali meno favoriti, che tendono all'inserimento in professioni di livello intermedio o meno basso, o di tenuta delle posizioni professionali maturate da parte di famiglie che hanno raggiunto una condizione professionale "di rispetto" (il caso degli impiegati). Tale tesi può essere suffragata dall'esame della composizione sociale degli allievi a seconda del corso frequentato.

Dai dati riportati nella Tab. 49 è infatti immediato rilevare che:

- i figli di agricoltori sono presenti in misura proporzionalmente maggiore nei corsi che preparano per le professioni meccaniche e industriali in genere;
- a loro volta, i figli di artigiani e commercianti si concentrano di più nei corsi ad indirizzo amministrativo e terziario, mentre sono sotto-rappresentati in quelli che preparano per professioni di tipo industriale (e di più accentuato carattere manuale);
- ugualmente, i giovani provenienti da famiglie di impiegati mostrano una presenza più marcata in quei corsi che preparano per professioni con più spiccato carattere "impiegatizio" (professioni amministrative, segretariato e stenodattilografia professioni del turismo e del settore pubblicitario, operatori di laboratorio);
- infine, i figli di operai si distribuiscono più uniformemente fra i vari tipi di corso; comunque con una maggiore concentrazione in quelli che preparano per professioni meccaniche, per il disegno tecnico e per le professioni elettriche ed elettroniche.

Alle stesse conclusioni (cioè da una parte la prospettiva di mobilità ascendente che talune categorie si pongono, dall'altro una certa continuità tra condizione del padre e scelta professionale del figlio) ci porta l'analisi tra livello di istruzione dei genitori e tipo di corso frequentato dai giovani.

Tabella n. 49 - Distribuzione degli allievi per professione del padre e corso frequentato

Corso relativo a settore o comparto	Professione del padre									Tot.
	Insegnante	Impiegato	Operaio	Lav. autonomo	Commerciante	Agricoltore	Pensionato	Disoccupato	Non indicato	
Meccanica	0,3	5,5	51,0	6,6	3,9	21,4	4,9	1,6	4,8	100
Elettricità elettronica	0,4	8,9	50,7	7,4	5,3	14,9	5,7	1,6	5,1	100
Op. di laboratorio	1,0	14,8	42,3	9,3	5,1	12,4	7,9	1,7	5,5	100
Altri comp. industria	0,9	9,8	42,0	8,4	5,6	18,2	7,6	1,7	5,8	100
Alberghiero	0,6	8,4	42,6	8,6	9,3	13,9	9,3	1,3	6,0	100
Turismo e pubblicità	1,0	19,0	40,5	10,7	8,4	6,3	5,5	1,6	7,0	100
Disegno, estet. ind.	0,6	9,8	54,4	10,0	4,8	9,3	6,2	1,0	3,9	100
Amministrazione	0,8	15,2	43,3	9,9	6,9	9,0	7,6	1,3	6,0	100
Stenodattilografia	0,4	11,8	48,3	8,6	6,5	10,6	6,1	1,6	6,1	100
Op. sociali e sanitari	1,8	14,3	41,5	9,1	6,7	10,6	11,3	0,6	4,1	100
Altri Comp. terziario	0,7	9,9	43,0	12,3	6,8	10,4	10,2	1,0	5,7	100
Corsi proped/poliv.	0,3	7,6	43,8	9,6	6,4	18,9	7,2	0,8	5,4	100
	0,5	9,6	48,0	8,1	5,5	15,0	6,3	1,6	5,4	100

- Nel complesso, prevale indiscutibilmente un livello formativo scolastico alquanto basso: il 57% circa dei genitori non è andato oltre la licenza elementare, mentre un altro 31% ha compiuto gli studi di scuola media inferiore.
- Il livello medio di istruzione si abbassa ancora di più nel caso dei corsi che preparano per professioni più tipicamente manuali (professioni meccaniche e industriali in genere).
- I giovani con padre in possesso di licenza media inferiore sono proporzionalmente più presenti nei corsi ad indirizzo terziario, e particolarmente in quelli finalizzati al settore alberghiero, turistico-pubblicitario e di stenodattilografia;
- Infine la quota di figli di diplomati e laureati è più elevata, rispetto alla media, nei corsi destinati a professioni impiegatizie o relativamente nuove e quindi con un particolare appeal: professioni amministrative, operatori di laboratorio, estetica industriale e commerciale, turismo e pubblicità.

Alla luce dei dati analizzati si può concludere che “l’accusa” formulata alla formazione professionale di strumento per la perpetuazione dell’assetto classista è un assunto ideologico. Di fatto la formazione professionale prevalentemente si rivolge alle fasce di popolazioni meno abbienti, ma viene percepita da quelle che si trovano in condizioni lavorative più umili, come opportunità per una mobilità verticale da parte dei propri figli verso professionalità percepite come dignitose e proficue da parte invece di quelle che si trovano ad esercitare lavori di una qualche gratificazione e prestigio, o almeno percepiti come tali, viene utilizzata come possibilità di continuità professionale generazionale. Se non ci fosse stato il velo dell’ideologia si sarebbe compreso che quello della formazione professionale era un servizio per le famiglie meno agiate, altro che strumento per mantenerle nello stato critico in cui versavano.

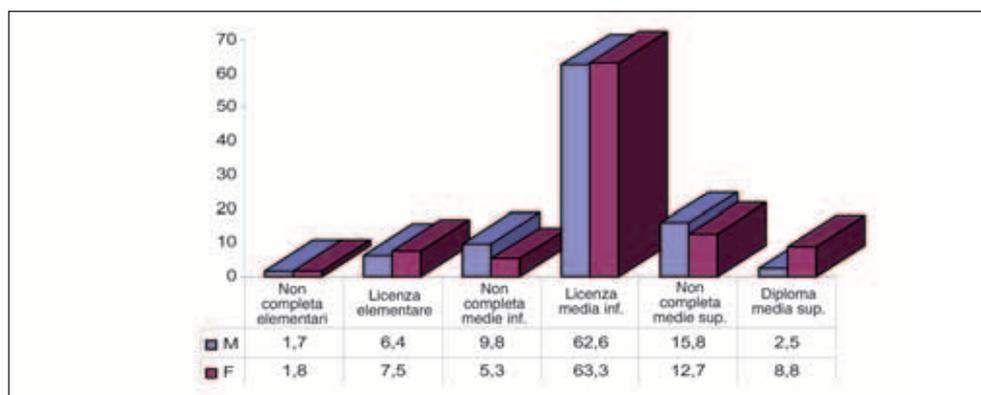
4.3.5. Esperienza scolastica e di lavoro

In quegli anni veniva formulata nei confronti della formazione professionale una seconda accusa che imputa alla formazione professionale un ruolo surrogatorio della scuola, nel senso di sostituirsi ad essa nella sua funzione di formazione civile e preprofessionale.

Anche questa accusa sembra non trovare un fondamento nei dati che l’ISFOL mette a disposizione.

Infatti la distribuzione degli allievi secondo il livello di istruzione scolastica raggiunto sembra indicare, su un piano generale, che oggi i centri di formazione professionale agiscono sempre meno come struttura di recupero e sempre più come prolungamento (o secondo momento) del sistema formativo scolastico, o meglio come momento ulteriore. Se infatti si assegnano alla funzione “recupero” tutti gli allievi che non abbiano conseguito la licenza media inferiore, si trova che complessivamente è attribuibile a tale funzione solo il 17,93% degli intervistati maschi e il 14,6% delle femmine; per contro, poco più dei sei decimi degli allievi (62,6% per l’esattezza per i maschi e 63,3% per le femmine) risulta aver completato l’intero ciclo dell’obbligo scolastico (Graf. 53).

Grafico n. 53 - *Provenienza scolastica degli allievi*



È indubbio, però, che i centri di formazione professionale continuano a ricevere quelle che, l'ISFOL definisce “perdite” del sistema formativo scolastico o “uscite premature”. Infatti il 13,6% dei maschi ed il 12,0% delle donne sono approdati ai centri stessi dopo un'esperienza di uno o due anni nella scuola secondaria superiore e 2,2% per i maschi e 0,7 per le femmine addirittura hanno abbandonato le superiori fra il 3° e 5° anno; come pure, il 9,8% dei maschi ed il 5,3% delle donne hanno lasciato gli studi medi inferiori prima di conseguire il relativo titolo finale.

L'osservazione dell'intervallo trascorso tra uscita dalla scuola e iscrizione al corso di formazione professionale conferma il quadro fin qui tracciato.

La grande maggioranza degli allievi ha cominciato a frequentare un centro di formazione professionale al massimo entro due anni dall'uscita dal sistema formativo scolastico; più in dettaglio, per il 46,1% di essi è intercorso un anno o anche meno fra i due momenti e per un altro 23,9% sono passati due anni. Si tratta di un dato abbastanza generalizzato, anche se si può riscontrare qualche differenza fra le varie realtà territoriali: infatti, nel complesso delle regioni nord-occidentali e di quelle meridionali si ha una quota relativamente minore di giovani iscritti ad un CFP entro due anni al massimo dall'uscita della scuola (66-67%), rispetto all'insieme delle regioni centrali e nord-orientali (72-75%); nelle due prime circoscrizioni, per contro, maggiore è la proporzione di giovani per i quali l'intervallo in esame è stato superiore ai cinque anni. Si tratta comunque di differenze che non alterano la sostanza del fenomeno in esame, ed in particolare della caratteristica del sistema di formazione professionale vissuto come prolungamento o secondo momento (alternativo o meno) del sistema formativo scolastico.

Le considerazioni fatte vengono in parte confermate anche dall'analisi dell'eventuale attività lavorativa svolta dagli allievi precedentemente all'iscrizione al corso: risulta infatti che solo una parte, il 44,7% degli allievi, una volta lasciato il sistema scolastico, si è indirizzata verso il lavoro e solo successivamente verso il

CFP. Come è intuibile, la proporzione di tali allievi è più elevata per i maschi rispetto alle donne: 53,6% per i primi e 29,2% per le seconde⁶⁰.

Quanto al tipo di lavoro svolto dagli allievi precedentemente all'iscrizione al corso di formazione professionale prevalgono nettamente la condizione di apprendista o di coadiuvante familiare e, nell'ordine, attività lavorative di tipo saltuario o occasionale. Si tratta nella maggior parte dei casi di posizioni lavorative precarie o marginali; marginalità del resto avvertita dagli stessi soggetti, vista la loro decisione di conseguire una più specifica preparazione professionale con l'iscrizione ad un corso e le motivazioni che hanno accompagnato tale scelta.

Tabella n. 50 - Intervallo tra uscita dalla scuola e iscrizione al CFP

Intervallo	Circoscrizione				Totale
	Nordovest	Nordest	Centro	Meridione	
1 anno o meno	43,5	51,0	46,2	44,3	46,1
2 anni	22,7	24,5	26,0	23,3	23,9
3 anni	10,6	10,3	11,8	12,1	11,3
4-5 anni	6,6	3,8	5,2	8,4	6,3
Più di 5 anni	13,0	6,8	7,3	7,8	8,7
Nessuna indicazione	3,6	3,6	3,3	4,1	3,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Il 38,2% ha addotto come motivo prevalente dell'abbandono del lavoro il desiderio di una maggiore qualificazione professionale; l'1,8% ha indicato il carattere precario del lavoro, e l'8,0% la scarsa remunerazione. Significativo il dato che il 39% degli intervistati svolge un lavoro contemporaneamente alla frequenza, con punte nelle regioni nord-occidentali del 41,4%, mentre nelle altre aree resta compreso fra il 27% ed il 30%.

4.3.6. Motivazioni della scelta della formazione professionale

Come sono venuti a conoscenza del corso gli allievi intervistati? Quali sono state le spinte prevalenti che li hanno indirizzati verso tale canale formativo? Quanto ne sono soddisfatti?

Dopo aver rilevato una serie di informazioni di natura prevalentemente "obiettiva" l'indagine ISFOL si pone queste tre domande più di carattere soggettivo-motivazionale.

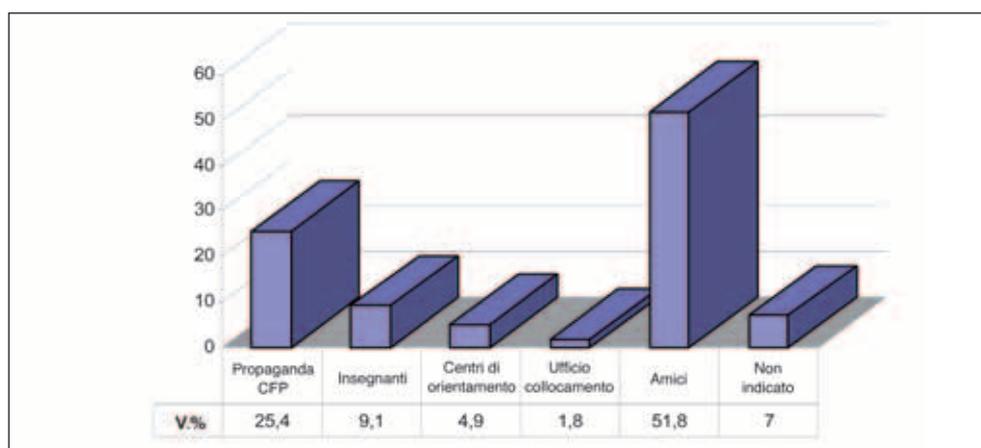
Quanto al primo aspetto, si può in linea generale, osservare che la conoscenza, da parte dei giovani, dell'attività dei centri di formazione ha avuto luogo nelle forme più diverse; quella prevalente, tuttavia, sembra essere l'esperienza fatta al riguardo. Se infatti si esaminano le risposte fornite dagli allievi in merito, oltre la

⁶⁰ Questi valori, riferiti alla media nazionale, acquistano livelli più elevati nel nord particolarmente per quanto riguarda le donne: per queste ultime infatti si hanno proporzioni del 26% nelle regioni centrali e del 15% nel Mezzogiorno, rispetto al 36 % delle aree settentrionali.

metà degli intervistati (51,8%) indica l'esperienza compiuta da amici o conoscenti; una seconda forma che sembra agisca in buona misura è l'opera di propaganda, divulgazione e sensibilizzazione svolta dai centri (25,4%). Queste le due vie che hanno interessato oltre i tre quarti degli allievi (cfr. Graf. 54).

Altri canali, di carattere più "istituzionale" sembrano avere scarsa incidenza, o meglio intervengono in modo alquanto modesto. Sempre con riferimento alla media nazionale, infatti il 9,1% degli allievi ha dichiarato di avere scelto un corso di formazione professionale su suggerimento degli insegnanti (prevalentemente della scuola media inferiore), ed il 4,9% vi è stato indirizzato da un centro di orientamento professionale; del tutto trascurabile l'opera degli uffici comunali di collocamento, che risulta avere interessato appena l'1,8% del totale degli allievi⁶¹.

Grafico n. 54 - *Canali di informazioni sul corso utilizzati dagli allievi*



Le motivazioni che hanno determinato l'orientamento verso i centri di formazione professionale, e verso il corso frequentato al momento dell'indagine, si distribuiscono secondo questa scala percentuale:

- esigenza o desiderio di conseguire una qualificazione professionale o un minimo di professionalità: 26,6%;
- prospettiva di aprirsi maggiori possibilità di lavoro o più alti livelli di remunerazione: 23,7%;

⁶¹ L'influenza dell'uno o dell'altro canale acquista diverso peso nelle singole realtà territoriali, anche se gli ordini di grandezza non variano di molto; in particolare: a) l'azione divulgativa e promozionale da parte dei centri di formazione sembra essere più diffusa (o aver conseguito maggiori risultati) nell'area nordoccidentale (29,4%) ed in quella meridionale (27,6%); b) al contrario, nelle regioni nord-orientali (51,9%) e soprattutto centrali (60,0%) prevale nettamente il canale più "informale", vale a dire l'iniziativa personale e la decisione maturata in base all'esperienza positiva di altri; c) l'orientamento (5% circa) o il consiglio da parte degli insegnanti della scuola dell'obbligo (12% circa) acquistano un rilievo più marcato nelle aree settentrionali rispetto a quelle centro meridionali.

- non riuscita nel sistema formativo scolastico: 15,7%;
- necessità di prepararsi per un lavoro, avendo dovuto abbandonare gli studi scolastici per motivi economici: 15%;
- ripiego in mancanza di occasioni di lavoro: 8,4%;
- gratuità o brevità del corso: 7%;
- altri motivi o nessuna indicazione: 3,6%.

I dati mostrano come l'attività di formazione professionale sia diversamente vissuta dagli interessati. Le posizioni possono essere ricondotte a tre tipologie, ciascuna delle quali sottolinea una funzione diversa della formazione professionale.

a) La prima funzione è quella di alternativa alla scuola. Questa posizione che raccoglie circa un terzo degli intervistati si divarica in due tipi di motivazioni: c'è chi non riesce a completare per insuccesso un iter scolastico o chi è costretto ad interromperlo per impossibilità di natura economica. Motivazioni molto diverse, quindi, la prima rimanda ad un rapporto in qualche misura traumatico con la scuola, la seconda ad un rapporto che forse non si voleva interrompere.

b) La seconda funzione, per una quota minoritaria di allievi (8,4%), è quella che possiamo denominare del "parcheggio", di quanti frequentano in mancanza di occasioni di lavoro.

c) La terza funzione, prevalente, è quella professionalizzante. Rientrano in questa tipologia quanti dichiarano, e sono più di un quarto degli intervistati, di essersi iscritti ad un corso per conseguire una qualifica professionale e quanti ritengono, e sono poco meno di un quarto, che questa opportunità formativa offra maggiori chances occupazionali o occupazioni più remunerative. Angolature diverse e prospettive diverse ma che poggiano su una consapevolezza comune: la formazione professionale è uno snodo della transizione al lavoro.

Accanto a questi tre gruppi di motivazioni ne vanno segnalate altre di difficile collocazione; sono quelle che fanno riferimento alla brevità (3,4%) e alla gratuità (3,6%) dei corsi⁶².

Ad ogni modo, l'accentuazione dell'una o dell'altra funzione attribuita al sistema regionale di formazione professionale è principalmente legata all'area socio-economica in cui il sistema opera; significativo può essere, al riguardo, osservare come si articolano a livello delle varie circoscrizioni territoriali le motivazioni espresse dagli allievi.

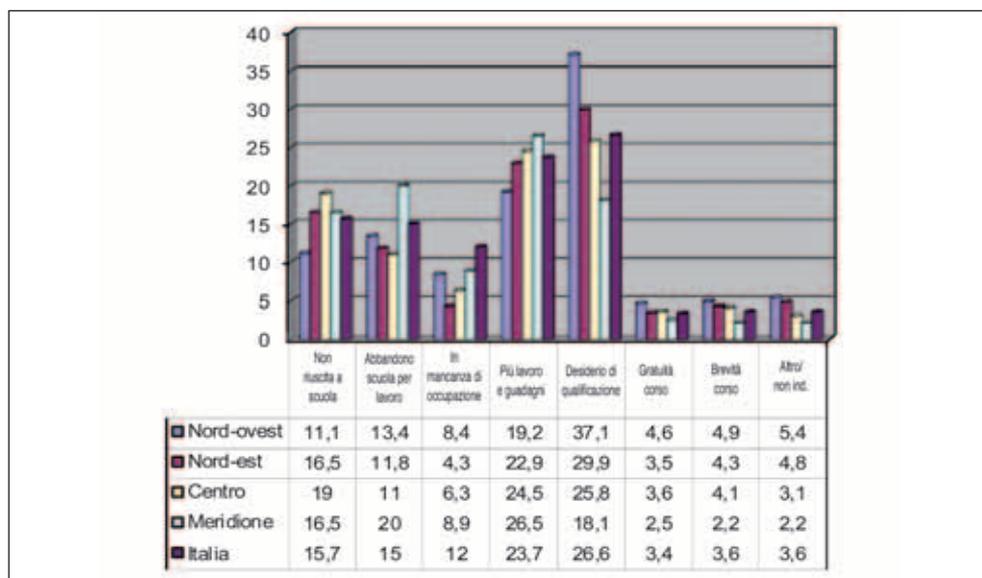
Dai dati riportati nella Graf. 55 si rileva in particolare che:

- le motivazioni che in definitiva "penalizzano" la scuola crescono di intensità passando dal nord al sud: si osservano infatti valori del 24,5% nella circoscrizione nord-occidentale, dei 28,3% in quella nord-orientale, del 30,0% nelle regioni centrali e del 36,0% nel Mezzogiorno (cfr. Graf. 55); analoga successione presenta la motivazione che si è convenzionalmente definita "par-

⁶² Motivazioni espresse, nel questionario somministrato con una serie di item per i quali è difficile ricostruire la logica.

- cheggio”: dal 4,3% nell’Italia nord-occidentale si passa progressivamente al 12,0% nel Mezzogiorno;
- al contrario, il bisogno o il desiderio di una prima qualificazione o di una migliore preparazione professionale acquista peso decrescente passando dalle regioni settentrionali a quelle meridionali: il relativo valore scende in particolare dal 37,1% nella circoscrizione nord-occidentale al 18,1% nel Mezzogiorno⁶³.

Grafico n. 55 - Motivazioni per la frequenza ai corsi



4.3.7. Livelli di soddisfazione degli allievi

Per quanto riguarda, infine, il grado di soddisfazione espresso dagli allievi in merito all’esperienza formativa vissuta si può dire che esso, è di rilievo, non così generalizzato come ci si potrebbe attendere.

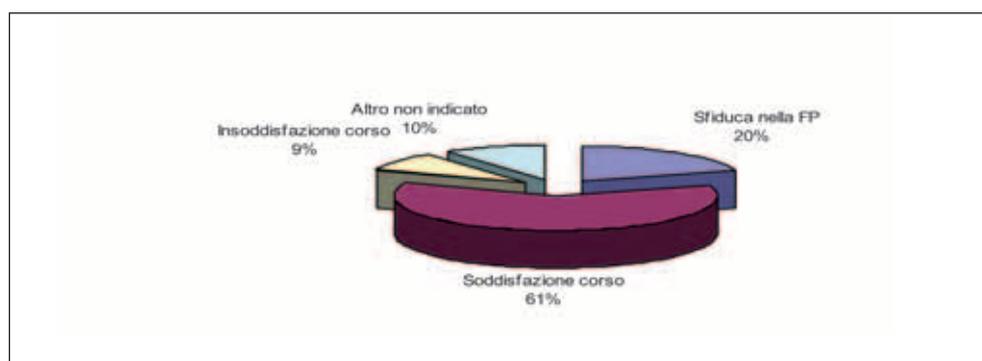
A parte una percentuale piuttosto alta di risposte non fornite (segno probabilmente di incertezza, ma forse anche di una certa ritrosia ad esprimere giudizi definiti-

⁶³ Si può ancora aggiungere che, per quest’ultimo gruppo di motivazioni, il rapporto fra coloro che si pongono l’obiettivo di una prima qualificazione e quelli che manifestano l’esigenza o il desiderio di una migliore o più specifica formazione professionale, risulta di 1,5 a 1 nel triangolo industriale, di 1,8 a 1 nelle regioni nord-orientali, di 2,4 a 1 in quelle centrali e di 3,5 a 1 nel Mezzogiorno; ciò sembra corrispondere alla diversa attesa nei confronti della formazione impartita nei CFP, a seconda che si tratti di soggetti più giovani in cerca di prima occupazione (prevalenti nell’area meridionale), ovvero di soggetti più anziani già inseriti nel mondo del lavoro e alla ricerca di un miglioramento globale della propria condizione professionale (maggiormente presenti nell’area settentrionale), e costituisce d’altro canto ulteriore riprova della molteplicità di aspetti che il ruolo del sistema finisce per assumere.

ti), solo il 61,2% si dichiara soddisfatto del corso seguito, mentre un quinto (19,9%) esprime totale sfiducia nel sistema stesso di formazione professionale ed un altro decimo circa (8,5%) si mostra insoddisfatto del corso scelto⁶⁴ (cfr. Graf. 56).

A livello territoriale, i più alti indici di soddisfazione si riscontrano nel Veneto, in Umbria ed in tutte le regioni meridionali in genere; collateralmente, la sfiducia nel sistema di formazione professionale appare più marcata (rispetto al valore medio nazionale) in Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Sicilia, Campania.

Grafico n. 56 - *Livelli di soddisfazione degli allievi*



Si tratta naturalmente di indicazioni generiche, nel determinare le quali hanno probabilmente giocato discrepanze fra le attese dei giovani al momento di intraprendere un corso ma anche effettive carenze del CFP frequentato.

4.4. *Personale docente*

L'indagine sul personale docente, di tipo censimentale e condotta a mezzo questionario diretto, ha raggiunto la quasi totalità dei docenti⁶⁵ dei centri di formazione

⁶⁴ Ed è significativo che gli atteggiamenti di insoddisfazione o di sfiducia sono più marcati nelle aree centro-settentrionali che in quelle meridionali; più fra gli allievi che seguono corsi che preparano per professioni di livello intermedio che fra giovani iscritti a corsi indirizzati a professioni più tipicamente "manuali" o con più spiccato carattere esecutivo. Le maggiori riserve ed un più diffuso atteggiamento di sfiducia sono infatti riscontrabili fra gli allievi dei corsi destinati alle professioni amministrative, turistico-pubblicitarie, di estetica industriale e commerciale ed a quelle terziarie in genere; per contro, i più alti livelli di soddisfazione si rilevano per quanto riguarda i corsi destinati alle professioni del settore meccanico, elettrico ed elettronico.

⁶⁵ Quasi la totalità perché basandosi l'indagine su questionario compilato direttamente dall'interessato, è ovviamente sfuggita alla rilevazione quella parte di docenti assente nel giorno della rilevazione e che non è stato possibile raggiungere diversamente (dovrebbe comunque trattarsi di differenze minime; infatti le Direzioni dei CFP hanno dichiarato complessivamente un numero di docenti pari a 15.260) e per il fenomeno già segnalato per cui hanno partecipato all'indagine solo una parte dei CFP della Lombardia.

professionale gestiti dalle Regioni o operanti con finanziamento pubblico, ed ha consentito di intervistare 14.938 insegnanti.

Se si tiene in considerazione i docenti mancanti il giorno dell'intervista e quelli dei CFP non coinvolti dall'indagine, il numero complessivo su tutto il territorio nazionale stimato dall'ISFOL è pari a 17.500.

Tabella n. 51 - *N. docenti (intervistati e stimati) del sistema di formazione professionale*

CIRCOSCRIZIONE	Docenti Intervistati		Docenti Stimati	
	V.A.	%	V.A.	%
Nord-ovest	3.696	24,7	6.086	38,4
Nord-est	3.340	22,4	3.398	19,4
Centro	2.324	15,6	2.357	13,5
Meridione	5.578	37,3	5.659	32,3

4.4.1. Caratteristiche strutturali

Rapportando fra loro le tre dimensioni, CFP docenti e allievi nell'ambito delle 4 grandi circoscrizioni si ha la seguente serie di valori:

Tabella n. 52 - *Rapporti tra CFP docenti e allievi*

CIRCOSCRIZIONE	Allievi per CFP	Docenti per CFP	Allievi per docente
Nord-ovest	90,6	11,7	7,7
Nord-est	91,9	9,9	9,2
Centro	79,7	8,9	8,9
Meridione	78,8	9,5	8,3
ITALIA	84,2	10,0	9,1

L'ISFOL sostiene che l'ampiezza media dei centri di formazione professionale sia "piuttosto modesta in termini sia di allievi (84,2 o, nell'ipotesi estensiva, 92,6), sia di personale docente (10 o poco più)"⁶⁶. Tale giudizio viene formulato sulla base di un modello di CFP che eroga una pluralità di offerte formative per target diversi e che quindi si muove su disponibilità di competenze e paradigmi organizzativi che rinviano a dimensioni più consistenti di quelle rilevate.

⁶⁶ ISFOL, *L'attività regionale*, 34 "Se si pensa ad una formazione professionale orientata sia ai giovani che agli adulti, sia all'inserimento che alla promozione e/o alla riconversione professionali, sia (all'interno di uno stesso profilo professionale) alla manutenzione che alla produzione; se si pensa che una moderna struttura di formazione professionale debba non solo somministrare corsi formativi standardizzati, ma, rispondendo a bisogni reali e vissuti come tali, anche progettare e gestire specifici interventi formativi; se si pensa che un Centro di formazione professionale debba in qualche modo fare riferimento al concreto mercato del lavoro su cui si inseriscono coloro che nel centro stesso ricevono una qualificazione, allora si può ritenere che, mediamente, il sistema di formazione professionale si basi in Italia su centri di insufficiente dimensione".

4.4.2. Caratteristiche anagrafiche

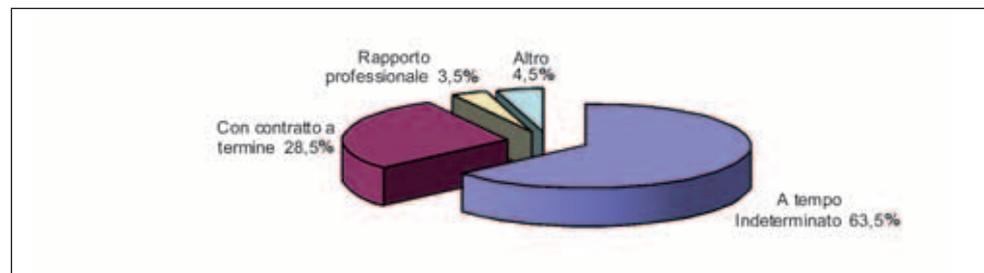
I 14.938 insegnanti intervistati si dividono in 10.682 uomini e in 4.256 donne; le donne costituiscono dunque il 28,5% del totale.

Per dare rilievo a questo dato, lo si può confrontare con uno analogo desunto dal sistema scolastico: nel 1974, la proporzione di donne era pari al 41,7% degli insegnanti negli istituti tecnici ed al 43,3% negli istituti professionali.

Il sistema dei centri di formazione professionale non sembra dunque investito dal forte processo di femminizzazione che ha avuto luogo, dal dopoguerra ad oggi, nella scuola italiana⁶⁷, anche se il dato presenta proporzioni diverse in relazione alle circoscrizioni⁶⁸.

Come peraltro si è avuto modo di accennare nelle pagine precedenti, l'attività di oltre i tre quinti (63,5%) del personale docente è regolata da un contratto di lavoro a tempo indeterminato (cfr. Graf. 57). La proporzione richiamata sembra confermare e quantificare il percorso di "sistemazione" che in questi ultimi anni ha reso meno precaria la collocazione professionale degli insegnanti che operano nei CFP⁶⁹.

Grafico n. 57 - *Tipi di rapporti di lavoro degli insegnanti*



⁶⁷ L'ISFOL elenca tra le possibili cause del fenomeno a) il fatto che i centri di formazione professionale siano molto più legati della scuola al mondo delle attività professionali e dell'occupazione, dove appunto la presenza femminile è notevolmente inferiore a quella maschile b) il sistema delle garanzie e dei titoli formali, molto più marcato nella scuola, finisce per giocare a favore di una più elevata presenza femminile fra il personale docente c) la precarietà che (almeno fino all'inizio degli anni '70) ha caratterizzato la professione di insegnante nei corsi di formazione professionale faceva di tale professione una tipica area di "secondo lavoro" (o di "lavoro-parcheggio", in attesa di sistemazioni professionali migliori), e quindi un'area maschile per eccellenza. Cfr. ISFOL, *L'attività regionale*, 37.

⁶⁸ Si notano proporzioni più elevate del valore generale, 28,5%: nelle regioni nord-orientali (30,4%) e centrali (32,4%) rispetto a quelle meridionali (27,4%) e nordoccidentali (26,0%); fra gli insegnanti teorici (32,9%) rispetto a quelli pratici (19,1%) e teorico-pratici (26,7%); nei CFP "a gestione indiretta" (31,5%) rispetto a quelli pubblici gestiti direttamente dalle Regioni (26,9%).

⁶⁹ Può essere interessante notare che la circoscrizione Nord-ovest fa registrare una percentuale di docenti con contratto a tempo indeterminato molto più bassa della media nazionale (50,1%), mentre le altre circoscrizioni si collocano tutte al di sopra di tale media. L'opposta situazione si registra con riferimento ai docenti che hanno un contratto a termine: solo la circoscrizione Nord-ovest supera, e in maniera assai marcata, il valore medio nazionale (38,7% contro il 28,5%), mentre tutte le altre circoscrizioni fanno registrare valori medi inferiori. Si può avanzare un'ipotesi: nella circoscrizione territoriale in cui si addensa la più alta concentrazione di occupazione la spinta verso l'occupazione con caratteri di stabilità si esercita sulle strutture con minore forza e persiste quindi in maniera più diffusa (anche se certamente minore che negli anni '60) la forma del contratto annuale di insegnamento.

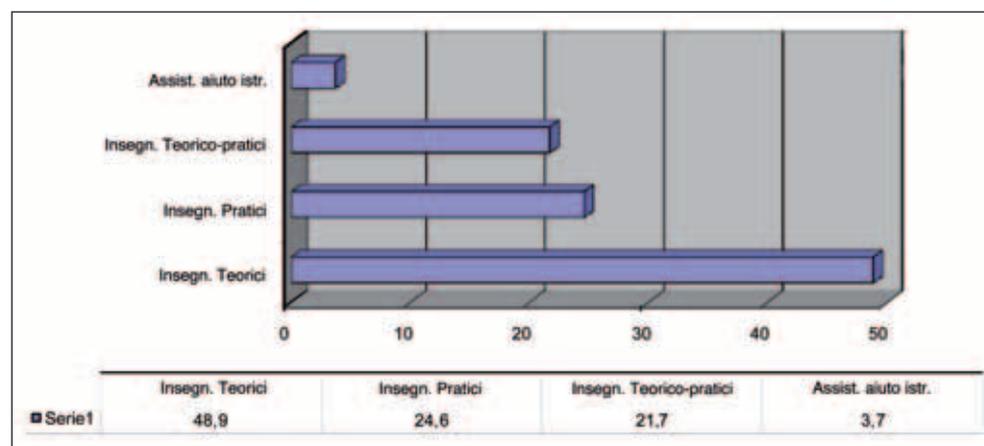
Operano in base ad un contratto di tipo professionale il 3,5%, degli intervistati. Si ha una proporzione esattamente doppia (7,0%) nel complesso delle regioni nord-occidentali ed una quota irrilevante (1,1%) nel Mezzogiorno. Da un altro angolo d'analisi, posto uguale a 100 il numero complessivo di tali docenti, si ha la seguente ripartizione territoriale: Nord-ovest: 48,9%; Nord-est: 20,7%; Centro: 18,5%; Meridione: 11,9%.

È difficile dire, al livello di analisi cui si può giungere in base a dati di tipo strutturale, se tale forma venga utilizzata per acquisire prestazioni professionali particolarmente qualificate o per coprire esigenze formative di tipo specialistico necessarie; certo è che la distribuzione riportata, per il modo con cui richiama quella dei moderni indicatori di benessere fra Nord e Sud (reddito pro-capite, occupazione, ecc.), suggerisce l'ipotesi qui avanzata, più che ipotesi di altro genere, legate a fattori di precarietà o di marginalità.

Resta da dire che forme di rapporto di lavoro di altro genere interessano il restante 4,5% dei docenti, il significato di questa categoria residuale appare meno chiaro.

Un'altra variabile importante è rappresentata dal tipo di insegnamento impartito (cfr. Graf. 58): poco meno della metà dei docenti è costituito da insegnanti teorici. Il dato non desta meraviglia⁷⁰ se si considera che tale tipo di insegnamento non comprende solo discipline con connotazioni umanistiche quali cultura generale o cultura civica, ma anche discipline tecnico scientifiche, base necessaria per le competenze operative⁷¹.

Grafico n. 58 - *Tipi di insegnamento*



⁷⁰ *Ibidem*, 55.

⁷¹ Il dato, invece, impressiona negativamente il commentatore ISFOL che fa un'impropria identificazione tra insegnamento teorico e insegnamento "scolastico".

Il personale docente della formazione professionale è caratterizzato da una forte concentrazione nelle classi più giovani d'età e, di conseguenza, da una età media relativamente bassa (cfr. Tab. 53); infatti:

- il 61,5% di tale personale risulta avere al massimo 35 anni d'età;
- l'età media valutabile per l'insieme dei docenti è di 34,6 anni.

Questa constatazione apre subito la via ad alcune considerazioni circa il problema della gestione del personale, un personale docente che la formazione professionale, data la relativa giovane età, potrà/dovrà utilizzare per anni.

Tabella n. 53 - *Tipo di insegnamento, rapporto di lavoro e sesso del personale docente distribuito per fasce di età*

Modalità	Età (anni)					Totale	Tot. V.A	% M/MF	% per carat.
	- 25	26-35	36-45	46-55	+ 55				
<i>Tipo di insegnamento</i>									
Teorico	17,8	47,5	18,5	12,4	3,8	100,0	7.283	66,1	49,4
Pratico	14,0	38,6	25,5	16,2	5,7	100,0	3.660	80,9	24,8
Teorico-pratico	15,9	46,7	21,7	11,9	3,8	100,0	3.252	73,3	22,0
Assist./aiuto istr.	27,3	37,4	15,9	13,4	6,0	100,0	558	74,0	3,8
Totale	16,8	44,7	20,8	13,3	4,4	100,0	14.753	71,5	100,0
Tot. v.a.	2.500	6.638	3.085	1.970	652	100,0	-	-	-
<i>Rapporto di lavoro</i>									
A tempo indeter.	15,1	45,3	21,2	14,4	4,0	100,0	9.094	72,1	65,6
Contratto a term.	23,1	44,0	18,3	10,0	4,6	100,0	4.122	63,0	29,6
Altro	7,9	48,5	25,1	14,1	4,4	100,0	666	83,0	4,8
<i>Sesso</i>									
Maschi	14,9	45,4	21,4	13,8	4,5	100,0	10.465	-	-
Femmine	22,4	44,3	18,3	11,5	3,5	100,0	4.256	-	-

Per quanto, infatti, si possa ipotizzare che il turn-over dei docenti nel settore della formazione professionale sia cospicuo è fuori dubbio che il futuro del corpo docente, per i prossimi 10-15 anni, è condizionato dalle caratteristiche presenti nell'attuale personale insegnante. Se poi si ricorda che il 63,5% dei docenti ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato (con una situazione che si è radicalmente e favorevolmente ribaltata, per gli insegnanti, nel giro dei primi anni '80), e che, in ogni caso, il 25,6% è costituito da personale delle regioni ed un altro 17,2% da personale dipendente da altri enti pubblici (o comunque con essi in rapporto di lavoro), le considerazioni precedenti acquistano peso ancora maggiore.

Il problema di gestione che si pone è allora quello di riuscire a tener ferme, le garanzie professionali per il corpo docente e l'indispensabile flessibilità programmatica del sistema⁷².

⁷² A tale proposito l'ISFOL ipotizza due tipi di mobilità: la prima professionale, che potrebbe definirsi "istituzionale", e la seconda "culturale". Quest'ultima deve consentire di conservare e potenziare nei docenti una continua capacità di rispondere ai problemi dell'innovazione e dei mutamenti

I dati della Tab. 52 evidenziano questi fenomeni:

- dal punto di vista dell’insegnamento impartito, vi è una certa differenziazione fra teorici e pratici: i primi presentano una struttura più giovane rispetto ai secondi;
- dal punto di vista del rapporto di lavoro, appare più anziano il personale docente con rapporto a tempo indeterminato, rispetto a quello con contratto a termine; a livello nazionale, risultano avere meno di 35 anni il 58% del primo gruppo ed il 67% del secondo;
- le donne sono nettamente sovra-rappresentate nella classe più giovane d’età (meno di 25 anni) e sotto-rappresentate nelle successive: la circostanza può essere legata alla maggiore incidenza delle donne nell’ambito degli insegnanti teorici, (mediamente più giovani, come s’è detto, di quelli pratici), ma potrebbe anche derivare da un più accentuato turn-over del personale insegnante femminile.

Per quanto riguarda l’orario settimanale di insegnamento, i docenti possono raggrupparsi in quattro classi principali di durata oraria settimanale del loro impegno didattico (escluse le ore a disposizione): meno di 12 ore, da 13 a 18 ore, da 19 a 24 ore; oltre 24 ore. Se si opera la combinazione ore di insegnamento e tipi di insegnamento si hanno i risultati della Tab. 54.

Tabella n. 54 - Fasce orarie per tipo di insegnamento

Tipo di insegnamento	Ore insegnamento				Totale
	Fino a 12	13-18	19-24	Oltre 24	
Teorico	29,2	20,5	37,3	13,0	100,0
Pratico	16,3	6,1	32,1	35,5	100,0
Teorico-pratico	18,9	15,4	36,2	29,5	100,0
Assistente-aiuto istrut	14,1	15,9	28,2	41,8	100,0
Totale	23,1	18,2	35,4	23,3	100,0

4.4.3. Curriculum formativo e professionale

Il titolo di studio posseduto dagli insegnanti dei centri di formazione professionale rappresenta non solo un titolo formale di qualificazione, ma anche un indice sintetico del loro curriculum formativo e, in prima approssimazione, del tipo di socializzazione cui sono stati esposti in età giovanile.

che caratterizzano le realtà professionali. *“Se nella scuola la sempre più stanca ripetizione di un programma, anche se è una realtà triste e diffusa, non sembra contraddire alla radice la vita delle istituzioni scolastiche (che infatti si espandono e, almeno in termini numerici, prosperano anche nella noia culturale che le opprime), nella formazione professionale ciò sarebbe un assurdo, che finirebbe per cancellarla in quanto tale; senza politiche di mobilità professionale, sia istituzionale che culturale, e cioè senza strumenti che consentono di rendere la formazione professionale, continuamente coerente con le esigenze del mercato del lavoro e dello sviluppo economico, le garanzie normative per il personale diverrebbero solo una nuova forma di sussidio pubblico.*

In linea generale, poco meno dei due terzi (64,0%) dell'intero corpo docente sono costituiti da insegnanti con diploma di scuola secondaria superiore (istituti professionali e vecchie scuole tecniche comprese), mentre un altro quinto circa (17,1%) è in possesso di laurea; apprezzabile è anche la presenza di insegnanti con licenza media inferiore (13,8%), mentre una quota minima (4,8%) è costituita da quelli che hanno conseguito la sola licenza elementare.

Gli insegnanti maschi presentano una quota relativamente più alta di coloro che non sono andati al di là della scuola dell'obbligo (complessivamente, 20,6% contro il 13,7% relativo alle donne). L'opposto si verifica per quanto riguarda i laureati, che costituiscono il 14,8% dei maschi a fronte del 22,8% delle donne; sostanzialmente uguale risulta invece (pur se con un valore appena superiore per i maschi) la percentuale di diplomati. Queste differenze possono comprendersi ove si ricordi il maggior peso che le donne hanno fra gli insegnanti teorici.

Escludendo quegli insegnanti che hanno svolto solo lavori saltuari (e che peraltro potrebbero forse essere più correttamente inseriti tra coloro che non hanno svolto alcuna attività), i docenti possono riunirsi in due grandi gruppi.

Da un lato tutti coloro che sono passati direttamente dalla scuola all'insegnamento professionale, senza aver compiuto alcuna esperienza concreta e sufficientemente duratura nel mondo del lavoro e delle professioni; dall'altro, i docenti per i quali vi è stato, fra uscita dal sistema scolastico ed inizio dell'insegnamento nella formazione professionale, un contatto con le realtà delle attività economiche e produttive. In altri termini, nel primo gruppo possono comprendersi sia gli insegnanti che hanno dichiarato di non aver avuto alcuna esperienza professionale precedente, sia coloro la cui attività, prima dell'attuale collocazione professionale, è consistita nell'insegnare nella scuola o in un altro centro di formazione professionale; nel secondo gruppo possono invece riunirsi i docenti che, prima dell'insegnamento, hanno svolto un lavoro dipendente o un lavoro autonomo.

Dicotomizzato in tal modo l'universo del personale docente (con l'esclusione, tutto sommato marginale, di chi ha svolto lavori saltuari e considerando solo le risposte esplicite), risulta che nel complesso il 43,6% ha avuto una precedente esperienza di lavoro (dipendente o indipendente), mentre il 47,9% è passato direttamente dall'attività di studio all'attività didattica, senza alcun contatto con il mondo delle attività economiche e produttive.

Con riferimento ad alcune delle principali variabili fin qui prese in esame, la proporzione di coloro che hanno avuto una precedente esperienza di lavoro prima di iniziare l'attività didattica:

- scende al livello del 23,5% nel caso delle donne, mentre sale al 49,8% in quello degli uomini;
- decresce all'aumentare del livello di formazione scolastica: passa infatti dal 77,6% nel caso degli insegnanti forniti di licenza elementare, al 75,9% di quelli con licenza media inferiore, al 38,9% di quelli con diploma di scuola secondaria, per arrivare al 25,9% nel caso dei laureati;

- risulta massima (com'era prevedibile) nella circoscrizione nord-occidentale; a livello territoriale, comunque, va operata una distinzione fra lavoro dipendente e lavoro autonomo: infatti, l'incidenza degli insegnanti caratterizzati da precedenti esperienze classificabili come lavoro dipendente decresce passando dal nord al centro-sud, mentre aumenta collateralmente (ed in modo abbastanza netto) quella dei docenti che hanno avuto esperienza di libera professione o lavoro autonomo.

4.4.4. L'aggiornamento

Il 59,0% dei docenti intervistati ha partecipato almeno ad un corso di formazione o di aggiornamento⁷³. Questo valore medio acquista naturalmente livelli diversi a seconda delle variabili che si prendono in considerazione.

La quota di docenti in esame, infatti risulta più elevata per gli uomini che per le donne.

È particolarmente marcata per gli insegnanti il cui rapporto di lavoro è regolato da contratto a tempo indeterminato, mentre particolarmente esigua risulta, di conseguenza, per quelli con contratto a termine (cfr. Tab. 55). Appare relativamente modesta nella circoscrizione nord-occidentale rispetto alle altre.

Si differenzia a seconda della materia insegnata: rispetto al 58,3% di docenti teorici (con valori però che salgono al 62,2% per quelli di materie tecnico-professionali), si ha il 60,6% per quelli pratici e teorico-pratici, con punte che raggiungono il 69,2% per quelli operanti nel settore elettrico, elettronico ed elettromeccanico ed il 72,5% per i docenti del settore meccanico.

Tabella n. 55 - Esperienze di aggiornamento da parte dei docenti

Rapporto di lavoro		Genere		Di cui nei CFP reg.
CTI	CTD	MF	M	
73,9	31,6	59,0	61,9	58,6

Con riferimento al titolo di studio, risulta minima per i docenti laureati (47,2%), massima (66,4%) per quelli con diploma di istituto tecnico industriale e professionale (il valore medio per i diplomati è del 61,5%, mentre per i docenti in possesso della licenza media inferiore il valore stesso è del 63,9%).

Tutto ciò lascia presumere, in definitiva, che i corsi di formazione o aggiornamento abbiano interessato soprattutto chi è maggiormente inserito nel sistema di formazione professionale; in questo senso può intendersi infatti la sovra-rappresentazione che si registra, rispetto alla media, per gli insegnanti maschi, per quelli a tempo indeterminato, per quelli con titolo di studio maggiormente coerente o che, pur se con titolo di studio modesto, impartiscono insegnamenti pratici. “In altri ter-

⁷³ Se si prescinde dalle indicazioni non fornite (pari al 5,4%), la quota di docenti che hanno partecipato ad iniziative di aggiornamento si alza al 62,4%.

mini sembrerebbe, almeno sulla base dei dati emersi (e che peraltro hanno carattere quasi censimentale), che i corsi di aggiornamento obbediscano, sia pure in parte, ad una logica che spinge a valorizzare e potenziare in qualche modo l'azione degli insegnanti che si trovano in posizione "centrale" all'interno del sistema"⁷⁴.

4.5. *Gli esiti professionali*

Abbiamo già dichiarato che per i due decenni precedenti non disponiamo di dati sulla destinazione degli allievi qualificati. Per gli anni '50 abbiamo ragionevolmente concluso che, dato il trend positivo dell'economia e del mercato del lavoro e dato il numero relativamente ridotto dei qualificati nei CAP, questi non dovevano avere incontrato difficoltà per entrare nella vita attiva. Per gli anni '60, invece, abbiamo cercato di dare una qualche risposta al problema relativo agli esiti.

Per gli anni '70 finalmente, una ricerca dell'ISFOL del 1975⁷⁵ ci fornisce per la prima volta informazioni sugli esiti occupazionali degli allievi. L'indagine esamina il tipo di presenza sul mercato del lavoro di una leva di qualificati dai CFP nell'anno 1972-73 a due anni dalla fine del percorso formativo, con particolare attenzione non solo ai livelli occupazionali raggiunti ma anche al tipo ed alla "qualità" del lavoro svolto, sotto il profilo della coerenza formale e sostanziale della preparazione conseguita, rispetto al settore lavorativo, all'inquadramento ottenuto, nonché, alle mansioni svolte.

Il campo di osservazione della ricerca è ristretto:

- in termini geografici, in quanto l'esame è limitato a tre regioni. In particolare, si è considerata la leva di giovani qualificatisi nei CFP nel 1973, nelle Regioni Lombardia, Marche, Calabria, scelte non tanto in vista di una rappresentatività statistica in senso stretto della realtà italiana, quanto piuttosto per il loro valore emblematico. La prima regione infatti (Lombardia) presenta una diffusa presenza industriale in quasi tutto il territorio e un mercato di lavoro per il personale operaio qualificato estremamente ricettivo e con una mobilità accentuata; la seconda regione (Marche) presenta una realtà economico-sociale in rapida trasformazione, caratterizzata dall'estendersi di insediamenti industriali; mentre la terza (Calabria) manifesta una situazione di sostanziale stagnazione per quanto riguarda gli insediamenti industriali ed una moderata espansione delle attività terziarie;
- in termini di universo di riferimento, perché l'attenzione è portata soltanto su alcuni settori di qualificazione. La ricerca, infatti ha riguardato solo il settore industriale e terziario.

⁷⁴ ISFOL, *L'attività regionale di formazione professionale*, in Quaderno di formazione, n. 26, aprile 1976, 77.

⁷⁵ ISFOL, *Qualifica professionale e mercato del lavoro*, in Quaderno di formazione, n. 21 novembre 1975.

Nonostante questi limiti alla ricerca, che sotto il profilo metodologico⁷⁶ presenta un impianto complesso e articolato, vanno riconosciuti due meriti:

- in *primo luogo*, costituisce la prima indagine su questa materia;
- in *secondo luogo*, non si è limitata a misurare i “risultati” del sistema formativo regionale, ma attraverso l’esplorazione sugli esiti occupazionali dei diplomati dell’istruzione professionale statale, ha consentito l’avanzamento alcune ipotesi interpretative sia all’interno dei due universi in osservazione (IPS e CFP), sia in una loro considerazione unitaria, attraverso un esame parallelo.

4.5.1. Le connotazioni sociologiche del campione

La ricerca ISFOL, prima di indagare gli esiti occupazionali degli allievi, ne ricostruisce alcuni tratti sociologici. Importante le informazioni fornite perché fotografa, in larga misura, il sistema formativo che le Regioni ereditano dal Ministero. È vero che il campione è rappresentato da giovani qualificati nel 1973, ad un anno dal trasferimento delle competenze dal Ministero alle Regioni, ma è anche vero che in questo anno non sono avvenuti mutamenti significativi, anzi nella maggior parte delle Regioni il sistema ha continuato, come per inerzia, il suo funzionamento abituale.

I qualificati intervistati (894 dei CFP e 881 degli IPS) si raggruppano prevalentemente nell’ambito meccanico-elettrotecnico e in quello degli addetti di segreteria: nel complesso, tali indirizzi coprono l’89,6% dei qualificati CFP e il 92,2% di quelli IPS, (cfr. Tab. 56).

Sotto il profilo del sesso, i maschi rappresentano la maggioranza (62,4% negli IPS e 53,6% nei CFP): nella distribuzione “pesa” diversamente la presenza dei corsi per addetti di segreteria, che accentua la presenza femminile.

Tabella n. 56 - Composizione degli intervistati per gruppi di qualifica

Modalità	Totale		Lombardia		Marche		Calabria	
	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS
Meccanico	28,4	36,8	24,1	27,4	33,2	39,8	37,4	46,3
Elettromeccanico	15,1	18,6	11,6	19,1	19,1	19,3	21,7	17,2
Altro ind.	6,7	4,9	6,4	3,4	6,9	11,0	7,8	0,7
Segretariato	46,1	36,8	52,7	45,7	38,5	27,3	33,1	34,7
Altri servizi	3,7	2,9	5,2	4,4	2,3	2,6		1,1
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale V.A.	894	881	517	350	263	263	114	268

⁷⁶ L’indagine di campo si è sviluppata in due direzioni: a) attraverso interviste dirette, sulla base di un questionario molto articolato e complesso; b) attraverso interviste postali, sulla base di un questionario più ridotto, sovrapponibile al precedente per la parte comune. I due strumenti di rilevazione hanno interessato unità di rilevazione definite in modo lievemente diverso: il primo si è diretto verso qualificati presenti sul mercato del lavoro (occupati, disoccupati e alla ricerca di prima occupazione); il secondo ha riguardato tutti i qualificati. Il campione è stato definito su due stadi, dei quali il primo stratificato secondo il triplice criterio: provinciale (16 province); tipo di istituto (IPS e CFP); tipo di qualifica (settore industriale e settore terziario). Ne sono derivati 64 strati. Le unità del primo stadio sono rappresentate dagli istituti e centri; le unità di secondo stadio sono costituite dagli allievi.

Per quanto riguarda l'età, si assiste, invece ad una sorta di dicotomia che vede i più giovani (fino a 18 anni) ed i più vecchi (oltre i 20 anni) concentrati per tutte le regioni nei CFP, mentre le classi intermedie caratterizzano gli IPS; ciò conferma in un certo senso la funzione svolta dai CFP, che sembra essere:

“da un lato, di recupero di educazione di base e primo avviamento al lavoro (corsi brevi, anche a persone sprovviste di licenza media); dall'altro, di formazione professionale di persone oltre i 20 anni, in funzione di recupero e orientamento al lavoro, ma anche di “parcheggio” ulteriore, per le situazioni di particolare debolezza del mercato del lavoro (si vedano i dati entrambi elevati di Lombardia e Calabria)”⁷⁷.

Sotto il profilo dell'estrazione sociale, fermo restando l'addensamento di entrambi i tipi di qualificati nella fascia sociale meno elevata, (rispetto ad esempio ai diplomati della scuola secondaria superiore nel suo complesso), è tuttavia rilevabile una lieve differenza tra IPS e CFP (specie per Marche e Calabria), nel senso che i primi rispecchiano una collocazione sociale tendenzialmente più elevata (cfr. Tab. 57).

Tabella n. 57 - *Distribuzione degli intervistati per professione del padre*

Modalità	Lombardia		Marche		Calabria	
	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS
Dirig. Libero profession. funzionario	2,9	3,4	1,2	1,9		0,7
Impiegato, quadro intermedio	22,1	21,7	11,1	17,1	19,3	23,9
Operaio specializzato	40,2	44,3	21,7	30,4	16,7	20,1
Operaio comune	6,8	7,1	13,3	13,3	10,5	9,7
Lavoratore in proprio	18,4	12,9	13,7	10,6	14,9	16,0
Coltivatore diretto	4,1	4,3	12,5	11,4	10,5	8,2
Mezzadro, bracciante, coadiat. Agric.	1,6	62,6	18,6	9,8	14,9	14,5
Disoccupato	0,4		0,4		3,5	1,1
Altro	2,2	2,5	3,4	2,7	3,6	2,6
Non indicato	1,2	1,4	4,2	2,7	5,3	2,6
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Questo conferma una delle caratteristiche oggettive del canale formativo statale rispetto a quello di competenza regionale: il primo viene infatti vissuto in una prospettiva decisamente più “scolastica” del secondo.

Il quadro generale di riferimento può essere completato dall'esame dell'esperienza formativa antecedente alla frequenza dell'indirizzo professionale.

Scontando il fatto che i qualificati dagli IPS sono tutti in possesso di licenza media (titolo prescritto ai giovani che intendono iscriversi a regolari corsi di frequenza), per i qualificati dai CFP si rileva un'interruzione degli studi prima del completamento dell'obbligo superiore al 20%⁷⁸. Una quota non trascurabile (quantificabile tra il 14

⁷⁷ ISFOL, *Qualifica professionale e mercato del lavoro*, 41.

⁷⁸ Dato sufficientemente omogeneo nelle tre Regioni: Lombardia e Marche 23,2%; Calabria 21,1%.

e il 17%) ha tentato la prosecuzione degli studi secondari superiori senza successo, tornando per “ricaduta” nei canali formativi di competenza regionale.

Del resto, le stesse motivazioni dichiarate per la iscrizione al corso di istruzione professionale illuminano il contesto in cui sono maturate le decisioni di iscrizione all’IPS o al CFP.

L’obiettivo dell’impiego al più presto possibile, insieme alle condizioni economiche familiari e al rifiuto dell’esperienza scolastica tradizionale sembrano essere le spinte dominanti che hanno guidato inizialmente le “scelte” dei qualificati.

In particolare, la spinta a trovare immediatamente lavoro non appena in possesso della qualifica e l’apprezzamento per un corso un po’ meno “scolastico” interessano rispettivamente: nel primo caso, circa la metà degli intervistati per la Calabria, e circa un terzo per Marche e Lombardia, indipendentemente dal fatto che si tratti di IPS o CFP; nel secondo caso, tra il 10% e il 20% circa degli intervistati (massimo in Lombardia, minimo nelle Marche), e sempre indipendentemente che si tratti di IPS o CFP.

Quanto alla valutazione finale riportata ai corsi professionali, è rilevabile una differenza tra i due tipi di qualificati: tendenzialmente più bassa per gli usciti dagli IPS rispetto a quelli dei CFP. Dato di difficile interpretazione; non è da escludere a priori il vantaggio offerto nella formazione professionale da parte di una didattica meno legata ai paradigmi della scuola.

4.5.2. Livelli e qualità dell’occupazione

La situazione dei qualificati al momento dell’intervista (e cioè a due anni dalla fine dei percorsi formativi) può essere così sintetizzata.

- a) Una netta differenza, a livello di occupati, tra la Lombardia e le altre due regioni. Per la prima si è infatti in presenza di una quota di occupati che supera ampiamente l’80%, e senza differenze rilevanti da CFP e IPS, mentre per le altre due:
- diminuisce la proporzione di occupati complessivi, con un netto peggioramento per gli IPS rispetto ai CFP;
 - diminuisce anche drasticamente, all’interno delle quote di occupati, la proporzione di coloro che hanno un lavoro stabile.

Maggiori le difficoltà di inserimento per i giovani IPS (più rappresentati tra quanti sono alla ricerca della prima occupazione), che per i qualificati CFP (maggiormente presenti tra i disoccupati). I qualificati nel sistema regionale evidentemente riescono con più facilità a trovare “spezzoni” lavorativi precari (o ad adattarvisi), e quindi ad avere qualche esperienza lavorativa in più.

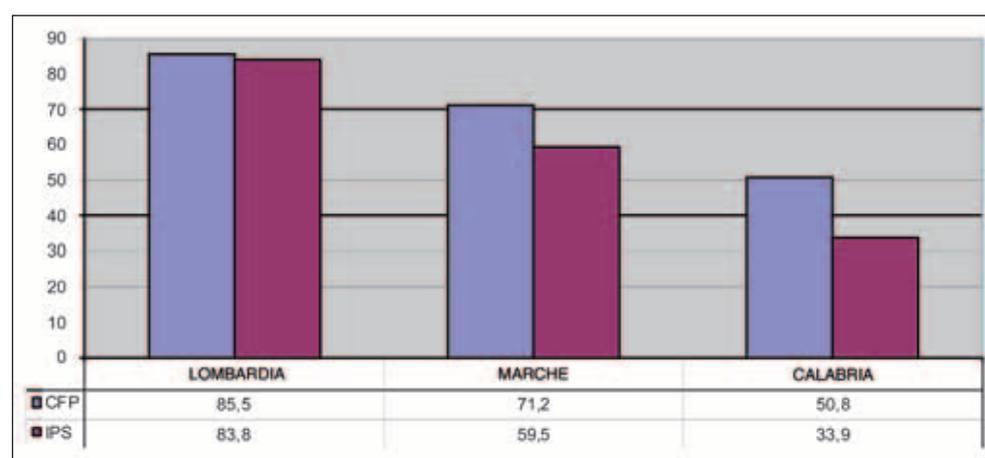
b) La percentuale di studenti presenti ancora a due anni dalla qualifica *“non fa che confermare la funzione di copertura di una disoccupazione potenziale: il ‘parcheggio scolastico’ sembra infatti funzionare nelle regioni con maggiori tensioni sul fronte dell’occupazione e, naturalmente, più per coloro che già avevano scelto il canale formativo ‘scolastico’. I qualificati IPS ancora studenti risultano infatti essere (al netto dei lavoratori-studenti): 5,4% in Lombardia, 20,9% nelle Marche e 19,4% in Calabria”*.

La gran parte di chi ha proseguito gli studi si è orientata verso gli istituti tecnici e

il biennio dei professionali; non è raro poi il caso di qualcuno che ha frequentato, dopo un primo corso CFP, altri corsi di formazione professionale regionali.

c) Quanto alle modalità di ricerca del primo lavoro il 50% di tutte e tre le Regioni punta sull'aiuto dei genitori, amici, parenti; per i CFP sembra abbastanza importante l'aiuto dello stesso centro (28,5% di risposte nelle Marche, 13,3% in Calabria, 14,6% in Lombardia), mentre l'ufficio di collocamento sembra una funzione abbastanza marginale e sempre meno importante, via via che si sale dal Sud al Nord.

Grafico n. 59 - Occupati a 2 anni dalla qualifica



Passando ora a considerare alcune caratteristiche del lavoro svolto dai qualificati intervistati, si può prendere in esame: il tipo di inquadramento contrattuale, l'orario di lavoro, la retribuzione.

a) Quanto al tipo di inquadramento emerge che la gran parte (più del 50%) dei qualificati (senza differenza tra CFP e IPS) risulta collocata in Lombardia a livello di impiegati, mentre nelle altre due regioni tale proporzione diminuisce⁷⁹.

b) Per quanto riguarda l'inquadramento a livello operaio⁸⁰ si nota una maggiore presenza di specializzati tra gli IPS (in Lombardia, 27,5% e Calabria 53,8%) rispetto ai CFP (27,5% nell'una e 38,1% nell'altra Regione), ed una quota più consistente, anche se di poco, di operai comuni tra i CFP (11,6% e 14,2% rispetto all'8,0% e al 13% degli IPS in Lombardia e nelle Marche).

⁷⁹ Il fenomeno può essere spiegato: sia nella sovra-rappresentazione degli addetti di segreteria nella struttura degli intervistati lombardi; sia nel fatto che chi riesce a trovare un impiego sconta un rapporto terziario-secondario molto più ampio, e quindi ha maggiore probabilità di inserirsi nella categoria impiegati.

⁸⁰ Il livello operaio raggruppa da un minimo del 31,7% dei qualificati dai CFP lombardi ad un massimo del 46,9% dei qualificati dai CFP calabresi, contro un minimo del 35,2% per gli IPS lombardi ed un massimo del 52,2% per gli IPS calabresi,

c) Quanto all'orario di lavoro, la gran parte degli occupati svolge un lavoro compreso tra le 30 e le 40 ore settimanali, senza differenze apprezzabili tra CFP e IPS (salvo la Calabria), ma con differenze interregionali abbastanza sensibili⁸¹.

d) Per quanto riguarda infine la retribuzione settimanale denunciata dagli intervistati con occupazione stabile (al netto degli straordinari), si ha il quadro seguente:

Tabella n. 58 - *Retribuzione netta settimanale degli occupati*

Retribuzione settimanale (lire)	Lombardia		Marche		Calabria	
	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS
Meno di 20.000	2,0	2,5	11,0	4,0	28,6	7,7
Da 21 A 30.000	8,5	6,9	22,8	28,0	9,5	34,6
Da 31 a 40.000	38,7	48,2	42,5	48,0	23,8	34,6
Oltre 40.000	40,7	34,8	15,7	12,0	33,3	23,1
Non precisata	10,1	7,6	8,0	8,0	4,8	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Spostiamo l'analisi dalle caratteristiche "formali" a quelle più qualitative; in particolare alla coerenza tra lavoro svolto e qualifica conseguita⁸² all' utilità delle "aree disciplinari" che hanno caratterizzato i percorsi formativi e ai livelli di soddisfazione del lavoro dichiarati dagli intervistati.

La coerenza sembra risultare nel complesso direttamente correlata alla regione (più elevata al Nord rispetto al Sud), e, come è ovvio, alla stabilità del lavoro.

Ma, all'interno di queste tendenze, emerge una maggiore coerenza complessiva per i qualificati dagli IPS rispetto a quelli dei CFP in Lombardia e Marche (cfr. Tab. 59), mentre in Calabria tale fenomeno sembra rovesciarsi.

Tabella n. 59 - *Coerenza lavoro - qualifica*

Modalità	Lombardia		Marche		Calabria	
	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS
Coerente	72,3	82,6	55,9	57,0	81,0	65,4
Abbastanza coerente	12,5	9,1	18,9	26,0	4,8	-
Scarsamente coerente	3,4	2,5	10,2	8,0	4,8	19,2
Indifferente	8,5	4,3	13,4	9,0	9,5	11,5
Non indicato	3,7	1,1	0,8	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale in V.A.	393	276	127	100	21	26

⁸¹ L'orario di lavoro dei qualificati dei CFP tra le 30-40 ore è pari al 77,6% in Lombardia, 67,7% nelle Marche e 52,4% in Calabria. Parallelamente sono solo il 13,3% i giovani lombardi che dichiarano di lavorare oltre le 40 ore (al netto degli straordinari) a differenza dei coetanei marchigiani e calabresi che dichiarano il 21,3% e il 19,0%.

⁸² Sono stati considerati come parametri di coerenza: il settore di lavoro, la posizione professionale e il contratto, incrociati con la qualifica degli intervistati.

La maggiore coerenza relativa agli IPS è da attribuirsi al fatto che rappresenta un'offerta di lavoro meno facilmente disponibile a lavori non sufficientemente adeguati alle aspettative, pertanto chi riesce ad occuparsi è già il risultato di tale autoselezione.

Considerando il rapporto tra formazione ricevuta e lavoro svolto, le dichiarazioni degli intervistati portano ai risultati contenuti nella Tab. 60, da cui in sintesi emergono gli elementi seguenti:

- a) il giudizio di “molto utile” e quello di “per niente utile”, polarizza in maniera sostanzialmente uniforme le 3 regioni; i qualificati dai CFP risultano dare valutazioni complessivamente più positive dei coetanei degli IPS;
- b) se si passa a considerare le singole materie, appare come:
 - le esercitazioni pratiche risultano ovviamente molto utili nell'opinione della maggioranza degli intervistati CFP delle 3 regioni, mentre un po' meno apprezzate risultano per gli IPS, (in omaggio al carattere più scolastico di tale canale formativo);
 - la materia meno utile sembra essere la lingua straniera che polarizza i maggiori consensi negativi (con una accentuazione nei CFP);
 - infine, la cultura generale, risulta essere, dopo la lingua straniera, la materia ritenuta meno utile, specie dai qualificati dai CFP.

Tabella n. 60 - Giudizio sull'utilità di alcune materie

Modalità	Lombardia		Marche		Calabria	
	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS
<i>Nel complesso</i>						
Molto	20,1	11,6	21,3	18,0	57,1	11,5
Abbastanza	45,7	46,7	43,3	47,0	19,0	38,5
Poco	14,1	21,0	15,0	19,0	9,5	26,9
Per niente	12,6	13,4	15,0	16,0	4,8	11,5
Non indicato	7,8	7,2	6,3	1,0	9,5	7,7
<i>Cultura generale</i>						
Molto	21,9	19,6	18,1	14,0	23,8	7,7
Abbastanza	35,7	30,8	37,8	19,0	42,9	7,7
Poco o nulla	30,9	18,5	29,1	23,0	23,8	7,7
<i>Materie teorico-tecniche</i>						
Molto	33,4	29,0	34,6	27,0	57,1	11,5
Abbastanza	34,4	31,5	31,5	24,0	19,0	7,7
Poco o nulla	21,6	9,5	18,9	7,0	9,5	7,7
<i>Esercitazioni pratiche</i>						
Molto	52,8	41,7	57,5	46,0	66,7	19,2
Abbastanza	24,1	15,6	15,0	12,0	14,3	7,7
Poco o nulla	13,6	9,8	14,2	--	9,5	--
<i>Lingue straniere</i>						
Molto	15,3	15,2	5,5	5,0	9,5	--
Abbastanza	20,9	19,6	17,9	7,0	9,5	--
Poco o nulla	44,0	32,2	48,0	39,0	61,9	19,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale in V.A.	398	276	127	200	21	26

Nel complesso tuttavia appare una maggiore congruità relativa per i qualificati dai CFP: probabilmente, realtà del mercato del lavoro ma anche aspettative diverse (e interessi diversi) giocano a favore di un migliore inserimento dei CFP rispetto agli IPS.

Del resto, anche la richiesta della soddisfazione globale che dà il lavoro (cfr. Tab. 61), mentre fornisce risposte medie complessive abbastanza vicine tra CFP e IPS, a livello di singoli casi evidenzia una tendenza alla “scarsa soddisfazione” più marcata per gli IPS che per i CFP (come ad esempio nel caso delle prospettive di carriera e del prestigio), e, per converso, un orientamento verso una relativa maggiore soddisfazione nei CFP rispetto agli IPS (specie per quanto riguarda la mansione svolta e la qualifica).

Tabella n. 61 - *Soddisfazione del lavoro*

Modalità	Lombardia		Marche		Calabria	
	CFP	IPS	CFP	IPS	CFP	IPS
<i>Mansione</i>						
Molto	26,3	23,4	19,7	14,5	18,8	14,9
Abbastanza	42,4	47,4	39,3	47,6	28,1	28,7
Poco o nulla	15,1	17,0	15,6	20,7	19,8	18,6
<i>Qualifica</i>						
Molto	12,9	8,8	16,0	13,2	21,9	21,3
Abbastanza	42,6	50,5	34,0	29,5	20,8	14,9
Poco o nulla	24,5	25,5	24,6	40,5	21,9	27,7
<i>Orario</i>						
Molto	17,1	21,0	15,2	13,7	14,6	5,3
Abbastanza	47,2	51,4	41,0	41,9	29,2	26,6
Poco o nulla	15,5	14,9	18,4	27,3	18,8	25,5
<i>Retribuzione</i>						
Molto	14,5	18,2	8,2	7,9	7,3	8,5
Abbastanza	48,4	52,3	41,8	43,6	24,0	21,8
Poco o nulla	20,1	16,4	23,4	33,0	32,0	28,7
<i>Prospettive di carriera</i>						
Molto	12,7	11,2	6,6	5,7	13,5	11,2
Abbastanza	32,7	33,4	23,4	25,1	16,7	12,8
Poco o nulla	36,5	41,0	43,4	52,0	34,4	36,7
<i>Prestigio in famiglia</i>						
Molto	11,4	9,7	8,6	5,7	9,4	7,4
Abbastanza	35,1	33,1	28,3	35,7	16,7	17,6
Poco o nulla	32,5	38,9	35,2	37,9	37,5	32,4
<i>Prestigio fra amici</i>						
Molto	9,7	9,7	8,6	5,7	11,5	9,0
Abbastanza	32,1	34,7	28,3	35,7	14,6	14,9
Poco o nulla	32,5	38,0	35,2	37,9	36,5	34,0
<i>In generale</i>						
Molto	13,1	12,5	7,8	3,1	9,4	11,7
Abbastanza	45,8	47,1	38,9	44,1	26,0	18,6
Poco o nulla	20,3	21,3	14,8	20,7	23,9	20,2
Totale in V.A.	398	276	127	200	21	26

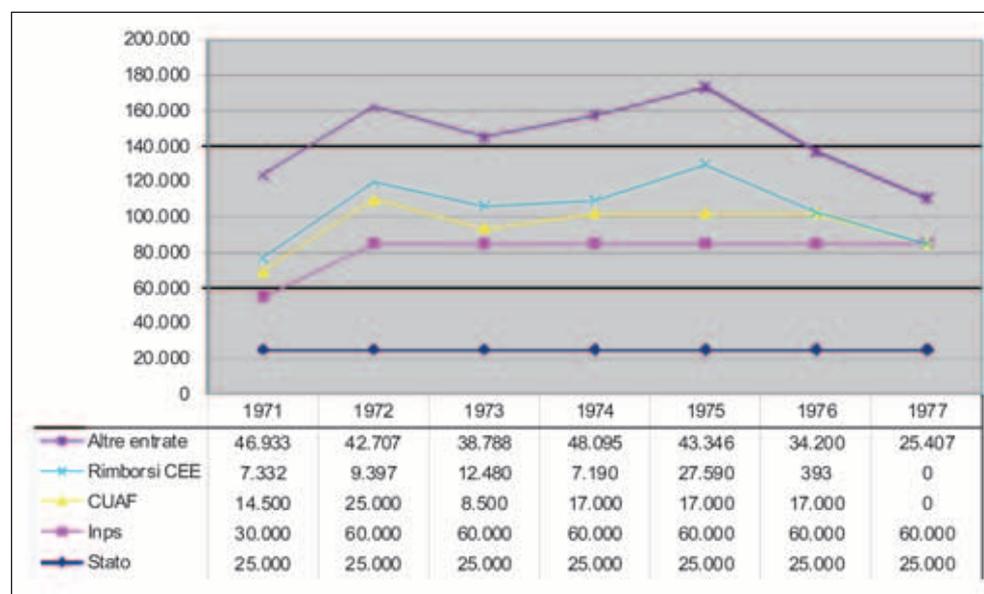
4.6. La spesa per la formazione professionale

a) Fonti di finanziamento

Abbiamo già annotato che il sistema di formazione professionale del Ministero del Lavoro prima ed ora delle Regioni trova la copertura finanziaria nel Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (FAPL), costituito con legge 29 aprile 1949, n. 264 e oggetto di successive modificazioni⁸³ e alimentato da un contributo ordinario a carico dello Stato, da contributi straordinari a carico della gestione dell'assicurazione contro la disoccupazione (INPS), da rimborsi da parte della CEE e da altre entrate eventuali.

Il FAPL assicura il finanziamento delle spese correnti, mentre alle spese in conto capitale si provvede con il fondo creato dal contributo annuo a carico della Cassa Unica per gli Assegni Familiari (CUAF), contributo dello Stato (20 miliardi di lire), contributo INPS (60 miliardi) e, fino al 1976, contributo CUAF (17 miliardi), sono rimasti quantitativamente stazionari nel periodo 1971-1977, per cui le uniche due voci che intervengono maggiormente nel determinare il montante finale della disponibilità finanziaria sono della CEE e dalle entrate di varia natura; voci che non seguono un andamento lineare, e questo è il motivo fondamentale per cui la cifra globale a disposizione del FAPL varia di anno in anno, senza una dinamica precisa.

Grafico n. 60 - Assegnazioni a favore del FAPL dal 1971 al 1977



⁸³ Cfr. Cap. I, Par. 1.2.4 e 1.2.5 e Cap. II, Par. 4.6.

Tanto per citare un esempio, i rimborsi da parte della CEE passano da 9,4 miliardi di lire nel 1972 a 12,5 nel 1973, per scendere a 7,2 nell'anno successivo, risalire improvvisamente a 27,6 nel 1975 e scendere a 0,4 nel 1976; analogamente, le entrate di varia natura si mantengono intorno ai 40 miliardi di lire fino al 1975, per poi scendere a 34,2 nel 1976 ed a 25,4 nel successivo 1977.

È da segnalare inoltre che nel 1977 non figura più il finanziamento da parte del CUAF⁸⁴.

In conseguenza di quanto finora accennato, la composizione delle entrate dei FAPL, ed il relativo peso di ciascuna fonte di finanziamento, variano da un anno all'altro, senza una dinamica precisa; in linea generale, si può comunque dire che i contributi a carico, rispettivamente, dello Stato e dell'INPS rappresentano il 60-70% delle entrate dei FAPL.

b) Risorse stanziare

A tali contributi di provenienza statale le Regioni aggiungono propri finanziamenti. La spesa sostenuta in proprio dalle Amministrazioni regionali si manifesta ed acquista rilievo dal 1973 in poi.

Nonostante la difficoltà a valutare l'esatta entità della quota aggiuntiva delle Regioni⁸⁵, L'ISFOL ha ricostruito la composizione dell'intera spesa sostenuta dalle amministrazioni regionali (cfr. Tab. 62), ricorrendo anche a stime sulla scorta di elementi di varia natura⁸⁶.

⁸⁴ La sospensione di tale fondo a favore del FAPL è dovuta all'impossibilità da parte del comitato speciale per gli assegni familiari, dichiarato illegittimo dal TAR, di dare parere favorevole, condizione necessaria (in base all'art. 10 della legge 17 ottobre 1961, n. 1038) per il relativo decreto ministeriale.

⁸⁵ Le difficoltà sono dovute ad una serie di difficoltà obiettive, fra le quali possono citarsi le seguenti: a) i bilanci regionali, sia in linea generale sia per quanto riguarda più specificamente il settore della formazione professionale, risultano alquanto diversi l'uno dall'altro, nella loro impostazione e articolazione; è pertanto difficile una visione unitaria dei bilanci stessi ed una valutazione complessiva delle singole poste; b) dai bilanci, nel migliore dei casi, si evince l'ammontare complessivo delle somme stanziare e la relativa destinazione, ma non è possibile individuare le voci di provenienza di tali somme; e naturalmente per il caso che qui interessa, la valutazione della spesa regionale va fatta in base alla differenza fra somme stanziare e contributi ricevuti c) in molti bilanci non è evidenziata la spesa sostenuta per il personale (docente e amministrativo) dei centri regionali di formazione, spesa che è inglobata in quelle di carattere generale, sotto la voce "spese per il personale". A tale difficoltà occorre poi aggiungere, a partire dal 1977, la comparsa in alcune Regioni di un nuovo tipo di bilancio, diverso dai precedenti anche formalmente. Si riscontra infatti la tendenza a superare i singoli capitoli di spesa e ad inglobarli in una voce più generica, ma anche concettualmente più ampia e tale da consentire maggiori possibilità programmatiche. Tale tendenza è, peraltro, da mettere in relazione con l'adozione, da parte di molte regioni, di un programma pluriennale, accanto al bilancio di spesa relativo all'esercizio in corso.

⁸⁶ Cfr. ISFOL, *Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia*, in Quaderni di Formazione, n. 52, giugno 1978, 62.

Se analizziamo il periodo 1974-77 il volume di risorse stanziato abbiamo situazioni fortemente differenziate:

- Gli stanziamenti risultano più che triplicati in Abruzzo, Campania, Puglia; aumentati di circa una volta e mezza in Molise, Calabria, Sardegna; quasi raddoppiati nel Trentino-Alto Adige, nelle Marche, in Basilicata;
- Aumenti compresi fra l'80% ed il 90% si rilevano per Valle d'Aosta, Lombardia, Emilia-Romagna;
- Incremento più contenuto (35-40%) in Liguria, Toscana e Umbria, mentre nelle restanti regioni (Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio Sicilia) si calcola una crescita del 60-70%.

Le cifre cui si sta facendo riferimento rappresentano, come s'è detto, l'ammontare globale degli stanziamenti regionali, al lordo dei contributi statali ricevuti⁸⁷.

Tabella n. 62 - Stanziamenti regionali comprensivi dei contributi statali (anni addestrativi 1974-1977)

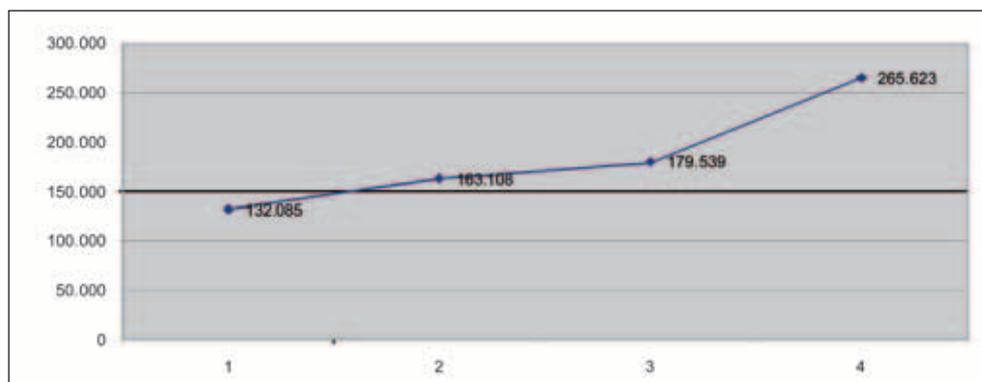
Regioni	Anni				Variaz. % 74-77
	1974	1975	1976	1977	
Piemonte	8.031	10.447	12.639	12.453	55,1
Valle d'Aosta	570	680	905	1.066	87,0
Lombardia	18.700	20.790	27.368	34.360	83,7
Liguria	4.093	4.649	4.747	5.496	34,3
Trentino Alto-Adige	9.355	12.924	10.582	18.357	96,2
Veneto	8.590	8.541	9.311	13.711	59,6
Friuli Venezia Giulia	3.586	4.457	3.966	6.149	71,5
Emilia Romagna	8.181	10.077	12.340	15.493	89,4
Toscana	7.585	8.400	9.372	10.380	36,8
Umbria	1.387	1.277	1.748	1.926	38,9
Marche	4.473	5.545	5.869	8.684	94,1
Lazio	8.134	8.731	8.392	13.782	69,4
Abruzzo	2.597	7.027	8.042	8.761	237,3
Molise	672	743	1.203	1.651	145,7
Campania	15.005	18.920	22.131	45.513	203,3
Puglia	7.093	9.342	9.366	21.915	209,0
Basilicata	1.541	1.975	1.689	3.057	98,4
Calabria	3.831	5.429	6.371	9.364	144,4
Sicilia	15.274	18.829	17.353	24.412	59,8
Sardegna	3.389	4.235	6.145	9.093	168,5
Totale	132.085	163.108	179.539	265.623	101,1

Sul piano nazionale le variazioni in aumento degli stanziamenti superano il 100% (cfr. Graf. 61).

Quest'ultima cifra, senza dubbio rilevante in senso assoluto, appare tuttavia alquanto ridimensionata in termini relativi se si tiene conto del deprezzamento della lira.

⁸⁷ Va notato che si tratta di cifre in parte sottostimate, in quanto in esse non comprendono le spese per il personale dei centri regionali di formazione professionale di alcune Regioni.

Grafico n. 61 - Evoluzione degli stanziamenti per la formazione professionale da parte delle amministrazioni regionali (anni addestrativi 1974-1977)



La Tab. 63 ci offre indicazioni sulla destinazione della spesa regionale in sette Regioni (che insieme nel 1974 e 1977 rappresentavano il 50% e il 43% della spesa totale).

Tabella n. 63 - Articolazione della spesa in alcune Regioni (anni addestrativi 1974-77)

Regioni	Gestione diretta						Contributi ad enti		Altre spese		Totale
	Personale		Funz. CFP	Altre spese	Totale		milioni	% tot	milioni	% tot	
	milioni	% gest diretta			milioni	% tot					
1974											
Lombardia	3.700	54,8	2.850	200	6.750	36,1	9.840	52,6	2.110	11,3	18.700
Liguria	1.508	71,8	592		2.100	51,3	1.500	36,6	493	12,1	4.093
Emilia R.	1.900	65,4	901	102	2.093	35,5	5.010	61,2	268	33,8	8.181
Marche	1.128	61,2	700	15	1.843	41,2	2.380	53,2	250	5,6	4.473
Lazio	2.400	82,4	466	45	2.911	35,8	4.700	57,8	523	6,4	8.134
Abruzzo	916	75,6	295		1.211	46,6	1.376	53,0	10	0,4	2.597
Campania	3.399	76,4	864	185	4.448	29,6	9.729	64,8	828	5,6	15.005
1977											
Lombardia	4.490	44,6	5.400	180	10.070	29,3	19.370	56,4	4.920	14,3	34.360
Liguria	1.532	61,1	963	13	2.508	45,6	2.242	40,8	746	13,6	5.496
Emilia R.	3.177	61,6	1.500	447	5.064	36,7	10.196	65,8	233	1,5	15.493
Marche	3.936	80,6	900	50	4.886	56,3	3.298	38,0	500	5,7	8.684
Lazio	3.600	82,8	700	45	4.345	36,9	6.000	50,9	1.437	12,2	11.782
Abruzzo	850	46,7	828	141	1.819	20,8	3.895	44,4	3.047	34,8	8.761
Campania	4.500	83,7	847	30	5.377	18,9	17.578	61,6	5.555	19,5	28.510

La gestione pubblica nel 1974 assorbiva, in media, il 36,2% delle risorse stanziare (con punta massima in Liguria pari a 51,3% e minima in Campania). Da notare che in termini di allievi, in una indagine dell'ISFOL di cui abbiamo già dato conto⁸⁸, la ge-

⁸⁸ Cfr. Par. 4.3.1.

stione pubblica (nelle due componenti regionale e enti locali) raccoglieva poco più di un quarto del totale degli allievi (più precisamente il 27,9%). Quindi c'è una non corrispondenza tra "quantità di prodotto" e quantità di risorse finanziarie a disposizione, nel senso che ci sono maggiori opportunità economiche per soggetti che servono meno utenti.

I rapporti, naturalmente, si rovesciano relativamente agli "enti", che servono il 72,1% di utenti avendo a disposizione solo il 56,5% delle risorse finanziarie totali nel 1974.

Da notare anche che all'interno delle spese per la gestione diretta dei Centri di formazione professionale, la voce più rilevante è costituita dalle spese di personale; per il totale delle regioni prese in considerazione queste, infatti, incidono, nel 1974, per circa il 65% sul totale della gestione diretta (il rimanente è assorbito dalle spese legate all'attività corsuale, alle attrezzature, alle spese di funzionamento). Nel 1977 si registra un maggiore equilibrio tra le due tipologie di spesa: quelle per il personale scendono dal 67,5% al 64,6%.

Le osservazioni ora fatte si riferiscono alla media delle regioni considerate; come è intuibile si notano da una Regione ad un'altra alcune differenze, anche di un certo rilievo.

4.6.1. Quanto "conta" la formazione professionale?

Se consideriamo il peso percentuale della spesa per la formazione professionale su alcuni aggregati economici, quali il reddito nazionale, i consumi collettivi e la spesa corrente della pubblica amministrazione, abbiamo una risposta all'interrogativo che figura nel titolo del paragrafo.

La formazione professionale (intendendo sia quella del versante scolastico sia quella dei sistemi regionali) conta poco e, almeno per gli anni presi in considerazione (1971-76) conta sempre di meno.

Che conti poco lo si può desumere dal rapporto tra spesa per la formazione professionale e la spesa per la pubblica istruzione scolastica (esclusa quella professionale).

C'è un distacco enorme tra l'istruzione umanistico/scientifica/tecnica e quella professionale (cfr. Tab. 64). Con un'espressione dei nostri tempi si direbbe che il sistema formativo nazionale non cammina su due gambe, perché la seconda, quella della formazione professionale intesa in senso lato, è rattrappita e atrofizzata. Se si considera poi il sistema regionale a sé stante la sua marginalità è del tutto evidente; la spesa per il suo funzionamento oscilla tra valori dello 0,05% e lo 0,12% sul reddito nazionale.

La formazione professionale oltre a contare poco conta progressivamente di meno.

Si può notare, infatti, che nel 1976 veniva destinata alla formazione professionale una quantità di risorse pari allo 0,21 del reddito nazionale contro anche lo 0,32% del 1972.

Tabella n. 64 - Rilevanza della spesa della formazione professionale e dell'istruzione scolastica rispetto al reddito nazionale

Anni	% sul reddito nazionale della spesa per		
	Istruzione scolastica	Formazione professionale	
		IPS	CFP
1972	3,60	0,20	0,12
1973	3,38	0,18	0,09
1974	3,55	0,17	0,07
1975	3,21	0,16	0,09
1976	3,04	0,16	0,05

Tale processo riduttivo ha interessato anche il rapporto fra la spesa per la formazione professionale e gli altri aggregati economici presi in considerazione; la regressione costituisce dunque una caratteristica costante dell'ultimo quinquennio.

Più in dettaglio, il rapporto fra spesa per la formazione professionale e spesa nazionale per consumi collettivi, decresce gradualmente dal 3,30% nel 1972 al 2,57% nel 1976, presentando una perdita complessiva di 0,73 punti nell'intero periodo 1972-77 (con una riduzione annuale pressoché costante ed attestata intorno al 7-8%).

Analoghe osservazioni si possono fare per quanto riguarda l'incidenza percentuale della spesa per la formazione professionale sul totale delle spese correnti dell'Amministrazione Pubblica; dalla Tab. n. 65, infatti, si rileva agevolmente come tale rapporto vada progressivamente riducendosi dall'1,32% nel 1972 allo 0,88% nel 1976, con una perdita complessiva di 0,44 punti (e con una riduzione pari, in pratica, ad un terzo).

Tabella n. 65 - Incidenza della spesa per la FP su alcuni aggregati economici

Anni	Incidenza % su		
	Reddito Nazionale	Consumi Collettivi	Uscite correnti della P.A.
1971	0,42	2,89	1,18
1972	0,32	3,30	1,32
1973	0,27	3,07	1,21
1974	0,24	2,97	1,15
1975	0,25	2,78	0,96
1976	0,21	2,57	0,88

5. Le sperimentazioni

5.1. Le aree oggetto di sperimentazione

Nel periodo effervescente che precede il varo della Legge Quadro si fa strada l'idea di sperimentare soluzioni che una volta validate potessero essere assunte o comunque diventare dei momenti di riferimento per l'elaborazione della Legge.

Due in particolare furono le sperimentazioni che svolsero effettivamente la funzione di indicare ai legislatori possibili percorsi di riforma:

- il primo progetto sperimentale, che va sotto il titolo *Progetto Mezzogiorno-FSE* nasce dalla necessità di predisporre per tempo soluzioni per la formazione professionale che, presumibilmente stando alle linee di riforma della secondaria superiore, si troverà spiazzata rispetto alle funzioni fino ad allora svolte;
- la seconda sperimentazione, denominata *Progetto pilota per migliorare il passaggio dalla scuola alla vita attiva e la preparazione dei giovani*, affronta un problema che riguarda anche la formazione professionale ma più in generale tutti i sistemi formativi, giudicati impreparati a mediare l'incontro con il mercato del lavoro, perché organizzati secondo una logica che segmenta la vita delle persone in due grandi fasi: quella dello studio e quella del lavoro.

Mentre il primo progetto si muove in problematiche tipicamente del nostro Paese, il secondo investe problemi avvertiti in tutti i Paesi della Comunità.

Vediamo, più in particolare, quali siano le motivazioni, le "preoccupazioni" di fondo che danno origine a queste ricerche sperimentali.

a) Il primo progetto vuole rispondere ad un interrogativo: "Come utilizzare gli attuali bienni di formazione professionale rispetto a quanto prospetta la riforma della secondaria superiore?"

La riforma della scuola, almeno come si andava delineando, presentava queste prospettive generali:

- innalzamento dell'obbligo scolastico;
- introduzione di contenuti professionali nei programmi;
- unificazione, salvo indirizzi opzionali, dei bienni.

Rispetto a questo possibile cambio di scenario istituzionale i rischi di fronte ai quali si trovavano i bienni di formazione professionale erano:

- da un lato, la perdita di utenza tradizionale, a causa della prolungata permanenza nel sistema riformato, che coincide, di fatto, nella durata, con i tempi del sistema attuale (obbligo + formazione professionale);
- dall'altro, la perdita di contenuti tradizionali, poiché l'innalzamento dell'obbligo non può non essere accompagnato dal riassorbimento, nella scuola, dei contenuti pre-professionali, prima delegati alla formazione professionale.

Il problema era allora, come utilizzare al meglio i bienni di formazione, dal momento che il processo legislativo tendeva a proporre una formazione professionale che si collocasse come uscita laterale dal biennio dell'obbligo e dal triennio successivo. Certo, questa modificazione di ruolo richiedeva tempi tecnici e culturali abbastanza lunghi, sia perché la scuola di stato continuava ad espellere dai cicli il 40% dell'utenza, e di conseguenza si determinava un'esigenza reale di recupero, sia perché le strutture di formazione professionali erano portatrici di valori

culturali e di esperienze che non dovevano essere travolte dal processo legislativo in atto.

Pertanto, così come non era giusto aspettare fatalisticamente la riforma della scuola secondaria, non era neppure ragionevole fare tabula rasa dell'esistente.

Occorreva quindi adottare una strategia equilibrata che non ignorasse quanto si veniva costruendo di nuovo, ma che nello stesso tempo non trascurasse di dare risposte ai bisogni contingenti, che consentisse ai bienni di formazione professionale di procedere in maniera funzionale ai processi auspicati, pur conservando, formalmente, una struttura adeguata alla prassi ed alla legislazione vigente.

b) Il secondo progetto rispondeva a problemi di ogni percorso formativo e di tutta la Comunità che abbiamo già sottolineato. Infatti, nonostante le grandi diversità tra i sistemi formativi dei Paesi CEE, ci sono due tipi di criticità che li accomuna: criticità magari più (come succede all'Italia) o meno accentuate riconducibili (a) alla traumatica transizione e (b) allo scollamento strutturale tra la formazione e il lavoro.

b.1. Ogni anno circa 4 milioni di giovani terminano la scuola nei Paesi della CEE. Molti di loro non sono in grado di esibire un corso di studi completo, altri presentano diplomi che, agli occhi dei datori di lavoro non hanno alcun valore. Pochi hanno una conoscenza sufficiente del mondo del lavoro, per poter far fronte alle esigenze di un mercato sempre più complesso e meno aperto.

b.2. È un fatto largamente acquisito che i sistemi formativi nell'area occidentale europea si siano prevalentemente ispirati alla logica che vedeva la vita, peraltro non per tutti, separata in due momenti: uno in cui da giovani si studia e ci si prepara al lavoro ed uno in cui da adulti si lavora. Un sistema quindi che sanciva la frattura tra colui che lavorava e colui che studiava, tra il lavoro e la formazione.

Questa constatazione riguarda la formazione in tutte le sue articolazioni, anche la formazione professionale. In particolare nel nostro Paese dove, abbiamo già notato come la FP, abbia progressivamente finito per esemplarsi sui paradigmi scolastici.

In questi anni '70 in modo differenziato, secondo la storia dei nove paesi della CEE, prende piede una linea di tendenza che esprime il bisogno di una rottura radicale di tale separazione: si tende, infatti, verso una formazione pensata ed organizzata come effettivo strumento di formazione permanente, come sistema che permetta entrate ed uscite tra struttura formativa e struttura produttiva e garantisca lo scambio culturale e politico di entrambe; ma perché ciò avvenga occorre che il principio ispiratore di qualunque ipotesi di trasformazione sia la presa di coscienza di una rinnovata unità dialettica tra sistema formativo e sistema produttivo e la realizzazione di un concreto intreccio tra studio e lavoro.

Un nuovo sistema formativo deve assumere un'articolazione che contempli tempi assegnati allo studio e tempi assegnati al lavoro, deve cioè muoversi nell'ottica dell'alternanza.

5.2. Progetto Mezzogiorno-Fse (1976-77)⁸⁹

5.2.1. Caratteristiche generali del progetto

In relazione ai nodi tecnico-politici che caratterizzano la formazione professionale di base, l'ISFOL, su sollecitazione ed in collaborazione col Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, elabora un progetto sperimentale svolto in centri di formazione pubblici e privati.

L'esperienza si concretizza nei 100 corsi biennali nel settore industriale nei sottosettori: tessile, grafico, elettronico, elettromeccanico, chimico, meccanico (cfr. Graf. 62).

Realizzati nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia (Marche, Abruzzo, Molise, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna).

Da parte di CRFP⁹⁰ e CFP dell'ANCIFAP⁹¹, del CIAPI⁹², del CNOS⁹³, dell'ECAP⁹⁴, dello IAL⁹⁵, dell'ENFAP⁹⁶, dell'ENAIP⁹⁷ e dell'ENAP⁹⁸.

⁸⁹ Risoluzione del Consiglio dei Ministri della P.I. del 13.12.1976. Cfr. Bollettino delle Comunità Europee (1976), suppl. 12.

⁹⁰ Marche, ad Ascoli Piceno (1 elettromeccanica e 1 Meccanica); Abruzzo, a L'Aquila (1 meccanica) e Castiglione (1 meccanica); Molise, a Sessano (1 elettromeccanica), a Campo Marino (1 elettromeccanica e 1 meccanica), a Campobasso (1 meccanica); Lazio, a Frosinone (1 elettromeccanica) e a Sora (1 meccanica); Campania, ad Avellino (1 elettromeccanica e 1 meccanica), a Napoli (2 meccanica), a Pomigliano (1 meccanica), a Piedimonte Matese (1 meccanica); Calabria, a S. Costantino (1 chimica), a Vibo Calabro (1 elettronica), a Cosenza (1 elettromeccanica, 1 meccanica), a Reggio Calabria (1 meccanica); Basilicata, a Potenza (1 chimica, 1 elettromeccanica, 1 meccanica), a Tricarico (1 chimica, 1 meccanica), a Bella (1 elettromeccanica), a Matera (1 elettromeccanica), a Tursi (1 meccanica); Puglia, a Brindisi (1 Meccanica), San Giovanni Rotondo (1 meccanica), a Lecce (1 meccanica); Sicilia, a Caltanissetta (1 meccanica); Sardegna, a Nuoro (1 elettronica), a Cagliari (1 elettronica), a Oristano (1 meccanica), a Olbia (1 meccanica).

⁹¹ 6 corsi: a Taranto (2 elettromeccanica e 2 meccanica), a Napoli (1 elettromeccanica e 1 meccanica).

⁹² 13 corsi: a Catona (1 chimica e 1 meccanica), a Siracusa (1 chimica e 1 elettromeccanica), a Caserta (1 chimica e 1 elettronica), a Palermo (1 elettronica), a Bari (1 elettronica e 1 meccanica), a Cagliari (1 elettronica e 1 meccanica), a Chieti (2 meccanica).

⁹³ 8 corsi: a Roma (1 grafica e 1 elettronica), a Catania (1 grafica, 1 elettromeccanica), a Selargius (1 elettromeccanica), a Bari (1 meccanica), a L'Aquila (1 meccanica), a Ortona (1 meccanica).

⁹⁴ 8 corsi: a Castrovilari (3 tessile), a Caserta (2 elettromeccanica), ad Atesa (1 meccanica), a Messina (2 meccanica).

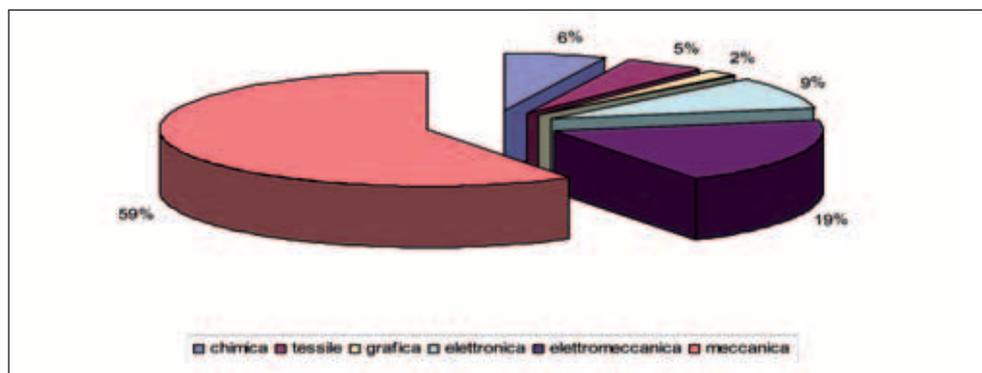
⁹⁵ 9 corsi: a S. Agapito (1 elettromeccanica e 1 meccanica), a San Benedetto (1 elettromeccanica e 1 meccanica), a Terracina (1 meccanica), a Collesferro (1 meccanica), a Rieti (1 meccanica), a Paterno (1 meccanica), a Cecchina (1 meccanica).

⁹⁶ 6 corsi: a Ascoli Piceno (2 tessile), ad Enna (2 meccanica) a Ripi (2 meccanica).

⁹⁷ 7 corsi: a Sulmona (2 meccanica), a Salerno (2 meccanica), a Galatone (2 meccanica), a Cassino (1 meccanica).

⁹⁸ 6 corsi: a Bitti (1 elettromeccanica), ad Aprilia (1 meccanica), a Nicosia (1 meccanica), a Forni (1 meccanica), a Carbonia (1 meccanica).

Grafico n. 62 - Distribuzione dei corsi della sperimentazione per sottosectori

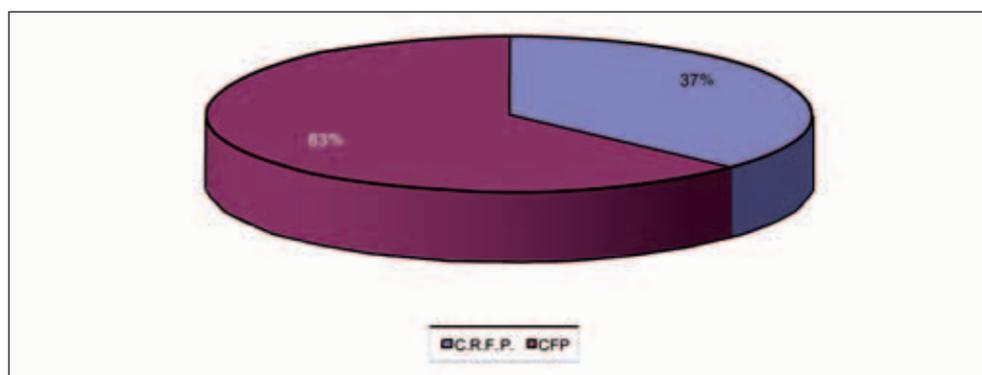


Il progetto è stato finanziato al 50% dalla Comunità Economica Europea ed al 50% dalle Regioni ed è stato gestito consorziamente da un gruppo centrale, composto da: Ministero del Lavoro, ISFOL, Regioni meridionali, Enti nazionali di formazione, Sindacati, Confindustria⁹⁹.

Come già esplicitato nel paragrafo introduttivo il progetto Mezzogiorno/FSE tenta di dare un assetto nuovo al biennio della formazione professionale regionale minacciato nella sua attuale configurazione dai cambiamenti annunciati, proponendo e sperimentando un modello:

- con una struttura modulare in antitesi alla cadenzatura parascolastica;
- con una organizzazione didattica per fasce di professionalità in luogo di quella per profili;
- con l'introduzione di un sistema di alternanza al posto di quello esclusivamente realizzato in ambito formativo (aula+laboratorio).

Grafico n. 63 - Distribuzione dei corsi tra gestione pubblica e gestione privata



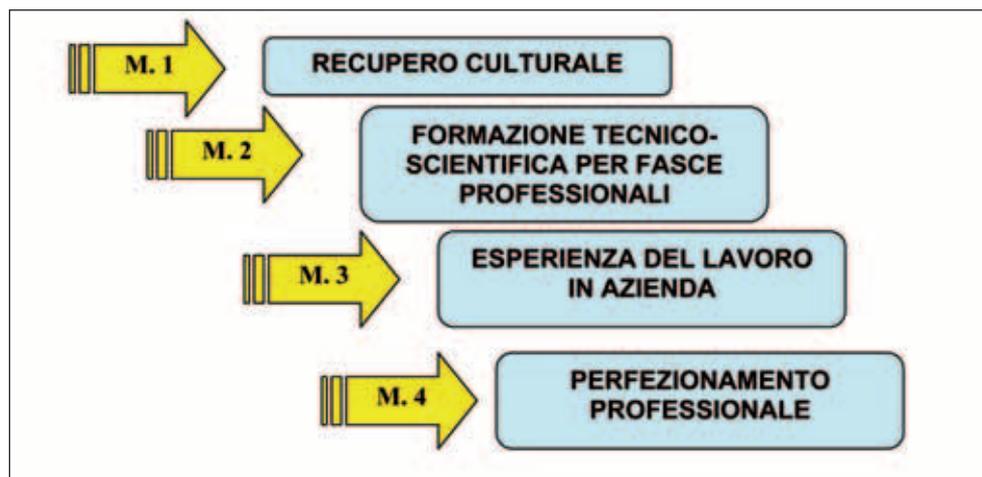
⁹⁹ Cfr. ISFOL, *Progetto Mezzogiorno/FSE*, in Quaderni di Formazione, novembre 1977, n. 45.

5.2.2. Destrutturazione della cadenza biennale dei corsi

Punto di partenza del progetto era la rottura della cadenzatura parascolastica dei bienni di formazione professionale, attraverso l'introduzione di quattro moduli (tendenzialmente di durata semestrale) mirati, rispettivamente:

- all'acquisizione o al recupero degli strumenti linguistico-matematici di base e al primo orientamento sulle tecnologie;
- alla formazione polivalente per fasce professionali;
- all'esperienza del lavoro in azienda;
- al perfezionamento professionale (cfr. Fig. 27 e Prospetto 16).

Figura n. 27 - *Struttura modulare del biennio da sperimentare*



Apposite commissioni tecniche (una per ciascuna fascia: *meccanica, elettronica, elettromeccanica, chimica, tessile, grafica*) dovevano, per ciascun modulo, produrre obiettivi formativi e test di verifica e spunti di progettazione, e indicazioni metodologiche.

Nel valutare i risultati di questa particolare proposta di organizzazione didattica, ci si deve, naturalmente, chiedere:

- a) se l'organizzazione per moduli è stata realmente realizzata;
- b) quale durata hanno avuto i moduli;
- c) quale consolidato di materiale lasciano, su questo punto, i due anni dell'esperienza.

I quattro moduli dovevano essere percorsi serialmente dagli allievi, nell'arco di questa specifica sperimentazione; ma dovevano, in prospettiva, dar vita a proposte formative indipendenti, o diversamente aggregabili, in modo da offrire itinerari autonomi a varie fasce di utenza.

Ad esempio:

1° Modulo: per i lavoratori disoccupati in fase di avviamento al lavoro industriale;

2°-3° Modulo: per i giovani in transizione dalla scuola al lavoro;

4° Modulo: per gli occupati in mobilità.

Prospetto n. 16 - *Articolazione corsuale del progetto*

MODULO 1	RECUPERO E PROPEDEUTICA PROFESSIONALE
	Durata: min. 4, max. 6 mesi a) recupero degli strumenti culturali propri dell'obbligo scolastico (espressione corretta linguistica e matematica); b) familiarizzazione con i prodotti, i processi e le tecnologie della fascia di qualificazione e del settore di riferimento; c) razionalizzazione del contesto socio-economico-territoriale e sua correlazione al fatto produttivo.
MODULO 2	FORMAZIONE INTERDISCIPLINARE SULLA FASCIA PROFESSIONALE
	Durata: min 5, max 7 mesi a) consolidamento delle conoscenze tecniche finalizzate alla consapevolezza del ciclo produttivo; b) capacità di impiego delle tecnologie del settore e coscienza delle loro caratteristiche comuni; c) primo livello di contatto con i problemi dell'organizzazione del lavoro.
MODULO 3	INSERIMENTO NEL CONTESTO PRODUTTIVO E RAZIONALIZZAZIONE DELLE CONOSCENZE TECNICO-SCIENTIFICHE E SOCIOCULTURALI
	Durata: min 6, max 8 mesi a) consapevolezza del processo produttivo e, in rapporto a questo, dei ruoli professionali; b) presa di coscienza dei comportamenti nel contesto produttivo e dei problemi organizzativi e sindacali operanti in fabbrica.
MOD. 4	COMPLEMENTARE
	Durata: min 3, max 7 mesi a) riesame tecnico dell'esperienza di lavoro e completamento professionale; b) perequazione culturale alle soglie scolastiche corrispondenti.
ATTESTATO DI QUALIFICA: durata complessiva 20 mesi (2.600 ore)	

Per quanto attiene il primo interrogativo: 33 Centri di formazione professionale hanno impostato e condotto a termine un ciclo strutturato secondo il modello proposto.

Si può affermare, pertanto, che è possibile, sul piano tecnico-organizzativo, cadenzare i ritmi di funzionamento di un CFP su base modulare.

La questione si fa più complessa se ci si interroga sul ruolo reale dei singoli moduli proposti. Non vi sono dubbi che, fino a quando il reclutamento degli allievi avverrà senza riguardo al conseguimento dell'obbligo scolastico, vi sarà la necessità del 1° Modulo del progetto.

L'esperienza ha ampiamente convalidato l'utilità del 2° e del 3° Modulo.

Maggiore incertezza suscita l'opportunità dell'inserimento del 4° modulo; esso è comunque condizionato dalle modalità di svolgimento del 3°¹⁰⁰.

Nella tabella seguente sono riportate le durate che, nelle varie situazioni sono state adottate per i moduli didattici:

Tabella n. 66 - *Durate dei moduli*

Mesi → Moduli ↓	1	2	3	4	5	6	7	8
I				10%	70%	10%	5%	5%
II					10%	70%	10%	10%
III	10%	80%	10%					
IV	10%	10%	60%	20%				

In sintesi si può affermare che i dati si addensano ai valori seguenti:

MODULO	MESI
I	5 ± 1
II	6 ± 1
III	3 ± 1
IV	3 ± 1
	17 ± 4

Da notare che, nonostante le indicazioni progettuali di inserire alcune discipline nel secondo modulo, in molti casi sono state invece collocate nel primo, non tanto per scelta didattica, quanto per esigenze organizzative funzionali alle esigenze del personale.

E da ultimo è confortante riconoscere che i prodotti delle sperimentazione (e siamo al terzo interrogativo) rappresentavano negli anni '70 la più completa raccolta di elaborazioni disponibile nel sistema di formazione professionale regionale.

I dati della sperimentazione hanno dimostrato la veridicità delle seguenti affermazioni:

- è possibile un funzionamento descolarizzato delle attività di formazione di base dei giovani articolato su moduli flessibili;
- occorre consentire ai Centri una certa flessibilità per ogni singolo modulo e che una durata di 18 mesi, con uno stage di almeno tre mesi è più che sufficiente per conseguire la maggior parte delle qualifiche offerte dai Centri di formazione.

¹⁰⁰ Tra i Centri che hanno effettivamente svolto lo stage aziendale e che rappresentano il 50 % del totale: 23 hanno alternato l'esperienza in azienda con momenti didattici; 10 hanno effettuato in un'unica soluzione, a tempo pieno, lo stage. Abbastanza naturalmente, i docenti del primo gruppo di Centri hanno sottolineato una certa ridondanza del 4° modulo, quelli del secondo hanno insistito sulla sua validità.

Ma la sperimentazione ha suggerito anche adeguamenti di natura regolamentare, come l'esigenza di un inquadramento non scolarizzato del personale docente.

Il sistema di formazione professionale, per essere vitale ha necessità di flessibilità; flessibilità che gli è negata o comunque ridimensionata soprattutto dalle prestazioni delle risorse umane, regolamentate con contratti simili a quelli del personale della Scuola.

La regola delle 24 ore di insegnamento più 12 a disposizione settimanali che impedisce ad un docente di stare in aula per 30 ore in una settimana e per 10 in quella successiva ridimensiona ogni possibilità organizzativa che abbia necessità di flessibilità.

5.2.3. Formazione per fasce di qualificazione

Il secondo modulo del progetto è finalizzato ad una formazione interdisciplinare sulla fascia professionale di corrispondenza.

Lo stato dei programmi, per il settore industriale, negli anni '70, era caratterizzato da due elementi:

- il concetto di profilo, immutabile nel tempo e nello spazio;
- il concetto di materia, conoscenza data come valore e non come strumento.

L'esperienza aziendale richiede, a monte, la preparazione professionale su uno spettro abbastanza largo di ruoli, per superare la contraddizione insita nel concetto stesso di profilo professionale¹⁰¹.

Perché nella realtà non esistono profili (inteso staticamente come insieme di mansioni), ma ruoli (termine che connota l'aspetto relazionale dentro un contesto socio-produttivo), questi non si articolano in materie, ma in capacità operative che vanno rilevate nel luogo di lavoro.

Considerando necessaria la mobilità della manodopera, alcune capacità dovranno essere comuni su scala nazionale, per una vasta area di ruoli dello stesso settore.

Le capacità che accomunano, settore per settore, ruoli diversi, in aree diverse, definiscono le fasce di qualificazione.

La struttura formativa per fasce di qualificazione permette al lavoratore, formato su una fascia, di acquisire, con brevi moduli, le capacità per numerosi ruoli¹⁰².

Quali sono i risultati prodotti dalla sperimentazione su questo versante?

¹⁰¹ Il Ministero del Lavoro nel 1949 aveva codificato con un massiccio sforzo culturale i profili.

¹⁰² Ulteriori vantaggi sono rappresentati a) dal fatto che può essere definita in relazione agli inquadramenti unici delle categorie industriali b) dal fatto che permette attraverso l'allargamento dei profili, un superamento dell'attuale meccanismo che regola la classificazione dei lavoratori ai fini del collocamento. Oggi domanda e offerta di lavoro difficilmente si incontrano su una formulazione per profili, ma possono incontrarsi se formulate per fasce.

Innanzitutto va segnalata come importante acquisizione culturale un più adeguato quadro interpretativo-definitorio-terminologico della professionalità¹⁰³. Infatti, le Commissioni tecniche nazionali incaricate di definire le fasce, dopo un iniziale sbandamento concettuale¹⁰⁴, hanno fatto chiarezza rispetto ai seguenti elementi:

- concetto di fascia di qualificazione: intesa come l'insieme delle capacità professionali comuni a un determinato gruppo (o grappolo) di ruoli presenti in più settori;
- differenza tra livello di professionalità (il grado di difficoltà nell'espletamento di un ruolo) e la fascia di qualificazione (insieme di competenze professionali comuni necessarie per svolgere più ruoli intersettoriali).

La corrispondenza non è biunivoca. Infatti ad ogni fascia corrisponde uno e un solo livello; ad un livello possono corrispondere più fasce.

È da considerarsi anche un risultato positivo della sperimentazione l'applicazione di tecniche progettuali (prima tutt'al più utilizzate per la formazione degli adulti).

Dai risultati della sperimentazione della formazione per fasce di qualifica si ricavano queste indicazioni:

- necessità di assumere la terminologia livelli/fasce di qualificazione, in sostituzione di quella qualifica/profilo;
- necessità di rinunciare ad una programmazione per anno formativo e per allievi per privilegiarne una per anno solare e per posti di formazione. In altri termini una programmazione che assegni ad ogni CFP un determinato monte

¹⁰³ Anche se è certamente possibile utilizzare, in un periodo storico dato, una terminologia comune alle diverse sedi di gestione tecnico-amministrativa, persisteva e persiste invece un uso abbastanza libero dei termini che descrivono la professionalità: a) è frequente il ricorso al termine mestieri, cioè al risultato di lavoro che l'operaio (di mestiere) contratta mantenendo per sé l'autonomia decisionale sulle modalità per raggiungerlo; b) mestieri si distribuiscono su livelli che sanciscono un valore giuridico-contrattuale; c) man mano che i processi produttivi diventano predeterminabili avanza il termine di mansione (l'insieme di più mansioni configura il profilo) che tende poi gradualmente ad intrecciarsi e sovrapporsi con i livelli; d) vi è la differenziazione fra operaio e impiegato che, pur avendo perso il significato originario di lavoratore manuale contrapposto a quello intellettuale, continua a rispecchiare tuttavia differenziazioni professionali che si intrecciano con quelle di status; e) l'importanza che assume l'aspetto relazionale entro un contesto socio-produttivo porta all'uso del termine di ruolo professionale e infine di professionalità. Cfr. ISFOL *Fasce di professionalità e politiche dell'impiego in Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professionali*, marzo-aprile 1980, n. 3, 93.

¹⁰⁴ All'inizio del progetto si era deciso di definire le fasce riferendone ciascuna ad uno dei settori industriali maggiormente significativi per l'attività dei centri di formazione professionale: meccanica, elettromeccanica, elettronica, grafica, tessile, chimica. Nel corso dei lavori, però, si è assistito all'oggettivo esaurirsi dell'attività progettuale delle Commissioni Tecniche incaricate delle fasce chimica e tessile. Tale processo è stato essenzialmente dovuto ad una semplificazione iniziale: è inesatto concepire un settore produttivo articolato in diverse fasce, ciascuna corrispondente ad un livello professionale. Una singola fascia taglia orizzontalmente più settori, nella misura in cui ben rare sono le capacità professionali tipiche di un settore: la fascia dei manutentori meccanici e quella dei controlli di processi elettronici, ad esempio, comprendono parte sostanziale dei ruoli presenti nel settore tessile ed in quello chimico.

annuale di ore x uomo di formazione professionale da gestire, per ogni livello professionale, all'interno del quale gli dovrebbe essere assicurata la più vasta autonomia;

- urgenza di emanazione di provvedimenti (miranti a flessibilizzare l'impiego del personale docente, l'uso di tecnici esterni, forme particolari di convenzionamento con le imprese).

Necessità di riconoscimento di un livello di professionalità intermedio, rispetto alla qualifica, ai giovani che abbiano concluso il 2° modulo: ciò per consentire a questi, là ove risultasse possibile, di essere assunti dalle aziende con contratto di formazione per il 3° e 4° modulo, senza entrare in concorrenza, nelle liste speciali, coi giovani privi di ogni qualificazione.

5.2.4. Lo stage

Il momento della sperimentazione formativa sul lavoro (3° modulo, della durata di un semestre) costituiva il fulcro del progetto. Diverse erano le finalità affidate allo stage. La prima: rispondere alla “legge del mercato” per la quale “al lavoro si giunge dal lavoro”. La seconda: impattare la realtà dell'azienda per consentire una serie di benefici a cascata.

L'impatto con l'azienda nel corso e non a valle di un ciclo formativo, consente infatti una controprova dell'orientamento, una integrazione fra cultura aziendale (specifica e materiale) e cultura tecnico-scientifica (orizzontale e meno dinamica) mirata a funzionalizzare quest'ultima alla consapevolezza del ciclo produttivo e alla capacità di incidere su di esso, trasformandolo; un coinvolgimento operativo delle imprese stesse nella gestione del ciclo formativo, sotto la regia della mano pubblica; una ripresa formativa, a valle, capace di raccogliere l'esperienza aziendale in una struttura, flessibile ma organica, di paradigmi tecnologici.

Per precisare la natura giuridica dello stage e alcune condizioni di realizzazione il Ministero del Lavoro ha emanato una specifica circolare¹⁰⁵.

Sulle connotazioni giuridiche la Circolare afferma “*onde dissipare ogni possibile interpretazione equivoca la natura formativa dello stage aziende, concepito essenzialmente come parte integrante del più vasto programma di formazione professionale*” e pertanto “*in nessun caso il rapporto allievo-azienda dovrà configurarsi come rapporto d lavoro*”.

Successivamente il documento ministeriale fornisce indicazioni sul numero max di stagisti per azienda¹⁰⁶, sulla “necessaria” presenza degli istruttori¹⁰⁷, sul tipo

¹⁰⁵ Ministero del Lavoro Circolare n. 86, del 16 febbraio 1977. Progetto Mezzogiorno/FSE - Stages aziendali.

¹⁰⁶ “Gli allievi, in gruppi di massimo 5 unità, saranno articolati in modo da consentire agli stessi di vivere concretamente la vita aziendale nei suoi multiformi aspetti (...) e di acquisire quindi una visione globale e il più possibile completa della realtà sociale all'interno della fabbrica.

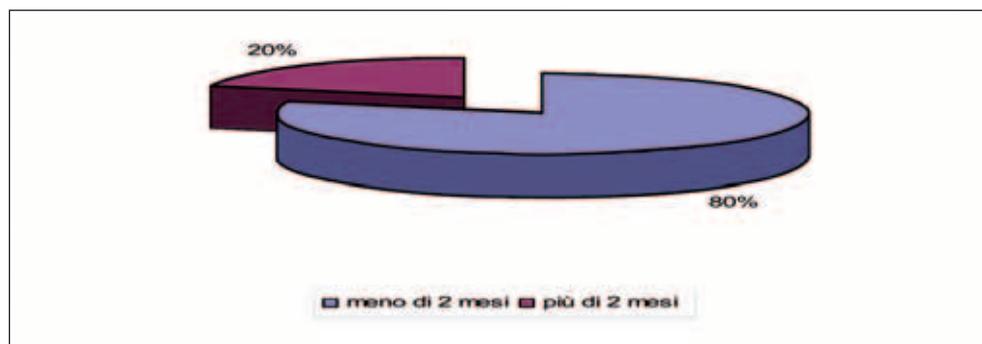
¹⁰⁷ “Dovrà essere garantita la necessaria presenza degli istruttori che avranno il compito di sorvegliare costantemente le esercitazioni pratiche compiute dagli allievi, con l'assistenza e in collega-

di utilizzazione degli allievi consentita¹⁰⁸, sulla copertura assicurativa¹⁰⁹ e infine sulla titolarità della responsabilità civile¹¹⁰. Le indicazioni si chiudono con la disposizione che la sovvenzione agli allievi (di 2.000 lire giornaliere) non è assoggettabile a contributi previdenziali ed assistenziali.

I centri che hanno effettivamente svolto lo stage aziendale rappresentano il 50% del totale e due sono state le modalità di realizzazione: 23 hanno alternato l'esperienza in azienda con momenti didattici mentre 10 hanno optato per la formula della soluzione unica. Da segnalare un dato particolarmente positivo: nel Mezzogiorno, in un periodo di grave recessione economica, è stato possibile organizzare e condurre in porto una quantità di stages (42 per complessivi 825 allievi) assolutamente superiore alle più ottimistiche previsioni.

Quanto è durato lo stage? Per 661 allievi, pari a circa l'80% degli allievi coinvolti, si è protratto per più di 2 mesi e per 164 allievi, che rappresentano il 20%, meno.

Grafico n. 64 - Allievi per durata dello stage aziendale (valori %)



mento con le maestranze interne indicate dalla direzione aziendale. Resta fermo comunque che in nessun caso dovrà configurarsi una situazione di subordinazione gerarchica dell'allievo nei confronti dell'azienda."

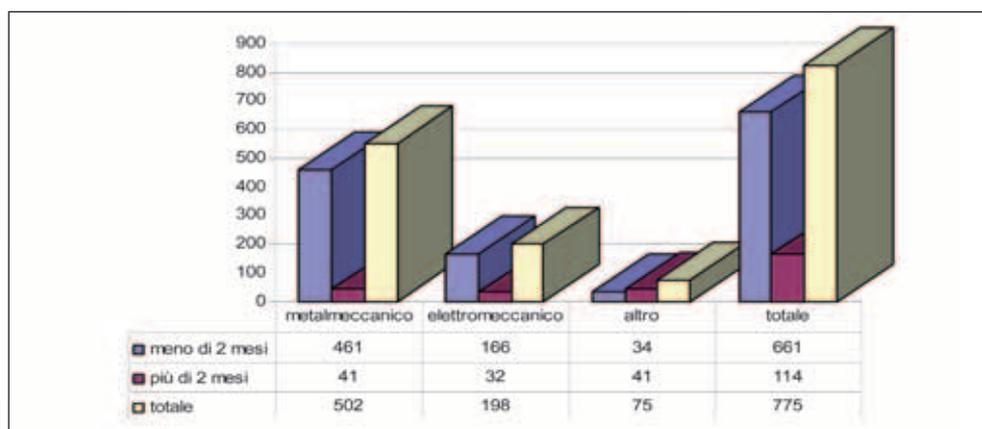
¹⁰⁸ "Gli allievi non potranno essere adibiti alla produzione o all'espletamento di mansioni lavorative oltre la misura e i tempi necessari ad acquisire la padronanza delle tecniche, secondo le finalità previste nel programma formativo. La predetta estensione risulta subordinata ad apposita comunicazione da indirizzare all'INAIL in cui siano indicati i nominativi degli allievi e degli istruttori, il periodo di stage, l'azienda".

¹⁰⁹ "Per quanto riguarda la copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro degli allievi per i rischi derivanti dalle esercitazioni pratiche, la detta assicurazione deve intendersi estesa anche a tali rischi, ai sensi dell'art. 4, punto 5 del T.U. approvato con D.P.R. 30-6-1965, n. 1124, cui sono già sottoposti gli allievi dei corsi normali".

¹¹⁰ "Si ritiene inoltre che per quanto concerne la titolarità della responsabilità civile, per infortuni eventualmente occorsi agli allievi, nell'ambito delle aziende ospitanti, essa faccia sempre capo all'Ente gestore dei corsi, secondo il disposto dell'art. 9, 2° comma, del T.U. (cfr. nota 11). Il titolare dell'azienda ospitante si può configurare infatti come un collaboratore dell'Ente gestore, dei cui fatti questi deve rispondere civilmente".

Dati che vengono sostanzialmente confermati dall'analisi degli allievi del settore metalmeccanico e meccanico, ma che subiscono delle variazioni per gli altri settori dove i 75 allievi coinvolti nello stage hanno prevalentemente (55%) protratto questa esperienza per più di 2 mesi.

Grafico n. 65 - Allievi per settore industriale e durata dello stage aziendale



Per quanti sforzi si facciano, non è agevole individuare delle caratteristiche strutturali (dimensione del centro, zona di ubicazione etc.) che abbiano palesemente favorito l'effettuazione degli *stages* (cfr. Tab. 67). Semmai si può evidenziare un maggiore successo dei centri privati rispetto ai pubblici; peraltro facilmente spiegabile con la maggiore flessibilità amministrativa dei primi.

Queste considerazioni conducono ad una conclusione univoca; l'effettuazione degli *stages* è dipesa in misura praticamente totale: dall'entusiasmo e dall'impegno progettuale dei docenti e dalle condizioni di libertà di movimento, sul piano organizzativo e amministrativo in cui essi sono stati posti.

L'impegno delle Associazioni datoriali, delle Regioni, quello delle Organizzazioni sindacali¹¹¹, si possono considerare fattori importanti, non decisivi del successo o dell'insuccesso delle iniziative.

Al limite, con una punta di paradosso, si potrebbe giungere ad affermare che, quando si sono formalizzati gli impegni, si sono verificati, all'atto pratico, processi di riflusso più consistenti che in altre situazioni.

Ne è una conferma indiretta la tabella sulle percentuali di stages svolti nelle diverse tipologie aziendali. Con il crescere delle dimensioni delle imprese, crescono naturalmente le apprensioni per un consolidamento dei rapporti di lavoro e diminuisce, quindi, la disponibilità delle aziende.

¹¹¹ L'ISFOL definisce lodevole l'impegno dei datori di lavoro e scarso il contributo sindacale. Cfr. ISFOL *Progetto Mezzogiorno/FSE*, 101.

Tabella n. 67 - *Caratteristiche strutturali degli stages aziendali*

VARIABILI	DURATA	
	> 2 mesi	2 mesi
FASCIA DI QUALIFICAZIONE		
- Meccanica	17%	83%
- Elettromeccanica	18%	82%
- Altro	54%	46%
TIPOLOGIA CFP		
- Pubblici	30%	70%
- Privati	50%	50%
- Aziendali e interaziendali	70%	30%
SEDE CFP		
- Grande città	20%	80%
- Media città	50%	50%
- Piccola città	80%	20%
DIMENSIONE IMPRESE		
- Grandi	10%	90%
- Medie	40%	60%
- Piccole	60%	40%

Fonte: ISFOL

Volendo comunque stilare una classifica delle ragioni che hanno impedito l'effettuazione degli *stages* nel 50% dei corsi partecipanti alla sperimentazione, si può procedere all'elenco seguente: rigidità amministrativa regionale, remore aziendali, remore sindacali, insormontabili ostacoli strutturali.

In sintesi, ovunque è esistita una rilevante tensione progettuale, gli *stages* si sono realizzati: certo, non sempre attraverso i canali formalizzati (gestione sociale, accordi tripartiti, sindacato-imprese-Regione etc.) che si erano immaginati in fase di progettazione.

Lo stage ha reso più agevole il collocamento degli allievi? Le cifre non sono entusiasmanti: solo il 10% dei giovani che hanno usufruito dello stage hanno successivamente maturato un'occupazione stabile, ma questo è il valore medio. Per i corsisti del settore elettromeccanico sono appena il 4,5%, mentre salgono a quasi il 15% per gli altri settori (ma in questo caso abbiamo valori assoluti contenuti).

I dati vanno guardati, però con circospezione perché non abbiamo gli esiti occupazionali di allievi che in quel periodo hanno partecipato a corsi identici, ma non coinvolti nella sperimentazione e comunque con maggiore benevolenza se si considera la grave crisi occupazionale di questi anni e in particolare quella del segmento giovanile, particolarmente quello meridionale.

È possibile avanzare giudizi sull'integrazione culturale tra esperienza aziendale (dinamiche interdisciplinari e apprendimento per paradigmi, cioè per modelli esemplari) e i contenuti formativi (struttura disciplinare e apprendimento per sequenza)? Non disponiamo di indicatori in grado di suggerirci chiare valutazioni. Se si fa riferimento, però all'alta percentuale (90%) di allievi che nell'ambito di un giudizio favorevole sullo stage, ha contemporaneamente richiesto maggiori appro-

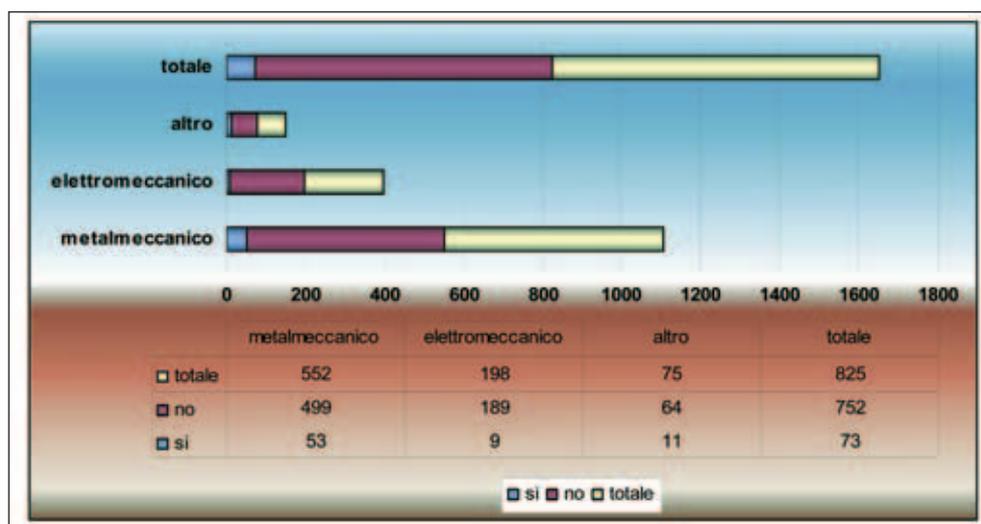
fondimenti sulla esperienza vissuta e su contenuti teorici, si può ragionevolmente dedurre che in qualche misura questa integrazione è stata percepita.

Dai risultati della sperimentazione dell'alternanza, ormai considerato come momento essenziale e caratterizzante la formazione professionale, si ricavano queste indicazioni:

- rimozione delle incertezze dei datori di lavoro circa la possibile traduzione di questa esperienza in occupazione automatica, mediante previsioni normative;
- flessibilità nella gestione del personale. Perentorio il giudizio dell'ISFOL in proposito:

“È assurdo proporre, da un lato, specificate architetture di alternanza, e dall'altro indicare ai docenti il modello di trattamento (e di comportamento) dei loro colleghi della scuola di Stato. Solo i CFP dotati di flessibilità di spesa e di personale a tempo pieno, senza distinzioni burocratiche tra didattica e progettazione, possono essere interlocutori validi delle aziende nella complessa tematica dell'organizzazione di corsi “alternati” di formazione professionale”.

Grafico n. 66 - Collocamento degli allievi, per settori industriali, a seguito dello stage



5.2.5. La formazione del personale

La definizione delle fasce di qualificazione fa riferimento a dinamiche che si svolgono su scala almeno comunitaria e non può che essere fatta a livello nazionale, con la partecipazione di tutti i soggetti interessati (Ministero del Lavoro, Regioni, Aziende e Sindacati dei lavoratori).

Tale funzione nazionale non può però spingersi fino alla definizione degli obiettivi specifici, territoriali e aziendali, della formazione, né dei contenuti.

Questi compiti, all'interno delle soglie minime (le fasce), definite nazionalmente, spettano in primo luogo ai docenti dei centri, che, proprio nell'assolverli, re-

cuperano quel ruolo di progettisti di formazione che li deve distinguere da tecnici disciplinari, chiamati alla ripetizione di contenuti spesso obsoleti.

Questo ruolo non può essere assunto ex-novo dai docenti e il progetto prevede, infatti, per questi ultimi, specifici interventi di formazione ricorrente, intrecciati con i moduli di formazione dei giovani. Alla scansione modulare dei programmi per gli allievi, cioè, si è accompagnata una pari scansione modulare degli interventi per i docenti. Il progetto è stato aperto da un corso finalizzato all'informazione dei direttori dei centri coinvolti, sugli obiettivi e le modalità di svolgimento dell'iniziativa sperimentale.

A questo ha fatto seguito¹¹² una serie di moduli per i docenti a monte e a valle di ciascun modulo degli allievi, finalizzati al bilancio delle attività svolte e alla progettazione delle attività future. I moduli sono stati gestiti da BIT e FIAT.

5.2.6. La gestione del progetto

Per la gestione centrale del progetto è stato costituito un gruppo di lavoro con il compito di:

- elaborare e mettere a punto la struttura formale del progetto;
- ricevere ed esaminare i progetti di massima e di dettaglio di ogni singolo ente o centro impegnato nel progetto;
- approntare piani di formazione dei formatori;
- assicurare circolazione di materiale didattico;
- rispondere alle richieste di assistenza tecnica dei centri;
- seguire l'andamento dei corsi a livello sia centrale sia periferico.

Figura n. 28 - Articolazione del Gruppo di lavoro centrale



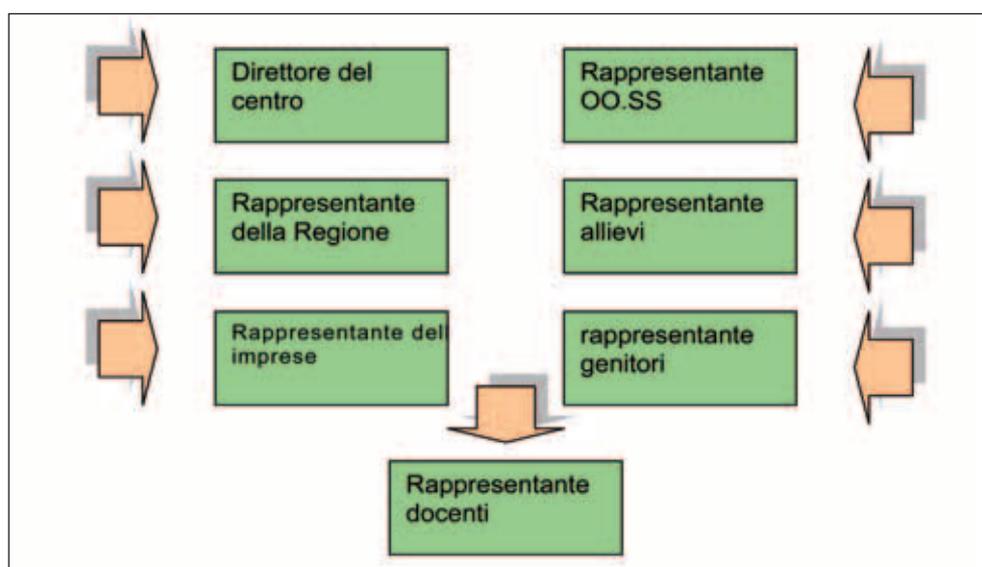
¹¹² Dal settembre 1975 al settembre 1976.

Per razionalizzare l'esecuzione di tali compiti il gruppo di lavoro centrale si è articolato, al suo interno, in una serie di commissioni (cfr. Fig. 28).

Per ogni CFP è stato costituito un comitato di gestione sociale, composto da: 7 membri (cfr. Fig. 29).

Nell'ambito di questo comitato ha operato un gruppo tecnico di lavoro composto dal Direttore del centro (o suo rappresentante), dagli allievi e da esperti impegnati nella sperimentazione.

Figura n. 29 - *Composizione del Comitato di gestione*



5.3. Progetto pilota per migliorare il passaggio dalla scuola alla vita attiva e la preparazione dei giovani

5.3.1. Ricomporre la frattura formazione-lavoro in Europa

Rispetto alla situazione problematica presente nella Comunità, in modo differenziato secondo la storia dei nove paesi, e costituita dalla segmentazione della vita in due fasi distinte e separate, quella della formazione e quella del lavoro, prende piede una linea di tendenza che esprime il bisogno di una rottura radicale di tale separazione: si tende, infatti, verso una formazione pensata ed organizzata come effettivo strumento di formazione permanente, come sistema che permetta entrate ed uscite tra struttura formativa e struttura produttiva e garantisca lo scambio culturale e politico di entrambe; ma perché ciò avvenga occorre che il principio ispiratore di qualunque ipotesi di trasformazione sia la presa di coscienza di una rinnovata unità dialettica tra sistema formativo e sistema produttivo e la realizzazione di un concreto intreccio tra studio e lavoro.

Un nuovo sistema formativo deve assumere un'articolazione che contempli tempi assegnati allo studio e tempi assegnati al lavoro, deve cioè muoversi nell'ottica dell'alternanza.

5.3.2. La risoluzione 13 dicembre 1976

Per far fronte a queste problematiche tra loro intimamente intrecciate e per dare consistenza alle prospettive di soluzione ipotizzate, i Ministri della Pubblica Istruzione degli Stati membri¹¹³, riuniti nel Consiglio delle Comunità europee¹¹⁴ il 13 dicembre 1976, varano la Risoluzione contenente provvedimenti volti a migliorare il passaggio dalla scuola alla vita attiva e la preparazione dei giovani¹¹⁵. I provvedimenti in questione riguardano Progetti-pilota che interessano tutti i tipi di processo formativo e di insegnamento professionale escluso l'ambito universitario.

La Risoluzione propone delle tematiche prioritarie, riconducibili a 5 tipologie¹¹⁶:

- a) esigenze di istruzione e di formazione dei giovani che abbandonano la scuola e hanno difficoltà a trovare e mantenere un posto del lavoro;
- b) misure educative per gruppi vulnerabili (ragazze, giovani immigrati e giovani handicappati);
- c) cooperazione tra i responsabili dell'insegnamento dell'orientamento della formazione e del collocamento per costruire un processo continuo;
- d) coordinamento delle strutture scolastiche ed occupazionali per migliorare la preparazione professionale prima e dopo la scuola obbligatoria;
- e) miglioramento della preparazione iniziale e permanente degli insegnanti relativamente alla fase di passaggio dalla scuola al lavoro.

¹¹³ Per l'Italia l'on. Franco Maria Malfatti.

¹¹⁴ Il Consiglio è unico, ma per ragioni di organizzazione dei lavori si riunisce, in funzione delle materie trattate, in diverse formazioni, cui partecipano i ministri degli Stati membri e i Commissari europei competenti per le materie interessate. Le decisioni del Consiglio sono preparate da una struttura di gruppi di lavoro e di comitati (circa 250) composti da delegati degli Stati membri. Essi risolvono le questioni tecniche e trasmettono il fascicolo al Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper), composto dagli ambasciatori degli Stati membri presso l'Unione europea, il quale garantisce la coerenza dei lavori e risolve le questioni tecnico-politiche prima di trasmettere il fascicolo al Consiglio. Il Consiglio delibera mediante una votazione dei ministri degli Stati membri. Vi sono tre modalità di voto, in funzione di quanto previsto dal trattato per i temi interessati: la maggioranza semplice (per le decisioni di procedura), la maggioranza qualificata (un sistema di voti ponderati in funzione della popolazione degli Stati membri, per numerose decisioni nei settori collegati al mercato interno e in quelli economico e commerciale) ovvero l'unanimità (per i settori della politica estera, della difesa, della cooperazione giudiziaria e di polizia e della fiscalità). Nella grande maggioranza dei casi il Consiglio delibera su proposta della Commissione europea e in associazione con il Parlamento europeo, mediante una procedura di consultazione (per esempio nei settori dell'agricoltura, della cooperazione giudiziaria e di polizia e della fiscalità), ovvero in codecisione (per esempio nei settori collegati al mercato interno).

¹¹⁵ Cfr. *Quindicinale di note e commenti CENSIS*, n. 295-296 del 1 luglio 1978.

¹¹⁶ Cfr. G. ALLULLI - N. DELAI - L. PESCIA - A. FERRARI - G. AVALLONE, *Nuove ipotesi di transizione tra scuola e lavoro* - I progetti pilota CEE nella Collana Contributi del CENSIS.

Su queste piste contenutistiche ciascun Paese ha predisposto dei progetti, valutati dalla Commissione della CEE tenendo presente sia un equilibrio geografico sia un'equilibrata scelta delle cinque tematiche prioritarie, sia il potenziale di trasferibilità dei risultati che sarebbero nati dalle singole esperienze, sia, infine, il peso di un'azione politica coordinata, che avrebbe dovuto coinvolgere, soprattutto a livello nazionale e locale, tutti i responsabili dell'istruzione, della formazione professionale e del collocamento, insieme ai sindacati e alle associazioni dei datori di lavoro¹¹⁷.

I progetti approvati, in due diversi momenti¹¹⁸, furono 29 e tutti prevedevano una sperimentazione di tre anni; molti di essi sono entrati nella fase operativa con l'inizio dell'anno scolastico 1978-79.

Come si può vedere dalla Tab. 68 il programma d'azione della CEE mette in moto la sperimentazione di 64 sottoprogetti che si svolgono contemporaneamente nei nove Paesi della Comunità.

Tabella n. 68 - Ripartizione dei Progetti-pilota nei Paesi CEE

PAESI CEE	PROGETTI	SOTTO-PROGETTI
 Belgio	2	2
 Danimarca	3	7
 Germania	6	6
 Francia	3	15
 Irlanda	3	3
 Italia	4	18
 Lussemburgo	1	1
 Paesi Bassi	1	5
 Regno Unito	6	7
 Totale	29	64

L'aspetto più originale del programma d'azione e per quei tempi assolutamente innovativo, consisteva in un'organica rete di rapporti a livello locale, nazionale ed europeo che avrebbe seguito la sperimentazione attraverso una valutazione continua dei progetti.

Tale valutazione è frutto di un processo articolato che si concretizza nell'*autovalutazione* (= valutazione interna) da parte di ciascun sottoprogetto, che verrà poi sottoposto ad una *verifica valutativa* (= valutazione esterna) a livello nazionale ed europeo. I compiti e gli obiettivi della valutazione vanno da una prima analisi degli

¹¹⁷ Per tutti i progetti si dovevano formare commissioni di consulenza sia sul piano locale che nazionale, con lo scopo di includere tutti i responsabili dei problemi inerenti al passaggio dalla scuola al lavoro e tra questi, anche genitori e giovani.

¹¹⁸ Una prima serie di progetti fu approvata dagli organismi della CEE nel novembre del '77, mentre la seconda ed ultima serie è stata approvata nel marzo del '78.

scopi di ogni singolo progetto e dall'osservazione continua degli sviluppi del progetto stesso, sino alla definizione delle possibilità di una sua più vasta applicazione che trascenda l'ambito locale per arrivare agli ambiti regionali, nazionali ed europei.

Il gruppo di coordinamento europeo, che aveva compiti di animazione e valutazione in tutta la sperimentazione dei Progetti-pilota, è il CAET (Central Animation and Evaluation Team), che ha la propria sede presso l'Istituto tedesco di ricerche sociali IFAPLAN di Colonia. Il CAET si avvale di un gruppo di valutatori nazionali, assunti dall'IFAPLAN, con l'approvazione dei singoli Ministeri della P.I. nazionali. Anche l'Italia ha fatto sua la proposta CEE e per incarico del Ministero della P.I., sono state preparate, tenendo presente le tipologie tematiche elaborate in ambito comunitario, quattro progetti, che si sono articolati in diciotto sottoprogetti-pilota da realizzarsi in undici regioni italiane.

Prospetto n. 17

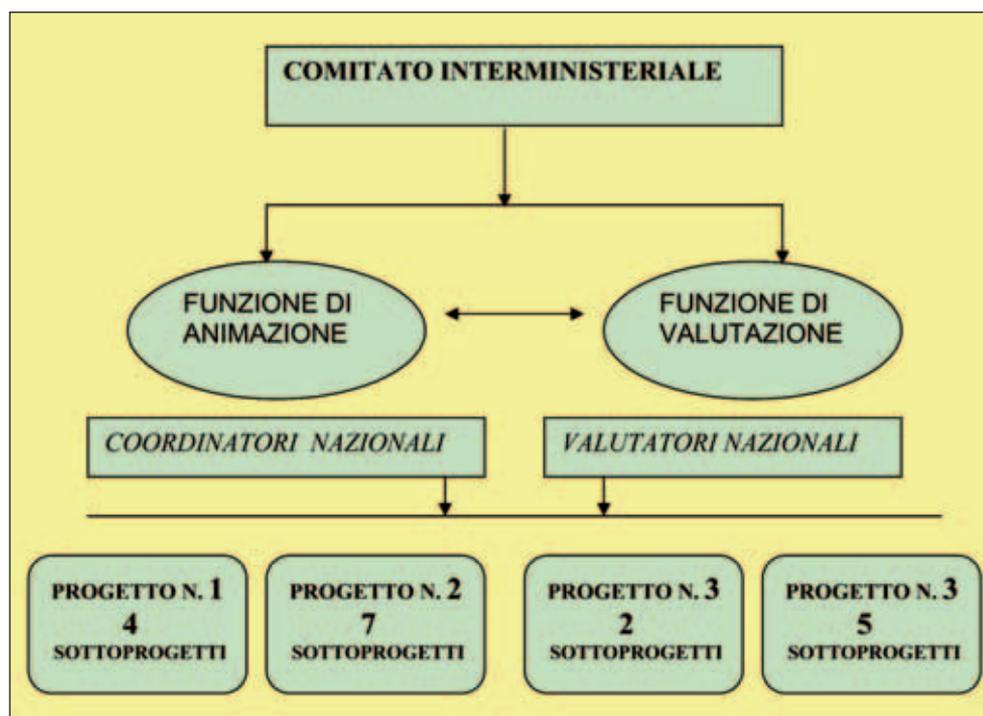
PROGETTO		SOTTOPROGETTO
1	Orientamento scolastico-professionale e collegamento della scuola con il mondo del lavoro, nel distretto scolastico	1. A.I.O.S.P. – (Frascati) 2. R.U.I. – (Chieti) 3. REGIONE TOSCANA 4. PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO
2	Alternanza formazione lavoro e transizione	5. C.I.S.E.M. – distretti prov. MILANO 6. C.I.T.E. – (Bergamo) 7. I.P. LIUTO – (Cremona); A.S.I.P. - Roma 8. CENTRO TESSILE (Carpi, MO) 9. E.N.A.I.P. (Roma) 10. I.T.C. "A. RUIZ" (Roma) 11. I.T.I "T. BUZZI" (Prato)
3	Aggiornamento insegnanti di educazione tecnica	12. ISFOL – DIREZIONE GENERALE SCUOLA MEDIA DEL MINISTERO P.I. 13. E.N.A.I.P. (Trieste, Genova, Savona, Sanremo)
4	Sviluppo motivazionale e positivo inserimento socio-professionale di adolescenti inoccupati e non-qualificati	14. C.N.O.S (Verona) 15. C.N.O.S. (L'Aquila) 16. M.C.C. (Roma) 17. E.N.A.I.P. (Roma) 18. C.I.A.P.I. (Palermo)

L'attività finora illustrata e descritta è coordinata da un Comitato interministeriale (Ministeri P.I., Esteri, Lavoro, Regioni, Forze Sociali).

Per ognuno dei quattro Progetti-pilota è previsto un coordinatore nazionale e uno o più valutatori nazionali; questi sono collegati con l'équipe centrale di coordinamento e di valutazione a livello europeo (= IFAPLAN/CAET). L'attività di valutazione in Italia è stata coordinata dal CENSIS.

Come si può constatare, quindi, anche nel contesto italiano si riproduce sostanzialmente la struttura gestionale europea.

Figura n. 30 - *Struttura del Coordinamento generale dei Progetti-pilota in Italia*



Procediamo alla descrizione dei progetti che hanno con la formazione professionale

- o un'attinenza diretta (il secondo sull'alternanza e il quarto),
- o un collegamento stretto (il primo sull'orientamento).

Non trattiamo, invece il terzo progetto, sull'aggiornamento degli insegnanti di educazione tecnica, data la sua marginalità rispetto al nostro tema¹¹⁹.

¹¹⁹ Ricordiamo che era stata recentemente introdotta la nuova materia dell'educazione tecnica, cui ha fatto seguito la modifica dell'intero asse dei programmi della scuola media senza peraltro aver ancora effettuato una sperimentazione in termini di nuovi obiettivi/contenuti/metodologie né sugli studenti né sugli insegnanti. Si è in presenza di due sottoprogetti che pongono l'accento su obiettivi diversi e quindi forniscono due piste che permettono l'esplorazione di aspetti complementari e precisamente: a) l'ISFOL (e la Direzione Generale Istruzione Secondaria di I grado) mirano alla formazione di un gruppo di 100 docenti di educazione tecnica, attraverso lo svolgimento di un'attività mista di: ricerca, formazione, messa a punto di materiale didattico b) l'ENAIIP punta più ad un'azione culturale ed istituzionale contemporaneamente che coinvolga: da un lato due diversi tipi di strutture formative (rottura della separazione tradizionale); dall'altro due "attori" del processo formativo (docenti e allievi di scuola media in contemporanea). In altri termini mentre la prima sperimentazione punta ad ot-

5.3.3. Progetto pilota n. 1: “Orientamento scolastico-professionale e collegamento della scuola con il mondo del lavoro, nel distretto scolastico”

L'attività di orientamento in Italia si caratterizza:

- da un lato, per una crescente domanda di intervento da parte dei giovani e delle loro famiglie che si trovano a dover affrontare una condizione complessa sul fronte del mercato del lavoro, ove i rapporti tra formazione e inserimento professionale sono profondamente mutati rispetto al passato;
- dall'altro, per un'offerta di servizi assai frammentata ed inadeguata sia per tradizione (stante la prevalente connessione dell'attività di orientamento con aspetti psicoattitudinali) sia a seguito dei recenti mutamenti istituzionali (decreto 616) che hanno conferito ad un duplice soggetto (distretto e regione) le competenze di intervento sui due piani, rispettivamente dell'orientamento scolastico e di quello professionale.

Il progetto pilota mira ad intervenire sui vari “agenti” (giovani, famiglie, insegnanti, operatori sociali e politici), per sperimentare nuove formule di azioni orientative.

I promotori delle singole sperimentazioni sono due enti privati (AIOSP¹²⁰ e Fondazione RUI¹²¹) e due enti locali (la Provincia di Trento e la Regione Toscana).

Se negli obiettivi generali esiste una sostanziale convergenza tra i vari sottoprogetti, non appare altrettanto a livello di: obiettivi specifici, utenti, contenuti e metodologie seguite.

Così, ad esempio, gli obiettivi dell'AIOSP e della Fondazione RUI mettono maggiormente l'accento sulla “formazione” dei giovani, puntando (specie la Fondazione RUI) sulle formule dell'autorientamento e quindi di una gestione autonoma di un potenziale laboratorio; mentre la Regione Toscana cerca di puntare ad una mobilitazione dei soggetti istituzionali coinvolti (collegi dei docenti, consigli di circolo e di istituto, consigli di distretto, consiglio scolastico provinciale) già nella fase di avvio del progetto e quindi alla realizzazione di un vero e proprio

tenere prevalentemente tiri fall-out culturale nel campo della formazione docenti (da sperimentare successivamente anche in qualche scuola), la seconda sembra diretta a privilegiare fenomeni di socializzazione.

¹²⁰ L'AIOSP è l'Associazione Internazionale per l'Orientamento Scolastico e Professionale, i cui membri sono presenti in 60 Paesi del mondo. Obiettivi dell'associazione sono: a) realizzare attività di ricerca e sviluppo nell'ambito dell'orientamento scolastico e professionale; b) sviluppare metodologie e strumenti per l'orientamento; c) sensibilizzare i decisori politici nazionali che hanno in carico le politiche del lavoro, dell'istruzione e dell'orientamento, sulla necessità di sviluppare programmi di formazione per gli operatori di orientamento e norme per il rispetto di standard etici e di qualità nell'erogazione degli interventi all'utenza. Pubblica quadrimestralmente una rivista dal titolo “International Journal for Educational and Vocational Guidance” e organizza annualmente uno o più congressi in Europa e nel resto del mondo.

¹²¹ La Fondazione RUI, costituita a Roma il 6 maggio 1959 e riconosciuta Ente Morale con Decreto del Presidente della Repubblica gestisce Collegi universitari e promuove iniziative di politica universitaria e realizza studi e ricerche sul mondo della formazione italiano ed internazionale.

Centro di orientamento (da porre in collegamento con l'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro); la Provincia di Trento, a sua volta (tramite il Centro di Orientamento Professionale) interviene a livello di scuole medie, centrato su un sistema di informazione progressiva e di visite aziendali e svolgendo un'attività sperimentale in alcune scuole medie superiori, sul piano dell'integrazione nel curriculum di esperienze di lavoro significative.

Altre differenze emergono a livello del tipo e dell'ampiezza dell'utenza: mentre l'AIOSP punta su una ventina di classi con la definizione di precisi campioni di sperimentazione e di controllo, per la verifica dei risultati, gli altri tre progetti, titolari di sperimentazione, sembrano puntare a dimensioni maggiori (di solito l'intera popolazione scolastica di un distretto o più distretti).

5.3.4. Progetto pilota n. 2 "Alternanza formazione-lavoro e transizione"

Il progetto nasce dall'esigenza, fortemente avvertita, come detto in premessa, di una integrazione tra esperienza formativa ed esperienza lavorativa nell'iter educativo complessivo dei singoli soggetti.

L'intenzione del Progetto è quella di fornire elementi di approfondimento e di riflessione, per una duplice finalità:

- *Riorientamento* complessivo del rapporto formazione-lavoro, soprattutto nei suoi aspetti qualitativi;
- *Ridefinizione* degli elementi di tipo professionalizzante all'interno dei *curricoli* formativi (per una didattica cioè che si muova in direzione di un collegamento più stretto con la realtà lavorativa).

Si articola in sette sottoprogetti che fanno riferimento a tre filoni principali:

- il primo, che denominiamo modello della esperienza lavorativa, punta alla creazione di momenti di presa di contatto e di vero e proprio inserimento nella realtà lavorativa per soggetti in formazione (soprattutto studenti della scuola secondaria);
- il secondo, che possiamo connotare come modello dell'esperienza formativa riguarda l'esplorazione di percorsi di "rientro" formativo per soggetti già inseriti in attività lavorativa (in primo luogo giovani lavoratori);
- il terzo o della transizione, che sperimenta interventi per agevolare il passaggio e lo svincolo tra formazione e lavoro, sia per soggetti in attesa di occupazione sia per soggetti appartenenti alle fasce occupazionali più "deboli" (ad es. gli apprendisti).

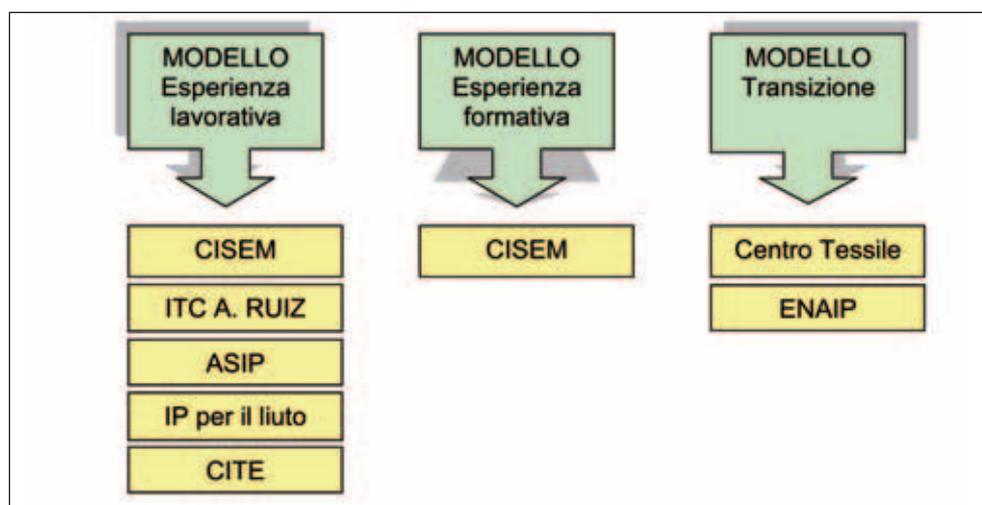
A proposito poi dei soggetti promotori di singoli sottoprogetti si può rilevare che risultano variamente caratterizzati, in primo luogo, anche sotto l'aspetto istituzionale. Accanto, infatti a strutture scolastiche (un ITI, il Buzzi di Prato e un ITC, l'A. Ruiz di Roma, l'Istituto professionale per il liuto di Cremona) sono infatti presenti enti tradizionalmente operanti nella FP (l'ENAIP e l'ASIP) o soggetti collegati con enti locali (il CISEM, che faceva riferimento alla Provincia di Milano, il

Centro tessile di Carpi collegato al Comune e il CITE di Bergamo legato alla Provincia). Un insieme quindi variegato e in grado di esprimere esigenze e modalità di progettazione, di intervento e di valutazione diversificate.

La maggior parte dei sottoprogetti (cinque per l'esattezza) riguarda infatti soggetti attualmente in formazione e per i quali si offrono formule sperimentali di alternanza; si tratta di quelli promossi dal CISEM, dall'ITC A. Ruiz, dall'ASIP e dall'IP per il liuto, dall'ITI Buzzi e dal CITE. Ma ogni singolo sottoprogetto si muove in una prospettiva e con obiettivi diversi.

Gli istituti scolastici sottolineano, infatti, soprattutto l'importanza di assicurare agli studenti un contatto più immediato con la realtà produttiva, sia a livello conoscitivo sia a livello di esperienza diretta. Tuttavia quegli stessi soggetti affiancano a ciò, a diversi livelli e in diverse fasi, un'attività rivolta ad agevolare (o perlomeno sostenere) l'inserimento sul mercato del lavoro dei giovani diplomati o qualificati, mediante un'attività di formazione sul lavoro.

Figura n. 31 - *Modelli di alternanza sperimentati dai sottoprogetti*



Abbastanza assimilabile a questo modello è anche il sottoprogetto CITE che presenta tuttavia una caratteristica particolare legata alla validazione empirica del modello dell'alternanza.

Il sottoprogetto CISEM, invece, affiancando all'intervento nei confronti degli studenti quello nei confronti dei giovani già in condizione lavorativa (sperimentazione di rientro formativo), si propone un altro tipo di verifica sperimentale: quella cioè degli effetti dell'inserimento congiunto di queste due esperienze all'interno di un unico istituto scolastico.

Gli altri due progetti si collocano invece all'interno del filone della "transizione" dalla scuola al lavoro: quello del Centro Tessile di Carpi proponendosi di ri-

qualificare giovani diplomati in cerca di occupazione verso figure e profili professionali necessari allo sviluppo produttivo e tecnologico locale; quello dell'ENAIP avendo come obiettivo una rivisitazione critica dell'apprendistato tradizionale e una sperimentazione di nuovi modelli di formazione sul lavoro, in collegamento anche con le innovazioni normative (Contratto di formazione-lavoro) contenute nella legge per l'occupazione giovanile.

L'utenza dei vari sottoprogetti è costituita soprattutto da studenti delle ultime classi delle scuole superiori e da neo diplomati. A questo proposito va ricordato che la compresenza di istituti industriali, di istituti commerciali e di istituti professionali fa sì che l'utenza stessa si presenti diversificata per caratteristiche sociali e culturali.

A ciò vanno aggiunti i soggetti già in condizione lavorativa, coinvolti nel sottoprogetto CISEM e, in prospettiva, nel sottoprogetto ENAIP, tra i quali, probabilmente, molto elevata sarà la componente di drop-outs scolastici a diversi livelli.

Tutti i sottoprogetti collocano al centro delle proprie attività periodi di inserimento in azienda dei propri frequentanti. Le modalità di tale inserimento variano però notevolmente sia tra i diversi sottoprogetti sia all'interno dei singoli sottoprogetti: si va, infatti dalla visita aziendale, allo stage più lungo ma senza inserimento vero e proprio, allo svolgimento di una vera e propria attività lavorativa per periodi continuati.

L'inserimento in aziende è quasi sempre accompagnato da un'attività di analisi riflessiva teorica su tale esperienza al fine di portarne i contenuti all'interno della più generale esperienza formativa.

Molti dei sottoprogetti collocano una fase di ricerca all'inizio dell'attività (Centro Tessile di Carpi, ENAIP, ASIP, Istituto professionale per il liuto, CISEM) o a intersezione con le altre attività previste (CISEM ancora e CITE).

In alcuni casi sono previsti anche momenti di formazione dei formatori: è il caso del sottoprogetto CISEM, dell'ASIP e, seppure in misura diversa, del CITE.

5.3.5. Progetto pilota n. 4: "Sviluppo motivazionale e positivo inserimento socio professionale di adolescenti inoccupati e non qualificati"

Il concetto di emarginazione tocca quei ceti sociali e quei gruppi che, per varie cause, non partecipano, o partecipano marginalmente e saltuariamente, allo sviluppo di un sistema socio-economico o socio-educativo, non essendo inseriti in una dinamica produttiva, socialmente utile e umanizzante.

Il Progetto pilota, più sinteticamente denominato "*Adolescenti non motivati*", è scaturito dalla necessità di guardare in profondità lo stretto rapporto intercorrente tra emarginazione *formativa* ed *emarginazione sociale*, evidenziarne le cause demotivanti e i processi di un rinnovato recupero motivazionale verso lo studio e il lavoro, che tenesse conto sia della struttura della *personalità degli individui* sia della struttura delle *agenzie di socializzazione educativa*. Nel nostro Paese, in verità, non è riscontrabile una strategia globale di "politica educativa" finalizzata alla rimotivazione allo studio e al lavoro di strati di popolazione giovanile con debole livello di scolarizzazione. Gli osservatori più attenti alle trasformazioni socio-educative del Paese, infatti, hanno da tempo sollevato il problema del "parcheggio"

scolastico: si dice che l'autostrada-educazione porta al parcheggio disoccupazione. Ora se da una parte non sembra sufficientemente dimostrabile che esista una correlazione positiva tra integrazione sociale e occupazione dei giovani, dall'altra però pare certo che *processi di disumanizzazione* o di *alienazione sociale* dei giovani coincidano per lo più con la difficoltà di costoro di inserirsi concretamente nel lavoro o di motivarsi nei confronti di un certo tipo di studi o di scuola.

In questo contesto di recupero motivazionale che coincide con la fenomenologia di un disadattamento nei settori di apprendimento, di relazione, di socializzazione, di comportamenti, di atteggiamenti, di sintomi psicofisici e psicosociali, il Progetto-pilota in questione è stato assunto da quattro Enti promotori che, con situazioni e motivazioni diverse, presentavano caratteristiche tali da assicurare una seria sperimentazione.

Il CNOS (Centro Nazionale Opere Salesiane) realizza la sperimentazione presso due suoi Centri di formazione professionale, particolarmente attrezzati al riguardo: a Verona e a L'Aquila; l'ENAIIP (Ente Nazionale ACLI Istruzione Professionale) opera in provincia di Napoli, a Montesa il CIAPI (Centro Interaziendale Addestramento Professionale Industria) a Palermo e l'MCC (Movimento di Collaborazione Civica) è tuttavia impegnato in una vasta operazione di animazione culturale e formativa in una ampia zona periferica di Roma (V Circoscrizione: zona del Tiburtino, di S. Basilio, ecc.). Per quanto riguarda gli obiettivi gli utenti e le attività previste da ciascun soggetto cfr. Tab. 69.

Tabella n. 69 - *Struttura del Progetto Pilota "Adolescenti non motivati"*

	Obiettivi	Utenti	Attività
C.N.O.S.	<ul style="list-style-type: none"> • Promuovere la formazione globale della persona, attraverso il recupero motivazionale alla professione e/o allo studio, partendo da un'analisi scientifica delle cause demotivanti. • Innescare un processo formativo che sia frutto di una rimotivazione non solo a livello della struttura personale, ma anche a livello istituzionale. • Mettere in atto una campagna di sensibilizzazione aperta al territorio per favorire l'evoluzione positiva della struttura scolastica e sociale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un gruppo di 20 adolescenti del 1964 che non hanno concluso la scuola dell'obbligo per varie cause di emarginazione sociale e scolastica (L'Aquila). • Un gruppo di 16/18 giovani dai 15-18 anni, disadattati per varie cause di emarginazione sociale e scolastica (Verona). 	<ul style="list-style-type: none"> • Rilevazione ricerca e studio delle situazioni demotivanti a livello personale • Interventi psicodiagnostici di recupero della personalità • Modulo di recupero di vari linguaggi: tecnico, scientifico, umanistico • Modulo di familiarizzazione con le strutture professionali e avvio alla qualificazione per fasce professionali • Modulo di specializzazione o reinserimento nel circuito scolastico • Iniziative tendenti ad aprire sulle strutture territoriali (Distretto, Sindacato, ecc.) gli obiettivi europei e nazionali del Progetto • Incontri con genitori e insegnanti.

Segue

Segue

	Obiettivi	Utenti	Attività
M.C.C.	<ul style="list-style-type: none"> • Organizzare un servizio formativo a giovani privi di qualificazione che abbandonano le scuole dell'obbligo o i primi anni delle scuole superiori senza motivazione allo studio e senza definire orientamenti e propensioni al lavoro, al fine di favorire o il rientro nel sistema scolastico o la scelta di un corso professionale o l'ingresso nel lavoro come apprendista. • Abilitare il soggetto a costruirsi autonomamente un progetto personale di formazione ulteriore motivata. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppi di adolescenti segnati da vari fattori di devianza e demotivazione allo studio e al lavoro, della V Circoscrizione del Comune di Roma. Ogni gruppo oscilla tra le 8/15 unità. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizzazione di tutte le forze sociali e politiche nella zona • Formazione di un "comitato locale di gestione", responsabile della realizzazione del progetto, e di vari "sottocomitati" • Ricerca psicosocio-diagnostica per individuare le cause demotivanti dei soggetti • Censimento e reclutamento degli adolescenti demotivati per la loro immissione nel processo formativo • Ricerca della "domanda" formativa e interventi per la qualificazione degli animatori educativi (formatori) • Attività di scambi formativi e informativi con altre esperienze analoghe di Charleroi, Nancy e Bordeaux.
E.N.A.I.P.	<ul style="list-style-type: none"> • Favorire l'integrazione e l'inserimento lavorativo dei demotivati mediante processi formativi sperimentali nel quadro più generale dell'attuazione dei servizi sociali territoriali e della piena occupazione. • Tendere a trasformare i rapporti di potere, i modelli di comportamento ed i valori nelle diverse istituzioni, sviluppando in modo privilegiato un'azione preventiva rispetto a quella terapeutica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Due gruppi-campioni di 18/20 unità ciascuno di adolescenti disadattati e scolasticamente emarginati. L'età media degli adolescenti è di 14/15 anni. 	<ul style="list-style-type: none"> • Indagine sul campo della situazione demotivazionale a livello della struttura della personalità dei soggetti e delle cause socio-ambientali • Alcuni incontri per un collegamento più funzionale con le scuole statali del territorio e con il Distretto scolastico • Vari incontri dell'équipe operativa per la sperimentazione di nuovi materiali didattici, con un possibile collegamento con un gruppo di tirocinanti della Scuola di Assistenza sociale • Un campeggio a fine corso con gli allievi per fare un bilancio conclusivo della sperimentazione • Visite guidate ad aziende e piccole industrie.

Segue

Segue

	Obiettivi	Utenti	Attività
C.I.A.P.I.	<ul style="list-style-type: none"> Favorire il recupero culturale di giovani privi di qualificazione, usciti dal sistema scolastico per interruzione di studi in funzione di un loro reinserimento nella struttura scolastica o di un loro orientamento alla qualificazione professionale, attraverso una scoperta motivazionale ed inserimento professionale. Identificare le cause personali, socioculturali e socioambientali del processo di demotivazione per orientare i soggetti ad una autentica motivazione allo studio-lavoro. 	<ul style="list-style-type: none"> Un gruppo campione di 16/18 adolescenti tra i 13/16 anni. Un secondo gruppo campione di 16/18 adolescenti di analoga età ma provenienti da quartieri con situazione socioculturale simile. 	<ul style="list-style-type: none"> Un piano di iniziative per reclutare l'utenza attraverso centri sociali, circoli ricreativi, comitati di quartiere, scuole, parrocchie Un'indagine per rilevare i livelli socio culturali degli allievi del corso pilota come fattori demotivanti Un'analisi descrittiva della personalità dei soggetti per individuare cause e comportamenti attinenti alla demotivazione Incontri interdisciplinari per migliorare metodologicamente i piani di attività didattica Visite programmate a musei ed industrie Incontri periodici dell'équipe operativa per migliorare il livello di sensibilizzazione e di approfondimento del sottoprogetto Attività integrative e attività di tempo libero per migliorare il livello di socializzazione dei due gruppi-campione Incontri con le famiglie Incontri per avviare collegamenti con il distretto scolastico e con gli insegnanti delle scuole Conferenza stampa per attivare rapporti con forze sociali, politiche e sindacali.

6. Il secondo trasferimento del Sistema di Formazione Professionale alle Regioni (1977)

L'art. 35 del D.P.R. n. 616 del 1977 contiene una definizione positiva della materia *“istruzione artigiana e professionale”*.

L'istruzione artigiana e professionale su cui le regioni ordinarie hanno competenza legislativa concorrente viene a coincidere con la formazione professionale dei lavoratori di cui all'art. 36, secondo comma della Costituzione: ogni attività cioè svolta nella forma del servizio pubblico o dell'attività privata, *“destinata alla qualificazione, perfezionamento, riqualificazione e orientamento professionale dei lavoratori subordinati ed autonomi (nessuna categoria esclusa), purché non diretta al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria”*.

La formula legislativa, che così racchiude e circoscrive con chiarezza l'istruzione artigiana e professionale, eliminando ogni eventuale ulteriore dubbio e distinguendo con un criterio formale netto e risolutivo (il non rilascio di "titolo di studio"), dal servizio dell'istruzione scolastica strettamente intesa, è, peraltro, in questi suoi limiti, assai vasta. C'è, infatti, formazione professionale "*per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive*".

In altri termini la formazione professionale, intesa come attività di qualificazione, riqualificazione ed aggiornamento professionale coinvolge ogni momento dell'esperienza lavorativa.

L'art. 36 del D.P.R. del 1977 contiene, invece, un'elencazione specificativa di attività di formazione professionale, previste da precedenti leggi dello Stato, che rientrano nella materia "*istruzione artigiana e professionale*" e che pertanto vanno trasferite alla Regione:

- formazione degli informatori socio-economici che la legge n. 153 del 1975 (applicazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura) riservava al Ministero dell'agricoltura¹²²;
- corsi di formazione degli operatori del commercio (legge n. 426 del 1971)¹²³;

¹²² Legge 9 maggio 1975, n. 153 Attuazione delle direttive del consiglio delle comunità europee per la riforma dell'agricoltura in G.U. n. 137 del 26/05/1975. Art. 51. Per il conseguimento delle finalità previste dall'articolo 4 della direttiva del consiglio delle comunità europee n. 161 sono istituiti corsi di formazione e perfezionamento, nonché incontri di aggiornamento di consulenti socio-economici, al fine di consentire il completamento e l'aggiornamento delle proprie cognizioni tecniche, economiche e sociali a quanti, avendo già ricevuto una adeguata formazione di base ed avendo già acquisito una sufficiente esperienza nel settore agricolo, intendano dedicarsi a titolo professionale a questa attività. I corsi di formazione e perfezionamento e gli incontri di aggiornamento di consulenti socio-economici si svolgono presso facoltà universitarie da scegliersi tra quelle di scienze agrarie, scienze economiche, giurisprudenza, scienze politiche, scienze matematiche, fisiche e naturali e di medicina veterinaria. Il ministero dell'Agricoltura e delle foreste provvede (...) con apposite convenzioni da stipulare con le università, ad assicurare l'istituzione e lo svolgimento dei corsi sopra indicati. In particolare dovranno essere previsti i seguenti insegnamenti: 1) cultura generale, con particolare riguardo alle disposizioni della costituzione ed al funzionamento degli istituti della democrazia parlamentare, degli enti locali e degli organismi comunitari; 2) sviluppo economico ed agricoltura moderna; 3) economia del lavoro agricolo; 4) aspetti istituzionali del mondo rurale, con particolare riferimento all'associazionismo ed all'organizzazione del mercato e della distribuzione; 5) principi e strutture dell'assistenza tecnica; 6) metodologia e tecnica della informazione; 7) analisi della gestione aziendale e contabilità agraria; 8) aspetti giuridici, economici, contrattuali ed assistenziali della normativa del lavoro, con particolare riferimento a quella agricola; 9) sicurezza del lavoro e medicina sociale; 10) legislazione agraria, con particolare riguardo ai rapporti contrattuali; 11) provvidenze statali e regionali a favore dell'agricoltura; 12) interventi finanziari della CEE nel settore agricolo (FEOGA) e nel settore sociale (Fondo sociale); 13) nozioni di politica agricola regionale, nazionale e comunitaria.

¹²³ Legge 11 giugno 1971, n. 426 Disciplina del commercio. In G.U. n. 168 del 06/07/1971. Art. 5. Requisiti professionali per il commercio. Coloro che intendono esercitare il commercio (...) devono, per la iscrizione nel registro, dimostrare di: 1) aver superato presso apposita commissione costituita presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia nel cui ambito il richiedente intende svolgere la propria attività, un esame di idoneità nell'esercizio del commercio con specifico riguardo al commercio dei prodotti per i quali si richiede la iscrizione, indicando il set-

- corsi di formazione dei formatori già riservata allo Stato dall'art. 8 dell' D.P.R. n. 10 del 1972;
- formazione professionale degli apprendisti (il cui rapporto resta sempre disciplinato dalla legge statale n. 25 del 1955 e successive modificazioni);
- i cantieri di lavoro ed i cantieri scuola (legge n. 264 del 29 aprile 1949);
- le funzioni di orientamento professionale svolte dall'ENPI.

L'elencazione dell'art. 36 del D.P.R. n. 616 ha scopi eminentemente pratici: risponde all'esigenza di definire normativamente fattispecie sulle quali si erano formati contrasti tra l'amministrazione centrale dello Stato da un lato e le Regioni dall'altro.

Il D.P.R. 616 opera una restrizione delle competenze dello Stato, a cui rimane:

- l'assistenza tecnica e il finanziamento dei progetti speciali da eseguirsi da parte delle Regioni per ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro;
- l'attività di formazione ed addestramento professionale svolta dalle forze armate e dai corpi assimilati, in genere, dall'amministrazione dello Stato, comprese le aziende autonome, per i propri dipendenti; attività che ammontava nel 1971 a 35 miliardi e 905 milioni di lire e nel 1977 a 83 miliardi e 813 milioni di lire (cfr. Tab. 70)¹²⁴.

Resta di competenza statale anche la disciplina dell'attribuzione delle qualifiche professionali ai fini del collocamento, richiesta esplicitamente dalle Regioni, in quanto una delega di questo tipo avrebbe loro consentito una più efficace politica di formazione professionale di intervento sul mercato del lavoro.

Figura n. 32 - *Attività di formazione professionale che rimangono di competenza dello Stato*



tore e la specializzazione merceologica; 2) oppure aver esercitato in proprio per almeno due anni, l'attività di vendita all'ingrosso o al minuto o aver prestato la propria opera, per almeno due anni, presso imprese esercenti tali attività, in qualità di dipendente qualificato addetto alla vendita o alla amministrazione, o, se trattasi di coniuge o parente entro il terzo grado dell'imprenditore, in qualità di coadiutore. In ogni caso l'attività deve essere stata svolta e l'opera prestata nei cinque anni anteriori alla data della domanda di iscrizione; 3) oppure aver frequentato con esito positivo un corso professionale per il commercio, istituito o riconosciuto dallo Stato.

¹²⁴ ISFOL, *Spesa pubblica per la formazione professionale in Italia*, QdF n. 52 giugno 1978, 22-23.

Tabella n. 70 - Spese per la formazione professionale dei pubblici dipendenti per soggetto erogatore (bilanci di previsione: milioni di lire)

Soggetti erogatori	Anni						
	1971	1971	1973	1974	1975	1976	1977
Ministeri							
Affari esteri ¹²⁵	2.538	1.893	2.395	3.265	8.351	11.181	11.985
Agricoltura ¹²⁶	680	785	787	787	587	9.087	11.079
Difesa ¹²⁷	15.807	17.330	17.461	18.882	22.052	32.079	33.945
Finanze ¹²⁸	335	700	730	730	735	800	4.098
Grazia e giustizia ¹²⁹	232	185	85	85	85	90	225
Interni ¹³⁰	907	1.027	1.119	1.078	1.128	1.116	1.334
Sanità ¹³¹	1.125	1.175	1.045	1.045	725	667	641
Tesoro ¹³²	287	220	531	771	885	1.078	1.186
Altri Ministeri (a)	225	231	218	218	118	143	136
Aziende autonome di Stato (b)	967	1.132	1.162	1.567	2.002	3.482	4.184
Cassa per il mezzogiorno ¹³³	12.802	20.308	20.880	17.728	25.520	13.520	15.000
Totale	35.905	44.986	46.413	46.156	62.188	73.243	83.813

Fonte: ISFOL

a) Sono compresi i Ministeri del Bilancio, Lavori Pubblici, Trasporti, Marina, Commercio Estero, Industria, Partecipazioni Statali, Turismo, Beni Culturali.

b) Sono compresi i Monopoli di Stato, gli Archivi notarili, l'ANAS, le Ferrovie dello Stato, l'Amministrazione delle Poste e telecomunicazioni.

¹²⁵ Gli interventi sono rivolti: all'aggiornamento e perfezionamento dei propri funzionari; al sostegno, mediante contributi, del Centro Internazionale di Torino; al finanziamento di corsi per lavoratori italiani all'estero.

¹²⁶ Gli interventi sono rivolti all'aggiornamento del personale interno (una quota modesta) al personale del Corpo Forestale dello Stato, e agli agricoltori. Dal 1976 anche al perfezionamento e aggiornamento dei consulenti socioeconomici.

¹²⁷ Il Ministero provvede ai corsi di perfezionamento e di specializzazione del proprio personale civile e militare e alle spese per il funzionamento di Istituti, Scuole, Accademie delle varie Armi e del Centro Addestramento Reclute.

¹²⁸ Le spese riguardano la formazione del personale dipendente tramite scuole e corsi di aggiornamento e il funzionamento della scuola tributaria "Ezio Vanoni".

¹²⁹ Gli interventi riguardano il personale degli Istituti di prevenzione e pena e degli uditori giudiziari.

¹³⁰ Il Ministero provvede alla formazione del proprio personale dipendente. La quota più rilevante è assorbita dal finanziamento alle varie scuole di Polizia.

¹³¹ Il Ministero opera interventi per la formazione e l'aggiornamento del proprio personale amministrativo, tecnico-sanitario, veterinario; provvede con borse di studio alla formazione di assistenti sociali; sostiene con contributi i corsi e le scuole per personale paramedico.

¹³² Gli interventi riguardano la formazione e l'aggiornamento del proprio personale dipendente e il finanziamento della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

¹³³ La Cassa per il Mezzogiorno interviene nelle aree di sua competenza a sostegno ed integrazione degli interventi ordinari. Contribuisce per la parte riguardante l'edilizia, le attrezzature e le dotazioni didattiche; finanzia anche corsi rivolti alla formazione ed all'aggiornamento dei quadri direttivi ed intermedi delle imprese e delle pubbliche amministrazioni ed alla formazione e specializzazione del personale del settore agricolo, turistico-alberghiero, sanitario, industriale. La Cassa per il Mezzogiorno fornisce poi assistenza tecnica e finanziaria ai CAPI, sostenendo con anticipi le spese di gestione ed integrando le spese regionali per le attrezzature e per le opere di ristrutturazione dei Centri Interaziendali.

7. Verso la legge quadro: analisi proposte e dibattito politico

Il trasferimento della formazione professionale alle Regioni mette in moto un articolato processo di analisi e proposte. Articolato per tipologia di approcci e per soggetti coinvolti.

In una prima parte facciamo riferimento ad un documento del CNEL, che data la sua connotazione, affronta il tema con un taglio istituzionale, nella seconda a documenti di soggetti rappresentativi del mondo della produzione e del lavoro (Confindustria e OO.SS) e della formazione professionale (CONFAP).

In un terzo paragrafo ricostruiamo il dibattito tra le forze politiche, come si è concretizzato nelle proposte di legge Quadro.

7.1. CNEL: osservazioni e proposte sui problemi della formazione professionale

Nel dicembre del 1973, a seguito del trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni statali in materia di formazione professionale, la Commissione per il Lavoro, la Previdenza sociale e la Cooperazione del CNEL ha ravvisato l'esigenza di fare un'analisi critica sulla situazione.

Dopo il dibattito preliminare, la Commissione, che aveva conferito l'incarico di relatore al Consigliere Rosario Toscani, ritenne necessario acquisire, sulla base di un apposito questionario, le valutazioni ed i punti di vista dei responsabili dei competenti assessorati di tutte le Regioni sulle prime esperienze condotte sul piano legislativo e gestionale.

Sulla base delle risultanze emerse, nel corso delle udienze conoscitive del 26 e del 27 giugno 1974, dalla consultazione delle autorità regionali interpellate, la Commissione procedeva successivamente ad un esame della relazione del Consigliere Toscani e predisponendo, nel mese di settembre, uno schema di Osservazioni e proposte, che veniva approvato all'unanimità dall'Assemblea nelle sedute del 3 dicembre 1974¹³⁴.

Il documento si articola in 6 capitoli: “*Il quadro giuridico*”, “*Le prime esperienze delle regioni nel campo della formazione professionale*”, “*La comunità economica europea*”, “*La situazione negli altri paesi*”, “*La riforma del sistema italiano di formazione professionale: l'opinione ed il ruolo delle parti sociali*”, “*La legge quadro*”. Nelle conclusioni sono compendiate le proposte.

Scorrendo i titoli dei capitoli si ha l'impressione che i temi trattati si assemblino senza connessioni e collegamenti. Il documento, al contrario, poggia su un disegno espositivo organico e con un filo logico che può essere così ricostruito: prima si delinea il quadro giuridico e strutturale del sistema e si illustra l'innovazione di recente intervenuta a seguito del passaggio della competenza in materia di formazione professionale dallo Stato alle Regioni (Capp. 1 e 2). Successivamente

¹³⁴ Pubblicata sulla collana Pronunce del CNEL (1958-1987).

sono tratteggiate a grandi linee le opinioni di “*quelle che appaiono come essenziali forze di rinnovamento del sistema, cioè le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori*” (Cap. 5). Infine si formulano proposte ed orientamenti per dare un contenuto concreto e positivo all’auspicata riforma (Cap. 6) che non può non tener conto anche di quadri di riferimento di tipo internazionale, rappresentati dagli assetti della formazione professionale negli altri Paesi della Comunità (Cap. 4), dalla nuova disciplina del Fondo sociale europeo (Cap. 3).

In questo paragrafo ci limitiamo a prendere in considerazione solo alcune parti del documento: quelle che contengono le analisi del sistema (secondo capitolo: “*Le prime esperienze delle regioni nel campo della formazione professionale*”) e quelle che segnalano la necessità di approfondimenti o prospettano soluzioni per la revisione normativa organica del settore (quinto capitolo: “*La legge quadro*”).

7.1.1. Le analisi

Il Cap. II si apre con l’osservazione sulla difficoltà a ricondurre le prime esperienze delle Regioni nel campo della formazione professionale ad orientamenti e tendenze comuni, anche se alcune indicazioni di fondo possono certo essere formulate.

In comune ci sono, innanzitutto, motivi di “doglianze”:

a) *per la qualità del sistema trasferito*. Del settore ricevuto “in eredità” dallo Stato-Ministero del lavoro, si evidenziano alcune fondamentali caratteristiche negative: la frammentarietà, la dispersione, la polverizzazione delle iniziative, la scarsa (o nulla) tensione innovativa;

b) *per le insufficienti risorse finanziarie destinate alle Regioni*. Secondo motivo di lamentela è costituito dalla scarsità dei mezzi assegnati dallo Stato che, quasi sempre, sono addirittura inferiori, nelle singole Regioni, a quelli che lo Stato impiegava quando sua era la competenza in materia. Sulla base dei parametri di ripartizione fissati dal DPR 10 solamente 5 Regioni (Liguria, Toscana, Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige) hanno ottenuto dallo Stato mezzi superiori a quelli che il Ministero del lavoro destinava loro prima del trasferimento. Per tutte le altre Regioni il confronto risulta di segno negativo, sovente in modo vistoso (per es., la Campania ed il Veneto hanno ottenuto oltre 2 miliardi in meno di quanto spendeva lo Stato)¹³⁵;

c) *per la scarsa utilizzabilità degli enti pubblici di formazione*. Ulteriore motivo di rimostranza è rappresentato dalla scarsa qualificazione, e quindi le modeste possibilità di proficua utilizzazione del personale già in forza ai disciolti enti formativi pubblici (INALPI, ENALC ed INIASA) e trasferito alle Regioni, personale che le Regioni hanno dovuto comunque assumere in forza e retribuire, introducendo un ulteriore elemento di rigidità nei loro bilanci per la formazione professionale.

¹³⁵ Tale situazione, di per sé incresciosa, risultava particolarmente grave se si tiene conto che, nel periodo intercorrente tra il momento del trasferimento e quello dell’avvio e dello sviluppo dell’attività regionale, c’era stata una forte lievitazione dei prezzi, e quindi anche dei costi della formazione professionale.

Data la situazione descritta si può comprendere come le Regioni abbiano soprattutto inteso assicurare, nella prima fase della loro azione, la continuità nella gestione del sistema, preoccupandosi di “*non contrarre i flussi formativi diretti verso il mondo operativo*” (sic). Gli spunti innovativi e le tendenze di riforma sono quindi rimasti in secondo piano, sopraffatti dalle immediate e pressanti esigenze dell’ordinaria amministrazione formativa. Non è però solo il passato a pesare sulla qualità e sulle possibilità di innovare il sistema formativo extrascolastico, ma anche la difficoltà di coinvolgere tutte le forze interessate (“numerose” e “importanti”) oltre che, ovviamente, la necessità, per le Regioni, di superare un periodo di rodaggio che è connotato all’inizio di qualsiasi nuova attività.

Ma sono anche condivise alcune strategie di innovazione legate:

d) *alla programmazione e al coordinamento delle iniziative*. Per quanto riguarda la programmazione, il sistema di formazione professionale deve compiere un vero e proprio salto di qualità, sostituendo ad una gestione burocratica (“*sovente sconfinante, addirittura, in pratiche deteriori di sottogoverno*”), una gestione coordinata e correlata alle reali esigenze della vita economico-sociale. Non più, quindi, un sistema di formazione professionale “*che privilegia le esigenze contingenti e gestionali degli enti,*” ma un sistema di formazione che miri alla soddisfazione di reali necessità dello sviluppo economico regionale; questo significa, in breve, sostituire ad una logica di “formazione per enti” la logica di una formazione programmata in funzione di esigenze “*obiettive, socialmente ed economicamente valide*”;

e) *alla partecipazione delle forze interessate all’elaborazione ed all’attuazione della politica formativa*. Politicamente impegnativo è il discorso della partecipazione delle forze interessate (in primo luogo le parti sociali) alla programmazione ed al coordinamento dei programmi formativi regionali¹³⁶.

¹³⁶ Questo tipo di partecipazione aveva anche trovato un momento di definizione pre-legislativa in un disegno di legge della Regione Lombardia (proposta di legge n. 44 del 1972), che prevedeva, appunto, la possibilità di istituire una Commissione regionale per la formazione professionale avente il compito di esprimere pareri in ordine ai provvedimenti di competenza del Consiglio regionale (in primis, è da ritenere, il programma formativo annuale). Tale commissione risultava così composta: gli assessori regionali competenti, due rappresentanti delle organizzazioni sindacali; un rappresentante per ciascuna delle organizzazioni sindacali regionali dei datori di lavoro dei tre settori economici; due rappresentanti per ciascuna delle organizzazioni sindacali degli artigiani, dei coltivatori diretti e della piccola industria; il direttore, o un suo rappresentante, dell’Ufficio regionale del lavoro; il responsabile del Servizio formazione professionale dell’amministrazione regionale; cinque rappresentanti di enti promotori di corsi professionali; cinque esperti designati dal Consiglio regionale. A parte le perplessità che si potevano nutrire sulla composizione della predetta Commissione (che risultava, quanto meno, pletorica e, forse, anche non felicemente bilanciata quanto a rappresentanza delle forze interessate), si trattava chiaramente, comunque, di un tentativo di associare le forze rappresentative della vita economica e sociale alla programmazione dell’attività formativa a livello regionale. Nel testo finale della legge (Regione Lombardia, legge 15 luglio 1972 n. 21), l’articolo che prevedeva la citata Commissione consultiva risulta tuttavia soppresso. Può essere interessante notare che l’istituzione di un organo consultivo di questo tipo, denominato “Comitato nazionale per le politiche della formazione professionale”, era stata preannunciata, a livello nazionale, dal Ministero del Lavoro con circolare n. 21 del 30 luglio 1971. Tale Comitato, presieduto dal Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, avrebbe dovuto avere “compiti di impulso e

È prevedibile comunque che, anche se nessuna iniziativa concreta è stata assunta in questo senso dalle Regioni, si vada verso la costituzione di Commissioni consultive regionali nell'ambito delle quali le parti sociali potranno concorrere all'elaborazione della programmazione della formazione a livello regionale.

Più complesso ed indefinito si presenta invece il problema della partecipazione degli enti locali alla gestione delle attività formative.

Sembra tuttavia di poter intravedere, per lo meno in Regioni con governi “*di un determinato orientamento politico*” la possibilità di rendere gli enti locali territoriali (Province, ma soprattutto comuni) soggetti di gestione della politica formativa, mediante l'uso della delega di funzioni da parte della Regione.

Si libererebbero così gli organi regionali da compiti gestionali, per assumere in toto la responsabilità di programmazione.

Nella nuova configurazione istituzionale a livello sub-regionale un posto importante potrebbe essere riservato ai Distretti scolastici.

7.1.2. Le proposte

Il documento propone 5 aree tematiche come possibili oggetti di riforma legislativa: a) la riforma della scuola secondaria superiore b) gestione privata della formazione professionale c) programmi didattici d) partecipazione dei soggetti istituzionali e funzionali e) validità degli attestati.

a) Il primo nodo da sciogliere è quello relativo alla *riforma della scuola secondaria superiore*. In altri Paesi esiste una razionale e non equivoca ripartizione di compiti tra scuola e sistema extrascolastico di formazione professionale, nel senso che alla prima compete la formazione di base e quella professionale destinata ai giovani anteriormente al loro inserimento nel mondo del lavoro, al secondo spetta invece occuparsi di tutta la vasta gamma delle attività formative destinate agli adulti facenti parte del mondo del lavoro (occupati, disoccupati, lavoratori da riconvertire).

È molto dubbio che una siffatta ripartizione di compiti e di funzioni possa rapidamente realizzarsi anche in Italia, dove si è venuta cristallizzando nel corso degli anni un situazione concorrenziale tra Ministero della Pubblica Istruzione e Ministero del Lavoro nel campo della formazione professionale destinata ai giovani.

Gli orientamenti che sembrano ormai prevalere, in sede di dibattito sulla riforma della scuola secondaria, puntano ad una soluzione di questo tipo, “*che appaia opportuna e corretta*”:

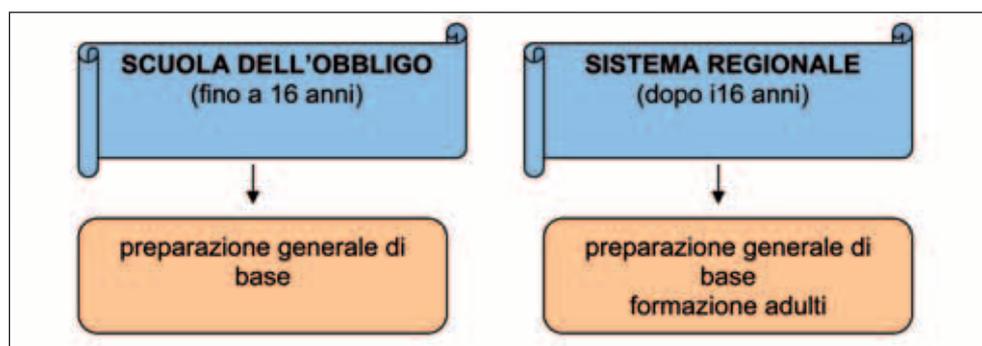
- un innalzamento ed un'estensione della preparazione generale di base, anche mediante un'eventuale protrazione, a medio termine, dell'obbligo scolastico fino al 16° anno di età;

programmazione delle competenze nazionali nonché di predisposizione e di coordinamento dei programmi al livello regionale”; del Comitato avrebbero dovuto far parte “rappresentanti delle Regioni e delle forze sociali”. Il Comitato, in effetti, non è stato poi costituito, anche se parte delle attuazioni ad esso conferite sono state poi in effetti assegnate all'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, costituito con Decreto ministeriale n. 478 del 30 giugno 1973.

- una rinuncia, da parte della scuola, a svolgere compiti di preparazione specificamente professionale, che verrebbe assegnata in toto alla cura delle Regioni.

Se quest'impostazione venisse realizzata, le Regioni potranno avere piena competenza sia per quanto riguarda la formazione professionale anteriore all'inserimento nel mondo del lavoro sia per quanto riguarda la formazione degli adulti. Per quanto attiene, in particolare, al primo intervento, esse avranno il vantaggio di poter disporre di allievi dotati di una maggiore e più efficace preparazione di base, il che consentirà di realizzare processi formativi di più ampio respiro e, tuttavia, concentrati nel tempo.

Figura n. 33 - *Orientamenti sulla riforma della scuola: rapporti scuola e formazione professionale*



È chiaro comunque che una soluzione di questo tipo comporta necessariamente, sul piano strutturale ed organizzativo, il passaggio degli istituti professionali e di quelli d'arte (edifici ed attrezzature) alla proprietà delle Regioni, che li potranno utilizzare per assolvere quei più ampi compiti formativi che loro deriveranno dall'attribuzione di una competenza globale in materia di formazione professionale. Tale soluzione dovrebbe essere fatta propria dall'ormai tante volte annunciata legge-quadro sulla formazione professionale.

b) Un altro tema per la legge-quadro è quello, di tipo organizzativo-strutturale, circa le condizioni alle quali le iniziative formative promosse da privati possono essere oggetto di una sovvenzione pubblica. È una materia senz'altro attribuibile alla piena competenza delle Regioni, ma va riconosciuto allo Stato un potere generale di orientamento e di indirizzo nei riguardi delle Regioni, anche alla luce delle disposizioni internazionali in materia¹³⁷.

¹³⁷ Il documento fa riferimento alla nuova disciplina del Fondo sociale europeo che ammette anche i privati ad usufruire delle sovvenzioni comunitarie, subordinando, tuttavia, la concessione del contributo da parte di un'Autorità pubblica nazionale. Spetta allo Stato italiano, pertanto, assicurare che nel nostro Paese si creino e si mantengano le condizioni giuridiche affinché detta norma comunitaria possa trovare effettiva applicazione.

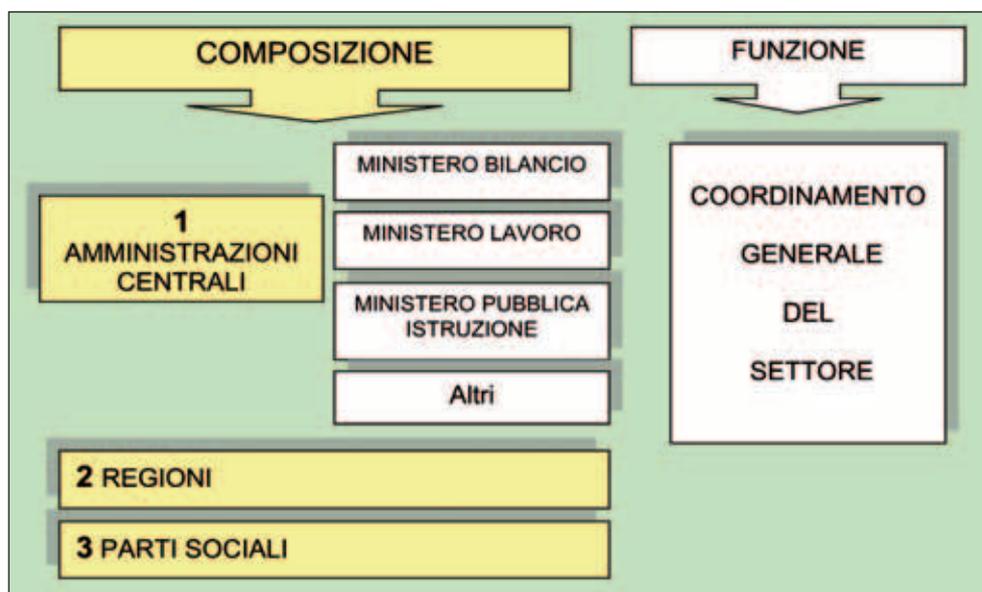
c) Per quanto riguarda, poi, i *programmi didattici* dei corsi, “*non sembra di poter riconoscere allo Stato un potere generale di determinare tali programmi (es., per i corsi di qualificazione), imponendone poi l’osservanza alle Regioni*”. Motivi di opportunità funzionali suggeriscono, però, che lo Stato fissi quanto meno degli *standards* di livello minimo, salva naturalmente la facoltà delle Regioni di andare oltre livelli predetti, sarà, infatti, nell’interesse di queste ultime uniformarsi a tali standard, perché altrimenti lo Stato non potrebbe riconoscere le certificazioni rilasciate dalle Regioni agli effetti dell’avviamento al lavoro.

d) In generale, la legge-quadro dovrebbe impostare un sistema di formazione professionale fondato sul principio della partecipazione e della collaborazione di tutte le forze interessate: Stato, Regioni, parti sociali. Così, ad esempio, per il coordinamento generale delle politiche formative regionali ed il raccordo di queste con la generale politica dell’occupazione e con la programmazione economica, potrebbe risultare utile la costituzione a livello centrale di un *Comitato nazionale per la formazione professionale*¹³⁸.

Comitato composto dai Ministeri del Bilancio e programmazione economica, del lavoro, della pubblica istruzione, e altri, delle Regioni, delle parti sociali.

Un Comitato del genere potrebbe appunto svolgere una funzione generale di coordinamento nel settore, coinvolgendo in una sede istituzionale e qualificata tutte le forze in gioco.

Figura n. 34 - *Composizione e funzione del Comitato nazionale per la F.P.*



¹³⁸ Organismi di questo tipo esistono, per esempio, in Francia e nella Germania Federale.

e) Per quanto riguarda la valutazione degli attestati di qualifica rilasciati dalle Regioni agli effetti dell'avviamento al lavoro, potranno essere istituite, a livello locale, apposite commissioni per l'esame dei requisiti tecnico-professionali in possesso dei lavoratori da avviare alle aziende, operando in quella sede, e con la partecipazione di tutte le parti interessate (Stato, sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori, Regioni), la saldatura tra la formazione professionale impartita nei corsi ed il riconoscimento che di tale formazione deve essere fatto agli effetti dell'avviamento al lavoro.

Al sistema di formazione professionale vanno assicurati finanziamenti adeguati e regolari, ponendo fine all'eterodosso criterio di prelevare fondi dalle gestioni INPS per il finanziamento della formazione professionale. *“Uno Stato che, secondo la Costituzione, tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni e cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori (art. 35 della Costituzione) non può non reperire ed erogare mezzi adeguati per dotare i lavoratori di un'idonea formazione professionale”*.

Infine, per quanto riguarda le attività formative svolte direttamente sui luoghi di lavoro e l'apprendistato, occorre riconoscere che la formazione in azienda, opportunamente controllata e disciplinata, può coprire esigenze formative importanti che le sedi formative esterne non possono soddisfare, spesso per obiettive ragioni di natura tecnico-organizzativa (si pensi a certe attività di perfezionamento e specializzazione non riproducibili in centri di formazione professionale). Anche a queste attività andrebbe quindi riconosciuto un ruolo nei programmi pubblici di formazione professionale e quindi la possibilità di ottenere pubbliche sovvenzioni. In quanto destinatarie di pubbliche contribuzioni, però, occorre che siano cointeresate anche le pubbliche Autorità e le organizzazioni sindacali dei lavoratori.

Da ultimo, rispetto l'apprendistato, sembra improponibile, allo stato attuale, l'abolizione immediata dell'istituto, pena l'apertura di un vuoto formativo di vaste dimensioni che le altre strutture formative non sarebbero certo in grado di colmare.

Il problema sembra quindi quello di una razionale riforma dell'istituto, che, limitandone l'applicazione a quei casi in cui c'è effettiva esigenza di formazione professionale, ne salvaguardi e ne rafforzi la valenza formativa anche attraverso un approfondimento dell'insegnamento teorico complementare dell'addestramento pratico conseguito direttamente in azienda. È chiaro che bisognerà in ogni caso eliminare abusi e distorsioni applicative anche attraverso una più penetrante ed efficace azione degli organi ispettivi.

Si tratta quindi, una volta individuate, magari contrattualmente, le mansioni per le quali l'apprendistato può essere attuato, di definire contenuti formativi e di apprestare quelle misure integrative di tipo anche economico (*“borse di formazione”* per gli apprendisti a carico delle Regioni, ecc.). In questo modo le aziende (come noto, sono le aziende di piccole e medie dimensioni che ricorrono all'apprendistato) sono sollevate dagli oneri derivanti dalla gestione del rapporto di apprendistato, all'apprendista viene riconosciuto lo status di soggetto in formazione e quindi la sua posizione viene equiparata a quella degli altri allievi dei corsi di formazione professionale.

7.2. Il dibattito tra le forze sociali

È significativo che le più chiare denunce delle disfunzioni del sistema e le più pressanti richieste di una sostanziale riforma, partano da quegli ambienti (le organizzazioni rappresentative del mondo della produzione e del lavoro) che ad un corretto funzionamento del settore sono più direttamente interessate; le prime, perché solo un flusso formativo adeguato per qualità e quantità può assicurare effettive possibilità di sviluppo ed evoluzione alle aziende produttive; le seconde, perché rappresentative di coloro che, attualmente o potenzialmente, sono, per così dire, gli utenti del servizio formativo.

Numerosi i pronunciamenti in quegli anni da parte delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori. Prendiamo in considerazione 3 documenti, significativi per l'organicità dei temi trattati: il primo dal titolo *“Una nuova politica di formazione professionale”*, elaborato nel 1972 da Confindustria, un secondo, del marzo 1976, *“Prospettive per la formazione professionale sul lavoro. Una proposta di Confindustria di sperimentazione a livello regionale”* e una nota della Segreteria della Federazione CGIL-CISL-UIL del febbraio 1976 *“Problemi della formazione professionale”*.

7.2.1. La Confindustria

Una nuova politica di formazione professionale

Nel documento del 1972 la Confindustria pone l'accento sull'esigenza di intendere la formazione come un processo unitario inteso a sviluppare al massimo la personalità dell'uomo; e sottolinea che la formazione professionale è null'altro che una specificazione della formazione generale, e con questa deve sempre conservare rapporti d'armonia e di coerenza. Ciò è tanto più necessario in un periodo nel quale si va facendo strada anche nel nostro Paese la prospettiva della formazione continua quale alternativa alla formazione di tipo tradizionale impartita nella scuola.

Se, quindi, da un lato si critica una scuola che *“non ha maturato un atteggiamento verso il mondo del lavoro”*, dall'altro lato si identifica nel lavoro stesso una via alla formazione in quanto *“fonte preziosa di acquisizione di conoscenze e di comunicazione sociale”*.

Circa l'organizzazione del sistema di formazione professionale, il documento imprenditoriale individua nel passaggio della competenza in materia dallo Stato alle Regioni un'occasione da non perdere per organizzare razionalmente tutte le attività di formazione professionale.

È chiaro, afferma il documento, che le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia, troveranno le soluzioni più rispondenti alle proprie esigenze ambientali. Tuttavia si indicano alcuni orientamenti, anche tenendo conto della prossima emanazione da parte del Governo di una legge-quadro su questa materia.

Anzitutto si afferma la necessità che tutte le attività di formazione professionale siano promosse, coordinate e controllate dalla Regione, ponendo fine alla situazione di conflitti di competenza, di contrasti, di duplicazioni, e in definitiva, di confusione.

In particolare si pone il problema degli istituti tecnici, professionali e d'arte, dipendenti dal Ministero della Pubblica Istruzione. In attesa della riforma della scuola secondaria superiore, in occasione della quale si potrà decidere definitivamente sulla sorte di tali istituti, è necessario, quanto meno, che l'attività di quelli professionali e d'arte venga coordinata dalla Regione insieme con quella di tutte le altre strutture, in modo da consentire un programma formativo armonico e rispondente alle effettive esigenze regionali.

La programmazione, il coordinamento ed il controllo di tutte le attività di formazione professionale dovrebbero essere affidati a comitati regionali, composti da rappresentanti della Regione, delle organizzazioni imprenditoriali e sindacali e, per i collegamenti necessari, da rappresentanti dell'istruzione scolastica.

La gestione delle attività formative dovrebbe essere affidata di preferenza ad organismi paritetici istituiti, sul piano regionale, dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori di settori produttivi omogenei. In mancanza di tali organismi, o quando l'attività di essi non sia sufficiente, i Comitati regionali potrebbero riconoscere e, se del caso, stimolare attività gestite da altri enti privati nei quali comunque siano rappresentati in modo paritetico sia gli imprenditori che i lavoratori. Soltanto quando mancassero del tutto iniziative del genere, la Regione dovrebbe gestire direttamente tali attività.

Analogamente ai Comitati regionali dovrebbe essere istituito al centro un comitato nazionale, presso il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, composto da rappresentanti delle Regioni, delle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, oltre che da esponenti del Ministero della P.I. e da persone particolarmente esperte.

Compito principale di tale Comitato dovrebbe essere quello di determinare i profili professionali, gli standards di formazione ed, eventualmente, le linee generali dei programmi, al fine di assicurare la necessaria armonizzazione fra le attività formative svolte nelle varie Regioni, tenendo anche conto delle norme e della situazione di fatto esistente negli altri Paesi della Comunità europea.

Sin qui il documento confederale che tratta anche altri argomenti quali i contenuti, i metodi ed i programmi dei corsi; l'orientamento scolastico e professionale; i rapporti tra programmazione economica, formazione professionale e collocamento; la politica a breve termine per la formazione professionale.

Di particolare interesse sembra l'accenno a forme di gestione comuni imprenditori-lavoratori, che hanno trovato nel nostro Paese alcune significative applicazioni nei settori edile e grafico¹³⁹ e che la stessa nuova disciplina del Fondo sociale europeo guarda con particolare favore, ammettendole ad usufruire dei contributi

¹³⁹ A norma dei contratti di lavoro dei due settori considerati, si sono realizzate iniziative di formazione professionale (scuole edili e grafiche) gestite congiuntamente dalle organizzazioni imprenditoriali e dei lavoratori; il finanziamento è assicurato da un contributo percentuale sulle retribuzioni versato dai datori di lavoro.

comunitari anche a prescindere dalla sussistenza di condizioni (ad esempio, il preventivo ottenimento di un contributo nazionale concesso da un'Autorità pubblica) che invece sono richieste per la generalità delle iniziative private.

Un accenno, da ultimo, va fatto ad una significativa, recente evoluzione contrattuale (il cd. diritto allo studio) che potrebbe servire meglio a precisare e qualificare il ruolo delle parti sociali nella gestione del sistema di formazione professionale.

Come noto, il recente contratto di lavoro relativo al settore metalmeccanico ha disposto l'attribuzione, con certi limiti ed a certe condizioni, ai lavoratori di un monte-ore retribuito (150 ore) in 3 anni, da destinare a miglioramento ed accrescimento della preparazione culturale, non escludendo che tale "acculturamento" possa avere attinenza anche all'attività dell'azienda.

La norma contrattuale, quindi, non è di per sé finalizzata alla formazione professionale, ed infatti le prime applicazioni che se ne stanno compiendo riguardano finalità (quali il recupero dell'obbligo scolastico) non strettamente connesse alla formazione professionale e tuttavia dense di implicazioni e valori culturali e sociali.

Sembra tuttavia che, anche in relazione all'estendersi della norma sul diritto allo studio ad altri settori produttivi, vada attentamente studiato quali possibilità vi siano di utilizzare la normativa contrattuale per finalità più specificamente professionali in una prospettiva di formazione permanente.

Accade spesso, nel nostro Paese, che l'iniziativa del corpo sociale anticipi l'azione delle pubbliche Autorità; ciò potrebbe avvenire anche nel caso della formazione permanente degli adulti, un obiettivo formativo di grande significato al quale la normativa contrattuale sul diritto allo studio può offrire un primo quadro giuridico di riferimento.

Prospettive per la formazione professionale sul lavoro - Una proposta di Confindustria di sperimentazione a livello regionale

Il secondo documento riguarda una proposta di sperimentazione a livello regionale di un modello di gestione di formazione sul lavoro. Il documento, però, nelle pagine iniziali, fa considerazioni di carattere generale su alcune tematiche oggetto di dibattito in quegli anni, e che ci danno anche alcuni spaccati del quadro culturale in cui nasce la legge quadro n. 845/78: sulla necessità di una polivalenza formativa, sulla formazione professionale come investimento¹⁴⁰.

a) Formazione professionale e struttura produttiva

Gli anni '70 sono caratterizzati da una crescente criticità dell'impiego delle risorse umane, da una rapida, ma difficilmente prevedibile evoluzione del sistema economico e da un altrettanto rapida evoluzione dei ruoli professionali: ne deriva che non è sempre possibile finalizzare la formazione professionale alle esigenze di

¹⁴⁰ Tema alquanto trascurato dalla pubblicistica dell'epoca e che tornerà in auge nella metà degli anni '80.

breve periodo delle aziende (soprattutto piccole e medie) e agli obiettivi specifici e immediati del sistema produttivo, ma occorre utilizzarla anche come strumento per formare al cambiamento e all'adattamento ai contenuti permanentemente dinamici dei rapporti sociali.

Su questo indirizzo è possibile ottenere una convergenza di interessi da parte sia delle imprese che dei lavoratori:

- per le prime un'impostazione professionalmente polivalente delle forze di lavoro, su cui poter innestare i successivi segmenti specializzanti, tende a rappresentare un elemento sempre più essenziale di sopravvivenza e sviluppo;
- i secondi sentono l'esigenza crescente di realizzare una formazione che li metta in grado di partecipare al cambiamento e che li tuteli contro certi costi (economici, sociali e psicologici) dell'innovazione tecnologica ed organizzativa.

b) Formazione professionale come investimento

La formazione professionale è un bene di investimento nei confronti di tutti coloro che ne sono, direttamente o indirettamente, fruitori:

- per l'impresa, il capitale umano costituisce un importante fattore produttivo: la formazione, la qualificazione e lo sviluppo di tale capitale fanno quindi correttamente parte della sua strategia di massimizzazione delle risorse;
- per il singolo lavoratore, lo sviluppo del proprio capitale umano è condizione fondamentale per l'arricchimento qualitativo della propria condizione lavorativa: la professionalizzazione diventa infatti la condizione per una maggiore soddisfazione delle esigenze di autorealizzazione;
- per la collettività, la qualificazione delle risorse umane costituisce un importante fattore di promozione dello sviluppo economico, di competitività a livello internazionale e di garanzia contro le crisi e i conseguenti stati sottoccupazionali¹⁴¹.

c) Formazione professionale e scuola

La formazione professionale deve collocarsi al di fuori e a fianco del percorso educativo tradizionale nel senso che essa non può essere intesa come una soluzione scolastica.

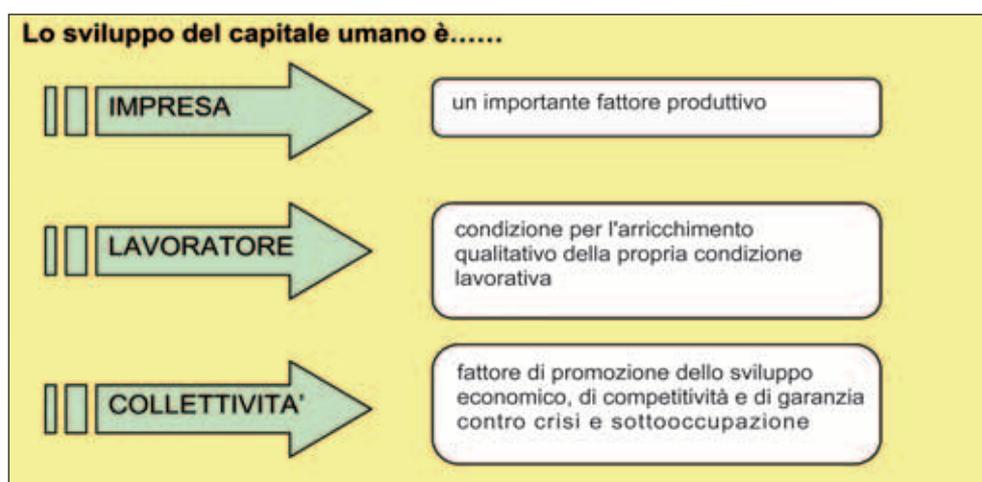
Alla fine del ciclo scolastico obbligatorio, la formazione professionale deve rappresentare una occasione formativa, ma con una spiccata accentuazione profes-

¹⁴¹ Da queste affermazioni di principio il documento trae delle conseguenze operative in esse implicite: a) la formazione acquisita e quindi le qualità del capitale umano costituiscono beni autonomi, oggetto di una possibile autonoma patrimonializzazione, sia per l'azienda che può considerarla tra i cespiti attivi soggetti a lungo ammortamento, sia per l'individuo (possessore privilegiato di questo patrimonio in quanto non vincolato all'impresa) che può controllare direttamente lo sviluppo e la "resa" dell'investimento; b) la formazione professionale può essere oggetto di una comune programmazione: le rispettive parti possono valutare anche in termini economici la convenienza di questo investimento e quindi cooperare alla sua realizzazione, sia pure con obiettivi diversi; c) la pluritolarità dell'interesse all'investimento pretende il coinvolgimento di tutti gli interessati e, almeno in via teorica, la ripartizione dei relativi costi.

sionale, di preparazione ai ruoli produttivi, d'inserimento nel mondo del lavoro e di progressiva qualificazione.

Dato che una soluzione radicalmente diversa dalla scuola può ingenerare sensazioni di frustrazione in chi vede nelle strutture scolastiche un livello di dignità e di prestigio sociale maggiore che nella formazione professionale, la via da impostare è quella di una diversa collocazione, nell'immagine comune, della formazione professionale come percorso di pari dignità e di concorrenza rispetto alle altre soluzioni formative¹⁴².

Figura n. 35 - *Formazione professionale come investimento*



d) Ripartizione di ruoli nella gestione della formazione professionale

Il riconoscimento dell'esistenza di un interesse multilaterale (dell'impresa, del singolo lavoratore, dell'operatore pubblico, delle organizzazioni sindacali, delle associazioni di imprese) alla formazione professionale impone una definizione di ruoli e responsabilità.

– La Regione coordina e controlla l'intero processo di formazione professionale.

La formazione professionale è parte integrante del più generale processo di formazione e quindi rientra nei compiti naturali dell'operatore pubblico, al quale spetta un ruolo primario nella definizione degli obiettivi generali da perseguire:

¹⁴² A tale proposito il documento afferma che la formazione professionale "si qualifica nella misura in cui si finalizza e si formalizza come traduzione concreta e operativa della pedagogia della professione", non solo cioè deve fornire un patrimonio di conoscenze e di istruzione tecnica supplementare a quello della scuola, ma anche "per riqualificare il lavoro verso una maggiore consapevolezza e una più profonda responsabilità in aderenza alle esigenze e agli obiettivi che hanno innovato profondamente il mondo del lavoro e il processo produttivo".

ruolo tipicamente politico, di assunzione di decisioni mediante provvedimenti legislativi e amministrativi. Alla Regione compete cioè essenzialmente una azione di programmazione e di controllo, allo scopo di orientare le varie iniziative di formazione professionale agli obiettivi complessivi dello sviluppo regionale.

– La Regione cura in proprio (sia direttamente sia attraverso affidamento ad agenzie, enti locali ed altri operatori educativi) l'organizzazione della formazione professionale di base, che segue cioè l'espletamento della scuola dell'obbligo e precede l'inserimento del giovane al lavoro.

Questa formazione, *“che ha lo scopo di qualificare in senso professionale quella scolastica tradizionale, fa parte della medesima impostazione scolare e obbligatoria”*: per questa ragione rientra tra i compiti tipici dell'operatore pubblico, anche se altre forze sociali (sindacati ed organizzazioni di imprese) debbono essere chiamate a cooperare all'urgente compito di una sua profonda revisione.

– L'impresa cura in proprio lo svolgimento della formazione professionale sul lavoro, e cioè delle iniziative formative finalizzate all'aggiornamento, alla qualificazione e alla riconversione delle forze di lavoro già inserite nel processo produttivo.

L'attribuzione di uno spazio di intervento all'impresa non significa una gestione unilaterale ed esclusiva dell'impresa, ma *“l'individuazione di un segmento del processo generale da gestire unitamente alle organizzazioni sindacali e nell'ambito degli indirizzi dell'operatore pubblico”*. In considerazione, però che la generalità delle imprese di medie e piccole dimensioni non è in grado di gestire autonomamente questo processo, la loro azione deve far riferimento a momenti di cooperazione già in essere tra le imprese e quindi alle associazioni industriali.

7.2.2. Segreteria della Federazione CGIL-CISL-UIL

Il documento di CGIL-CISL-UIL *“Problemi della formazione professionale”* parte dalla constatazione che il trasferimento della formazione professionale alle Regioni ha introdotto nuovi dati di fatto che suggeriscono come necessaria una verifica delle politiche sindacali unitarie e le stesse forme di presenza gestite attraverso gli enti confederali (CGIL-CISL-UIL).

I dati di fatto sono rappresentati da queste situazioni critiche:

- a) La mancata emanazione della legge-quadro e la mancata definizione della riforma della scuola secondaria superiore.
- b) Le politiche espresse dalle Regioni: accanto a quelle che manifestano volontà esplicite a riportare tutto il settore nell'ambito del controllo pubblico, altre invece sembrano favorire la permanenza dell'attuale sistema, e *“altre ancora esprimono, sulla base di un malinteso pluralismo, deteriori tendenze alla polverizzazione e alla frantumazione clientelare”*.
- c) Dagli orientamenti e rivendicazioni espressi dai sindacati del personale della formazione professionale, tese al perseguimento di forme di sicurezza riguardanti la remunerazione e l'impiego che, sarebbero compatibili solo con l'ipotesi di un *“pubblico servizio regionale di formazione professionale”*.

- d) Difficoltà relative ai finanziamenti, dovuti a “*ritardi per responsabilità statali*” soprattutto a causa di farraginosi adempimenti burocratici che ostacolano una scorrevole gestione amministrativa. Questa criticità determina: una situazione di “disparità” di condizioni rispetto alle strutture direttamente gestite dalle Regioni. Dove, peraltro, il rapporto costi-produttività è più alto ed oneroso¹⁴³.
- e) Problemi all’interno del sindacato, che si esprimono nella difficoltà di assumere posizioni unitarie sia sulla questione allora molto dibattuta circa il mantenimento o la pubblicizzazione (è la posizione della CGIL) degli enti sindacali, sia, soprattutto sul versante delle categorie, per diffidenze e pregiudizi nei confronti della formazione professionale considerata come “*un servizio reso al padronato ed elemento di divisione tra i lavoratori*”.

Le risposte che il documento formula o più semplicemente delinea:

a) per quanto riguarda la legge-quadro, i suoi contenuti dovrebbero essere radicalmente innovatori in ordine:

- al superamento del sistema, basato “*sulle caratteristiche della supplenza e del recupero scolastico, sulla assistenzialità e sul parassitismo*”, per una ipotesi di sistema “*flessibile, di carattere pubblico, costruito come strumento di politica economica nell’ambito della programmazione nazionale e regionale*”;
- ad un’ulteriore estensione alle Regioni dei poteri attualmente trattenuti da vari ministeri, in aperta contraddizione con la chiara indicazione costituzionale (art. 117);
- agli interventi su scala internazionale e a favore dei lavoratori italiani emigrati, al rapporto di apprendistato, ad un raccordo più razionale fra formazione professionale e collocamento;
- all’abolizione del FAPL, sostituendolo con un nuovo sistema di finanziamenti fondato su costi imputati allo Stato, mediante poste iscritte a bilancio eliminando così il ricorso ai prelievi dalle gestioni previdenziali nella formazione delle risorse.

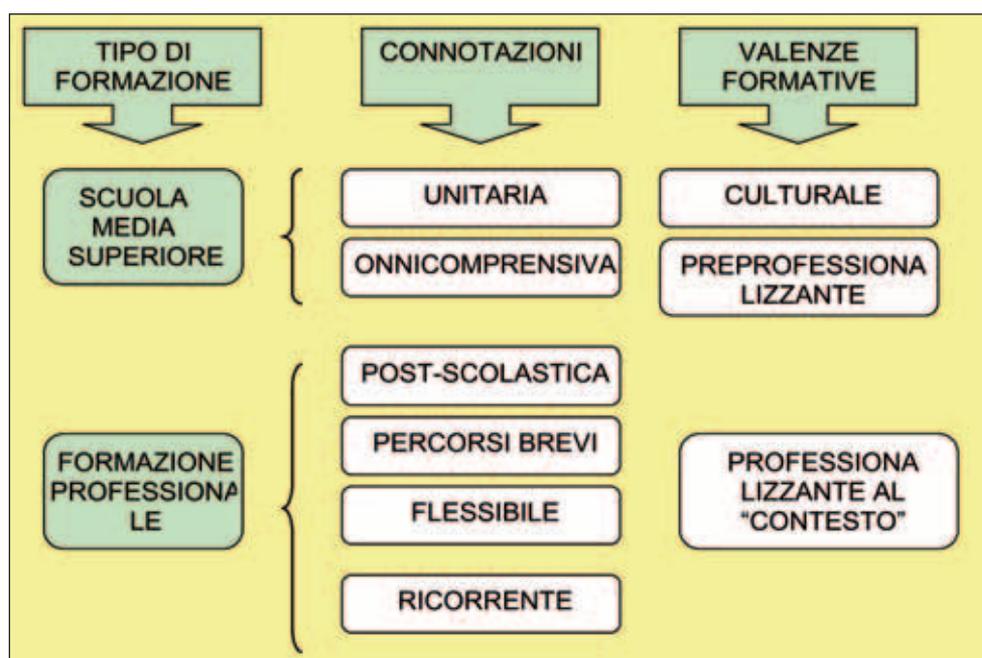
b) In merito alla riforma della secondaria superiore CGIL CISL e UIL ipotizzano una scuola di stato unitaria ed onnicomprensiva nella quale gli essenziali indirizzi di studio perseguono la duplice valenza formativa culturale e pre-professiona-

¹⁴³ Cfr. in proposito FANTI G., presidente della Giunta Regionale dell’Emilia Romagna, *Per una nuova formazione professionale in un nuovo ruolo per le regioni, formazione professionale tra scuola e lavoro*, (a cura del CNITE e dell’Ente autonomo per le fiere di Bologna) Bologna 1975, 68 “Così i contributi ministeriali restano sempre più lontani dai bisogni; e, come se ciò non bastasse, non l’erogazione dei contributi Fapl, ma la conoscenza stessa della loro entità perviene alla Regione quando i piani annuali di attività formativa, formalmente definiti, sono già in avanzata attuazione. I contributi governativi per l’applicazione dal gennaio 1974 del nuovo contratto di lavoro nazionale degli operatori non sono ancora stati erogati. La Regione ha cercato sin qui di mantenere il livello dell’intervento con integrazioni dirette, che sono giunte a gravare sul suo bilancio preventivo per il 1975 per la cifra enorme di 3 miliardi 300 milioni di lire, pari a oltre la metà dei ministeriali per ora prevedibili. E, nonostante tutto, si resta ancora sotto la domanda minima di programmazione ordinaria, che è valutata intorno agli 11 miliardi”.

lizzante; ad essa si deve raccordare un sistema regionale di corsi di formazione professionale attuato ai livelli di uscita dal sistema scolastico statale, con corsi brevi e flessibili, tendenzialmente ricorrenti, legati ad una professionalità “di contesto” per una collocazione più rapida possibile nel posto di lavoro.

Presupposto di tale indicazione sta l’ipotesi del prolungamento dell’obbligo a dieci anni di scolarità “giacché appare senza senso costringere oggi i giovani di 14 anni a scelte professionali che rischiano di diventare irreversibili”.

Figura n. 36 - Ipotesi CGIL-CISL-UIL di riforma della scuola e della F.P.



c) Per quanto riguarda gli Enti di emanazione sindacale, “che trovano una collocazione nell’ambito di una funzione pubblica del settore della formazione professionale”, si ritiene che “al momento non sembra possibile né opportuno abbandonare un patrimonio di iniziative, di esperienze e di uomini, quale garantisce la presenza, su scala nazionale, dei nostri enti”¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Non era insolita la richiesta di un trattamento preferenziale da parte delle Regioni nei confronti degli Enti di emanazione sindacale. Cfr. VARESI P.A., in Atti Convegno Nazionale Quadri dello IAL CISL del 1977, 143. “A questo proposito, va ribadito che gli enti di emanazione sindacale IAL, ECAP, EN-FAP, in quanto tali e per il fatto che non traggono le loro credenziali solo dall’attività che svolgono, ma soprattutto dal legame organico che hanno con il sindacato, devono venire riconosciuti come enti abilitati alle convenzioni con le Regioni, senza essere sottoposti a selezione di altro genere. La loro rappresentatività, infatti, è garanzia più che sufficiente senza che si debba ricorrere ad altri criteri di selezione”.

Ma nello stesso tempo si sostiene la necessità di un diverso posizionamento che privilegi il vasto campo che abbraccia i lavoratori adulti, il settore delle riconversioni e dei nuovi investimenti sui quali solo le aziende vantano monopoli, le iniziative legate al Fondo Sociale Europeo.

d) Le richieste degli operatori della formazione professionale relative alla sicurezza dell'impiego ed alla remunerazione sono ritenute legittime aspirazioni ma che *“vanno soddisfatte indipendentemente da ogni ipotesi di pubblicizzazione”*.

e) Per il rinnovo del contratto degli operatori della formazione professionale che si debbano rispettare i seguenti orientamenti:

- i meccanismi contrattuali non siano in contraddizione con le esigenze di rinnovamento del settore. Tale rinnovamento implica, nel concreto, una consistente mobilità, anche in termini di riqualificazione, dell'attuale personale dei Centri di formazione professionale ma anche delle garanzie di salario, di sicurezza di impiego e, in particolare, il personale attualmente occupato e soggetto a mobilità e a processi di riqualificazione ha diritto ad un assorbimento nelle strutture formative della Regione, dei privati e a titolo prioritario rispetto ad altre nuove assunzioni;
- il contratto deve introdurre nuovi criteri per il reclutamento degli operatori. In linea generale ciò può essere fatto, disponendo, per le nuove assunzioni, un apposito elenco regionale degli operatori della formazione professionale; l'inserimento in tale elenco avviene sulla base di requisiti minimi da determinare: gli enti possono scegliere solo all'interno di detto elenco, anche se sulla base di autonome preferenze;
- infine, occorre affermare, come linea di tendenza ad un'unica disciplina nazionale per tutti i dipendenti del settore, regionali o degli enti: per tutti il riconoscimento di una specificità di funzione potrà avere a riferimento, in linea di massima, i trattamenti giuridici ed economici dei dipendenti della scuola di Stato.

7.2.3. La CONFAP

Nell'articolato mondo degli enti di formazione, nel quale si riflettevano un po' tutte le realtà e i soggetti operanti nell'universo sociale ed economico del nostro Paese, gli unici ad organizzarsi in una struttura rappresentativa furono gli Enti di ispirazione cristiana che, nel 1974, si associarono nella Confederazione Nazionale Formazione Addestramento Professionale (CONFAP)¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Quella della costituzione di un organismo rappresentativo degli enti d'ispirazione cristiana ha una storia che comincia agli inizi del decennio '60 “Il Segretario di Stato di Sua Santità, Cardinale Domenico Tardini, il 20 febbraio 1961, rilevava “quale importanza abbia assunto ai giorni nostri l'istruzione professionale e ancor maggiore sia destinata ad assumere in avvenire”, ricordava quanto “la Chiesa, attraverso i suoi Sacerdoti e i suoi Religiosi, così come le istituzioni da essi ispirate abbiano favorito e promosso scuole di istruzione professionale”, formulava voti di fecondi risultati alla “felice e opportuna iniziativa di mettere a confronto e di scambiare esperienze e di discutere, ma soprattutto

Per ricostruire le posizioni della CONFAP di questi anni, facciamo riferimento agli interventi di un Convegno degli Enti confederati del 30 maggio 1978¹⁴⁶. Il Convegno toccava il tema della legge quadro di cui già circolava la prima stesura del testo elaborato dalla Commissione ristretta¹⁴⁷.

di coordinare l'azione dei cattolici e di distribuire le energie". Con la lettura di questa lettera indirizzata a S.E. Mons. Norberto Perini, Presidente della Commissione della Conferenza Episcopale Italiana (CEI) per la Scuola, si iniziava il 22 febbraio 1961 alla Domus Mariae in Roma un primo Convegno degli Enti cattolici operanti nel settore della Formazione Professionale, preparato da un comitato ristretto (ENAIP, ENAP, CIF, CNIOP dell'Azione Cattolica, Giuseppini del Murialdo, Opera Don Orione). Da questo Convegno scaturì l'istituzione del "Comitato permanente degli Enti cattolici per la Formazione Professionale" (la dizione "Commissione permanente" fu preferita a quella di "federazione") cui aderirono: l'ENAIP (117 Centri con 70.355 allievi), l'ENAP (41 Centri con 11.019 allievi) il Centro Nazionale Opere Salesiane (39 Centri con 11.868 allievi), l'Opera Don Orione (14 Centri con 2.528 allievi), l'Opera Giuseppini di Murialdo, i Fratelli delle Scuole Cristiane, la Casa di Carità Arti e Mestieri di Torino, il CNIOP, il CIOFS. Fu eletta la Giunta (rappresentanti dell'ENAIP, dell'ENAP, del CNIOP, degli Istituti religiosi). Fu predisposta una bozza del regolamento. La CEI raccomandò che nel primo articolo si sostituisse la dizione "aderendo all'invito della CEI" con la dizione "per suggerimento della CEI" e che la sigla della CEI "non figurasse nell'intestazione dei fogli e buste, nella stesura dei documenti, domande, proteste, ecc.". Le cose rimasero a questo stadio quando il discorso fu ripreso nel 1968 da Don Erasmo Pilla, sollecitato anche dal Direttore generale del Ministero del Lavoro, OAP, dr. Alberto Ghergo: il sacerdote veneto, con diretta esperienza nel settore della FP, costituì e sviluppò la Federazione Italiana dei Centri di Istruzione e Addestramento Professionale (FICIAP), soprattutto nel Veneto, in Lombardia e nell'Italia meridionale. Col tempo si pose il problema di coinvolgere in una politica unitaria anche gli Enti nazionali, in particolare il CNOS, il CIOFS, l'ENAP, il CIF, l'EFAL, magari l'ENAIP e gli enti nazionali, operanti solo in qualche Regione (Giuseppini, Don Orione, Don Calabria, Stigmatini, ITCA, l'OSFIN). Si prese come punto di riferimento il "Gruppo sacerdotale nazionale della CEI per il mondo del lavoro" (poi divenuto "Ufficio pastorale per i problemi sociali e il lavoro della CEI") che interessò direttamente il Presidente della Commissione della CEI per i problemi sociali, S.E. Mons. Santo Quadri. Nel 1972-73-74 la FICIAP, gli Enti nazionali di FP di ispirazione cristiana e l'ENAIP si incontrarono in numerose e animate riunioni, alla presenza spesso dello stesso Mons. Santo Quadri, sempre di Mons. Fernando Charrier, Direttore dell'Ufficio nazionale per la pastorale del lavoro e di Mons. Casale, già assistente dell'ENAIP e di altre istituzioni nazionali con attinenza al mondo del lavoro. Le trattative per la redazione dello Statuto si sono prolungate a lungo per individuare la forma costitutiva, le modalità di accesso all'Assemblea dei Soci, il diritto al voto e l'adesione o meno dell'ENAIP. Si raggiunse, finalmente nel giugno del 1974, l'unanimità di consensi, il 19 novembre 1974, fu formalmente costituita la Confederazione. *Presidente* venne eletto l'on. Sergio Pezzati, aderente a titolo personale; *Vicepresidente* don Erasmo Pilla (FICIAP).

¹⁴⁶ Cfr. Atti del Convegno degli Enti Confederati CONFAP su "Gli enti di ispirazione cristiana operanti nella Formazione professionale, di fronte alle proposte della legge quadro. Identità e ruolo". Roma, 1978.

¹⁴⁷ Continuo l'apporto della CONFAP per la predisposizione del testo della legge-quadro sulla FP presentato da un folto gruppo di deputati della DC (primo firmatario on. Tedeschi). Tale progetto venne scarsamente recepito nel testo unificato presentato dall'on. G. Bonalumi alla Commissione Lavoro della Camera, che voleva mediare con le posizioni sottese nei progetti di legge del PCI, del PSI, del PRI. Si predispose anche una riunione di Parlamentari DC, perché potessero prendere conoscenza e discutere i punti che ai cattolici sembravano inderogabili. È di qui che iniziò la vigile azione collegiale e individuale, di commissioni e sottocommissioni, di assidua presenza (fino al bivacco) nei locali ove la Commissione Lavoro della Camera teneva le sue riunioni. Ancor più intenso il lavoro, quando a detta Commissione si affiancò un gruppo ristretto interpartitico, che vagliava articolo per articolo, le proposte prima, e poi, il testo approvato della Commissione. La CONFAP, con altri Enti specializzati, analizzava e chiosava le singole espressioni, gli elaborati su ogni punto e l'inquadramento delle parti in prospettiva dell'insieme. Non mancarono i momenti drammatici, quando ci si poneva in-

1) Fondamenti di ordine teorico-concettuale

Le posizioni di Confindustria e quelle sindacali partono da analisi di carattere socioeconomico, quelle della CONFAP invece muovono da considerazioni di natura concettuale, che si iscrivono nell'ambito della Dottrina Sociale della Chiesa¹⁴⁸.

a) Un ordine autentico all'interno degli Stati suppone anche l'esistenza di "corpi intermedi" (persone, famiglie, gruppi e associazioni, comunità politiche), frutto di una tendenza naturale delle persone ad associarsi. Le comunità politiche devono riconoscerle nel loro valore, rispettarne l'autonomo sviluppo e consentirne le espressioni operative. In base al principio di sussidiarietà¹⁴⁹, ciò esige che quanto

sieme il bruciante interrogativo se accettare o meno mediazioni compromissorie sui temi più delicati. Licenziata la bozza della proposta unificata di legge da parte della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati, si venne ufficialmente richiesti dal Presidente della Commissione stessa, on. Bellardini, di comunicare eventuali proposte di modifiche del testo di articolato. Altro periodo intensissimo visse la CONFAP nella "ripulitura" del testo, in cui si riuscì a introdurre fino a qualche istante prima che il testo definitivo fosse portato in aula per la discussione e l'approvazione e per il rapidissimo esame e l'approvazione da parte del Senato.

¹⁴⁸ La dottrina sociale indica il complesso di principi, insegnamenti e direttive della Chiesa cattolica per risolvere, secondo lo spirito del Vangelo, la questione sociale. Il grande nucleo della dottrina sociale è composto dalle encicliche sociali, fra cui la *Rerum Novarum* (1891) di Papa Leone XIII, *Quadragesimo Anno* (1931) di Papa Pio XI, *Mater et Magistra* (1961) di Papa Giovanni XXIII.

¹⁴⁹ Il principio di sussidiarietà è, prima ancora che un principio organizzativo del potere, un *principio antropologico* che esprime una concezione globale dell'uomo e della società, in virtù del quale fulcro dell'ordinamento giuridico è la persona umana, intesa sia come individuo che come legame relazionale. Tale principio emerge inizialmente, seppur indirettamente, nel pensiero di Aristotele (rapporto tra governo e libertà), di Tommaso d'Aquino, ma viene espressamente enunciato solo nel corso del XIX secolo. Una prima definizione compiuta deriva infatti dalla dottrina sociale della chiesa, della quale costituisce uno dei fondamenti: di esso si trova un primo abbozzo già nell'enciclica *Rerum Novarum* (1891) di Papa Leone XIII ma la formulazione più esplicita di questo principio si trova nell'enciclica *Quadragesimo Anno* (1931) di Pio XI: "Come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le loro forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori ed inferiori comunità si può fare [...] perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento nella società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidiium*) le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle. E quindi: È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori ed inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore importanza in modo che esso possa eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei sola spettano [...] di direzione, di vigilanza, di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Anche successivamente la Chiesa cattolica promuoverà questo principio, sottolineando soprattutto il ruolo della famiglia e dei corpi intermedi in tutti i settori della società. Nel frattempo il principio si afferma progressivamente anche all'interno della scienza giuridica, all'interno della quale l'espressione "principio di sussidiarietà" possiede un valore polisemantico a seconda del ramo in cui viene utilizzato. Nel diritto costituzionale viene indicato con principio di sussidiarietà quel principio sociale e giuridico amministrativo che stabilisce che l'intervento degli Enti pubblici territoriali (Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni), sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative ad esso sottostanti (ovvero l'intervento di organismi sovranazionali nei confronti degli stati membri), debba essere attuato esclusivamente come *sussidio* (ovvero come *aiuto*, dal latino *subsidiium*) nel caso in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio. Detto in altri termini il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative vengono svolte dall'entità territoriale amministrativa più vicina ai cittadini (i comuni), ma esse possono essere esercitate dai livelli amministrativi territoriali superiori (Regioni, Province, Città metropolitane, Stato) solo se questi possono rendere il servizio in maniera più efficace ed ef-

può essere fatto da persone e gruppi sia fatto da loro; che quanto può essere fatto da comunità sociali più ampie e differenziate sia fatto da queste; che quanto può essere realizzato solo da soggetti pubblici sia da essi gestito.

L'intervento da parte di persone, gruppi e associazioni non è quindi supplenza temporanea a carenze della comunità, ma elemento costitutivo del bene comune, che rimane il criterio regolatore ultimo della organizzazione della società.

b) Un conto è la responsabilità un conto è la gestione. Il soggetto pubblico è sempre responsabile, ma non è detto che debba sempre gestire. In altri termini sempre il soggetto pubblico deve programmare, coordinare, vigilare e valutare; ma solo in alcuni casi deve gestire direttamente (ordine pubblico, sicurezza, strade).

Il quantum storico di intervento che deve gestire il soggetto pubblico non può essere fissato in teoria una volta per sempre.

“Deve però sempre essere evitato il duplice pericolo di far fare tutto alla comunità (si perde la libertà) e di lasciar tutto all'iniziativa privata (si rovina la giustizia).

L'unica “ideologia” valida che ci deve guidare è quella del buon servizio reso a chi ne ha bisogno; nel modo più dignitoso per chi lo riceve; nel modo più responsabilizzante per chi lo rende; nel modo quindi meno burocratico, meno centralizzato, meno inefficiente e dispendioso possibile”¹⁵⁰.

Applicando queste considerazioni alla formazione professionale la CONFAP fa ulteriori passaggi.

ficiente. Si parla di *sussidiarietà verticale* quando i bisogni dei cittadini sono soddisfatti dall'azione degli enti amministrativi pubblici, e di *sussidiarietà orizzontale* quando tali bisogni sono soddisfatti dai cittadini stessi, magari in forma associata e/o volontaristica. Il principio di sussidiarietà è stato recepito nell'ordinamento italiano con l'art. 118 della Costituzione. Tale principio implica che: a) le diverse istituzioni, nazionali come sovranazionali, debbano tendere a creare le condizioni che permettano alla persona e alle *aggregazioni sociali* (i cosiddetti corpi intermedi: famiglia, associazioni, partiti) di agire liberamente senza sostituirsi ad essi nello svolgimento delle loro attività: un'entità di livello superiore non deve agire in situazioni nelle quali l'entità di livello inferiore (e, da ultimo, il cittadino) è in grado di agire per proprio conto; b) l'intervento dell'entità di livello superiore debba essere temporaneo e teso a restituire l'autonomia d'azione all'entità di livello inferiore; c) l'intervento pubblico sia attuato quanto più vicino possibile al cittadino: prossimità del livello decisionale a quello di attuazione; d) esistono tuttavia un nucleo di *funzioni inderogabili* che i poteri pubblici non possono alienare (coordinamento, controllo, garanzia dei livelli minimi di diritti sociali, equità, ecc.) e che fanno da *pendant* all'autoregolamentazione proveniente dall'aggregazione societaria, come ha messo in luce FRANZESE L., *Ordine economico e ordinamento giuridico*, Cedam, 2006. La sussidiarietà delle istituzioni”. Il principio di sussidiarietà può quindi essere visto sotto un duplice aspetto: a) *in senso verticale*: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più prossimi al cittadino e, pertanto, più vicini ai bisogni del territorio; b) *in senso orizzontale*: il cittadino, sia come singolo che attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime. Precedentemente all'introduzione nella Costituzione (art. 118) di tale principio vigeva il cosiddetto *principio del parallelismo*, in virtù del quale spettavano allo Stato e alle regioni le potestà amministrative per quelle materie per le quali esercitavano la potestà legislativa; questo principio non è più in vigore, in quanto sostituito dai nuovi principi introdotti nell'art. 118 della Costituzione nel 2001 (principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione).

¹⁵⁰ Cfr. QUADRI S. (vescovo), *Iniziativa delle persone e dei gruppi e comunità politica*, in Atti del Convegno degli Enti Confederati CONFAP, 21.

c) Motivi di opportunità suggeriscono che la formazione professionale sia realizzata da enti emanati da soggetti sociali, diversamente connotati culturalmente, sia per consentire alle famiglie la possibilità di scegliere in base alle proprie convinzioni e valori, sia perché espressione di soggetti sociali che vivono sul territorio.

2) L'attività non è quindi supplenza temporanea a carenze di strutture pubbliche¹⁵¹. I CFP degli enti non hanno una funzione sussidiaria, ma rappresentano un elemento costitutivo della vita civile che ha messo al centro la persona e le sue espressioni comunitarie.

Questo implica una parità di trattamento con le strutture pubbliche. Fiera è pertanto l'opposizione a tutti i tentativi di pubblicizzazione, immediata o "progressiva" presente nelle proposte di legge quadro¹⁵² presentate dai diversi partiti e nei confronti di atteggiamenti discriminatori per cui agli enti di formazione sono richiesti requisiti di qualità che non sono pretesi da quelli pubblici¹⁵³ e a questi sono riservati trattamenti finanziari di maggior favore.

3) La Formazione professionale è uno strumento di formazione globale. Viene pertanto rifiutata ogni concezione "di un apprendimento di tipo praticistico e riduttivamente addestrativo"¹⁵⁴, finalizzata cioè ad acquisizioni di natura esclusivamente operative.

Formazione globale sta ad indicare:

- *educazione* a valori "*umani civili e cristiani*"¹⁵⁵ (di qui la necessità di un coinvolgimento dei genitori, principali responsabili dell'educazione dei giovani)¹⁵⁶;
- preparazione al ruolo professionale "*concepito come capacità di esplicare le funzioni operative di settore avvalendosi delle conoscenze, interdipendenze e delle*

¹⁵¹ Cfr. COSSU L., *Comunicazione su "qualificazione della F.P."*, in Atti del Convegno degli Enti Confederati CONFAP, 26.

¹⁵² Cfr. GRISONI L., *Enti di ispirazione cristiana: legge quadro e formazione professionale*, in Atti Convegno, 55-56 "Possiamo affermare tranquillamente che, oggi, in Italia esiste una forte spinta ad assegnare esclusivamente alla mano pubblica il diritto-dovere di rispondere al bisogno di istruzione-formazione. Questa assegnazione non riguarda, ovviamente, solo questi compiti. All'interno di questa affermazione di statalismo a tutti i costi (nello stesso dibattito a livello di commissione ristretta della legge quadro sul testo Bonalumi sono emerse da sinistra le richieste di affidare tutto alla mano pubblica) scopriamo un PCI che presenta una sua immagine del pluralismo, il PCI, si noti bene, non nega il pluralismo, anzi se ne fa un sostenitore di una immagine che, a dir poco, potremmo definire solo di tipo formale. Il PCI riconosce nella società la pluralità di orientamenti culturali, politici, riconosce ad essi il diritto di cittadinanza. Ma li colloca, questi diritti, all'interno di un recinto che si chiama Stato, Regione, Ente locale, quasi a garanzia di un controllo. Non occorre molta fantasia per avvertire che questa ubriacatura da statalismo rivela una immagine centralistica e burocratica, alla faccia di tanti discorsi relativi alla soggettività popolare, alle comunità di base, al diritto di gestire in prima persona il proprio processo educativo".

¹⁵³ *Ibidem*, 27.

¹⁵⁴ CONTI D., *Concetto di professionalità e legge quadro*, in Atti Convegno, 68.

¹⁵⁵ Cfr. pro manuscripto Documento finale del Convegno CONFAP tenuto a Roma nell'ottobre del 1976, 8.

¹⁵⁶ Cfr. PILLA (don) E., *Un contributo e una riflessione per il dibattito*, in Atti del Convegno, 31 e ss.

*correlazioni tra i fattori tecnologici, economici sociali culturali connessi con l'esercizio di mansioni specifiche relative alla fascia di qualifiche prescelte*¹⁵⁷.

4) In base a tali considerazioni il ruolo degli operatori, almeno nelle strutture formative aderenti alla Confederazione non potrà pertanto sia per ragioni di deontologia strettamente professionale e sociale sia per ragioni di qualificazione e caratterizzazione dei Centri della CONFAP stessa, soffermarsi a quello esclusivamente tecnico-professionale anche se commisurato in continuità al divenire scientifico e tecnico; ma dovrà divenire insieme ed efficacemente quello dell'educatore, cioè di sollecitatore dell'intelligenza e della coscienza con valori autentici globali umani civili cristiani¹⁵⁸.

5) È opportuno, infine pensare a forme di rappresentanza da parte di componenti interne o esterne alle strutture stesse, senza però, ingenerare confusione sulla *“responsabilità amministrativa organizzativa e didattica degli Enti”*¹⁵⁹.

6) Lo spettro operativo degli Enti non può essere limitato alla realizzazione di interventi corsuali, ma deve necessariamente riguardare anche un'attività di ricerca che supporta e dà qualità alla erogazione di servizi formativi resi all'utenza.

7.3. Il dibattito tra le forze politiche

7.3.1. Le proposte e i disegni di legge di riforma del settore

Il 9 novembre del 1978 viene approvato dalla Camera dei Deputati, in prima lettura come si dice nel gergo parlamentare, con larghissima maggioranza, la Legge Quadro sulla formazione professionale.

Il testo presentato in aula dal relatore on. Gilberto Bonalumi era il frutto di una laboriosa e lunga mediazione avvenuta nella XIII Commissione Permanente¹⁶⁰ che era riuscita a trovare convergenze e denominatori comuni da posizioni diverse e talora divaricanti espresse dal Disegno di legge governativo – predisposto dal ministro del lavoro on.le Tina Anselmi¹⁶¹ (di concerto con i ministri del Bilancio e della Programmazione economica¹⁶², del Tesoro¹⁶³, della Pubblica Istruzione¹⁶⁴) – e nelle 3 proposte di legge d'iniziativa dei parlamentari della DC e in quelle del PCI, del PSI, del P.S.D.I. (cfr. Prospetto 18).

¹⁵⁷ RANSENIGO P., *Osservazioni sulle linee pedagogiche e metodologico-didattiche contenute nella bozza di Legge Quadro sulla F.P.*, in Atti del Convegno, 29-30.

¹⁵⁸ Cfr. pro manuscripto Documento finale del Convegno CONFAP, 8.

¹⁵⁹ CONTI D., 71-72 *“Fatto pluralistico minacciato da una non ben precisa ‘gestione sociale’, che potrebbe tradursi in una sorta di ‘sovietizzazione’ dei Centri di F.P., senza che venga mai affermato il criterio della differenziazione dei ruoli e della qualificazione delle responsabilità”*.

¹⁶⁰ XIII Commissione Permanente Lavoro, Assistenza e Previdenza sociale, Cooperazione.

¹⁶¹ Nel III governo Andreotti (29 luglio 1976 - 11 marzo 1978), monocolore democristiano.

¹⁶² On. Tommaso Morlino.

¹⁶³ On. Gaetano Stammati.

¹⁶⁴ On. Franco Maria Malfatti.

Prospetto n. 18 - *Proposte di legge d'iniziativa parlamentare in materia di Legge Quadro*

Firmatari	Gruppo parlam.	Titolo	Data presentaz.	N. atto
<i>Costamagna ed altri</i>	DC	<i>Principi fondamentali in materia di formazione professionale</i>	28.07.1976	A.C. 185
<i>Chiarante</i>	PCI	<i>Principi in materia di formazione professionale</i>	10.11.1976	A.C. 714
<i>Tedeschi ed altri</i>	DC	<i>Legge quadro sulla formazione professionale</i>	3.12.1976	A.C. 890
<i>Pavone ed altri</i>	DC	<i>Legge cornice per la formazione professionale dei lavoratori</i>	24.5.1978	A.C. 1913
<i>Ballardini</i>	PSI	<i>Principi fondamentali in materia di formazione professionale</i>	31.03.1978	A.C. 1320
<i>Massari</i>	P.S.D.I.	<i>Legge quadro per la formazione professionale dei lavoratori</i>	28.09.1977	A.C. 1746

Prima di passare all'analisi del testo di legge, che successivamente approvato dal Senato, diverrà la L. n. 845 del 20 dicembre 1978, è opportuno rivisitare i testi da cui, per compromessi e composizioni, è nata la Legge quadro.

Questi testi rappresentano in maniera speculare il dibattito sulla FP di quegli anni dentro e fuori la politica.

7.3.2. Analisi comparativa dei testi

E per fare emergere gli aspetti sui quali si è maggiormente appuntata la dialettica delle parti interessate procediamo ad un'analisi comparata su alcuni punti che ne costituivano le scelte qualificanti:

- a) *Le finalità della formazione professionale*
- b) *Programmazione delle attività*
- c) *Le competenze dello Stato e della Regione*
- d) *La natura dei soggetti gestionali*
- e) *Tipologia dei corsi, durate, certificazioni e reingresso nella scuola*

In particolare. Per quanto riguarda le proposte presentate da parlamentari democristiani (da segnalare che quella dell'On.le Tedeschi esprimeva più delle altre posizioni vicine alla CONFAP) prendiamo in esame quella che ha nell'on. Pavone il primo firmatario, in quanto l'ultima presentata in ordine cronologico.

Facciamo oggetto d'esame anche la regolamentazione del PRI che non ha presentato una propria proposta organica, ma che ha trattato la materia in sei articoli che fanno parte del titolo III di una normativa complessiva indirizzata essenzialmente alla riforma della scuola secondaria¹⁶⁵. Le posizioni del PRI non figurano nei prospetti comparativi.

¹⁶⁵ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, "Norme generali sull'istruzione: Istituzione e ordinamento della scuola secondaria superiore unificata. Principi fondamentali in materia d'istruzione artigiana e professionale" (primo firmatario Biasini) in Atti Parlamentari n. 1279 VII legislatura.

a) Le finalità della formazione professionale

Nei testi che abbiamo selezionato e riportati nel Prospetto n. 1 ci sono quattro costanti.

- 1) La prima (non presente solo nel testo del PSDI) è rappresentata dalla possibilità di frequentare corsi di formazione professionale solo se è stato assolto l'obbligo scolastico. La previsione condivisa sta ad indicare con chiarezza che la formazione professionale non è un segmento della scuola (finora, infatti, è stata sempre connotata come extrascolastica) e di conseguenza che è diversa dalla scuola.
- 2) La seconda è data dal carattere professionalizzante del sistema formativo regionale: parlano di preparazione professionale le proposte della DC, del PCI e del PSI, sviluppo e perfezionamento della capacità professionale, il disegno governativo, acquisizioni di nozioni conoscenze teoriche e pratiche, il testo del PSDI. Da questo punto di vista la formazione professionale regionale si distingue nettamente dalla maggior parte delle offerte formative del sistema scolastico trovando affinità e consonanze solo con l'istruzione professionale.
- 3) Una terza costante è rappresentata dal superamento del concetto e della prassi dell'addestramento. Ormai questo termine è stato definitivamente soppiantato da quello di formazione professionale (nei testi esaminati viene usato solo dal PRI per designare la formazione iniziale per giovani), ma soprattutto è stato superato come visione formativa, come superamento di una formazione solo pratico-operativa.
- 4) Una quarta è costituita dal target, riconducibile a due macro categorie, quanti devono entrare nel mercato del lavoro e quanti, invece, sono già nella vita attiva.

Alcune di queste costanti (la prima e la seconda), come abbiamo visto, appartengono alla tradizione della formazione professionale extrascolastica.

Alcune, invece, (la terza) rappresentano una variazione di rotta o (la quarta) una accentuazione del tutto particolare rispetto a quanto finora consolidato.

Ma accanto alle costanti ci sono anche delle differenze, anzi delle differenze così profonde da connotarsi più come divergenze.

È vero che tutti i testi prevedono il carattere professionalizzante, ma la DC e il disegno di legge del governo non limitano la funzione del sistema regionale ad un processo di professionalizzazione, ma individuano anche finalità educative.

La DC, almeno per quanto riguarda il segmento giovanile, parla di "*preparazione globale cioè professionale, culturale, sociale, civica ed umana*", mentre il Ministero del Lavoro di "*obiettivi di pieno sviluppo della persona umana*".

b) Programmazione delle attività

Scarse le indicazioni dei documenti dei Partiti su questo tema e ridotti i denominatori comuni. Solo DC e PCI inseriscono la programmazione della formazione professionale in ambiti e processi programmatori più ampi ed entrambi e solo en-

trambi prevedono piani poliennali e piani annuali (distinzione che solitamente rinvia a due tipi di documenti programmatici: con connotazioni prevalentemente strategiche, quello pluriennale e più marcatamente attuative quello annuale).

Prospetto n. 19 - *Le finalità della formazione professionale*

Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
<p>La FP, per il cittadino, prosciolti all'età di 16 anni dall'obbligo scolastico ha l'obiettivo di rispondere in termini di educazione permanente e polivalente alle esigenze di crescita culturale e di partecipazione sociale.</p> <p>Tali iniziative sono rivolte ad assicurare, a quanti intendono esercitare un'attività lavorativa, idonea preparazione globale e cioè professionale, culturale, sociale, civica ed umana ed adeguato inserimento nell'ambito del lavoro a completare, aggiornare, perfezionare e riqualificare la preparazione dei lavoratori occupati. (Art. 1 comma 1)</p>	<p>È diritto di tutti i cittadini che abbiano assolto l'obbligo scolastico o conseguito nella scuola più elevati livelli di istruzione accedere al lavoro provvisti di adeguata preparazione professionale, elevare ed approfondire le proprie competenze e capacità di lavoro. (Art. 1)</p>	<p>La FP attua il diritto dei giovani, prosciolti dall'obbligo, a conseguire una preparazione professionale specifica, adeguata ai diversi livelli di uscita dalle strutture scolastiche e il diritto dei lavoratori allo sviluppo ed al perfezionamento professionali. (Art. 2)</p>	<p>Le attività di formazione professionale di perfezionamento e di rieducazione costituiscono un servizio inteso ad assicurare a tutti i lavoratori l'acquisizione di tutte quelle nozioni e conoscenze teoriche e pratiche, necessarie per svolgere ai vari livelli, un ruolo professionale in attività di lavoro subordinato od autonomo. (Art. 1)</p>	<p>La FP è diretta ad assicurare lo sviluppo permanente ed il perfezionamento della capacità professionale e della personalità dei lavoratori. (Art. 2 comma 1)</p> <p>La FP tende a favorire l'evoluzione dell'organizzazione del lavoro al fine di realizzare gli obiettivi di pieno sviluppo della persona umana e di effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del Paese (Art. comma 3).</p> <p>Ai corsi di formazione professionale sono ammessi su domanda gli iscritti nelle liste di collocamento che, se minori di 15 anni, abbiano adempiuto l'obbligo scolastico o ne siano esenti. (Art. 15 comma 1).</p> <p>La FP è rivolta a tutti coloro che si preparano ad esercitare o già esercitano un'attività lavorativa. (Art. 2)</p>

I testi del PSI e del PSDI toccano solo il tema delle competenze nella programmazione, mentre nulla si legge in merito nel documento del PRI. Ma vediamo i testi più in particolare.

La proposta del PCI, molto riduttiva rispetto ad elaborazioni precedenti¹⁶⁶, si limita a tre generiche affermazioni:

¹⁶⁶ Infatti all'art. 2 si stabiliva che "La formazione professionale è uno strumento della programmazione nazionale e regionale, che ha il fine di contribuire allo sviluppo economico e alla piena occupazione attraverso la più ampia estrinsecazione delle risorse umane del paese e la crescita della qualità delle forze produttive". Cioè non solo si riconosceva alla formazione professionale un ruolo nella pianificazione

- “la formazione professionale è attuata in relazione alle esigenze della programmazione nazionale e regionale”;
- il processo programmatico spetta alla Regione;
- tale processo prevede “un programma poliennale delle attività di formazione professionale, ripartito in piani annuali”.

Opportuna al fine di una programmazione unitaria l’indicazione che la pianificazione annuale comprenderà anche progetti connessi a interventi finanziari della CEE. Previsione contenuta anche nei progetti del Ministero di Lavoro.

Scarne e anche qui prevalentemente di principio le previsioni della proposta della Democrazia Cristiana. L’art. 6, con una logica un po’ aggrovigliata, dà i riferimenti ideali e formali al processo di programmazione delle attività formative; attività che:

- in senso generale devono essere correlate “alle esigenze dei contesti socio-economici” e “all’evoluzione tecnologica e culturale”;
- in particolare si collocano all’interno del quadro della programmazione regionale e dell’assetto del territorio;
- hanno come principale punto di riferimento le dinamiche dell’impiego.

Essenziali le previsioni nel disegno di legge del PSI che toccano solo il tema dei soggetti coinvolti nella programmazione e delle relative funzioni, individuati nella Regione, titolare del processo, e nelle Organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori, con compiti consultivi (Art. 3).

La proposta del PSDI¹⁶⁷ è quella che si caratterizza per un impianto centralista: il momento più strategico è riservato al Governo, che annualmente detta le direttive alle Regioni e prospetta gli obiettivi da raggiungere, “*in termini di fabbisogni quantitativi e qualitativi della manodopera sulla base della tendenza della domanda di lavoro*” (Art. 3). Non si comprende come questa operazione di analisi dei fabbisogni occupazionali, che ha un’evidente declinazione territoriale, possa essere realizzata a livello centrale.

La proposta governativa presenta sul tema un impianto più articolato con una serie di affermazioni di carattere generale la cui trama logica può essere così ricostruita:

- la formazione professionale è “diretta a soddisfare i fabbisogni occupazionali” (art. 6), a “conformarsi” alle esigenze occupazionali” (art. 7 comma 1 lett. a);

economica regionale e nazionale, ma si identificava nella formazione professionale stessa uno strumento di politica attiva dell’occupazione e quindi della relativa programmazione ai vari livelli territoriali. Tale concetto veniva ripreso e sviluppato nel punto in cui si definivano i compiti delegati alla regione nella materia (art. 18).

¹⁶⁷ La proposta per il linguaggio utilizzato (nella relazione si parla sempre di addestramento) e per le soluzioni adottate rivela un certo ritardo culturale rispetto all’acquisizione del dibattito degli anni ’70. Non è da escludere che fosse stata elaborata agli inizi del decennio.

- la formazione professionale costituisce “elemento determinante della politica attiva del lavoro” il cui “obiettivo prioritario” è costituito dal “pieno impiego della forza lavoro”;
- tale politica si muove nel “quadro degli obiettivi della programmazione economica”.

Con queste considerazioni viene affermato il carattere “subordinato” della formazione professionale alla politica del lavoro che, a sua volta, fa riferimento alla più generale politica economica. La formazione professionale non ha cioè una vita autonoma (come per certi versi la scuola) ma è strumentale e vive in funzione di obiettivi che sono preordinati.

Il documento ministeriale parla di programma, senza fare la distinzione tra poliennale e annuale.

Combinando previsioni contenute in articoli diversi il processo programmatico desumibile dal testo può essere così ricostruito:

- la Regione elabora il “programma”, secondo uno schema fortemente strutturato e contenente indicazioni operative (linee di impostazione dei programmi e dell’organizzazione dei corsi) e prescrizioni di grande dettaglio (disponibilità finanziarie, numero tipo destinazione ripartizione territoriale dei corsi, numero e qualità dei partecipanti, ripartizione dei funzionari tra le iniziative);
- i Centri e gli Enti predispongono, conformandosi alle indicazioni dei programmi regionali, i progetti dei singoli corsi (contenenti: indicazioni su profili e livelli di FP, tipo sede, durata, orario del corso, qualità e numero partecipanti, materie d’insegnamento, n. e qualità degli insegnanti);
- i progetti sono comunicati alla Regione per l’approvazione¹⁶⁸.

Per quanto attiene i soggetti coinvolti nel processo programmatico il documento si muove in una cultura dei rapporti tra istituzioni e forze sociali molto lontana dalla realtà che si verificherà nei decenni successivi in tal senso.

Il testo affida alla Commissione Regionale per l’impiego un ruolo consultivo mentre parla di “partecipazione” all’elaborazione del programma da parte dei “rappresentanti degli enti locali e delle organizzazioni sindacali e associazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro e di funzionari degli Uffici del lavoro e del Provvedito-

¹⁶⁸ Annalisa Vittore fa una lettura diversa, “...Se si fa riferimento anche all’art. 12, la situazione diventa notevolmente ambigua: infatti in tale articolo si dichiara che i Centri e gli Enti di formazione professionale predispongono i progetti dei singoli corsi, e li “comunicano” alla Regione per “l’approvazione” con l’unico limite della considerazione delle “indicazioni” dei programmi regionali. Sembra in effetti che il meccanismo ritorni ad essere formale e che si ripresenti in una certa misura il sistema “dell’accoglimento” delle richieste da parte della Regione”. Secondo l’autrice, infatti le indicazioni, sulla base delle quali debbono essere elaborati i progetti, rappresentano un “vincolo non molto condizionante” e quindi il documento ministeriale rivela “la preoccupazione di garantire la sfera di autonoma iniziativa degli Enti gestori”; cfr. VITTORE A., *Formazione professionale: linee di tendenza della programmazione e della regolamentazione del settore* in Quaderni formazione domani n. 5/1978, 69.

rato agli studi”. Naturalmente il termine “partecipazione” sta ad indicare un concorso, che necessariamente rappresenta qualche cosa di più della semplice attività consultiva riservata alla Commissione regionale per l’impiego. È quello che allora veniva chiamata “gestione democratica del processo decisionale”.

Ciò che, oggi, crea problema è che tale concorso sia aperto senza distinguere il tipo di apporto a soggetti istituzionali (enti locali, Uffici del lavoro, Provveditorato agli studi) e rappresentanze sociali (organizzazioni sindacali e associazioni dei lavoratori¹⁶⁹ e dei datori di lavoro). Se le prime, per la loro natura di soggetti pubblici territoriali potevano essere associate in qualche misura a funzioni di governo, le seconde potevano espletare solo un opportuno compito di carattere consultivo.

Prospetto n. 20 - *La programmazione delle attività formative*

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
1) CRITERI INFORMATIVI DEI PROGRAMMI	Le leggi regionali assicurano che le iniziative di FP siano correlate alle esigenze dei contesti socioeconomici e dell’evoluzione tecnologica e culturale e si sviluppino nel quadro della programmazione regionale e dell’assetto del territorio avendo come principale punto di riferimento le dinamiche dell’impiego. (Art. 6 comma 1)	La FP è promossa dalle Regioni in relazione alle esigenze della programmazione nazionale e regionale. (Art. 3)		Il Governo detta annualmente alle Regioni gli obiettivi da perseguire, in relazione all’andamento della politica economica nazionale. (Art. 3 comma 1)	La Regione provvede alla programmazione dell’attività di FP, sulla base dell’occupazione, elaborando programmi per il soddisfacimento dei fabbisogni occupazionali, coordinati con la programmazione economica e territoriale (Art. 6, comma 1) Il Piano fa riferimento a questi criteri: a) conformazione delle attività alle esigenze occupazionali b) priorità dei corsi preordinati al collocamento c) possibilità di scelta tra proposte formative diversificate. (Art. 7)

Segue

¹⁶⁹ L’espressione utilizzata riguarda le ACLI, soggetto di emanazione dell’ENAI, l’ente di formazione che contava la maggiore diffusione di Centri di formazione e il maggior volume corsuale.

Segue

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
2) TIPI E STRUTTURA DEI PROGRAMMI	Le leggi regionali prevedono i criteri generali per i programmi annuali o pluriennali.	La Regione approva un programma poliennale ripartito in piani annuali che ricomprendano anche i progetti di FP connessi agli strumenti di intervento finanziario della CEE. (Art. 5, lett. c)		Le Regioni provvedono annualmente alla programmazione delle attività. (Art. 5)	I programmi espongono: disponibilità finanziarie, numero, tipo, destinazione, ripartizione territoriale dei corsi, numero e qualità dei partecipanti, ripartizione dei funzionari tra le iniziative, linee di impostazione dei programmi e dell'organizzazione dei corsi. (Art. 6, comma. 3)
3) PROCEDURE E SOGGETTI COINVOLTI			Le attività di FP sono programmate dalle Regioni sentite le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro (Art. 3 comma 1).	Entro il mese di ottobre di ciascun anno il Governo, sentito il Consiglio nazionale per la FP detta le direttive cui dovranno attenersi le Regioni nel successivo anno solare (in particolare fabbisogni quantitativi e qualitativi (Art. 3) Le Regioni provvedono annualmente alla programmazione delle attività. (Art. 5)	a) La Regione provvede alla programmazione sentiti la CRI (Art. 6 comma 1). Per la formazione dei programmi la legge regionale assicura la partecipazione degli EE.LL. delle OO.SS dei lavoratori e dei datori, degli Uffici del Lavoro e dei Provveditorati agli Studi (Art. 6 comma 2) b) I Centri e gli Enti predispongono, conformandosi alle indicazioni dei programmi regionali, i progetti dei singoli corsi (contenenti: indicazioni sui profili e livelli di FP, tipo, sede, durata, orario del corso, qualità e numero partecipanti, materie d'insegnamento, n. e qualità degli insegnanti c) i progetti sono comunicati alla Regione per l'approvazione.

c) Le competenze dello Stato e della Regione

Tutti i testi, ad esclusione di quello socialdemocratico, riproducono la formula che spetta alla Regione la potestà legislativa nei limiti della Costituzione e della Legge Quadro.

A parte questa, scontata, consonanza di carattere generale sono poche le altre previsioni condivise (cfr. Prospetto 21), come ci dimostra l'analisi delle posizioni espresse in ordine alle competenze delle Regioni, competenze dello Stato e competenze congiunte Stato e Regioni.

Sul versante delle competenze centrali (cfr. Prospetto 21) il testo del PCI e quello governativo affidano allo Stato la raccolta e l'elaborazione dei dati sulla formazione professionale (il PCI anche sul mercato del lavoro), la formazione degli italiani all'estero e i rapporti con organismi esteri. A questa lettura "operativa" delle funzioni statali si contrappone la proposta socialista con una lettura più "regolamentare": spetta, infatti allo Stato la fissazione di standard formativi (fasce di qualificazione), la determinazione dei requisiti d'ingresso e l'organizzazione didattica per ogni intervento di qualificazione e la definizione dei requisiti minimi delle sedi formative e dei formatori. Abbiamo già notato la connotazione centralista della proposta del PSDI che, relativamente al processo programmatico, riserva allo Stato l'analisi dei fabbisogni occupazionali e l'emanazione di direttive vincolanti alle Regioni sugli obiettivi da raggiungere. Il testo governativo inoltre, oltre a prevedere la gestione diretta per attività destinate a emigrati, riserva una cospicua dote finanziaria (il 10% delle risorse del Fondo per la FP) alle attività ministeriali.

Il tema delle competenze regionali (cfr. prospetto n. 21 box 2) è maggiormente declinato nelle proposte della DC e in quella del PCI, con approcci però molto diversi.

Il testo comunista elenca una serie di diritti che la potestà legislativa della Regione deve tutelare: il diritto di "partecipazione", di "sperimentazione", della "libertà nell'organizzazione didattica", dell' "integrazione" dei disabili e della "gratuità" della frequenza.

Il testo della DC, invece, attribuisce alla Regione le competenze che il PSI riferiva allo Stato, cioè la regolamentazione della sfera didattica. Con il senno di poi si può sostenere che quella socialista fosse la soluzione istituzionalmente più corretta e funzionalmente più efficace.

La cultura istituzionale degli anni '90, infatti, attribuirà alla competenza statale la definizione degli standard minimi omogenei su tutto il territorio nazionale. L'impostazione alternativa che sposta questi tipi di competenza sul versante regionale, infatti, favorisce la frantumazione del sistema formativo professionale. Da notare i silenzi del testo socialdemocratico su questo tema, che all'art. 7 menziona un istituito Consiglio regionale per la formazione professionale come soggetto consultivo sui programmi regionali e sulla "determinazione dei criteri per la formazione e la gestione dei corsi" (sic).

Grandi diversità anche nell'area di operatività congiunta Stato-Regioni (cfr. prospetto n. 21 box 2).

Prospetto n. 21 - *Le competenze dello Stato e delle Regioni*

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
1) STATO		<p>Spetta allo Stato:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la disciplina dell'apprend. - rapporti e convenzioni internazionali - formazione italiani all'estero (per la integrazione e per il rientro), - FP connessa alle esigenze della difesa nazionale (<i>Art. 9</i>) <p>Lo Stato promuove la ricerca sulla FP e sul MdL; organizza la rilevazione statistica cura la documentazione su esperienze naz. ed estere. (<i>Art. 10 comma 1</i>)</p>	<p>Ministero del Lavoro definisce</p> <ul style="list-style-type: none"> - le fasce di qualificazione in relazione ai livelli professionali previsti dai CCNL, con periodicità triennale - livelli scolastici di partenza, durata, contenuti, unità di studio e di esperienze profes. per ogni intervento di qualificazione - i requisiti minimi di dotazione delle sedi formative e di preparazione del personale (<i>Art. 12</i>) 	<p>Il governo detta annualmente le direttive cui le Regioni devono attenersi e gli obiettivi da perseguire in relazione all'andamento della politica economica nazionale (<i>Art. 3</i>)</p>	<p>Il Ministero del Lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - raccoglie e elabora dati sull'attività di FP - fornisce informazioni alle Regioni - svolge azioni di colloc. delle iniziative regionali - mantiene rapporti con organismi esteri e con FSE - esplica interventi diretti per corsi per emigrati (d'intesa con M. Esteri), (<i>Art. 9</i>) <p>Il 10% delle risorse del Fondo per la FP sono riservate alle attività del Ministero del Lavoro (<i>Art. 31, comma 2</i>)</p>
2) REGIONI	<p>Ha potestà legislativa nei limiti della Costituzione, del D.P.R. 10/72, e della Legge quadro (<i>Art. 2</i>)</p> <p>In particolare (secondo indicazioni del Comitato Naz.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - determinano la durata del ciclo formativo a secondo della qualifica - precisano i criteri a) per l'adozione dei piani didat. b) relativi ai profili, mansioni, livelli di FP e alle prove finali (<i>Art. 7</i>) 	<p>Ha potestà legislativa nei limiti della legge quadro nazionale.</p> <p>In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - assicura la partecipazione di Forze sociali, OO.SS., personale, utenti - garantisce il principio della sperimentazione permanente e della libera organizzazione dell'attività didattica - assicura la piena integrazione dei soggetti con disturbi o menomazioni - promuove la frequenza senza oneri 	<p>Ha potestà legislativa nei limiti della Costituzione, e della Legge quadro</p> <p>Vanno ulteriormente trasferite alle Regioni le competenze in ordine ai cantieri di lavoro, ai corsi di informatori socio economici, operatori del commercio, le funzioni di orientamento esercitate da ENPI, formazione e aggiornamento personale della FP (<i>Art. 1</i>)</p>		<p>Ha potestà legislativa ed amministrativa nei limiti della Costituzione, e della Legge quadro (<i>Art. 5</i>)</p>

Segue

Segue

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
3) STATO-REGIONI	<p>COMITATO REG. PER LA FP esprime pareri su programma delle attività, criteri per affidamento formazione e gestione corsi. (Art. 9)</p> <p>È istituito c/o Presidenza del consiglio</p> <p>COMITATO NAZIONALE PER FP per</p> <ul style="list-style-type: none"> - indirizzo e coordinamento delle attività dello Stato e delle Regioni che attengano ad esigenze di carattere unitario - fissare i livelli minimi formativi e di durata dei cicli addestrativi e valori degli attestati - stabilire linee FP a medio e lungo termine - pareri obbligatori su ripartizioni finanziarie e attività ministeriali - approva progetti FSE - redige un quadro annuale su offerta e domanda di lavoro -compila relazione su stato e prospettive FP per il Parlamento 	<p>Il Ministero del Lavoro di intesa con le Regioni, determina il valore da attribuire agli attestati di qualifica ai fini del collocamento e alla valutazione nei concorsi. (Art. 11)</p>	<p>COMITATO REGIONALE per collegamento fra la scuola secondaria superiore e le strutture di FP, per esprimere pareri e proposte sulle modalità di rientro nella scuola da parte di allievi di corsi regionali. (Art. 11)</p> <p>È istituito c/o Ministero d. Lavoro</p> <p>COMITATO NAZIONALE PER FP</p> <ul style="list-style-type: none"> a) per pareri obbligatori in materia di <ul style="list-style-type: none"> - impiego delle risorse finanziarie - avviamento dei progetti di FSE - definizione delle fasce di qualificazione b) per la redazione annuale di un quadro sulla domanda formativa e sulla situazione del settore da presentare al Parlamento (Art. 19) 	<p>CONSIGLIO NAZIONALE PER LA FP, per effettuare i necessari controlli al fine di verificare</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'esatta applicazione degli indirizzi ministeriali - l'adeguatezza dei CFP per il raggiungimento delle finalità formative che i singoli corsi devono perseguire (accertamenti da effettuare precedentemente alla concessione dei finanziamenti) (Art. 9) 	<p>Uffici e Ispettorati Regionali del lavoro operano in collegamento con le Amministrazioni regionali (Art. 9 comma 3)</p> <p>Il Ministero del Lavoro, d'intesa con le Regioni, realizza</p> <ul style="list-style-type: none"> - iniziative formative di interesse regionale - corsi sperimentali per iniziative pilota, - corsi d'aggiornamento per insegnanti. (Art. 9)

Per la DC il territorio comune riguarda l'indirizzo e il coordinamento delle attività "che attengano ad esigenze di carattere unitario" mentre il PCI restringe l'ambito di cooperazione alla determinazione del valore degli attestati.

Il PSI prevede due livelli di interazione: a livello regionale e a livello centrale.

Sul primo versante la collaborazione interistituzionale riguarda l'assolvimento dell'obbligo da parte dei "corsisti" della FP che ne sono sprovvisti e le modalità di rientro nella scuola.

Sul versante nazionale l'interazione prevede un momento di rilevazione delle dinamiche occupazionali e professionali "ai fini di garantire previsioni di impiego ed equiparazione delle qualifiche, e libera circolazione della manodopera su tutto il territorio nazionale e comunitario"¹⁷⁰ e "un momento di incontro e verifica tra Amministrazioni Centrali, le regioni e le forze sociali, per tracciare, in una sede pre-contrattuale, linee di ricerca e di sperimentazione in materia di politiche dell'impiego e della qualificazione"¹⁷¹.

Sia la DC che il PSI e il PSDI., raccogliendo una sollecitazione del CNEL prevedono l'istituzione di un Comitato Nazionale per la formazione professionale¹⁷², e per il quale il partito di maggioranza relativa prevedeva una composizione di 54 rappresentanti¹⁷³, più contenute, invece nelle proposte del partito socialista e socialdemocratica (rispettivamente di 33¹⁷⁴ e 23¹⁷⁵ unità).

Diversa la fisionomia del Comitato nelle tre proposte: per i parlamentari del PSI ha funzioni consultive (sull'impiego delle risorse finanziarie previste nel bilancio dello Stato, sulla definizione delle fasce di qualificazione, in ordine ai corsi per cassaintegrati) ed operative (per la redazione annuale di un quadro sulla domanda formativa e sulla situazione del settore). Nella proposta della DC il Comitato, oltre ad esprimere pareri (su ripartizioni dello stanziamento previsto sullo stato di previsione del Ministero del Lavoro e sulle attività di formazione svolte dal Ministero della difesa e da quello dell'Interno e l'aggiornamento del personale) e redigere documenti (sui fabbisogni occupazionali e sullo stato della FP) ha anche funzioni di natura regolamentare (fissa i livelli minimi formativi e di durata dei cicli addestrativi e il valore degli attestati ai fini del collocamento) autorizzatoria (dei progetti di FSE) e di indirizzo (stabilisce le linee direttrici dello sviluppo a medio e lungo termine delle attività di FP). In quella del PSDI ha una funzione di controllo sui necessari controlli al fine di verificare sia l'esatta appli-

¹⁷⁰ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge Principi fondamentali in materia di formazione professionale* (primo firmatario Ballardini) in Atti Parlamentari n. 1320 VII legislatura, 4.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Cfr. CNEL, *Osservazioni e proposte sui problemi della formazione professionale* (Assemblea, 3 dicembre 1974, n. 148198) "...si ravvisa l'opportunità di costituire un organo centrale prevalentemente consultivo, che potrebbe essere denominato 'Comitato Nazionale per la Formazione Professionale', nel quale confluiscono qualificate rappresentanze delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, delle parti sociali. Ad esso spetterebbe di assicurare un permanente contatto tra le amministrazioni pubbliche e le forze sociali al fine di tracciare gli indirizzi di una politica formativa coordinata ed attivamente operante nel quadro della programmazione economica ed in particolare della politica della occupazione", 284.

¹⁷³ 9 rappresentanti di altrettanti ministeri, 20 regionali, 10 sindacalisti (dei lavoratori e dei datori) 3 degli Enti di FP, 6 esperti, 2 rappresentanti Università, 1 del CNEL, 1 dell'ISFOL, 2 presidi di Scuola media Superiore.

¹⁷⁴ 6 rappresentanti di altrettanti ministeri, 10 regionali, 6 delle OO.SS. dei lavoratori e 3 degli imprenditori, 2 organizzazioni dei lavoratori autonomi, 5 esperti (3 del Ministero Lavoro, 2 Ministero P.I.) 1 dell'ISFOL.

¹⁷⁵ 6 rappresentanti di altrettanti ministeri, 3 rappresentanti delle Regioni, 5 delle OO.SS. dei lavoratori, 5 delle OO.SS. dei datori, 3 degli enti di FP, 1 del CNEL.

cazione degli indirizzi ministeriali da parte delle Regioni sia l'adeguatezza dei CFP "per il raggiungimento delle finalità formative che i singoli corsi devono perseguire" (accertamenti da effettuare precedentemente alla concessione dei finanziamenti). La soluzione socialdemocratica, oltre che sollevare dubbi sulla correttezza istituzionale relativamente ai rapporti che propone tra Stato e Regione, appare tecnicamente del tutto non percorribile quando dispone operazioni di accertamento dei requisiti dei CFP (il testo parla di "strutture logistiche, attrezzature, personale docente e tecnico idonei") da parte di una Commissione come quella disegnata.

d) *La natura dei soggetti gestionali*

Ci troviamo di fronte ad uno degli snodi più importante del dibattito degli anni '70, il tema che più di ogni altro aveva diviso il campo in due schieramenti: quello favorevole alla pubblicizzazione e quello invece che sosteneva il pluralismo delle istituzioni. Dietro la discussione c'erano la difesa o il contrasto alla presenza degli enti di formazione. 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, naturalmente, per la difesa o il contrasto ci si appellava a riferimenti culturali forti.

Il primo, di matrice marxista, si muoveva su un assioma: funzioni e servizi di pubblica utilità devono essere espletati e gestiti da soggetti pubblici. Il secondo, al contrario, che si rifaceva a posizioni proprie del personalismo cristiano che ha trovato una traduzione sul piano sociale nel principio di sussidiarietà sosteneva che funzioni e servizi di pubblica utilità, dovevano rispondere a obiettivi posti da soggetti pubblici, ma era più opportuno che fossero realizzati da soggetti privati, espressione della società. Nella prima posizione il focus è rappresentato dal soggetto pubblico, nella seconda dalla persona e dalle sue espressioni sociali.

I fautori della pubblicizzazione si trovavano a sinistra, quelli del pluralismo al centro, come ci attesta anche un'analisi dei documenti in oggetto.

La proposta del PCI esprime posizioni paradigmatiche del fronte della pubblicizzazione: all'art. 4, infatti, afferma l'esclusiva titolarità del soggetto pubblico a realizzare attività formative "La FP (...) promossa e attuata dalle Regioni e dagli enti locali e loro consorzi" e ne offre anche le motivazioni giuridico istituzionali "La FP è una funzione pubblica".

In considerazione, però, che realisticamente non si poteva pensare che i soggetti pubblici (peraltro in inferiorità numerica) potessero saturare tutta la domanda di formazione, il testo apriva alla possibilità di una gestione ad "enti terzi".

Tale soluzione risulta provvisoria perché il pluralismo viene solo tollerato per motivi contingenti, cioè, "in presenza di constatata carenza di strutture pubbliche"; ma la soluzione finale è un'altra.

"Questo articolo, commenta la Relazione accompagnatoria alla proposta di legge, si inquadra in una prospettiva di progressiva pubblicizzazione delle attività di formazione professionale, in collegamento con gli obiettivi della programmazione regionale. Tut-

tavia, ..., si prevede che le Regioni possano stipulare convenzioni con gli enti che siano in grado di svolgere una parte delle attività previste dalla programmazione regionale e che non possano essere direttamente svolte in sedi pubbliche¹⁷⁶.

Questa posizione nel prosieguo del dibattito verrà ammorbidita. Infatti da una linea tendenziale in cui c'è solo il soggetto pubblico, si passa ad una posizione nella quale il soggetto pubblico è solo prioritario. Nella discussione finale prima dell'approvazione nell'aula di Montecitorio, un deputato comunista, l'on. Francesca Lodolini, nel dichiarare il voto favorevole del suo gruppo, affermava:

“Un punto qualificante riteniamo che sia rappresentato proprio dall'equa regolamentazione del rapporto tra iniziativa pubblica e privata, da cui emerge con chiarezza la priorità dell'iniziativa pubblica (...), in un settore che per decenni ha sofferto proprio di questa carenza¹⁷⁷”.

Più articolata la posizione del testo socialista: non ci sono preclusioni ideologiche alla presenza di soggetti terzi. Anzi la struttura dell'art. 7 sembra porre i potenziali soggetti attuatori, pubblici o privati che siano, sullo stesso piano:

“Le Regioni possono finanziare attività gestite a) dalle Regioni stesse; b) da Enti locali sub-regionali o loro consorzi c) da Enti di formazione appositamente riconosciuti nella legge di ciascuna Regione (...)”.

Di fatto, però, la proposta introduce dei dispositivi per cui la presenza di questi enti verrà sensibilmente ridimensionata. Infatti, i contributi finanziari, destinati a loro e alle imprese, non possono globalmente superare il 25% delle disponibilità finanziarie regionali. Se si considera che il rapporto tra pubblici e privati in quegli anni era nell'ordine di 25-30% e 75-70% la soluzione socialista prevedeva un rovesciamento delle posizioni consolidate.

Da notare una discriminazione nella discriminazione. Nel 25% delle disponibilità finanziarie sono comprese le attività realizzate sia da parte delle “*organizzazioni sindacali e imprenditoriali maggiormente rappresentative*” e sia da parte degli “*enti morali*”. Ai secondi, però, e solo ad essi, vengono richiesti requisiti più pesanti: per potere, infatti, operare devono essere stati “*impegnati in attività formative da almeno 25 anni*”.

La struttura del testo della DC (primo firmatario Pavone) sembra essere stata congegnata come risposta puntuale alle posizioni della proposta comunista: Là dove si affermava che la FP viene realizzata da soggetti pubblici, qui si risponde

¹⁷⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge *Principi in materia di formazione professionale* (primo firmatario Chiarante) in Atti Parlamentari n. 714, VII legislatura, pp. 5-6. A p. 3 si legge “...affermando innanzitutto il carattere pubblico dell'impegno in questo settore e superando perciò l'impostazione prevalentemente privatistica che è stata sinora dominante e che ha portato ad una sua proliferazione di iniziative molto spesso dominate da una logica clientelare o speculativa e del tutto avulse da un disegno complessivo di programmazione”.

¹⁷⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, Resoconto della seduta del 9 novembre 1978 in Atti Parlamentari VII legislatura, 23-24.

che *“l’esercizio delle attività di formazione professionale è libero”*. Mentre là si parlava di funzione pubblica (concetto da cui era più facile, non automatico, dedurre che la gestione dovesse essere pubblica) qui si parla di utilità pubblica (concetto che rimanda di più alla sfera delle esigenze da rispettare). Mentre nel testo comunista la gestione da parte di soggetti privati era solo una eventualità, qui diventa un fenomeno fisiologico del sistema. Per i comunisti il pluralismo era sinonimo di clientelismo, parassitismo, spreco, assistenzialismo per i democristiani rappresenta un valore positivo: si parla, infatti di apporto. E infine nella proposta PCI si utilizza l’espressione neutra di Enti, in quella della DC si parla di Enti ed operatori educativi.

Anche le altre due proposte d’iniziativa di parlamentari democristiani sono sulle stesse posizioni di quella che ha come primo firmatario Pavone.

In quella dell’on.le Tedeschi nell’elencare le caratteristiche strutturali del sistema di formazione professionale, alle connotazioni di organico¹⁷⁸, modulare¹⁷⁹, progettuale¹⁸⁰, programmato¹⁸¹, l’art. 5 aggiunge quella di pluralistico *“in quanto inteso a valorizzare, utilizzandoli, tutti gli apporti possibili secondo il loro proprio modo di manifestarsi e di operare nelle rispettive originalità quale condizione di maggiore creatività per ognuno e di sviluppo della vita democratica”*.

Nella proposta di Costamagna si legge, *“(…) non pare dubbio che il pluralismo consenta la più ampia sperimentazione organizzativa e tecnico-didattica secondo formule originali e nuove, specie quando sono previste norme indirizzate a stimolare il sistema ad un continuo progresso qualitativo”*¹⁸².

¹⁷⁸ Detto sistema è: *organico in quanto interessa tutti i settori, livelli e gradi di attività lavorativa e ogni forma di lavoro dipendente e autonomo, nonché le libere attività professionali correlandone le esigenze formative in un quadro culturalmente unitario nella diversità dei ruoli e delle funzioni ai fini dell’interscambio e della mobilità professionali;*

¹⁷⁹ Detto sistema è *“modulare in quanto articolato secondo unità formative in corrispondenza delle esigenze differenziate dell’utente”*.

¹⁸⁰ Detto sistema è *“progettuale in quanto assume la formazione professionale come specifico strumento di formazione globale attiva, incentrata nella preparazione allo svolgimento di un ruolo professionale concepito come capacità di esplicitare le funzioni lavorative, avvalendosi delle interdipendenze e correlazioni tra i vari fattori tecnologici, economici, sociali, culturali connessi con il fatto produttivo di beni e di servizi, al fine della partecipazione alla realizzazione di progetti produttivi e sociali”*.

¹⁸¹ “Detto sistema è *“programmato in quanto finalizzato alla piena valorizzazione di tutte le risorse umane in connessione dialettica e contestuale con la programmazione economica e l’evoluzione tecnologica e sociale”*.

¹⁸² CAMERA DEI DEPUTATI, Proposta di legge *Principi in materia di formazione professionale* (primo firmatario Costamagna) in Atti Parlamentari n. 185, VII legislatura, p. 4. Interessante il contesto nel quale viene fatta questa affermazione: *“È noto che il principio pluralistico, pacificamente accettato sin dal sorgere delle prime attività formative facenti capo al Ministero del Lavoro, è messo in forse dai sostenitori della pubblicizzazione totale del settore, che vedono nel pluralismo l’origine di inconvenienti quali il clientelismo ed una certa irrazionalità nello sviluppo del sistema formativo. Individuato nella programmazione il mezzo valido per eliminare i citati inconvenienti, non pare dubbio.”*

Prospetto n. 22 - La natura dei soggetti gestionali

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
1) SOGGETTI PUBBLICI		La FP promossa dalle Regioni è una funzione pubblica ed attuata da esse e dagli EE.LL. e loro consorzi (Art. 13)	Le Regioni possono finanziare attività gestite da a) Regioni ... (Art. 7, comma 1)	La FP è attuata dalla Regione o può essere affidata a enti pubblici territoriali (Art. 8 comma 1)	CFP istituiti da Enti territoriali e loro consorzi CFP istituiti da Regione per particolari esigenze (Art. 11 commi 1 e 2)
2) ENTI DI FORMAZIONE	L'esercizio dell'attività di FP è libero e si realizza, nel rispetto delle esigenze di utilità pubblica, attraverso il pluralismo delle iniziative, con l'apporto di tutte le istituzioni appositamente qualificate, siano esse espresse da OO.SS., imprenditoriali, sociali e culturali o da Enti ed operatori educativi. Le attività non perseguono scopi di lucro e devono offrire garanzie organizzative didattiche e amministrative. Gli organismi preposti alla formazione devono essere iscritti in appositi registri regionali (Art. 4) La gestione sociale è condizione indispensabile per ottenere il finanziamento (Art. 12 comma 3)	Se la constatata carenza di strutture pubbliche rende impossibile la gestione diretta di uno o più corsi da parte della Regione o degli EE.LL. la Regione ha la facoltà di affidare la gestione dei corsi ad enti terzi mediante convenzione. Gli enti dovranno - avere per fine istituzionale la FP - avere svolto FP qualificata - non avere scopo di lucro - assicurare completa gratuità dei corsi - garantire la gestione sociale delle attività formative - garantire al personale l'applicazione del CCNL - sottostare ai controlli regionali (Art. 14)	Le Regioni possono finanziare attività gestite da ... b) EE.LL. o loro consorzi c) Enti di formazione riconosciuti nella legge regionale che - operino sull'intero territorio nazionale - dispongano di sedi e personale con requisiti predefiniti - non operino a fini di lucro. - siano diretta emanazione delle OO.SS. e imprenditoriali o di Enti morali impegnati da almeno 25 anni. I contributi riservati agli Enti non potranno globalmente superare il 25% delle disponibilità finanziarie. (Art. 7, comma 1)	Le attività di FP possono essere inoltre affidate ad enti o associazioni senza scopo di lucro e che abbiano per fine statutario o prevalente la FP (Art. 8 comma 2)	CFP istituiti da Enti di FP - che abbiano come finalità statutaria esclusiva o prevalente la esplicazione, senza scopo di lucro, di attività di FP - promosse da OO.SS., aziende e associazioni democratiche con finalità sociali e educative dei lavoratori (Art. 11 comma 1) Gli Enti sono iscritti a domanda in appositi elenchi regionali a seguito di accertamento della idoneità sotto il profilo culturale (capacità di tradurre contenuti culturali in proposte formative attraverso processi di continua sperimentazione) delle competenze del personale, della capacità di promozione organizzazione e coordinamento amministrativo (Art. 11 comma 3) All'accertamento dei requisiti provvede una commissione con rappresentanti Ispettorato del Lavoro, EE.LL., OO.SS. associazioni dei lavoratori e dei datori (Art. 11 comma 4)

Segue

Segue

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
3) AZIENDE	Le attività in sede aziendale finanziate dallo Stato e dalle Regioni, devono svolgersi d'intesa con le rappresentanze sindacali aziendali		Le Regioni possono finanziare attività gestite da imprese (Art. 7 com. 1) Le imprese possono accedere ai finanziamenti per attività formative di difesa e incremento della occupazione e o promozione profes. dei lavoratori. I lavoratori esprimono pareri su: obiettivi e condizioni organizzativi della FP; criteri per la scelta del personale formativo, impiego dei lavoratori a fine formazione (Art. 8)	Le attività di FP possono essere inoltre affidate ad aziende o loro consorzi, limitatamente ai casi di specializzazione o perfezionamento	

Va collocata nello schieramento a favore del pluralismo anche la proposta governativa, che accanto ai Centri di formazione professionale (che rappresentano il baricentro del sistema formativo) “*costituiti da Enti Territoriali e loro consorzi*” prevede enti di formazione professionale promossi da “*organizzazioni sindacali, aziende e associazioni democratiche con finalità sociale e educative*”.

Il tratto più originale di questa proposta però riguarda non il versante dei soggetti gestori privati, come si diceva allora, ma quello dei soggetti attuatori pubblici. Il testo infatti prevede la possibilità che Centri di formazione possono essere costituiti dalla Regione ma “*per particolari esigenze dell'attività formativa*”. Interessante questa posizione che sembra preludere ad una concezione del ruolo politico della Regione più impegnata su funzioni di programmazione controllo valutazione e meno esposta sul piano della realizzazione e gestione dei servizi formativi.

Sostanzialmente pluralista anche la proposta socialdemocratica, che prevede, dopo aver fatto l'affermazione di principio “*Le attività di formazione professionale sono attuate direttamente dalla regione*”, la possibilità di affidamenti ad enti pubblici territoriali e ad enti di FP.

Un aspetto importante della questione è rappresentata dai requisiti richiesti ai soggetti non pubblici: le quattro proposte che affrontano il problema (il documento PRI nulla dice nel merito) manifestano in proposito alcune convergenze: il non scopo di lucro degli Enti (PCI, PSI, PSDI, Ministero del Lavoro) o delle attività (DC), la finalità statutaria di attività di formazione professionale (PCI) esclusiva o prevalente (Ministero, PSDI), garantire la gestione sociale delle attività (DC, PCI) garanzie didattiche e organizzative (DC) del personale, (PSI, Ministero).

A proposito della gestione sociale va ricordato che, oltre alla contrapposizione pubblicizzazione-pluralismo, in quegli anni, si metteva in antitesi anche il pluralismo delle istituzioni (vale a dire la presenza nel settore di enti di diversa emanazione) al pluralismo nelle istituzioni (cioè la partecipazione alla vita dei Centri di formazione professionale da parte delle componenti interne – allievi e personale – ma anche di coloro che a diverso titolo o con diverse inflessioni erano interessati – famiglie, sindacati, datori di lavoro, ecc. –. Va anche detto che la gestione sociale, che fa il suo ingresso nella formazione professionale regionale successivamente all’istituzione nel 1974 degli Organi Collegiali, fu vissuta con approcci diversi; come opportunità di maggiore partecipazione (per le componenti interne) e maggiore coinvolgimento del territorio (per le componenti esterne) talora invece, in una visione più conflittuale, come un controllo sulla “gestione”.

Tutti i testi, ad esclusione di quelli del PRI e del PSDI, prevedono che gli Enti siano emanazione di specifici soggetti: le OO.SS sindacali e datoriali (DC, PSI e Ministero) gli Enti morali (PSI) gli Enti ed operatori educativi (DC) le associazioni democratiche con finalità sociali e educative (Ministero).

Figura n. 37 - Emanazione degli Enti di Formazione



Va segnalato da ultimo la possibilità (presente nei testi DC e PSI) concessa alle aziende di realizzare interventi formativi per la difesa o l’incremento dell’occupazione. Per la DC vanno realizzate d’intesa con le rappresentanze sindacali aziendali (RAS); per il PSI la loro attivazione è condizionata dal parere favorevole delle OO.SS in ordine: agli obiettivi e alle condizioni organizzative della FP; ai criteri per la scelta del personale da formare, all’impiego dei lavoratori a fine formazione.

e) Tipologia dei corsi, durata, certificazioni e reingresso nella scuola

Tutte le proposte hanno in comune una prospettiva, più o meno esplicitata, di formazione professionale per tutto l'arco della vita. I testi che stiamo analizzando, infatti, o fanno affermazioni di carattere generale che connotano la formazione professionale non più come un fatto episodico ma come un'opportunità ricorrente o prevedono un'articolazione di offerte formative che tendenzialmente vanno a coprire tutte le situazioni di chi deve entrare nel mercato del lavoro o di chi nella vita attiva c'è già.

Si tratta di un'acquisizione culturale recente e che nel tempo darà configurazioni nuove alla formazione professionale regionale, finora in modo quasi esclusivo sull'utenza giovanile.

Un'acquisizione culturale che nasceva dalla constatazione che i fattori tecnologici e i processi organizzativi ad essi collegati, mentre da un lato creavano un'articolazione sempre più vasta e dinamica di attività professionali, dall'altro inducevano a una rapida obsolescenza dei contenuti tecnici acquisiti in sede formativa. Fenomeni questi che mai come nella nostra epoca si sono atteggiati in forme così estese, continue e rapide. Il che, ovviamente, chiamava il sistema formativo a compiti soprattutto nuovi nei confronti dei lavoratori adulti, trattandosi di intervenire in aiuto di chi già lavora attraverso un ventaglio di iniziative che vanno dalla qualificazione in tempi brevi, secondo accertate esigenze di impiego, alla riqualificazione di coloro cui il progresso tecnologico toglie l'esercizio di una qualifica già acquisita; dall'aggiornamento e dalla periodica riqualificazione di chi, pur restando nelle medesime mansioni, è costretto a rivedere le basi della propria preparazione a causa dei cambiati termini tecnici del proprio lavoro, alla promozione sul lavoro in vista dello svolgimento di mansioni di maggiore responsabilità.

Solo le proposte del PCI, del PRI e del Ministero del lavoro contengono una classificazione delle attività di formazione professionale (cfr. box 1 del Prospetto n. 23).

Per il Disegno di legge governativo la FP è svolta attraverso corsi di a) qualificazione per giovani e adulti privi di esperienze di lavoro; b) specializzazione per lavoratori dotati di una qualifica professionale; c) riqualificazione per lavoratori che intendono acquisire una qualifica diversa da quella posseduta; d) aggiornamento e perfezionamento per approfondire le capacità tecnico-professionali e culturali dei lavoratori per adeguarle a particolari lavorazioni.

Per il PCI gli interventi di formazione professionale promossi dalla Regione si distinguono in corsi di a) qualificazione; b) riqualificazione; c) aggiornamento; d) specializzazione e) aggiornamento e riqualificazione per diplomati.

Per il PRI la Regione autorizza corsi di: a) addestramento per giovani prosciolti dall'obbligo; b) qualificazione per giovani che abbiano superato uno o più anni di scuola secondaria unitaria; c) insegnamento complementare per apprendisti; d) qualificazione professionale per lavoratori maggiorenni disoccupati e) riqualificazione professionale per lavoratori maggiorenni occupati, sottoccupati, disoccupati.

Il testo del PSI invece non si misura con classificazioni, ma utilizza una formulazione, che in tempi più recenti avremmo definito da *lifelong learning*, che apre cioè ad una prospettiva di apprendimento per tutta la vita. La FP, infatti, risponde ad un doppio diritto: quello “*dei giovani che abbiano assolto all’obbligo scolastico o ne siano stati prosciolti a conseguire una preparazione professionale specifica*” e quello “*dei lavoratori allo sviluppo e perfezionamento delle proprie capacità professionali, in vista della occupazione o per la promozione e mobilità sul lavoro*”.

Similmente fa la proposta della DC per la quale le iniziative di FP sono rivolte sia “*ad assicurare a quanti intendono esercitare un’attività lavorativa, idonea preparazione (...) ed adeguato inserimento nell’ambito del lavoro*” sia “*a completare, aggiornare, perfezionare e riqualificare la preparazione dei lavoratori occupati*”.

Il testo socialista, però, restio a fornire classificazioni di offerte formative, diventa “*minuzioso*” nel declinare le possibilità per allievi che abbiano frequentato alcune classi della Scuola secondaria superiore, ai quali prospetta cicli di qualificazione e specializzazione per i quali prevede cicli di specializzazione per i maturati o cicli di diploma, istituiti o gestiti di concerto con l’università.

Per quanto riguarda la durata (cfr. box n. 2 del Prospetto n. 23) registriamo due posizioni: PCI, PSI definiscono nella legge la durata massima. Il disegno di legge governativo e la DC prevedono che siano rispettivamente il Governo e il Comitato Nazionale per la FP a pronunciarsi nel merito.

All’apparenza la scelta dell’uno o dell’altro percorso sembra solo un’opzione tecnica; al contrario è una scelta politica. Chi sceglie infatti che le durate siano determinate nella legge quadro è preoccupato di stabilire periodi di tempo molto contenuti. Il PCI dice che i corsi devono essere di breve durata, di norma non superiori ad un anno. Il PSI afferma che i cicli formativi non si possono estendere temporalmente per una durata superiore ad un anno. Nell’uno e nell’altro caso il disegno politico sottostante era quello di contrastare la possibilità stessa di una formazione professionale post-obbligo poliennale. Infatti, sempre nella proposta socialista, un percorso lungo negato ai giovani è concesso agli occupati. “*Due anni se frequentati da lavoratori occupati*” recita il testo, che esplicitamente rivela la *ratio* di queste disposizioni: “*evitare la istituzionalizzazione di un canale formativo parallelo ed alternativo alla scuola secondaria superiore*”. A conferma che le restrizioni di durata valgono solo per la formazione dei giovani post-obbligo, si consideri che le limitazioni previste non si applicano a corsi professionali per “*a) cicli di qualificazione e specializzazione professionale per allievi provenienti da classi intermedie della scuola secondaria superiore; b) cicli di specializzazione per maturati; c) cicli di diploma, istituiti e gestiti con l’università*”.

Insomma tutti possono contare sulla dignità di percorsi adeguati, ad esclusione dei giovani. Ma questo significa negare di fatto la formazione professionale iniziale.

Prospetto n. 23 - Tipologia dei corsi durata certificazioni e reingresso nella scuola

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
D) TIPOLOGIA	<p>Le iniziative di FP sono rivolte ad assicurare a quanti intendono esercitare un'attività lavorativa, idonea preparazione globale e cioè professionale, culturale, sociale, civica ed umana ed adeguato inserimento nell'ambito del lavoro ed a completare, aggiornare, perfezionare e riqualificare la preparazione dei lavoratori occupati (Art. 1)</p>	<p>I corsi sono classificati in corsi di a) qualificazione b) riqualificazione c) aggiornamento specializzazione aggiornamento e riqualificazione per diplomati</p>	<p>La FP è rivolta a tutti coloro che si apprestano ad esercitare o già esercitano una attività lavorativa La FP attua il diritto dei giovani che abbiano assolto all'obbligo scolastico o ne siano stati prosciolti a conseguire una preparazione professionale specifica...e il diritto dei lavoratori allo sviluppo e perfezionamento delle proprie capacità professionali, in vista della occupazione o per la promozione e mobilità sul lavoro. (Art. 1) Per allievi provenienti dalla Scuola sec. Sup. le Regioni organizzano corsi in relazione alle diverse basi di partenza. - cicli di qualificazione e specializzazione per allievi provenienti da classi intermedie - cicli di specializzazione per i maturati - cicli di diploma, istituiti o gestiti di concerto con l'università (Art. 3 comma 4)</p>	<p>Le attività di formazione professionale di perfezionamento e di rieducazione costituiscono un servizio per assicurare a tutti i lavoratori l'acquisizione di nozioni e conoscenze teoriche e pratiche necessarie a un ruolo professionale (Art. 1)</p>	<p>La FP è svolta attraverso corsi di a) qualificazione per giovani e adulti privi di esperienze di lavoro b) specializzazione per lavoratori dotati di una qualifica professionale c) riqualificazione per lavoratori che intendono acquisire una qualifica diversa da quella posseduta d) aggiornamento e perfezionamento per approfondire le capacità tecnico-professionali e culturali dei lavoratori per adeguarle a particolari lavorazioni e alla evoluzione delle tecniche produttive anche in connessione a problemi di ambientamento sul posto del lavoro (Art. 14 comma 1)</p>

Segue

Segue

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
2) DURATA	<p>Il Comitato Nazionale per la FP... fissa i livelli minimi formativi e di durata dei cicli addestrativi (Art. 8 comma 2)</p> <p>Le leggi regionali, secondo le indicazioni del Comitato nazionale, - determinano la durata del ciclo formativo a seconda della qualifica professionale - precisano i criteri per i piani didattici, i profili, le mansioni, i livelli di formazione inerenti le qualifiche o fasce di qualifiche con valore abilitante all'esercizio di professioni e alle prove finali (Art. 7)</p>	<p>La FP è impartita mediante corsi di breve durata, di norma non superiori a un anno (Art. 6)</p>	<p>I cicli formativi non si possono estendere temporalmente per una durata superiore ad un anno o due anni se frequentati da lavoratori occupati. Non si possono seguire cicli diversi senza reinserimenti in attività lavorativa (Art. 3)</p>		<p>I profili e i livelli minimi di FP inerenti alle diverse qualifiche e specializzazioni sono stabiliti dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro del Lavoro e e della Pubblica Istruzione (Art. 14 comma 2)</p>
3) CERTIFICAZIONE	<p>Al termine dei corsi di qualifica viene rilasciato un attestato valido ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro, in mansioni proprie della qualifica stessa (Art. 14 comma 1)</p> <p>L'attestato è valutabile anche per l'accesso ai pubblici impieghi, alle condizioni stabilite dal Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione.</p> <p>Per corsi non di qualifica si rilascia un attestato di frequenza contenente indicazioni sul programma svolto (Art. 14 commi 4 e 5)</p>	<p>Al termine dei corsi di qualificazione e riqualificazione viene rilasciato, ai partecipanti che li abbiano frequentati con profitto, un attestato di qualifica. Al termine dei corsi di aggiornamento e specializzazione viene rilasciata una dichiarazione di frequenza. (Art. 6 comma 2)</p>	<p>Al termine dei corsi di qualificazione e riqualificazione viene rilasciato, ai partecipanti che li abbiano frequentati con profitto, certificato o un diploma di qualifica di livello post-secondario.</p> <p>Gli attestati di frequenza debbono registrare i contenuti e la durata e gli obiettivi formativi del corso.</p> <p>I certificati e i diplomi di qualifica, validi su tutto il territorio nazionale devono indicare anche la fascia di qualificazione (Art. 14)</p>	<p>A conclusione del corso viene rilasciato un attestato da cui risulti il livello professionale acquisito. Il Ministero del lavoro stabilirà gli effetti degli attestati ai fini del collocamento (Art. 11)</p>	<p>Al termine dei corsi i frequentanti che abbiano superato le prove conseguono un diploma di qualificazione professionale, che dà diritto di preferenza nell'avviamento al lavoro e nell'emigrazione</p> <ul style="list-style-type: none"> - valido per accesso ai pubblici impieghi (secondo quanto determinato per ciascuna amministrazione dal Ministero Lavoro di concerto con Ministero interessato) - dà diritto iscrizione in liste collocamento per categoria e qualifica - validi ai fini dei rapporti contrattuali dopo un periodo di occupazione da determinarsi in sede di contrattazione collettiva e che comunque non può essere superiore a 3 mesi. (Art. 24)

Segue

Segue

	Democrazia Cristiana	Partito Comunista	Partito Socialista	Partito Socialdemocr.	Ministero Lavoro
4) REINGRESSO NELLA SCUOLA	Il Ministro della Pubblica Istruzione stabilisce con decreto criteri e modalità per l'accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore (Art. 3 comma 2)		Con decreti del Ministro della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro saranno fissati condizioni modalità e requisiti per l'accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore di coloro che abbiano frequentato con esiti positivi corsi di formazione professionale (Art. 11 comma 1)		Quanti abbiano frequentato corsi di FP e superato le prove finali e quanti abbiano ottenuto la qualifica sul lavoro hanno diritto di accedere alle diverse classi della Scuola secondaria superiore. Con Decreto del Presidente del Consiglio verranno stabilite le classi alle quali è consentito l'accesso. (Art. 17 comma 1-2)

Si legge, infatti, nella relazione che accompagna la proposta “*Scomparirà certo il biennio polivalente che oggi svolge un'indispensabile funzione di recupero professionale delle frange in uscita dal sistema scolastico, per un allineamento egualitario di tutti i giovani nel canale istituzionale*”¹⁸³.

Si svincola da questa visione il PRI che prevede una durata pluriennale per i corsi di *addestramento* (espressione, ricordiamo, utilizzata per interventi destinati a giovani prosciolti dall'obbligo) e da tre a sei mesi per corsi di *qualificazione* (interventi per giovani che abbiano superato uno o più anni di scuola secondaria unitaria).

In tema di certificazioni rilasciate al termine delle attività formative (cfr. box 2 del Prospetto n. 23) i testi presentano numerose concordanze: un attestato o diploma (Ministero del Lavoro), di qualificazione al termine di percorsi di qualificazione, riqualificazione e specializzazione (Ministero). Per altre tipologie di intervento semplici attestati di frequenza.

Da segnalare che nella proposta socialista, in coerenza con l'articolazione delle offerte formative previste, si parla anche di diploma di qualifica di livello post secondario.

Le proposte della DC e del PSI entrano anche nel merito della struttura contenutistica della certificazione rilasciata, che per la DC deve riportare indicazioni sul programma svolto e per il PSI, invece, contenuti, durata, obiettivi formativi e fascia di qualificazione. Registriamo questa opportuna esigenza di trasparenza che aveva la funzione di rendere comprensibile il percorso fatto e le competenze acquisite, in considerazione della grande diversità dei programmi formativi dei corsi.

¹⁸³ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Proposta di legge. Principi fondamentali in materia di formazione professionale* (primo firmatario Ballardini) in Atti Parlamentari n. 1320 VII legislatura, 2.

Infatti, dopo il trasferimento delle competenze alla Regioni con il DPR n. 10/70, si assiste ad una sorta di anarchia in materia didattica. Venuti meno i riferimenti nazionali in materia ciascuna Regione, infatti, e più spesso ciascun Ente di formazione e talora CFP dello stesso ente persegue propri modelli nella denominazione dei corsi, nelle durate e nei programmi formativi. È questo un fenomeno insostenibile, nato e proliferato in nome dell'autonomia regionale da una parte e dell'autonomia didattica dall'altra, ma che ha finito per provocare una situazione di vera anarchia, che verrà fortemente denunciata negli anni '80.

Tre proposte prendono posizione in materia di spendibilità dell'attestato (cfr. box 4 del Prospetto n. 23): quelle del PSDI, della DC e del Ministero del Lavoro. Il PSDI rinvia la regolamentazione ad un Decreto del Ministero del Lavoro. La DC dichiara la validità dell'attestato ai fini sia dei rapporti contrattuali in mansioni proprie della qualifica ottenuta nel percorso formativo e sia dell'accesso al pubblico impiego, alle condizioni stabilite da un decreto de Presidente del Consiglio, su proposta del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero della Pubblica Istruzione.

Per il progetto governativo, che ripropone vecchie regolamentazioni¹⁸⁴, l'attestato:

- dà un diritto all'iscrizione nelle liste collocamento per categoria e qualifica;
- costituisce titolo preferenziale nell'avviamento al lavoro e nell'emigrazione;
- è valido ai fini dei rapporti contrattuali dopo un periodo di occupazione da determinarsi in sede di contrattazione collettiva e che comunque non può essere superiore a 3 mesi;
- è valido per accesso ai pubblici impieghi (secondo quanto determinato per ciascuna amministrazione dal Ministero Lavoro di concerto con Ministero a cui fa riferimento l'amministrazione).

Il disegno governativo e la proposta democristiana e socialista prevedono la possibilità, per quanti abbiano frequentato corsi di formazione professionale e, per il Ministero del Lavoro, anche per quanti avessero conseguito una qualifica sul lavoro, di accedere secondo automatismi oggetto di specifica regolamentazione da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, per la DC, da parte della Presidenza del Consiglio, per il testo ministeriale, da parte del Ministero della Pubblica Istruzione di concerto con il Ministero del Lavoro, per il PSI. La novità della norma sta nella previsione di corrispondenze automatiche tra percorsi frequentati nella FP e ammissione a classi della secondaria superiore. Da apprezzare nel testo ministeriale, che normalmente si connota per una visione "amministrativa" dei problemi, la valenza formativa data al lavoro. Chi ha conseguito, on the job, una qualifica può farla valere come titolo per il reingresso nel mercato del lavoro. Sulla stessa lunghezza d'onda si muove anche il PRI: i cittadini in possesso del certificato di abilità professionale possono su doman-

¹⁸⁴ In particolare la L. n. 2.

da essere reinseriti nella secondaria superiore unitaria non solo “*in base al curriculum scolastico precedente e alle qualifiche conseguite nell’istruzione professionale*”, ma anche in base alle esperienze di lavoro (Art. 26).

8. La legge quadro

8.1. Le linee generali del disegno

Nel periodo dal '72 al '78, che può essere definito come il periodo della cultura della riforma, si sviluppa un dibattito (inizialmente più centrato sugli aspetti strutturali-istituzionali e successivamente su quelli funzionali-contenutistici del sistema), che si conclude con l’elaborazione di un modello di formazione professionale, completamente alternativo a quello ereditato e gestito dalle Regioni e che trova la sua codificazione normativa nella legge-quadro, la L. 21.12.1978, n. 845¹⁸⁵.

L’impianto e il contenuto caratterizzano la legge quale legge “quadro”, contenente cioè principi e indicazioni fondamentali, alla luce dei quali spetta poi alle Regioni emanare compiutamente la normativa di dettaglio.

Le innovazioni più significative positivamente previste o più semplicemente sottese dalla L. n. 845 possono essere così sintetizzate:

- a) Sul piano concettuale, la formazione professionale non è considerata una variabile indipendente ed un fenomeno autarchico, ma uno strumento della politica attiva del lavoro, in quanto è chiamata ad un’attività di compensazione quantitativa e tipologica della domanda e dell’offerta. Questo comporta anche un rinnovamento sostanziale delle procedure di pianificazione delle attività: da un sistema “per indicazioni” di attività formative, fornite dai soggetti gestionali, si deve passare ad un sistema per “programmazione”, elaborato dalla Regione.

¹⁸⁵ ISFOL, *Legge-quadro sulla formazione professionale. Rassegna dei principali progetti di legge in materia di formazione professionale*, in Quaderni di formazione, 1977, 41-42. ISFOL, *Legge-quadro sulla formazione professionale. Seminario Ministero del Lavoro e Previdenza Sociale, Roma, 29 gennaio 1979*, in Quaderni di formazione, 1979, 60; SAJEVA B., *Legge-quadro per la formazione professionale*, in Formazione e qualifica, 1978, n. 8, 3; BONDIOLI F., *Formazione professionale: una riforma isolata*, in Rassegna sindacale, 1979, 8, 36, ed in Formazione domani, 1979, 79; *L’Intersin sulla legge-quadro in materia di formazione professionale*, in Ind. sindacato, 1979, n. 6, 11; FRASSON G. - MAGRINO A., *Formazione professionale: un ritardo da colmare*, in Mondo economico, 1979, n. 4, 69; LOGATTO V., *Legge-ghetto per l’istruzione professionale*, in La voce della scuola libera, 1978, n. 6, 5; GOZZER G., *Annotazioni sul tema: Formazione professionale e professionalità, in Il biennio - Scuola e professionalità*, 1979, n. 2, 7; NAPOLI M., *La legge-quadro in materia di formazione professionale*, in Occupazione e politica del lavoro in Italia, Milano, 1984, 234; HAZON F., *Introduzione alla formazione professionale*, Brescia, 1986, 36-42; GHERGO F. (a cura di), *La legislazione statale in materia di formazione professionale*, Roma, 1986, XIX; HAZON F., *Panorama delle applicazioni della legge-quadro sulla formazione professionale emergente dalle leggi regionali rinnovate o in corso di rinnovamento*, in Presenza CONFAP, n. 1, maggio 1980; ISFOL, *Regolamentazione del sistema di Formazione professionale - Leggi regionali*, in ARLEX-Archivio legislativo sulla formazione professionale, 1985, sezione Analisi e Commenti, 1-82.

- b) Sul piano della collocazione istituzionale, viene ristabilito un corretto equilibrio con il sistema scolastico e con quello produttivo, in quanto viene perimetrato l'apporto formativo di ciascuna sfera e viene fissata la successione logico-cronologica dei diversi apporti: dopo la scuola, cui compete il compito di acculturamento generale e di acculturamento professionale di base, accanto e dopo il sistema formativo regionale, cui compete una formazione professionale sui processi, si colloca l'impresa, cui viene affidato l'incarico di integrare e supportare l'attività didattica del corso di formazione professionale e di impartire una formazione professionale di contesto.
- c) Sul piano della gestione degli interventi, la L. n. 845 sanziona con chiarezza la compresenza di iniziative gestite direttamente dalla mano pubblica e altre gestite da enti terzi; essa fissa, inoltre, i vincoli e le condizioni poste per il finanziamento pubblico delle attività promosse dagli enti terzi.

8.2. *La formazione professionale: servizio pubblico tra scuola e lavoro*

Mentre l'art. 1 pone la finalità della formazione professionale (viene riprodotta la formulazione dell'art. 35, 2° comma, Cost., con la sola sostituzione del verbo "cura" con "promuove"), l'art. 2 ne definisce l'oggetto.

La norma si articola in tre punti: in primo luogo, qualifica l'insieme delle iniziative formative come servizio di interesse pubblico; in secondo luogo, dà una definizione formale di "formazione professionale", accompagnata da una sua descrizione tipologica; infine, contiene due indicazioni, che consentono di individuare l'esito finale al quale il legislatore mira. In base alla definizione formale si deve intendere per formazione professionale "*l'insieme di quegli interventi formativi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali*".

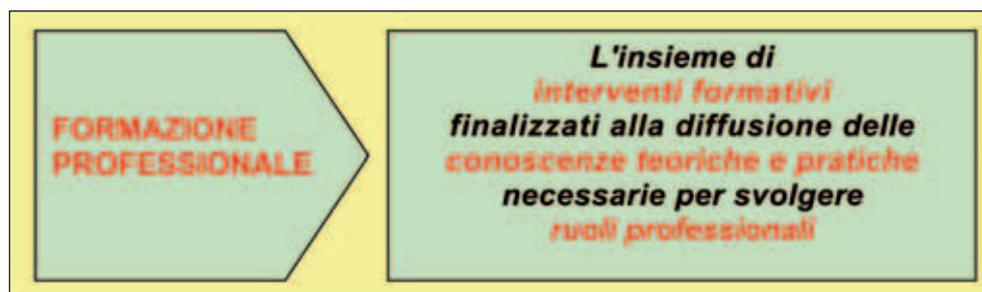
La formulazione utilizzata qualifica la formazione professionale rispetto a qualsiasi altro sistema formativo: infatti, mentre la connessione dichiarata tra conoscenze teoriche e pratiche rinvia ad una specifica ed originale didattica, in cui i procedimenti logico-deduttivi si integrano con quelli propri dell'osservazione-induzione della prassi, il riferimento ai ruoli professionali, da una parte, caratterizza il prodotto del processo formativo come immediatamente spendibile sul mercato del lavoro, dall'altra, rappresenta il superamento della radicale distinzione tra la formazione orientata al lavoro manuale e quella orientata a lavori non manuali.

Tale obiettivo si desume anche dall'individuazione dei beneficiari delle iniziative, appartenenti "*a qualsiasi ruolo professionale e a qualsiasi settore produttivo, sia che si tratti di lavoratori subordinati, autonomi, di prestazioni professionali o di lavoro associato*".

Oltre alla definizione formale, la legge fornisce una descrizione tipologica degli interventi che toccano, trasversalmente, le varie possibili fasi della vita lavorativa: primo inserimento, qualificazione, specializzazione, riqualificazione, aggiornamento e perfezionamento. In questa maniera il complesso degli interventi

viene a configurarsi come un compiuto sistema di formazione professionale permanente, un sistema che viene definito di pubblico interesse, non perché erogato, ma perché controllato da un organo pubblico. A tale interpretazione si accede anche in considerazione del disposto dell'ultimo comma dell'art. 2: *“l'esercizio delle attività di formazione professionale è libero”*.

Figura n. 38 - *Definizione della formazione professionale*



Ciò significa che da parte di chi esercita liberamente l'attività di formazione professionale occorre l'assoggettamento volontario al controllo pubblico per il riconoscimento e per l'emersione della natura di pubblico servizio dell'attività svolta. In tale ottica può essere letta la previsione (art. 4, lett. g) che obbliga le Regioni ad esercitare le funzioni attribuite ai consorzi provinciali per l'istruzione tecnica, disciplinati con r.d.l. n. 1946/1935 e disciolti con D.P.R. n. 616/1977 (art. 39).

8.3. *La formazione professionale come materia regionale*

Gli artt. 3 e 4 sono quelli che più esprimono tecnicamente la natura di “legge quadro”, poiché elencano una serie di principi formulati in modo da lasciare notevoli spazi alle modalità attuative di pertinenza delle Regioni.

L'esame dei principi, dei quali la legge effettua un'elencazione senza alcun ordine, può essere compiuto raggruppando le disposizioni secondo l'affinità tematica.

Appartengono a una prima serie di principi quelli relativi al rapporto tra sistema scolastico e sistema formativo (art. 3, lett. a, b). La formazione professionale costituisce un sistema autosufficiente, non contrapposto o alternativo ma “coerente” con quello scolastico così come *“disciplinato delle leggi dello Stato”*. La carenza è data non solo dalla non sovrapposizione delle iniziative (vedi il 3° comma dell'art. 8: *“Le Regioni non possono attuare o autorizzare le attività dirette al conseguimento d'un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria”*), ma dal rispetto dell'ambito formativo specifico dei due sistemi. Il vincolo della coerenza non è più sufficiente in riferimento all'orientamento professionale, di competenza regionale, dato che non sono facilmente distinguibili i tratti differenziali con l'orientamento scolastico, di competenza statale.

Per evitare duplicazioni e parallelismi operativi, l'art. 3, lett. n), mira ad un esercizio concertato delle funzioni, da parte delle Regioni e dei Distretti scolastici.

Il secondo gruppo di disposizioni è rappresentato da quelle che configurano il sistema della formazione professionale come strumento della politica del lavoro (art. 3, lett. b).

La considerazione della formazione professionale come momento strategico nella gestione del mercato del lavoro comporta un rinnovamento sostanziale del processo programmatico delle attività formative, per il quale la legge definisce con precisione soggetti e ruoli, riferimenti tecnici ed obiettivi politici. Esso viene elaborato dalle Regioni con la partecipazione di enti locali, categorie sociali e altri enti interessati (art. 3, lett. e) e con le consultazioni periferiche del M.P.I. e del M.L.P.S. (art. 3, lett. f) in relazione a sistematiche rilevazioni dell'evoluzione dell'occupazione e delle esigenze formative (rilevazioni risultanti dalla collaborazione tra le Regioni, le forze sociali e lo Stato, cui la materia compete), *“nel quadro degli obiettivi fissati dalla programmazione economica nazionale regionale e comprensoriale”* (art. 3, lett. b).

Una terza serie di disposizioni detta i criteri con i quali deve essere realizzata la programmazione delle attività. Innanzitutto la legge prevede che vadano *“sviluppate le iniziative pubbliche”* e *“rispettata la molteplicità delle proposte formative”*. Viene così superata l'alternativa tra pubblicizzazione e pluralismo istituzionale; la legge muove dal presupposto che vi sia spazio e necessità per un allargamento della sfera pubblica, ma non considera realistico sul piano di fatto, né soprattutto accettabile sul piano dell'opzione politica, prescindere dall'apporto gestionale dei privati.

Le novità della legge su questo tema sono rappresentate proprio dall'assunzione del pluralismo gestionale, inteso come fenomeno positivo, in quanto risponde all'esigenza ideale di lasciare il massimo di capacità espressiva, dal punto di vista culturale, alla società civile; a questo sembra alludere la legge quando usa l'espressione *“proposte formative”*.

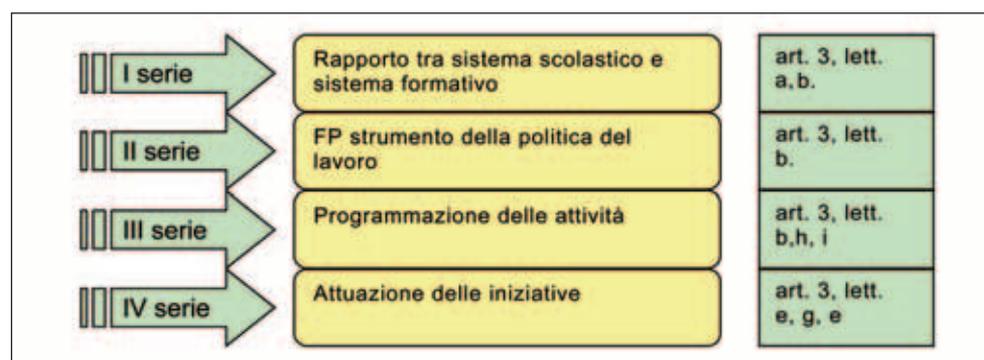
Un secondo criterio cui deve necessariamente attenersi il processo programmatico è costituito dal *“rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia di contenuti tecnici e di obiettivi formativi e culturali delle iniziative”* (art. 3, lett. h). Da notare che la legge riafferma un principio già posto dal D.P.R. n. 616/1977, che considera immediatamente vincolanti per le Regioni i regolamenti adottati in sede comunitaria, mentre il richiamo all'osservanza della normativa nazionale, seguita dalla specificazione *“in modo particolare per quanto riguarda le attività regolamentate per ragioni di sicurezza ed incolumità pubblica”* è chiaramente ispirato alle precisazioni della Corte costituzionale sui compiti dello Stato in materia di formazione alle professioni parasanitarie, l'esercizio delle quali può compromettere l'incolumità della collettività (C. cost., 21.5.1975, n. 77 e 3.8.1976, n. 216).

Nell'ambito delle norme che reclamano il rispetto delle normative nazionali può essere collocata anche quella dell'art. 3, lett. i) che richiamando la L.

1.12.1977, n. 903 sulla parità uomo-donna dispone l'adozione di misure atte ad impedire qualsiasi forma di discriminazione basata sul sesso per quanto riguarda l'accesso ai diversi tipi di corso e i contenuti dei corsi stessi.

In un'ultima categoria possono essere incluse le disposizioni relative all'attuazione delle iniziative. Quella contenuta nell'art. 3, lett. e) sancisce che enti locali e forze sociali devono essere coinvolti nel controllo sociale delle iniziative. La dizione utilizzata è più ampia e meno vincolante di "gestione sociale" abitualmente usata per la scuola.

Figura n. 39 - Serie di principi raggruppati secondo affinità tematica



Le lett. g) ed e) contengono principi destinati agli utenti e agli operatori, ai quali viene riconosciuto l'esercizio dei diritti democratici e sindacali, la partecipazione alla promozione di iniziative di sperimentazione formativa e la possibilità di un sistema di servizi che, rimuovendo gli ostacoli di natura economico-sociale, consenta la frequenza ai corsi.

Non sono vere e proprie norme di principio quelle contenute nelle lett. c), e), f) dell'art. 4. In esse, infatti, si ribadisce che rientrano nella nozione di formazione professionale alcune attività già trasferite espressamente o implicitamente con i decreti precedenti: così niente aggiunge a quanto previsto dall'art. 1, lett. e) del d.P.R. 15.1.1972, n. 10, la previsione della legge (lett. a) in base alla quale spetta alle Regioni disciplinare l'attività formativa presso gli istituti di pena o la precisazione che l'attività formativa può riguardare anche "*settori caratterizzati da specifici bisogni formativi derivati dalla stagionalità del ciclo produttivo o dalla natura familiare, associati a/o cooperativistica della gestione dell'impresa*".

Qualsiasi iniziativa formativa, infatti, è possibile a seguito del trasferimento di "*ogni altra funzione in ordine alla formazione e addestramento professionale*" (art. 1, lett. h. d.P.R. n. 10 del 1972).

Ugualmente ripetitiva è la precisazione della lett. d), secondo cui spetta alle Regioni disciplinare l'attività formativa degli invalidi, essendo già contenuta nel primo decreto di trasferimento delle funzioni (art. 1, lett. g). Contiene, invece, un

principio innovativo la previsione che la legge regionale deve predisporre “*gli interventi necessari ad assicurare loro il diritto alla formazione professionale*”.

La disposizione trova un completamento nel principio posto dall’art. 3, lett. m):

“(La Regione) promuove, avvalendosi delle strutture territoriali competenti, idonei interventi di assistenza psicopedagogica e tecnica e sanitaria nei confronti degli allievi affetti da disturbi del comportamento o da menomazioni fisiche o sensoriali, al fine di assicurare il completo inserimento nell’attività formativa e favorire l’integrazione sociale”.

In evidente deroga a tale principio l’art. 9, lett. h) prevede la predisposizione di iniziative specifiche ad hoc, qualora i portatori di menomazioni “*non risultino atti a frequentare corsi normali*”. Va collocata nell’ambito della direttiva dell’art. 38 Cost. la previsione contenuta nell’art. 15, 4° comma, secondo cui “*le Regioni disciplinano le modalità per il tirocinio guidato presso le imprese degli allievi*” di cui si va discorrendo. La norma, nel porre una direttiva all’attività legislativa regionale, fissa un vero e proprio diritto al tirocinio guidato, cioè all’inserimento nell’attività lavorativa con l’assistenza di personale specializzato. L’ultimo comma dell’art. 3 contiene una clausola ormai di stile in tutte le leggi che disciplinano le attività regionali a statuto ordinario: non sono toccate le competenze attribuite dagli statuti e dalle relative norme d’attuazione alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano.

8.4. Gestione delle attività

Dopo aver previsto all’art. 4 il metodo della programmazione degli interventi in relazione ai piani regionali di sviluppo, la legge stabilisce all’art. 5, 1° comma, l’articolazione del processo programmatorio in un “programma pluriennale” e in un “piano annuale” di attuazione.

L’individuazione della Regione come ente di programmazione è fuori discussione per questa come per altre materie. La legge, invece, ha dovuto scegliere in base a diverse possibili opzioni politiche le modalità di attuazione delle iniziative programmate.

L’art. 5, 2° comma, si ispira ad un’evidente logica compromissoria nel risolvere tale problema: respinge l’idea di una generalizzazione della gestione pubblica, affidata cioè esclusivamente alla Regione o, mediante delega, agli enti locali e lascia alla Regione il compimento della scelta tra gestione diretta nelle strutture pubbliche e gestione mediante convenzione nelle strutture di determinati enti privati. Un solo vincolo è posto nel caso di gestione diretta: le strutture pubbliche devono essere “*interamente utilizzate*”. Tale previsione, a nostro avviso, non afferma che la legge consente la possibilità della stipulazione di convenzioni con enti solo se le strutture pubbliche siano state pienamente utilizzate; ma piuttosto va intesa nel senso che le possibilità gestionali del soggetto pubblico devono essere pienamente valorizzate. Il pieno utilizzo delle strutture formative a gestione pubblica, cioè, non è una condizione per dar via libera alla gestione convenzionata, ma un obiettivo da perseguire.

Mediante la convenzione, ai privati viene attribuita la titolarità di pubblico servizio.

La legge individua gli enti con i quali è possibile stipulare una convenzione avente ad oggetto lo svolgimento delle attività di formazione professionale programmate, mediante un nesso di collegamento con determinate realtà sociali espresso dalla proposizione: *“che siano emanazioni”*.

La parola “ente” è usata in senso ampio per denotare un’organizzazione strumentale, che abbia come scopo la formazione professionale e sia collegata strutturalmente o almeno funzionalmente con realtà organizzative operanti nel “sociale”, indipendentemente dalla forma giuridica rivestita, esclusa quella societaria.

La prima categoria di realtà sociali, i cui enti strumentali per la formazione professionale possono “convenzionarsi”, è data *“dalle organizzazioni democratiche e nazionali dei lavoratori dipendenti, dei lavoratori autonomi, degli imprenditori”*.

La legge non usa l’aggettivo “sindacale”, soprattutto per permettere l’inclusione di associazioni di lavoratori dipendenti non sindacali (è il caso delle ACLI, tradizionalmente presenti nel settore con un proprio ente strumentale, l’ENAIP).

La legge, pone due requisiti che le associazioni devono possedere: la democrazia e la dimensione nazionale. Il carattere democratico delle associazioni può desumersi da comportamenti esterni socialmente tipici che facciano presumere l’adesione al metodo democratico; l’aggettivo “nazionale” permette di escludere dal novero degli enti presi in considerazione quelli che sono emanazione soltanto delle istanze organizzative locali delle associazioni.

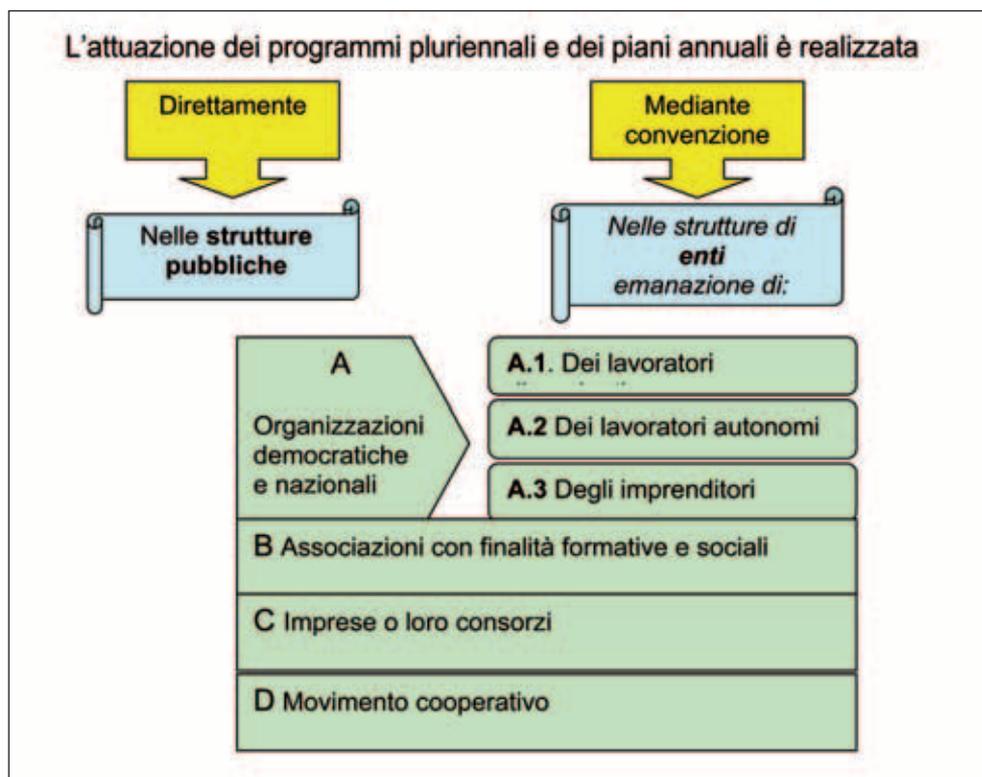
La seconda categoria comprende tre tipi di realtà sociale tradizionalmente operanti nel settore formativo mediante enti strumentali: a) le “associazioni con finalità formative e sociali”: la formula è principalmente idonea a comprendere gli Istituti o gli Ordini religiosi; b) gli enti espressi dalle imprese o da consorzi tra esse (il caso tipico è quello dell’ANCIFAP, l’ente formativo espresso dalle aziende del gruppo IRI); c) gli enti collegati con il movimento cooperativo, cioè espressi dalla associazione di società cooperative.

La legge detta anche i requisiti che devono essere posseduti dagli enti: l’assenza dello scopo di lucro, l’avere come propria finalità l’attività di formazione professionale, il disporre di strutture, capacità organizzative e attrezzature idonee. Inoltre, gli enti devono “garantire il controllo sociale delle attività”. La legge allude alla necessità dell’osservanza del principio imposto in generale all’art. 3, lett. e): anche per le attività gestite dagli enti vale la regola del controllo degli enti locali e delle forze sociali. Ovviamente il controllo dovrà avvenire nelle stesse forme previste dalla legge regionale per l’attività svolta direttamente e non potrà estendersi alle attività effettuate “in proprio” da parte degli enti. Più delicata la previsione contenuta nel n. 6 dell’art. 5, con cui la legge obbliga gli enti a *“rendere pubblico il bilancio per ciascun centro di attività”*, (intendendosi così alludere ad ogni sede dove si svolge l’attività formativa). Spetterà alle Regioni deci-

dere circa il contenuto del bilancio, la forma della sua compilazione, le modalità di pubblicazione.

È da ritenere, comunque, che la forma prescelta debba garantire la conoscibilità del bilancio non solo da parte delle Regioni, ma anche dei soggetti legittimati ad esperire il controllo sociale.

Figura n. 40 - *I soggetti attuatori* (Art. 5 comma 2)



L'art. 5, n. 7, obbliga l'ente ad accettare i controlli regionali sul corretto utilizzo dei finanziamenti erogati, anche nella forma dell'ispezione. L'aggettivo "corretto" fa ritenere che il controllo non debba riguardare unicamente gli aspetti contabili, ma anche quelli gestionali connessi con i finanziamenti ricevuti.

L'ultima condizione imposta agli enti per la stipulazione delle convenzioni sta nell'impegno ad applicare i contratti collettivi di lavoro nei confronti del personale da essi dipendente. La norma va letta congiuntamente alla previsione dell'art. 9, ultimo comma:

"non può essere superato globalmente, per ciò che riguarda il personale, il costo corrispondente agli equivalenti trattamenti economici e normativi dei dipendenti delle Regioni addetti ad analoghe attività".

In sostanza, la legge promuove l'estensione dell'applicazione dei contratti stipulati, ma fissa un tetto alla contrattazione collettiva, ponendo il principio del raffronto con il trattamento economico-normativo globale spettante ai dipendenti regionali addetti alla formazione. Poiché la determinazione di tale trattamento è anche essa affidata alla contrattazione collettiva nelle forme previste dalla legge, questa in definitiva promuove l'applicazione di un contratto collettivo, che trova in un altro contratto collettivo il punto di riferimento per la determinazione dei costi massimi addossabili alle Regioni: liberi gli enti di superare i suddetti costi, mediante l'assunzione di oneri superiori, ma è obbligo delle Regioni, in tal caso, di non "riconoscere" il trattamento superiore al costo sopportato nella gestione diretta delle iniziative formative.

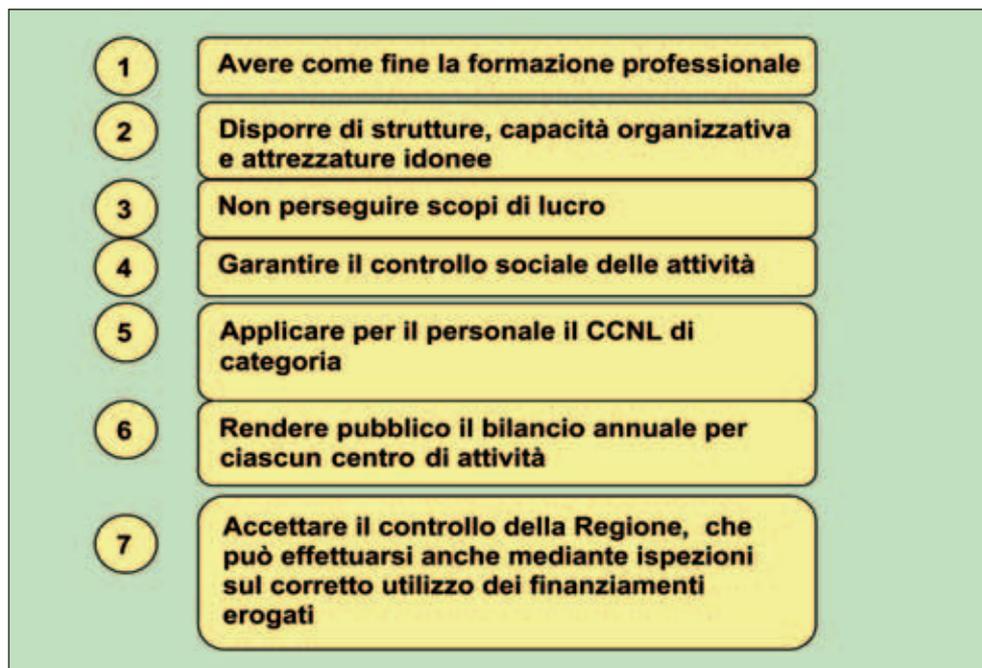
Oltre agli enti, la legge coinvolge nella gestione delle attività anche le imprese. Tale coinvolgimento si esplica in quattro diverse modalità.

Innanzitutto le imprese, direttamente (non mediante gli enti strumentali di cui si è discusso), possono stipulare convenzioni con le Regioni per lo svolgimento delle attività formative, come espressamente prevede l'art. 5, 3° comma. In tal caso la posizione giuridica dell'impresa nei confronti della Regione e degli utenti del servizio è del tutto identica a quella degli enti di formazione professionale: l'impresa è chiamata a svolgere un pubblico servizio per conto della Regione. Mutano soltanto i requisiti e le condizioni per la stipulazione delle convenzioni, che possono essere stipulate anche dai consorzi tra imprese. Sono richiesti soltanto i requisiti e le condizioni posti nell'art. 5, 2° comma, nn. 2 e 7. L'impresa deve essere fornita di strutture, capacità organizzativa e attrezzature idonee, e deve accettare il controllo regionale sull'utilizzazione dei finanziamenti. La ricordata normativa sui controlli regionali dovrebbe permettere, però, l'adozione di una contabilità ad evidenza specifica, al fine di evitare che essi si estendano sullo svolgimento dell'attività produttiva. Sembrerebbe, quindi, che nel bilancio dell'impresa (se questa è tenuta a compilarlo) i finanziamenti ricevuti debbano essere posti in evidenza soltanto mediante un'apposita partita di giro.

Un'altra direttrice del coinvolgimento nel sistema formativo tocca l'impresa nel suo essere organizzazione di attività produttiva. L'impresa, infatti, è considerata come sede di svolgimento di *stages* a conclusione degli itinerari formativi, nelle forme disciplinate dalle leggi regionali, sulla base di alcuni principi posti dalla legge-quadro. Tale attività deve essere disciplinata da apposite convenzioni tra le istituzioni di cui all'art. 5, cioè gli enti pubblici o privati convenzionati legittimati a svolgere attività formativa (e dunque anche l'impresa convenzionata), e l'impresa. Anche per tali convenzioni vale la qualificazione di contratti ad oggetto pubblico e dovrebbe essere applicabile il disposto dell'art. 5, penultimo comma, che prevede l'esonero di ogni imposta e tassa. La legge pone poi il divieto di far svolgere l'attività formativa sul lavoro con finalità direttamente produttiva.

L'ultimo e più tradizionale modo di coinvolgimento dell'impresa formativa deriva dalla stipulazione del contratto di apprendistato.

Figura n. 41 - *Requisiti richiesti agli Enti*



La legge non ha accolto le sollecitazioni ad abrogare tale forma contrattuale, soprattutto per le imprese non artigiane in senso stretto e pertanto detta alcune norme ad essa relative nell'art. 16. La legge sembra, tuttavia, nel 2° co., autorizzare l'introduzione di deroghe alla normativa contenuta nella L. n. 25/55, prevedendo che i progetti formativi per gli apprendisti, da inserire nei programmi regionali, "si articolano in attività teoriche, tecniche e pratiche secondo modalità definite dalla legge e dai contratti di lavoro". Il 3° co., infine, conferma lo sgravio degli oneri contributivi per gli apprendisti delle imprese artigiane, accollandoli alle Regioni, dato che il Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori, sui quali gravavano, è dalla legge stessa soppresso. Le Regioni, pertanto, devono stipulare apposite convenzioni con gli istituti assicuratori. La disposizione è criticabile, in quanto non rientra nelle misure relative alla formazione professionale, bensì tra quelle di sostegno all'artigianato. Sarebbe stato molto più corretto trasferire tale funzione nell'ambito della materia "artigianato", pure di competenza regionale, lasciando alle Regioni la facoltà di determinare la forma di sostegno ritenuta più opportuna.

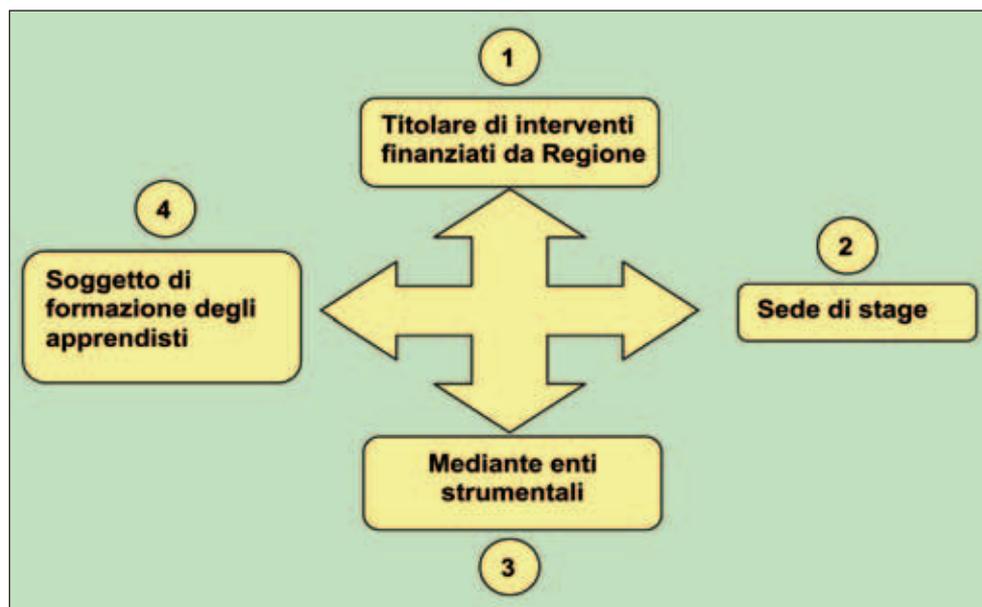
Sono conseguentemente abrogati gli artt. 20 e 28 della L. 19.1.1955, n. 25.

8.5. *Attività didattica*

Gli artt. 7 e 8 attribuiscono alle Regioni la potestà di: a) stabilire gli indirizzi della programmazione didattica e aggiornarli in relazione a fasce di mansioni e di

funzioni professionali omogenee; b) conformare detti indirizzi a criteri di brevità ed essenzialità (non più di 4 cicli di 600 ore ognuno)¹⁸⁶; e) esplorare formule modulari e sperimentare l'alternanza studio-lavoro nell'articolazione corsuale.

Figura n. 42 - *Modalità di coinvolgimento delle imprese nei processi formativi*



Con il ricorso alla locuzione “*fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee*”, la legge, ispirandosi ai principi della contrattazione collettiva, intende superare il principio della monovalenza della qualificazione da conseguire, ipotizzando la capacità degli interventi formativi a fornire un’area di professionalità spendibile nello svolgimento di più mansioni e funzioni. L’art. 18, lett. e), stabilisce che spetta allo Stato la disciplina dell’ordinamento delle fasce professionali alle quali le Regioni devono fare riferimento per la programmazione didattica “*ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro*”. Il legislatore, in realtà, attribuisce al Ministero

¹⁸⁶ L’on. Paolo Allegra del Gruppo comunista, nella seduta del 9 novembre 1978 alla Camera, fa una dichiarazione di voto in cui manifesta perplessità e riserve sulla durata dei corsi (quattro cicli, ciascuno con una durata non superiore alle 600 ore) “Qui, non solo si tratta di un’indicazione superflua, con possibili conseguenze limitanti rispetto all’iniziativa regionale in questa materia, ma vi è anche il rischio di schiudere la possibilità di corsi lunghi (in contrasto con il terzo comma del precedente articolo 7) facendo assumere alla formazione professionale un ruolo diverso da quello che dovrebbe avere: tale pericolo ci pare possa essere contenuto nell’indicazione di attività articolate fino a quattro cicli della durata non superiore a seicento ore. È vero che si tratta, comunque, di un limite massimo che non vieta che di norma vi siano corsi molto più brevi; e che certo in qualche caso si può effettivamente ipotizzare una durata non troppo breve, per alcuni particolari corsi di formazione professionale. Tuttavia, pur con il miglioramento rispetto al precedente testo della Commissione, resta indubbiamente il rischio che questo comma serva a sancire la possibilità di organizzare normalmente corsi di durata piuttosto lunga”.

del Lavoro il potere di effettuare una nuova classificazione dei lavoratori ai fini del collocamento e non del rapporto di lavoro; in una tale ipotesi infatti, che instaurerebbe un meccanismo di determinazione legale degli status professionali, verrebbe espropriata la competenza della contrattazione collettiva. L'ulteriore determinazione compresa nell'art. 18, lett. e), in forza del quale spetta al Ministero del Lavoro definire i contenuti tecnici, culturali ed operativi e le prove di accertamento per l'attribuzione delle qualifiche, sembra prevaricare l'esercizio del potere di indirizzo e di coordinamento propri dello Stato.

Il criterio della brevità, posto in opposizione ai tempi man mano più lunghi dei processi formativi conosciuti in passato, dovrebbe, da un lato, impedire la trasformazione delle iniziative formative in scuola alternativa e accentuare la funzionalizzazione di esse agli sbocchi occupazionali, dall'altro.

Per impedire, tuttavia, che la brevità riduca la formazione a mero addestramento allo svolgimento delle mansioni, la legge detta i principi dell'organizzazione modulare dei cicli e dell'adozione di sistemi di alternanza tra esperienze formative ed attività lavorative. Il primo postula che ciascun ciclo sia funzionale al raggiungimento di compiti, anche se non definitivi, livelli di professionalità. Il secondo intende rompere la separatezza e il parallelismo formazione-lavoro.

Il principio della modularità acquista pienamente il suo significato in relazione alle varie tipologie delle attività formative previste dall'art. 8, in base alle quali è possibile identificare i destinatari e indirettamente gli obiettivi specifici delle iniziative.

La prima categoria di utenti della formazione professionale è costituita dagli adolescenti che abbiano assolto l'obbligo scolastico e non abbiano mai svolto attività lavorativa. Si tratta di una notevole fascia di popolazione che non prosegue negli studi della scuola secondaria.

In relazione a costoro si pone ancora l'alternativa tra scuola e formazione professionale, quali itinerari destinati a scelte occupazionali diverse. La previsione di un ulteriore anno di scuola obbligatoria non è tale da attenuare la drasticità della scelta, tanto più che il progetto di riforma accentua il carattere professionalizzante della scuola secondaria. La qualificazione e la specializzazione di coloro che abbiano già esperienze lavorative sono previste dalla lett. e) dello stesso articolo. La differenziazione rispetto alla prima categoria di possibili utenti è effettuata in funzione della norma prevista dall'art. 7, ultimo cpv., che riferisce impropriamente ai programmi, invece che all'attuazione di essi, la necessità di *“tenere conto dei livelli scolastici di partenza e dell'esperienza professionale degli allievi”*.

Per coloro che sono privi del titolo di assolvimento dell'obbligo scolastico e frequentano attività di formazione professionale, la Regione dovrà intraprendere le misure necessarie per coordinare le iniziative formative con l'attività di recupero della scolarità di spettanza dell'amministrazione scolastica. Allargano il tradizionale campo di intervento della formazione professionale le attività previste dalle lettere b) e e) dell'art. 8.

Da un lato, il sistema formativo regionale deve offrire la possibilità dell'acquisizione di specifiche competenze professionali a chi ha già ultimato la scuola se-

condaria: non si parla in tal caso di “qualifica” o “specializzazione”, termini riservati allo svolgimento di attività per le quali non sia necessario un diploma di scuola secondaria.

D’altro canto, per coloro che sono privi del titolo di assolvimento dell’obbligo scolastico e frequentano attività di formazione professionale, la Regione dovrà intraprendere le misure necessarie per coordinare specifiche iniziative formative per coloro che non percorrono fino in fondo la scuola secondaria intrapresa, e sono quindi muniti di *“una preparazione culturale superiore a quella corrispondente alla scuola dell’obbligo”*. La legge intende aprire il sistema formativo a coloro che abbandonano la scuola secondaria, senza conseguire il diploma (si indica tale fenomeno di grande rilevanza sociale con l’espressione: “uscita laterale”), ma intende evitare che il bagaglio culturale comunque acquisito rimanga inutilizzato.

L’elencazione delle attività indicate nelle altre lettere dell’art. 8, 1° comma, costituisce una mera ripetizione di quanto già previsto nell’art. 2. Così si parla di qualificazione dei lavoratori coinvolti nei processi di riconversione (lett. d), per indicare i destinatari di attività precedentemente designata con il termine “riqualificazione” o si ribadisce che le iniziative formative possono riguardare *“l’aggiornamento, la riqualificazione e il perfezionamento dei lavoratori”* (lett. f). Una nuova previsione è data, invece, dalla *“rieducazione professionale di lavoratori divenuti invalidi a causa di infortunio o malattia”*. Per quanto concerne i programmi veri e propri, la legge pone una norma dalla formulazione ridondante e dalla quale non è facile ricavare con sicurezza il principio:

“I programmi, che devono fondarsi sulla polivalenza, la continuità e l’organicità degli interventi formativi, devono poter essere adattati alle esigenze locali ed assicurare il pieno rispetto della molteplicità degli indirizzi educativi” (art. 7, ultimo cpv.).

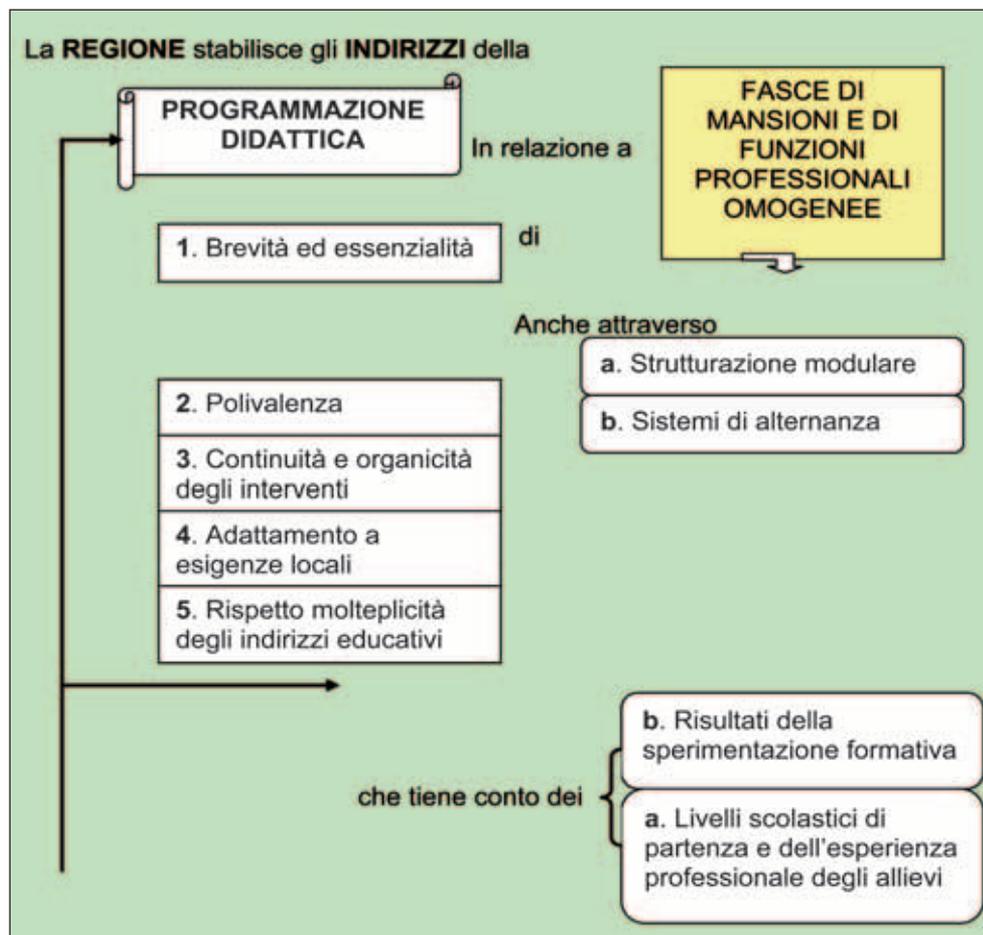
L’art. 8, 4° comma, infine, fissa il principio della compatibilità tra la frequenza alle attività formative e l’attività lavorativa, particolarmente femminile, incentivando le iniziative fuori orario di lavoro (in pratica i corsi serali).

L’art. 4, lett. b) pone il principio secondo cui spetta alle Regioni stabilire con proprie leggi *“le modalità per il conseguimento degli obiettivi formativi relativi alle qualifiche, attenendosi ai principi informativi della contrattazione collettiva e alla normativa sul collocamento”*. La disposizione fa riferimento a due realtà normative, che non solo sono orientate a fini diversi, ma sembrano ispirarsi a logiche non omogenee.

La contrattazione collettiva, mediante l’inquadramento categoriale, classifica le mansioni al fine di determinare il trattamento economico-normativo ad esse attribuito; viceversa la classificazione adottata dal collocamento identifica il complesso dei requisiti tecnico-professionali necessari per lo svolgimento di determinate mansioni.

La contrattazione punta su una concezione dinamica della professionalità, mentre l’avviamento al lavoro per qualifica è legato ad una concezione della professionalità di tipo statico, da possedere compiutamente prima dell’instaurazione del rapporto di lavoro.

Figura n. 43 - Principi e criteri di riferimento per la programmazione didattica



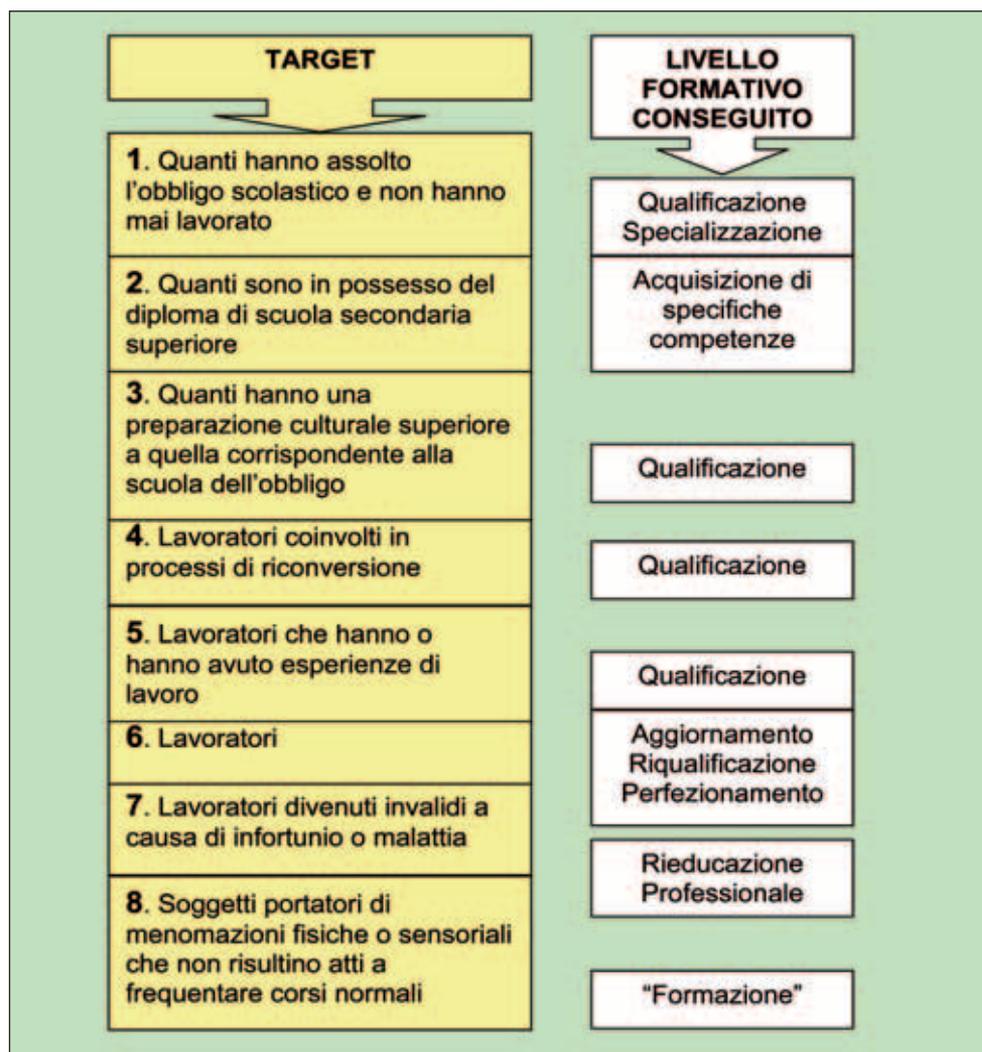
I corsi di formazione volti al conseguimento di una qualifica si concludono con “l'accertamento dell'idoneità conseguita” mediante “prove finali” (art. 14).

Spetta al Ministero del Lavoro predeterminare le modalità delle suddette prove, secondo un parallelismo con gli esami di maturità. Spetta, invece, alle Regioni disciplinare la composizione delle commissioni esaminatrici, mentre la legge pone soltanto il vincolo della presenza di esperti designati dall'amministrazione periferica dell'istruzione e del lavoro (Provveditorati agli Studi, organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro). Il superamento delle prove finali fa conseguire l'attestato, rilevante per determinati effetti legali previsti dalla legge.

In primo luogo, l'attestato di qualifica rileva ai fini dell'avviamento al lavoro, nel senso che è precluso agli uffici di collocamento compiere qualsiasi ulteriore indagine al fine di raccogliere elementi necessari per la classificazione professionale dei lavoratori. Si tratta di un effetto già previsto dalla legge sul collocamento (art.

15, 3° comma L. 29.4.1949, n. 264), che sanciva anche il diritto di preferenza nell'avviamento al lavoro per i titolari degli attestati di qualifica, diritto che non viene ora più riconosciuto. Il secondo effetto è descritto dall'espressione "ai fini dell'inquadramento aziendale".

Figura n. 44 - Tipologie di attività



Con tale locuzione la legge sembra alludere ai riflessi che l'attestato di qualifica provoca sul rapporto di lavoro. Tale aspetto era disciplinato precedentemente dalla L. 14.11.1967, n. 1146 (Riconoscimento di qualifica ai lavoratori in possesso dell'attestato conseguito ai sensi dell'art. 52, 4° comma, della L. 29.4.1949, n. 264) che sanciva la rilevanza nel rapporto di lavoro della qualifica conseguita, comun-

que dopo sei mesi dall'instaurazione del rapporto di lavoro, durante i quali erano concessi all'impresa gli stessi benefici erogati in caso di apprendistato. Tale normativa risulta implicitamente abrogata dalla nuova disposizione, che disciplina in via generale la medesima fattispecie.

L'effetto sul rapporto di lavoro del possesso dell'attestato di qualifica, come già precedentemente, è comunque prodotto in via riflessa, nel senso che spetta sempre alla contrattazione collettiva stabilire se e in che misura esso valga ai fini dell'inquadramento contrattuale, sempre che i lavoratori siano adibiti a mansioni proprie della qualifica conseguita.

Il terzo effetto collegato al conseguimento dell'attestato di qualifica è previsto dall'ultimo comma dell'art. 14: esso costituisce titolo per la partecipazione ai pubblici concorsi. Ma la disciplina di tale effetto è demandata alla normativa relativa alle assunzioni nella pubblica amministrazione.

Anche il quarto effetto è più adombrato che disciplinato dalla legge. L'art. 11, 1° comma, disciplina il fenomeno inverso di quello già esaminato, dell' "uscita laterale" dal sistema scolastico: il rientro nel sistema generale d'istruzione di coloro che abbiano conseguito un attestato di qualifica. La legge fa riferimento "*alle modalità previste dal relativo ordinamento*", attualmente carente sul punto. È ancora necessario, infatti, per l'accesso alla scuola secondaria il possesso di un titolo di idoneità alla frequenza della classe per la quale si chiede l'iscrizione.

Conseguentemente, permane ancora la differenza tra la qualifica conseguita nell'ambito regionale e qualifica conseguita negli Istituti professionali di Stato. Soltanto in quest'ultimo caso è possibile la frequenza di ulteriori classi al fine del conseguimento del diploma di maturità professionale. La legge, in mancanza della riforma della scuola secondaria superiore, non può sciogliere il problema del sistema formativo professionale e sistema scolastico: alcune norme però fanno intuire ipotesi di fondo assunte dal legislatore. Tali ipotesi prevedono una deprofessionalizzazione del sistema scolastico, con il conseguente trasferimento degli Istituti professionali alle Regioni. Ciò spiega la stranezza del contenuto normativo dell'art. 6, che effettua il trasferimento di beni, attrezzature e personale in modo del tutto generico e condizionato ad un giudizio di non utilizzabilità o necessità per l'attuazione della riforma della scuola secondaria. Un tale giudizio soltanto il legislatore potrà dare, quando emanerà la riforma. La legge-quadro si limita a porre fin d'ora il principio che i trasferimenti avverranno a seguito di un'intesa triangolare tra Ministero della Pubblica Istruzione, Regioni, enti locali, e, per quanto riguarda il personale, sulla base del consenso degli interessati.

Un punto generale di raccordo tra sistema scolastico e sistema formativo è dato dal reciproco possibile utilizzo di sedi e attrezzature. L'art. 10, 1° comma, ribadisce la disposizione contenuta nell'art. 38 D.P.R. n. 616 del 1977, in base alla quale le Regioni possono utilizzare le sedi e le attrezzature delle scuole superiori, nell'ambito dei criteri generali fissati dai Consigli scolastici provinciali. Il 2° comma, inoltre, prevede il caso inverso: la Regione può porre a disposizione del si-

stema scolastico le proprie sedi e attrezzature, mediante apposite convenzioni. Il 4° comma, infine, sollecita le Regioni ad adottare non meglio specificati provvedimenti, al fine della cooperazione tra i due sistemi in relazione alle innovazioni metodologico-didattiche.

8.6. *I soggetti istituzionali*

L'art. 18 elenca le competenze dello Stato: competenze riconducibili a quattro tipologie.

La *prima* è rappresentata dalla possibilità di definire regole e standard comuni per i sistemi regionali. Rientrano in questa categoria la “*disciplina dell'ordinamento delle fasce di mansioni e di funzioni professionali omogenee ai fini dei rapporti contrattuali di lavoro*” (lett. a) e la “*definizione dei requisiti tecnici per il riconoscimento dell'idoneità delle strutture e attrezzature usate dalla F.P.*” (lett. f).

La seconda è rappresentata dalla necessità di supportare la funzione di indirizzo e di coordinamento nel settore mediante una “*attività di studio, di ricerca, di documentazione, di informazione e sperimentazione (...) in relazione alle esigenze della programmazione nazionale*” (lett. f).

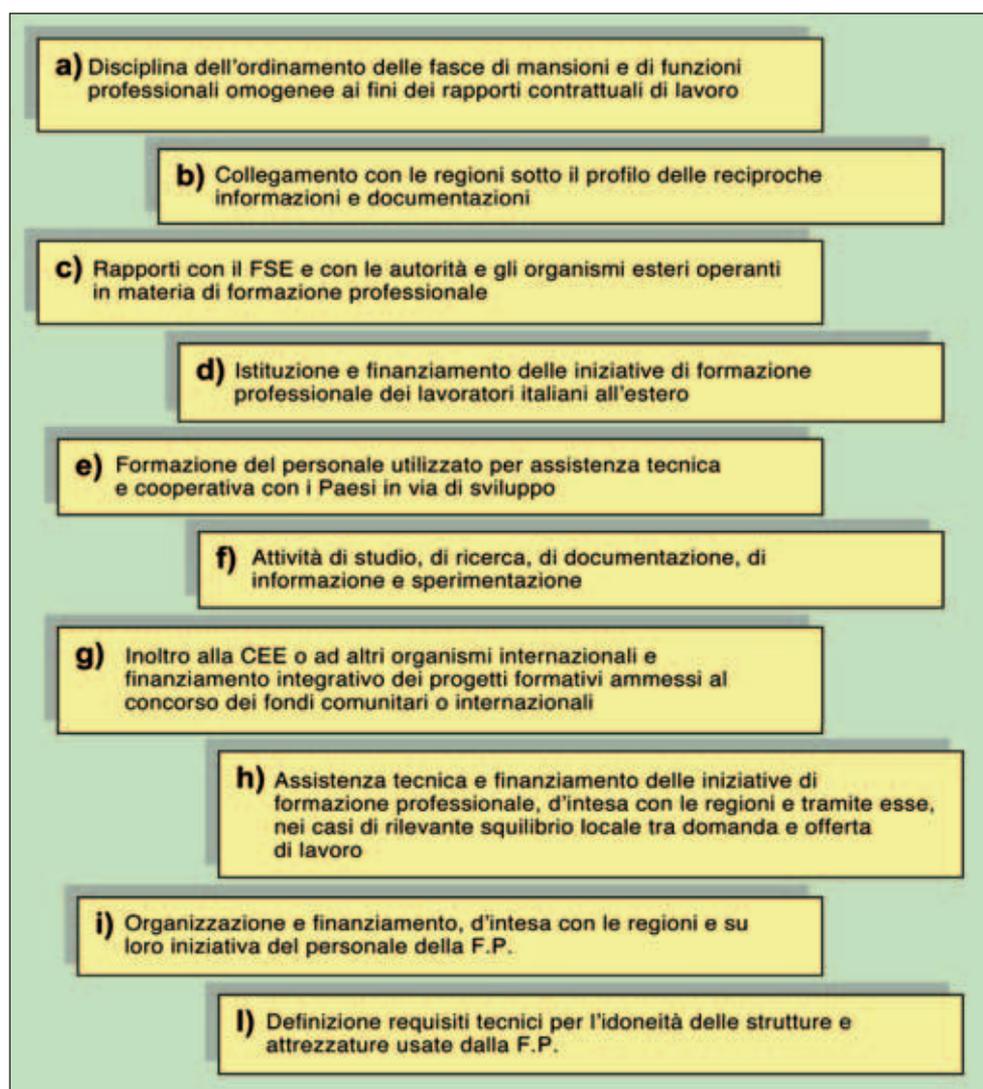
Può essere fatta rientrare in questa categoria anche la lett. b) relativa al collegamento con le regioni sotto il profilo delle reciproche informazioni e documentazioni.

La *terza* è costituita dall'organizzazione e finanziamento di attività la cui realizzazione ottimale rinvia ad una dimensione sovregionale. Riguarda le lett. h) ed i). Nel primo caso “*l'assistenza tecnica e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale*” sono esplicitamente motivate con situazioni di “*rilevante squilibrio locale tra domanda e offerta di lavoro*”, mentre “*l'organizzazione e il finanziamento di corsi di aggiornamento del personale impiegato nelle iniziative di formazione professionale*” trova la sua motivazione, non esplicitata, nella presenza in regioni diverse da parte degli enti.

Riconoscendo agli enti la possibilità di seguire proprie proposte formative era opportuno riconoscere loro anche la possibilità di aggiornare il loro personale, operante in Regioni diverse e che quelle proposte esprimono e realizzano. Nell'una e nell'altra fattispecie il testo prevede “*l'intesa*” con le Regioni, nel secondo addirittura l'iniziativa delle Regioni.

Infine l'*ultima tipologia* è quella che vede lo Stato come necessario momento di mediazione istituzionale nei confronti delle attività che abbiano un rilievo internazionale, diversamente declinato. La lett. e) prevede la predisposizione e il finanziamento della formazione del personale da utilizzare in programmi di assistenza tecnica e cooperazione con Paesi in via di sviluppo; la lett. d) l'istituzione e il finanziamento delle iniziative di formazione professionale dei lavoratori italiani all'estero; la lett. g) l'inoltro alla CEE o ad altri organismi internazionali e il finanziamento integrativo dei progetti formativi ammessi al concorso dei fondi comunitari o internazionali.

Figura n. 45 - *Tipologie di attività*



Questo insieme di compiti, che di volta in volta configurano lo Stato come soggetto di definizione di regole e standard, di accumulo e diffusione di conoscenza, di promozione e finanziamento di attività, di mediazione istituzionale per attività con rilievo e connotazioni internazionali, si può riassumere sotto l'espressione "coordinamento": inteso, come del resto il termine chiaramente indica, non come direttiva vincolante di attività che sono e devono restare autonome, ma come soddisfacimento di una esigenza obiettiva e come esercizio di una responsabilità di riconduzione delle iniziative particolari ad un disegno unitario definito dalla comunità politica nazionale.

Figura n. 46 - *Tipologie di competenze statali (Art. 18)*



La legge quadro assegna alle Regioni tutti i compiti di programmazione, coordinamento, finanziamento e sviluppo delle attività di formazione professionale in atto sul loro territorio.

Ma soprattutto compete alla Regione la potestà di legiferare in materia. E la legge quadro fornisce nel merito indicazioni precise.

Le leggi regionali infatti dovranno:

- a) adeguare le norme ai principi previsti dall'art. 3 della lettera b) istituzione di osservatori regionali sul mercato del lavoro o di strutture con analoghe finalità; delle lettere b), c), d) ed e) assicurazione di funzionali collegamenti con le forze sociali in materia di programmazione, gestione e controllo delle attività formative; della lettera m) promozione, in coerenza strutturale ed organizzativa con le rilevazioni regionali, di formule di collegamento tra le attività di orientamento scolastico e professionale); del penultimo capoverso, delega agli enti locali territoriali;
- b) regolamentare la disciplina dei campi di intervento previsti dall'art. 4; tra questi assumono carattere particolarmente innovativo, rispetto alle esistenti norme regionali: la formazione e l'aggiornamento del personale per il quale è possibile, come si è già ricordato, ricorrere al finanziamento ministeriale, la soppressione o riorganizzazione delle attività degli ex consorzi provinciali per l'istruzione pubblica;
- c) normare l'attuazione dell'art. 5, in modo che curi le esigenze di potenziamento e sviluppo delle strutture pubbliche di formazione; di previsione delle convenzioni con le imprese citate all'art. 5 e riprese dall'art. 15; la revisione, ai sensi degli artt. 7 e 8, delle norme concernenti gli ordinamenti delle attività didat-

tiche, in particolare per quanto attiene: l'introduzione dei cicli brevi e del principio della modularità formativa; l'attenzione ai processi di alternanza scuola/lavoro che deve in particolare ispirare l'istituenda normativa regionale in materia di apprendistato esplicitamente prevista all'art. 16.

8.7. Il finanziamento del sistema

Il finanziamento del sistema della formazione professionale poggia su quattro disposizioni fondamentali:

1. Il FAPL, Fondo addestramento professionale lavoratori istituito con l'articolo 62 della L. n. 264/49 è soppresso (Art. 23).
2. Le attività di formazione professionale promosse dalle regioni sono finanziate nell'ambito del fondo comune¹⁸⁷ (Art. 22).
3. Le attività previste nell'art. 18 che rimangono di competenza dello Stato, le attività di formazione professionale svolte dalle regioni a statuto speciale e l'ISFOL sono finanziati mediante apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del Lavoro. L'ammontare del capitolo viene annualmente fissato con la legge finanziaria (Art. 22).
4. I progetti di Fondo Sociale Europeo sono finanziati mediante il Fondo di Rotazione, appositamente costituito per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo da parte delle regioni.

Il Fondo è alimentato da una dotazione a carico del bilancio dello Stato fissata in lire 100 miliardi e dai due terzi delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dello 0,30% delle retribuzioni soggette all'obbligo contributivo dovuto per l'assicurazione obbligatoria.

Figura n. 47 - Finanziamento del sistema (Artt. 22-25)



¹⁸⁷ Art. 8 Legge 16 maggio 1970, n. 281.

Ogni anno, entro il 30 settembre, il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) indica il limite massimo di spesa entro cui ciascuna regione può autorizzare l'inoltro dei progetti per ottenere i contributi previsti dal Fondo Sociale Europeo per ciascuna Regione. Il CIPE assume la decisione sulla base di criteri fissati dalla commissione interregionale, composta dai presidenti delle giunte delle Regioni a statuto ordinario e speciale¹⁸⁸ (Artt. 24 e 25).

9. La legislazione regionale

9.1. Tipologia e classificazione

L'intero *corpus* legislativo regionale in materia di formazione professionale può essere segmentato tra norme emanate prima o dopo la L. n. 845/1978.

Questa divisione di massima, che trova la sua giustificazione nella capacità discriminante della legge-quadro, deve però subire al suo interno delle articolazioni e classificazioni meno sommarie e che rendano più adeguatamente conto delle dinamiche normative.

Nell'ambito, infatti, delle Regioni che avevano elaborato una propria legge al momento dell'entrata in vigore della L. n. 845/1978 bisogna distinguere tra:

- Regioni che si collocano nel periodo antecedente la prima metà del '78 (Prov. Autonoma di Trento, Prov. Autonoma di Bolzano, Lombardia, Toscana, Sicilia, Marche, Campania, Lazio, Friuli-Venezia Giulia);
- Regioni che hanno legiferato nella seconda metà del '78 (Umbria, Veneto, Puglia). Il motivo di tale distinzione va ravvisato nel fatto che i primi provvedimenti in questione sono stati predisposti in un contesto e in una fase del dibattito sugli aspetti istituzionali e culturali della formazione professionale più o meno diversi e lontani da quelli da cui ha avuto origine la L. n. 845/1978: e, quindi, presentano, con livelli differenziati, problemi di coerenza o incoerenza, sintonia o dissonanza con la normativa nazionale.

La seconda sequenza di leggi si colloca nel periodo immediatamente antecedente l'emanazione della L. n. 845/1978 e può esserne considerata un'applicazione anticipata, perché gli impianti concettuali e le soluzioni adottate risentono fortemente dell'ambito politico-culturale di gestazione del provvedimento quadro, di cui, tra l'altro, circolavano testi non ancora approvati, ma nei quali era possibile individuare spazi e margini di consenso tra le forze politiche impegnate nel dibattito parlamentare.

Nell'ambito invece delle leggi approvate dopo l'entrata in vigore della L. n. 845/1978, occorre operare una distinzione tra quelle Regioni che hanno legiferato per la prima volta (Sardegna, Emilia-Romagna, Liguria, Abruzzo, Piemonte, Basi-

¹⁸⁸ Art. 13 Legge 16 maggio 1970, n. 281.

licata) e il cui riferimento e grado di coerenza con la norma quadro è necessariamente evidente, e quelle Regioni (Lombardia e Toscana) che invece hanno provveduto a rileggere le proprie normative alla luce delle indicazioni concettuali e istituzionali della L. n. 845.

Tabella n. 71

Regione/ Provincia A.	PRIMA DELLA L. n. 845/78		DOPO LA L. n. 845/78	
	Prima del giugno 1978	Seconda metà del 1978	Prima legge	Nuova legge
P.A Trento	4.7.1953, n. 9	-	-	-
Bolzano	27.8.1962, n. 9 ¹⁸⁹	-	-	-
Lombardia	16.6.1975, n. 93	-	-	7.6.1980, n. 95
Toscana	17.1.1976, n. 6	-	-	15.11.1980, n. 69
Sicilia	6.3.1976, n. 24 ¹⁹⁰	-	-	-
Marche	23.8.1976, n. 24	3.9.1978, n. 17	-	-
Campania	30.7.1977, n. 40	-	-	-
Lazio	6.4.1978, n. 14	-	-	-
Friuli V. G.	18.5.1978, n. 42	-	-	-
Umbria	-	25.8.1978, n. 42	-	-
Veneto	-	13.9.1978, n. 59	-	-
Puglia	-	17.10.1978, n. 54	-	-
Sardegna	-	-	1.6.1979, n. 47	-
Emilia-Romagna	-	-	24.7.1979, n. 19	-
Liguria	-	-	7.8.1979, n. 27	-
Abruzzo	-	-	5.12.1979, n. 63	-
Piemonte	-	-	25.2.1980, n. 8	-
Basilicata	-	-	1.3.1980, n. 13	-

Dal punto di vista dell'ampiezza della materia normata si può operare una distinzione di massima tra leggi ad architettura semplice, che regolamentano gli aspetti strutturali ed organizzativi soltanto del sistema di formazione professionale (Abruzzo, Emilia-Romagna, Campania, Friuli, Lazio, Marche, Sardegna, Sicilia, Prov. Autonoma di Bolzano, Prov. Autonoma di Trento) e leggi ad architettura complessa, che ampliano il proprio spettro normativo anche all'orientamento professionale (Basilicata, Liguria, Piemonte, Toscana e Puglia) o all'osservatorio sul mercato del lavoro (Veneto) o all'uno e all'altro (Lombardia).

In quest'ultimo modello i tre momenti (formazione professionale, orientamento professionale e osservatorio) vengono considerati come strutture e sistemi diversi, ma logicamente e funzionalmente collegati, come strategie diversificate al-

¹⁸⁹ Modificata dalla L. Prov. 5.9.1964, n. 14. dalla L. prov. 6.12.1972, n. 36, dalla L. prov. 27.7.1975, n. 37 e dal d.P. 17.10.1975, n. 49.

¹⁹⁰ Modificata dalla L. 18.6.1977, n. 45.

l'interno di un progetto unitario. Nell'ambito di questa seconda tipologia di leggi si colloca in maniera originale l'Umbria, che nello stesso provvedimento, regola-
menta sia il versante culturale (educazione degli adulti) sia il versante professionale
(formazione, orientamento, osservatorio) del sistema formativo regionale.

Prima di procedere ad un esame delle singole normative regionali, si può sinte-
ticamente osservare che:

- l'esistenza di una legge quadro ha determinato una notevole omogeneità tra le
diverse Regioni;
- le differenze di orientamenti normativi possono riscontrarsi soprattutto in ma-
teria di delega e delle strutture gestionali. Quanto alla delega le posizioni si di-
varicano sia per quel che riguarda i soggetti (Comunità montane - Province -
Comprensori - Comuni o loro consorzi) sia per ciò che attiene all'ampiezza
della materia (dove si registrano sostanzialmente due posizioni: la prima si ca-
ratterizza per un forte accento sul momento sub-regionale, con una dilatazione
dell'istituto sia sul versante della programmazione, sia sul versante gestionale,
sia su quello amministrativo-procedurale; la seconda mantiene alla Regione la
regia dell'intero sistema, mentre i soggetti sub-regionali si limitano alla ge-
stione dei centri pubblici e partecipano all'elaborazione della programmazione,
soprattutto in termini di pareri e proposte).

Per quanto riguarda invece il pluralismo gestionale, le differenti posizioni ri-
guardano il ruolo riservato agli enti convenzionati, oscillando, in proposito, tra le scel-
te nel segno della "sussidiarietà" e scelte della "parità" con le strutture pubbliche.

9.2. Regione Abruzzo

La L. reg. 5.12.1979, n. 63 "*Disciplina delle attività di formazione profes-
sionale nella regione Abruzzo*" riproduce letteralmente i primi 15 articoli della legge
dell'Emilia-Romagna, scostandosene solo per i seguenti aspetti: istituisce una con-
sulta regionale e conferisce le deleghe alle comunità montane ed alle comunità non
montane (art. 18), per tutto ciò che attiene all'attuazione dei piani annuali di settore
e alla vigilanza sulle attività formative gestite per mezzo di convenzioni (art. 18).

L'elaborazione dei piani da parte degli enti delegati si svolge entro le maglie
degli indirizzi programmatici e del piano poliennale regionale, nonché di criteri ge-
nerali appositamente predisposti in sede regionale (art. 4); nel rispetto degli indi-
rizzi, la Giunta regionale emana (art. 12) direttive concernenti la tipologia e l'ordi-
namento didattico dei corsi, l'organizzazione amministrativa e contabile delle atti-
vità formative, la preparazione delle graduatorie per incarichi e supplenze, il fun-
zionamento dei comitati di controllo sociale a struttura partecipata istituiti presso
ogni centro (art. 13).

Alla giunta regionale, sia per la formulazione delle direttive che per ogni altra
attribuzione di settore, è affiancata una consulta per la formazione professionale
(art. 17), composta anche da rappresentanti degli enti locali.

Ogni altro profilo dei rapporti tra Regione e destinatari della delega è disciplinato per rinvio alla legge generale sulla delega: così, per il caso di inattività dell'ente delegato, il procedimento di fissazione di un termine per l'adempimento, la nomina di un commissario *ad acta*, la revoca della delega da parte del consiglio regionale su proposta della giunta (art. 11 l. n. 44/1979).

9.3. Regione Basilicata

La L. Reg.1.3.1980, n. 13 “*Disciplina del servizio di formazione e orientamento professionale in Basilicata*” prevede che il processo programmatorio venga realizzato mediante piani pluriennali e piani annuali, questi ultimi approvati dalla giunta regionale (artt. 4-7). In essi gli enti gestori vengono distinti in pubblici e convenzionati (art. 7).

Titolari delle attribuzioni delegate sono le comunità montane; fa eccezione la gestione del centro di formazione professionale di Matera, che è affidata al Comune capoluogo di provincia (art. 11). La delega comprende la gestione dei centri esistenti o da crearsi, mentre corsi isolati (art. 12) e interventi straordinari (art. 13), qualora non debbano essere assegnati alle unità sanitarie locali in ragione della materia e del tipo di utenti, competono ai centri pubblici solo se essi possono garantire adeguate strutture organizzative: diversamente viene preferito l'affidamento a terzi per convenzione.

9.4. Regione Emilia-Romagna

La dinamica espositiva della legge (L. reg. 24.7.1979. n. 19 “*Riordino, programmazione e deleghe della formazione professionale*” si articola in due momenti fondamentali: la individuazione delle funzioni (artt. 2-3) e la successiva delega delle funzioni amministrative alle province (art. 18) e ai comuni (art. 20).

La legge assegna ai comuni la gestione dei centri di formazione professionale e la facoltà di stipulare convenzioni intese a concedere a scuole statali attrezzature e personale di centri stessi (artt. 20 e 12, 3° comma). Alle province (e al comitato circondariale di Rimini), fino al riordino del governo locale, competono invece (art. 18): *a*) la predisposizione e la vigilanza sull'attuazione dei programmi e dei piani annuali di settore, nell'ambito e in conformità degli indirizzi programmatici e del piano poliennale regionale, nonché dei criteri generali elaborati dalla giunta regionale e approvati dal consiglio (art. 4); *b*) il coordinamento degli interventi formativi previa consultazione con i distretti scolastici (art. 12, ult. co.) e in collegamento con il consiglio scolastico provinciale; *c*) il controllo sulle attività corsuali gestite da privati e in genere la preposizione ai rapporti, convenzionali e non, con i relativi gestori; *d*) il rilascio degli attestati di qualifica; *e*) la gestione delle graduatorie per incarichi e supplenze del personale docente.

I comprensori sono dotati poi di un ruolo meramente consultivo nei confronti delle province in relazione alla loro attività programmatoria, fungendo però al

tempo stesso da filtro e da istanza di riferimento per le comunità montane e per i distretti scolastici (art. 19).

In complesso, va notato come nella legge emiliana, al di là del riassetto delle funzioni nella materia secondo lo schema dell'erogazione programmata del servizio e della valorizzazione dei diversi livelli delle autonomie locali, l'istituto della delega trovi però sempre una disciplina puntuale: la Regione si riserva di coordinare l'esercizio delle attribuzioni delegate per mezzo di direttive della giunta o del consiglio, le prime rese vincolanti dal parere della competente commissione consiliare, sentiti gli enti delegati (art. 21); è prevista la sostituzione nel compimento di singoli atti o la facoltà di *"dare disposizioni per l'erogazione del servizio"* in caso di persistente inerzia ovvero di non integrale attuazione di direttive vincolanti da parte dell'ente delegato (art. 22); infine è consentita la revoca nei confronti di singoli enti con legge regionale (art. 23), mentre l'obbligo di reciproca informazione posto in capo alla Regione come agli enti delegati (art. 24) corrisponde a modelli di tipo collaborativo.

9.5. Regione Lazio

La normativa laziale, L. reg. 6.4.1978, n. 14 *"Disciplina delle attività di formazione professionale"* merita una revisione alla luce della Legge n. 845/1978, non tanto sotto l'aspetto della concezione generale del sistema (i capi II e III fanno emergere la dimensione interfacciale della formazione professionale tra scuola e mondo del lavoro), quanto su alcune scelte di carattere organizzativo.

La programmazione si realizza attraverso piani pluriennali e annuali, approvati dal Consiglio regionale su proposta della Giunta, sentite la Commissione consiliare competente e la consulta regionale (artt. 26, 27, 28).

La programmazione è supportata dalla conoscenza strutturata e organica dei dati relativi alle prospettive occupazionali e ai fabbisogni formativi (art. 8) e da apposite indagini sugli esiti occupazionali degli allievi qualificati (art. 30).

La delega, limitata alla gestione amministrativa dei centri pubblici, è attribuita ai comuni, associati in consorzi comprensoriali (art. 20).

La gestione degli interventi può essere affidata ad *"enti terzi"*, mediante convenzioni, *"nel caso di carenza dell'attività formativa pubblica"* (art. 19). Tali centri, tra gli altri requisiti, devono presentare quello di aver già operato nell'ambito della formazione professionale, antecedentemente all'emanazione della legge (art. 21). La loro autonomia di gestione è fortemente limitata da un Comitato di gestione sociale, che, tra l'altro, ha poteri decisionali in merito ai *"criteri in ordine ai quali impostare l'organizzazione tecnico-didattica"* (art. 23).

9.6. Regione Liguria

La legge ligure L. reg. 7.8.1979, n. 27 *"Disciplina delle attività di formazione professionale"* ha limitate caratteristiche peculiari, fatta salva l'enfasi su taluni

aspetti finalistici; per il resto il richiamo alle norme della legge-quadro avviene sia come trascrizione del testo nazionale, sia come rinvio ad esso. La programmazione triennale (art. 3) è proposta dalla Giunta, sentite le parti sociali e senza la partecipazione degli enti locali. Tale programmazione è però limitata all'individuazione del "quadro delle esigenze", degli "obiettivi degli interventi formativi, organizzati per progetti" e del preventivo finanziario. I piani esecutivi annuali, la determinazione dei profili formativi, la gestione dei centri, l'individuazione dei centri e degli enti da convenzionare, l'erogazione delle spese, sono tutte competenze riservate alla Giunta. Da notare che la legge si sofferma sulla struttura e sulle modalità d'azione dei centri di formazione professionale (artt. 17-18 e 20), i quali, per quanto riguarda la gestione diretta, dipendono direttamente dall'assessorato.

Nessuna delega è attribuita agli enti locali; il problema viene rinviato "*ad avvenuta attuazione della legge di riforma dell'ordinamento degli enti locali e comunque non oltre il 31 dicembre 1981*". Nessun provvedimento però è stato adottato in merito.

9.7. Regione Lombardia

La legge lombarda L. reg. 7.6.1980, n. 95 "*Disciplina della formazione professionale*" dà attuazione alla legge-quadro mantenendo quel carattere di ampiezza che aveva la precedente normativa del 1975, regolando numerosi istituti ed organismi che non si ritrovano nelle altre legislazioni regionali quali, ad esempio, i centri per l'innovazione tecnico educativa (GITE), con funzioni di sostegno e di supporto all'intero sistema formativo, il centro per i servizi didattici audiovisivi, il centro operativo, i centri alberghieri, le scuole regionali per operatori sociali e quelle per la valorizzazione dei beni culturali. Essa contiene, inoltre, una specifica normativa per l'apprendistato artigiano e disciplina le iniziative per la formazione agricola ed i corsi per le arti ausiliarie del settore sanitario.

Originale risulta l'approccio alla materia dell'apprendistato (al quale nelle altre legislazioni regionali è tutt'al più dedicata una norma di rinvio): in quanto la legge individua nelle convenzioni con le botteghe artigiane un nuovo strumento di promozione e di governo della formazione professionale.

Caratterizzano l'ordinamento lombardo, inoltre, i quattro livelli di gestione della didattica nei centri: l'assemblea dei docenti, il consiglio didattico, il coordinatore didattico e il direttore del centro. L'assemblea dei docenti può articolarsi anche per gruppi di materie e di intercorso.

Per quanto riguarda il pluralismo gestionale, la legge lombarda non contiene particolari richiami, ma equipara in tutto i Centri pubblici e i Centri convenzionati (art. 22), senza creare priorità per i primi, ed affermando che "*la regione per l'attuazione delle iniziative formative previste dalla programmazione regionale e nel rispetto della molteplicità delle proposte formative*" (art. 25), può convenzionare con enti, secondo la normativa nazionale che fa propria, precisando e mettendo al primo posto "*gli enti, e le relative forme associative, che abbiano per fine la for-*

mazione professionale". Alla progettazione didattica di tali enti è lasciata ampia libertà (art. 18).

Le procedure della programmazione non presentano particolari novità, salvo le proposte di piano triennale elaborate dalle provincie. Ai comuni è delegata la gestione dei Centri già dipendenti dalla Regione, (ad eccezione di quelli che abbiano rilevanza regionale) ed alle amministrazioni provinciali sono delegate numerose funzioni di vigilanza. A quest'ultima è, altresì, delegato il riconoscimento dei corsi liberi, la nomina degli organi collegiali e quella dei comitati di controllo sociale dei Centri.

9.8. Regione Marche

La legge 23.8.1976, n. 24 "*Ordinamento della formazione professionale e delega delle funzioni*", elaborata nella metà degli anni '70, quando più acceso era il dibattito sugli aspetti istituzionali-gestionali, si caratterizza soprattutto per una forte accentuazione pubblicistica nella realizzazione degli interventi.

Viene infatti affermata la tendenza ad una progressiva pubblicizzazione (art. 2) attraverso la selezione delle iniziative ammesse a contributo (art. 3).

Soggetti di delega sono le associazioni di comuni alle quali vengono demandate "*tutte le funzioni amministrative regionali*" (art. 6).

Contrariamente a quanto enunciato, la Regione mantiene la regia sull'intero processo programmatico, che si articola in piani triennali (art. 4) ed annuali (art. 5) sull'aggiornamento di docenti, sulle funzioni di vigilanza (art. 9). La partecipazione e il controllo sociale vengono garantiti da un'apposita consulta (art. 10). Le norme sul personale (art. 16) tendono a garantire la continuità lavorativa degli operatori degli enti privati che, a seguito di contrazione di attività, si trovassero in situazione di disoccupazione, mediante la loro utilizzazione presso i centri degli enti delegati (art. 16). Eventuali nuove esigenze di personale, sia per la gestione pubblica che per quella privata, vengono assolte sulla base delle norme e delle graduatorie relative alla nomina di insegnanti nelle scuole secondarie. Tale previsione rivela una visione pesantemente parascolastica del sistema formativo.

9.9. Regione Piemonte

La L. reg. 25.2.1980, n. 8 "*Disciplina delle attività di formazione professionale*" ha caratteristiche piuttosto spiccate per quanto riguarda l'impianto generale e l'enunciazione delle finalità e dei principi cui si ispira, enunciazione certamente paragiuridica per l'enfasi discorsiva di cui è carica, specialmente agli artt. 2 e 4. Nell'art. 4 si fa un'importante affermazione laddove si stabilisce che:

"il sistema formativo regionale è (...)pluralistico, perché inteso a valorizzare le proposte formative presenti sul territorio e la loro potenzialità associativa ed aggregativa quali condizioni di sviluppo di vita democratica e di creatività formativa".

L'attuazione di tale principio avviene poi secondo le norme consuete, ossia attraverso il convenzionamento con gli enti gestori (art. 14), senza nessun condizio-

namento per quanto riguarda l'utilizzo delle loro strutture, che è previsto in sede di piano annuale (art. 7), e garantendo “*la responsabilità gestionale e il rispetto della loro proposta formativa*” (art. 14).

Piuttosto complesso, per le numerose norme di procedura, il meccanismo di elaborazione ed approvazione della progettazione e della programmazione (artt. 5 ss.): essenzialmente si può accennare che il piano è triennale ed annuale, che è predisposto dalla Giunta sentiti i comitati comprensoriali, che è approvato dal Consiglio regionale. Per quanto riguarda la delega di funzioni amministrative, la legge piemontese è assai larga, poiché attribuisce ai comuni tutte quelle previste dalla legge stessa (ovviamente escluse le funzioni relative alla programmazione, benché ciò non sia detto), che a loro volta i comuni esercitano tramite i consorzi.

La legge contiene numerose disposizioni relative al personale ed un articolo dettagliato sull'orientamento professionale.

9.10. Regione Puglia

La L. reg. 17.10.1978, n. 54 “*Formazione professionale*” prevede un sistema di attuazione degli interventi (corsi e altre attività formative) che utilizza per la gestione pubblica diretta, per gli enti locali, detti enti delegati (art. 18) e per la gestione convenzionata gli enti gestori (artt. 5 e 13). L'individuazione degli enti avviene con i criteri ai quali farà riferimento la legge-quadro, ma la novità è costituita dalle convenzioni da stipulare in relazione alle attività annuali. Le deleghe riguardano esclusivamente la gestione delle attività di formazione professionale “già svolte direttamente dalla regione” le quali sono attribuite alle province c/o a consorzi di enti locali (art. 18), cui è pure comandato il personale già in servizio presso i Centri e sono attribuiti i beni mobili ed immobili utilizzati dai Centri stessi.

Gli enti gestori vengono distinti in enti nazionali (operanti in almeno due Regioni) ed in enti regionali (operanti in almeno due provincie) provinciali e comunali (art. 21): essi hanno l'obbligo (cui è connesso un finanziamento particolare [art. 12]) di articolarsi in “*comparti regionali dotati di autonomia amministrativa e contabile*” (art. 22). Secondo l'art. 21 è l'assessore regionale che determina l'organico del personale degli enti gestori, ma questo vale solo ai fini delle “provvidenze finanziarie”, ossia del finanziamento delle attività di formazione professionale.

9.11. Regione Sardegna

La L. reg. 1.6.1979, n. 47 “*Ordinamento della formazione professionale in Sardegna*” ricalca e sintetizza gli aspetti salienti della legge-quadro, riservando al Consiglio regionale quasi tutte le potestà. Alla Giunta sono attribuiti: la predisposizione del piano pluriennale, approvato dal Consiglio regionale (art. 11); il riconoscimento dell'idoneità dei Centri (art. 15); l'approvazione del piano annuale, proposto dai consigli comprensoriali e dalle comunità montane (art. 13).

Circa la gestione indiretta, la legge sarda (art. 16) la pone in termini molto limitativi e con carattere di supplenza.

Di particolare interesse sono l'istituzione del fondo per la formazione professionale (art. 28) e i poteri attribuiti all'assessore regionale, che certamente non possono trovare riscontro nelle legislazioni delle Regioni a statuto ordinario. Amplissimo è il ricorso al regolamento di attuazione, al quale sono rinviati tutti i problemi di carattere organizzativo-procedurale.

La legge non prevede delega alcuna, salvo forme di consultazione degli enti locali (art. 14) nell'elaborazione degli strumenti programmatici.

9.12. Regione Sicilia

La L. reg. 6.3.1976, n. 24 "*Addestramento professionale dei lavoratori*" è forse la legge regionale che presenta una concezione del sistema di formazione professionale e dei modelli normativi più lontani dalla legge-quadro.

Il piano, annuale, degli interventi è predisposto dall'Assessorato sulla scorta delle proposte avanzate dagli enti di formazione ed è sottoposto solo al parere di un'apposita Commissione regionale (artt. 6 e 16). Oltre ai piani annuali possono essere elaborati piani pluriennali e piani speciali (art. 5).

Le iniziative vengono attuate dagli Enti locali, dagli Enti emanazioni di organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi e da Enti, giuridicamente riconosciuti o di fatto, che abbiano per fine, senza scopo di lucro, la formazione professionale.

Tali soggetti, per ottenere il contributo finanziario regionale, devono aver svolto attività nel settore da almeno un triennio (art. 4).

A questi si affiancano anche l'INAPLI, l'ENLALC, l'INIASA, che un successivo provvedimento statale provvederà a trasferire alla Regione. Tra le tante disposizioni di natura tecnico-regolamentare, molte delle quali riservate al personale, una norma (art. 13) non rinvenibile in nessun'altra analoga legge regionale, specifica che i docenti di materie teoriche devono essere forniti di un titolo di studio non inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e quelli di materie pratiche di un'esperienza di almeno cinque anni.

9.13. Regione Toscana

La Regione Toscana ha adottato la L. reg. 15.11.1980, n. 69 "*Esercizio delle funzioni regionali in materia di formazione professionale*". Si tratta di una normativa snella (30 articoli, di cui ben 11 riservati al personale ed alle norme transitorie), che punta più all'esercizio delle funzioni consolidate che ad apportare innovazioni al sistema.

Complessivamente essa si mantiene orientata al paradigma generale. In particolare uno schema di programma proposto dalla Giunta e approvato dal Consiglio; un momento di definizione territoriale e di consultazione (con le province, art. 7);

piani annuali degli interventi (nel caso, approvati dal Consiglio, art. 9); delega per l'attuazione degli interventi alle associazioni intercomunali (art. 17). Le province assumono il ruolo di coordinamento, di guida e di supporto.

Quella toscana è l'unica legge che prende in considerazione la commissione regionale per l'impiego di cui alla L. n. 479/1978.

9.14. Regione Veneto

La legge veneta 13.9.1978, n. 59, "*Ordinamento della formazione professionale*", precede di qualche mese quella nazionale; questo determina una sostanziale sintonia con i moduli normativi che verranno previsti nella legge-quadro.

L'art. 1 (finalità) afferma, fra l'altro, come la formazione professionale si attui "*nel rispetto delle diversità delle proposte e iniziative formative, con la partecipazione delle forze sociali e culturali interessate e in armonia con le attività scolastiche*". Da tale principio nascono due tipi di Centri di formazione professionale, quelli regionali (art. 6) e quelli riconosciuti (art. 8), per i quali non si prevede il sistema della convenzione. Fra i Centri riconosciuti, si hanno quelli gestiti da enti che siano emanazione di associazioni con finalità formative e sociali. accanto a quelli gestiti da enti locali territoriali, organizzazioni dei lavoratori ecc. La legge veneta prevede per prima (art. 3) l'istituzione dell'Osservatorio permanente per la raccolta e la pubblicazione dei dati sul lavoro. In materia di deleghe, viene rinviata ogni decisione "*fino a che la riforma degli enti locali non avrà dato luogo alla costituzione dell'ente territoriale democratico intermedio che rappresenti la dimensione idonea all'esercizio della delega in questa materia*".

Per quanto riguarda la programmazione delle attività, l'art. 28 prevede un piano quinquennale ed un piano annuale, ambedue nascenti tramite semplici consultazioni coi Consigli di comprensorio e coi Consigli scolastici distrettuali. Il piano annuale è articolato per comprensorio.

B. Formazione Professionale e occupazione

B.1 FORMAZIONE PROFESSIONALE E OCCUPAZIONE GIOVANILE

1. La legge 285/77 e sue modificazioni

1.1. *Premessa*

Nella tarda primavera del 1977 viene approvata la L. 285¹, finalizzata alla promozione della occupazione giovanile, con un percorso rapidissimo in Parlamento. È difficile, infatti, rintracciare un iter parlamentare, almeno in relazione ad una legge di tale importanza e di tale impegno finanziario (circa 1000 miliardi di lire in tre anni), così concentrato nel tempo (le diverse iniziative legislative erano giacenti in Senato già dal 1976²) e con modalità procedurali così inedite (la Commissione redigente venne autorizzata a riferire oralmente all'Assemblea, mentre alla Camera il provvedimento venne approvato in commissione).

La legge si propone di controllare il mercato del lavoro mediante interventi di sostegno alla domanda di manodopera.

Questo particolare approccio giuslavoristico rappresenta una forma di diritto "diseguale"³, come si dice in gergo. Forma già applicata nel passato per garantire fasce marginali di lavoratori (ad esempio riserve dei posti a favore degli invalidi ed handicappati, tutela delle lavoratrici madri e dei giovani impegnati nell'obbligo di leva).

Non si era mai verificato, però, che le politiche di controllo sulle dinamiche occupazionali intervenissero in maniera diretta e positiva per garantire il diritto all'occupazione di una categoria così estesa qual è quella dei giovani; una categoria peraltro il cui unico elemento unificante è l'età, ma che si diversifica al suo interno in una pluralità di condizioni giovanili definite e determinate da altre variabili (genere, grado di istruzione, ceto sociale di appartenenza, ecc.).

¹ Legge 1 giugno 1977, n. 285 *Provvedimenti per l'occupazione giovanile* in G.U. 11.06.1977, n. 158.

² DdL d'iniziativa PCI *Preavviamento al lavoro dei giovani inoccupati* (Atto n. 84/S). Comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 29 luglio 1976; DdL d'iniziativa PSI *Provvedimenti a favore dei giovani inoccupati* (Atto n. 203/S). Comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 1 ottobre 1976; DdL d'iniziativa governativa *Provvedimenti straordinari per i giovani non occupati* (Atto n. 309/S). Comunicato alla Presidenza del Senato della Repubblica il 20 dicembre 1976.

³ Cfr. F. GHERGO (a cura), *La legislazione statale in materia di formazione professionale ISFOL*, 1984, p. XXIII.

Mentre cioè i precedenti legislativi di questa particolare tipologia del diritto del lavoro erano rivolti a categorie di persone la cui marginalità rispetto al mercato era definita da situazioni personali, precise e circoscritte, la 285 è destinata ad un'utenza caratterizzata solo per l'appartenenza ad una fase di età e i cui elementi di emarginazione sono tutt'altro che omogenei ed univoci.

Ben presto i risultati del provvedimento apparvero fallimentari. Si ricorse ai ripari mettendo mano ad aggiustamenti e modifiche, prima con la L. 864 del settembre 1977⁴ poi con il D.L. n. 351 del luglio del 1978⁵ e infine, il mese successivo, con la L. n. 479⁶.

Prima di esaminare i contenuti di questo complesso di provvedimenti, che consideriamo come un fenomeno normativo unitario, anche se elaborato in più riprese e, in particolare, prima di analizzarne il "segmento" formazione professionale è opportuno indagare sul fenomeno disoccupazione giovanile e sulle motivazioni e sulle sollecitazioni di carattere politico-sociologico ed economico-culturale che hanno presieduto alla progettazione della legge e delle sue modificazioni.

1.2. *Un problema non solo italiano e connotazioni italiane del problema*

Abbiamo già affermato che ciò che caratterizza la disoccupazione degli anni 70 è la sua connotazione giovanile (cfr. Tab. 72), in un'epoca in cui i giovani rappresentavano una fascia quantitativamente consistente: nei paesi della Comunità, infatti, la media della popolazione al di sotto dei 25 anni raggiunge il 36,9%.

Tra i sei stati più industrializzati della Comunità Economica Europea, posto pari a 100 il tasso di disoccupazione dei giovani sotto i 24 anni nel 1970, si riscontrava un passaggio di questo tasso a 657 (cfr. Tab. 73).

Tabella n. 72 - *Disoccupazione giovanile e della forza lavoro nel complesso nel biennio '73-74*

Stati	Bel.	Dan.	Fr.	Ger.	It.	Ir.	Lux.	Ol.	G.B.	M.
% giovani tra i disoccupati '74	34,3	47,2	45,8	28,4	32,7		50	37,6	30,3	34,2
Incremento giovani disoc. 73-74	64	405	77	210	12	121	69	61	13	49
di incremento disocc. 73-74	33	261	57	154	5	31	103	40	2	32

Fonte: CEE 1976

⁴ Legge 29 Novembre 1977, n. 864 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 1977, n. 706 concernente modifiche alla legge 1 giugno 1977, N. 285* in G.U. 02.12.1977 N. 329

⁵ DECRETO-LEGGE 06 Luglio 1978, N. 351 *Modificazioni alla legge 1 giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile* in G.U. 11.07.1978 N. 192.

⁶ Legge 4 Agosto 1978, n. 479 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, recante modifiche alla legge 1 giugno 1977, n. 285, sull'occupazione giovanile* in G.U. 25.08.1978 N. 237.

Rispetto a questo dato comunitario la situazione italiana appare teoricamente la meno preoccupante. Nello stesso arco di tempo e per le stesse fasce d'età il passaggio è solo da 100 a 126 contro, ad esempio, il salto impressionante 100/529 della Francia o addirittura quello drammatico della Germania 100/1.428.

Tabella n. 73 - *Evoluzione della disoccupazione e della disoccupazione giovanile nei Paesi CEE 1970-76. Indice 1970 = 100*

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Belgio							
Tot. Disoccupati	100	96	121	127	138	242	324
Disoccupati giovani	100	112	175	187	236	635	871
Francia							
Tot. Disoccupati	100	112	117	113	121	174	195
Disoccupati giovani	100	135	159	187	277	488	529
Repubblica Federale T.							
Tot. Disoccupati	100	124	165	183	391	721	711
Disoccupati giovani	100	161	217	283	861	1567	1428
Gran Bretagna							
Tot. Disoccupati	100	131	145	104	99	156	241
Disoccupati giovani	100	154	154	90	101	230	411
Italia							
Tot. Disoccupati	100	100	114	110	92	108	121
Disoccupati giovani	100	98	123	113	98	112	126
Olanda							
Tot. Disoccupati	100	141	286	294	345	539	596
Disoccupati giovani	100	100	243	226	285	518	577

Fonte: *Bit*

Questa divaricazione nettissima di valore tra gli altri Paesi e il nostro si spiega non in termini positivi con un migliore andamento della nostra occupazione, ma in termini negativi, con il carattere decisamente strutturale della disoccupazione giovanile in Italia rispetto a quella contingente degli altri Paesi. Da noi il fenomeno della disoccupazione giovanile non è esploso, come negli altri Paesi, con la crisi petrolifera; già nel 1970, infatti, avevamo 373.000 giovani disoccupati 14-29 anni contro i 18.000 della Germania e i 75.000 della Francia. Esiste, insomma una dicotomia tra l'Italia (disoccupazione giovanile all'interno della disoccupazione generale) e gli altri Paesi (disoccupazione giovanile come fenomeno tipico post-crisi). Dicotomia che si riproduce tra il Sud e il Nord dell'Italia.

Se analizziamo, infatti, gli iscritti alle liste speciali della L. 285 si può notare che al Nord prevalgono le donne (54%) sugli uomini, i diplomati e laureati (66%) rispetto a quelli sprovvisti di titolo di studio o in possesso dell'obbligo, la fascia di età 15-19 anni rispetto a quella 20-29 anni (50,2% sul totale del Nord, 38,2 sul totale del Meridione)⁷.

⁷ Cfr. in ISFOL, Quaderni di formazione *Legge 285: riflessioni e proposte*, nn. 48-49 febbraio-marzo 1978, p. 42, tab. 3 iscritti alle liste speciali per sesso e per regione, p. 78 e ss tab. 6 distribuzione degli iscritti per titolo di studio, regione e sesso, p. 76, tab. 4 iscritti per classi di età.

In altri termini in Italia settentrionale il fenomeno ha le connotazioni europee, più strettamente connesse alla situazione post-crisi del 1974: recessione per i giovani in cerca di primo impiego nelle fasce di età inferiore, disoccupazione intellettuale, ingresso massiccio delle donne nell'area dei richiedenti impiego. Quindi le fasce più colpite sono: a) i giovani tra i 15 e 19 anni, sui quali grava l'assenza di precedenti esperienze lavorative; b) i giovani diplomati e laureati, sui quali si aggiunge uno scompenso evidente tra tipologie della domanda e tipologie dell'offerta (costituiscono, infatti, il 55% dell'offerta di lavoro ma solo il 24% degli occupati che possono approssimativamente rappresentare la domanda); c) le donne che scontano la tradizionale ostilità dell'impresa all'occupazione femminile.

In sintesi siamo di fronte, prevalentemente, ad una disoccupazione di giovanissimi, una disoccupazione intellettuale, una disoccupazione di donne una disoccupazione meridionale.

Nel mezzogiorno, infatti, questi dati si sovrappongono all'assenza di prospettive di lavoro ed alla presenza di una fascia stabile di disoccupati, che danno al fenomeno una connotazione meno evidente, anche se assai più drammatica.

Ma quali erano le cifre di questa situazione "drammatica"? Quanti erano i giovani disoccupati del nostro Paese prima del varo della 285? Lo stock di disoccupazione giovanile globale (somma delle offerte di lavoro risultate invase) nel primo trimestre del '76 ammontava a 1.200.000. Si valuta che nel quinquennio 1969-74 si sono resi disponibili ogni anno 400.000 posti di lavoro, posti occupati in gran parte da giovani 14-29 anni (cioè 373.000). Nel medesimo quinquennio l'offerta di lavoro per la stessa classe d'età è stata di circa 740.000. La domanda di lavoro quindi è riuscita a soddisfare annualmente l'offerta complessiva di lavoro soltanto per il 45% ossia ogni anno sono andati a far parte dei disoccupati impliciti ed espliciti circa 367.000 giovani.

Quindi il problema della disoccupazione deriva da un divario tra flussi in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, in presenza di uno stock occupazionale sostanzialmente stagnante⁸.

Di tali disoccupati circa il 63% è costituito da donne, il 50% vive nel Mezzogiorno. Le cifre diventano ancora più preoccupanti se accanto ai dati della disoccupazione esplicita (inclusa nei dati ufficiali e che riguarda chi dichiara di essere alla ricerca attiva di un posto di lavoro retribuito) si considera la sottooccupazione implicita (che riguarda giovani coinvolti in attività produttive in modo precario, discontinuo, a condizione di lavoro peggiori di quelle stabilite dai contratti e dalle norme).

I numeri stimati da alcuni analisti allora lievitano a 2.200.0000 unità a fine '75⁹.

⁸ Cfr. BRUNO S., *Disoccupazione giovanile e azione pubblica*, Il Mulino, 1978; BRUNI M. - FRANCIOSI F., *Domanda di lavoro e tassi di attività*, in *Economia, Istruzione e Formazione Professionale*, 1979, n. 6; FAUSTINI G., *Rapporto al CNEL sui problemi dell'occupazione*, 1979.

⁹ FREY L., intervento alla Conferenza Nazionale indetta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri *L'occupazione giovanile nell'attuale condizione economica e sociale* (tenutasi a Roma nei gg. 3-5 febbraio 1977) cfr. ISFOL, *Quaderni di formazione, L'occupazione giovanile nell'attuale condizione economica e sociale* n. 37 marzo 1977, 57.

I giovani italiani che si presentano nel mercato del lavoro della seconda metà degli anni '70 sono per molti versi differenti da quelli delle generazioni precedenti ed hanno molti punti in comune con i coetanei europei. Si tratta, infatti della prima generazione che sia cresciuta in un periodo di pace e di continuo progresso economico; per molte zone d'Europa si tratta della prima generazione essenzialmente urbana; appartengono alle generazioni più numerose che si siano mai viste in Europa (praticamente nel dopoguerra, tutti i paesi europei hanno fatto registrare, in momenti differenti, i più alti tassi di natalità); costituiscono la generazione più istruita della storia d'Europa; le condizioni in cui questi giovani sono andati crescendo, così come le opportunità di cui godono, sono differenti da quelle delle generazioni precedenti. E anche se è una generazione, che la recessione economica ha reso pessimista e insicura del futuro¹⁰, ha la possibilità, grazie all'aumentato reddito familiare, di consentirsi una lunga e più o meno inerte "attesa di occupazione".

In altri termini è entrato in crisi il modello di socializzazione al lavoro, basato sul "bisogno" che aveva funzionato nel primo ventennio del dopoguerra: un modello in cui le condizioni di povertà imponevano ai più l'esigenza di lavorare il più presto possibile¹¹.

Su questo identikit del giovane europeo, in larga misura coincidente con quello del giovane italiano, il ragazzo del nostro Paese presenta delle sue "caratteristiche". Caratteristiche che rappresentano altrettanti condizionamenti e freni per la sua entrata nella vita attiva: la considerazione del titolo di studio come strumento di ascesa economica e di status sociale che lo rende poco propenso ad accettare lavori manuali o poco qualificati e l'aspirazione al lavoro impiegatizio (che rappresentano, come visto, rispettivamente la maggior parte e la parte meno consistente della domanda di lavoro)¹².

Le connotazioni "italiane" del problema non si limitano, però, alla "natura strutturale" della disoccupazione giovanile o ad alcune connotazioni sociologiche dei ragazzi italiani che li caratterizzano rispetto ai coetanei europei, ma anche ad alcuni nodi che riguardano il sistema formativo e il mercato del lavoro.

È innegabile che ad aggravare la disoccupazione giovanile ci sia un'errata programmazione del sistema formativo, In altri termini il distacco della scolarità dei giovani dalle esigenze delle imprese è un fatto reale, che impone la ricerca di soluzioni; così come sono fatti reali l'irrigidimento della forza lavoro, particolarmente in determinati comparti (grandi industrie, pubblica amministrazione) e il conse-

¹⁰ MELVYN P., *Giovani e lavoro in Europa* in Osservatorio sul mercato del lavoro e delle professioni n. 3 marzo/aprile 1980, 45.

¹¹ BRUNO S., *Condizione giovanile e azione pubblica: tre anni dopo* in Osservatorio sul mercato del lavoro e delle professioni n. 3 marzo/aprile 1980, 30.

¹² ISFOL, Quaderni di formazione, *Atteggiamenti dei giovani nei confronti del lavoro* n. 48-49 febbraio-marzo 1978. L'indagine condotta dall'Isfol e dal Censis su un campione di giovani tra i 15 e i 24 anni rivela che il 64% di loro dichiara che il mestiere preferito è quello impiegatizio.

guente rigetto da parte delle imprese verso le nuove assunzioni a favore di molteplici forme di precariato e di lavoro nero.

1.3. *I tentativi di soluzione da parte dei Paesi della CEE*

Il problema comune, la disoccupazione giovanile, è stato affrontato dai vari Paesi della Comunità con provvedimenti di diversa natura, adottati a partire dal settembre 1975 e riconducibili sostanzialmente a quattro tipologie¹³, di cui solo la prima, in quanto fa riferimento alla formazione professionale, rientra a pieno titolo nella prospettiva del nostro lavoro. A testimonianza della consapevolezza da parte degli Stati europei che la disoccupazione giovanile fosse in quel momento una grande priorità e dell'impegno dimostrato per risolverla o quanto meno ridimensionarla diamo una sommaria informativa anche delle altre tre tipologie che, andrebbero invece più opportunamente collocate nell'ambito della storia delle politiche attive del lavoro.

a) *Prima tipologia: misure per rendere idonei i giovani a cogliere le opportunità di lavoro che si presentano sul mercato.* I principali interventi riguardano l'orientamento e la formazione professionale (come misure aggiuntive, naturalmente, a quanto già ciascun Stato stava facendo in via ordinaria). Hanno investito su questo versante: il Belgio con i *Centri speciali per l'osservazione e l'orientamento*¹⁴ e *periodi di formazione in azienda* per giovani scolarizzati; la Danimarca con i *corsi speciali di addestramento*¹⁵ per giovani non qualificati e i *corsi supplementari* all'interno delle scuole tecniche¹⁶; la Francia con i *contratti assunzione-formazione* che prevedono la concessione di aiuti finanziari da parte dello Stato alle aziende che assumono giovani e impartiscono loro una formazione professionale¹⁷ e *corsi di qualificazione* che consentono ai giovani iscritti alle liste di collocamento

¹³ ISFOL, Quaderni di formazione, *L'occupazione giovanile nell'attuale condizione economica e sociale* n. 37 marzo 1977, 57. Cfr. anche Quaderni di formazione, *Occupazione giovanile in Europa* n. 50 aprile 1978.

¹⁴ Istituiti nel 2005 in tutto il territorio nazionale. I centri seguivano un programma in due tempi: a) accogliimento: ai giovani disoccupati (inviati al centro dal locale ufficio del lavoro) venivano fornite informazioni sul mercato del lavoro b) osservazione e orientamento. Con il supporto di psicologi e insegnanti si analizzano motivazioni; capacità e attitudini per orientare i giovani verso il tipo di formazione o di lavoro più congeniali alle attitudini e con maggior richiesta da parte del MdL. Durante il programma viene proposta l'esecuzione di lavori quanto più simili rispetto a quelli che potrebbero svolgere in azienda.

¹⁵ Al termine dell'intervento i giovani potevano scegliere o un'ulteriore formazione o un lavoro.

¹⁶ I giovani danesi coinvolti in queste iniziative sono stati 2.800 circa. La Danimarca è il solo stato membro dove sono stati prelevati fondi dal bilancio dell'istruzione con l'intento specifico di combattere la disoccupazione giovanile.

¹⁷ Viene prevista la stipula di un contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato. Il giovane percepisce una normale retribuzione e fruisce da 120 a 1200 ore di formazione; l'azienda riceve una sovvenzione statale pari al 100% dello SMIC (*Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance*) durante il periodo di formazione e al 30% dello SMIC durante il rimanente periodo (3 o 6 mesi) e 7-8 F all'ora per giovane (a seconda del tipo di contratto).

di rispondere alle domande di lavoro inavase¹⁸; la Germania mediante percorsi di *apprendistato* realizzati presso grandi aziende pubbliche nei quali vengono formati giovani che potranno, però, essere assunti da imprese private¹⁹; l'Irlanda attraverso l'*apprendistato* riformato²⁰ e un *programma di formazione* per l'industria²¹; l'Olanda che incentiva l'*apprendistato* con indennità per ciascun giovane²² e *percorsi professionalizzanti* per giovani che lasciano la scuola con diplomi generici (senza connotazioni professionali) o senza nessuna qualifica²³; la Gran Bretagna che ha puntato sul *sistema-premio di formazione* con cui finanzia stage per giovani che non sono riusciti ad avere un contratto di apprendistato²⁴ e su un premio agli imprenditori che assumono giovani in *apprendistato* e che ha provveduto ad aumentare il numero di posti disponibili nei corsi che hanno lo scopo di fornire una introduzione pratica alla vita lavorativa di giovani con bassi livelli di scolarizzazione e con il potenziamento dei *Careers Services*, servizi informativi sulle professioni, con l'assunzione di numerosi funzionari specializzati in problemi della disoccupazione²⁵.

¹⁸ I corsi della durata dalle 40 alle 500 ore, organizzati dall'Ufficio di collocamento centrale e realizzati da organismi scelti dall'Ufficio stesso, sono rivolti a giovani maggiori di 16 anni la cui qualifica è abbastanza simile a quella richiesta per essere assunti in un posto di lavoro vacante. Le domande di posti di lavoro provenienti da una o più aziende devono essere in numero sufficiente per consentire la formazione di un gruppo omogeneo di corsisti. Prima dell'inizio del corso il giovane si presenta per un colloquio di selezione presso il futuro datore di lavoro insieme ad altri candidati (eventualmente verrà sottoposto a visita medica, tests psicotecnici e prova professionale). Effettuata la selezione viene sottoscritto un documento tra le tre parti: il datore di lavoro precisa il proprio impegno di assunzione, il posto di lavoro da occupare, il livello di qualifica, l'ammontare del salario, l'istruttore precisa il contenuto e i metodi utilizzati per la formazione, l'Ufficio centrale si impegna ad organizzare e controllare la formazione. La retribuzione del corsista varia in relazione alla durata della formazione. Se inferiore alle 120 ore il regime applicato è quello cui ha diritto il prestatore d'opera iscritto alle liste di collocamento, per periodi superiori il regime è quello riservato a salariati in riconversione.

¹⁹ Le imprese pubbliche assumono apprendisti in soprannumero rispetto ai loro bisogni per il periodo della loro formazione; il costo della formazione e della indennità pagata agli apprendisti è a completo carico dello Stato.

²⁰ Il primo anno di apprendistato è un anno di formazione fuori dal lavoro. Per facilitare l'assunzione da parte di aziende al di là delle immediate necessità erano previsti incentivi per le imprese.

²¹ Il programma realizzato dall'Industrial Training Authority (ANCO), incaricato della formazione nel settore industriale, in collaborazione con la Commissione per la Formazione Professionale, destinato a giovani che avevano lasciato la scuola, prevedeva il recupero di competenze di base nel campo dell'espressione scritta ed orale e moduli di informazione sulle opportunità di formazione e di lavoro.

²² Al datore di lavoro che si impegna a provvedere alla formazione dell'apprendista viene assicurata una indennità di 80 fiorini a settimana.

²³ Promossi congiuntamente dal Ministero degli Affari Sociali e dal Ministero dell'Istruzione e della Scienza.

²⁴ Promossi dalla Training Services Agency (TSA), gli stage durano un anno.

²⁵ Il servizio è organizzato dagli organi preposti all'istruzione a livello locale. Il potenziamento ha riguardato 350 funzionari, negli anni 76-78; funzionari che si sono impegnati nei contatti con imprenditori per cercare posti di lavoro per i giovani disoccupati (11.000 nel solo 1976) e con agenzie formative per la realizzazione di corsi.

b) *Seconda tipologia: misure per la creazione di nuovi posti di lavoro.* Sono riconducibili a questa *tipologia* le sovvenzioni salariali e i programmi per la creazione di posti di lavoro. La Francia ha promosso la prima formula; la Germania, il Belgio la Danimarca e l'Inghilterra la seconda. Da notare che i provvedimenti spesso non riguardano esclusivamente i giovani, anche se questi da un punto di vista quantitativo ne sono stati i primi beneficiari. Nel giugno 1975 è stato introdotto in Francia il *Premio per la creazione di nuovi posti di lavoro* che prevedeva l'erogazione di 500 franchi al mese per sei mesi a imprenditori che avessero assunto lavoratori di particolari categorie, tra cui i giovani al di sotto dei 25 anni in cerca di primo impiego²⁶. In Germania l'Istituto federale per il lavoro aveva la facoltà di fare prestiti ad Enti che impiegassero disoccupati (con priorità per anziani, handicappati, disoccupati) per lavori di interesse pubblico²⁷. Analoghi provvedimenti erano stati adottati dal governo belga (prima, però, delle manifestazioni più acute della disoccupazione giovanile), da quello danese e da quello irlandese (in concomitanza con l'esplosione del fenomeno). Anche la Gran Bretagna si era mossa su questa linea, mettendo a punto un programma per la creazione di posti di lavoro su larga scala e con consistenti risultati. Il programma del governo inglese (1975) prevedeva l'erogazione di un'indennità (costo dei salari e una quota parte per le attrezzature) a ditte ed enti che impiegassero disoccupati in opere di interesse pubblico e, in particolare, concernenti il rinnovamento urbano²⁸.

c) *Terza tipologia: misure per cambiare la distribuzione del lavoro.* Lo scopo dei provvedimenti che rientrano in questa categoria è quello di ridurre la quota di lavoro per gli adulti (abbassamento dell'età della pensione, riduzione dell'orario del lavoro) a beneficio dell'occupazione giovanile. Sono state adottate nel 1976 misure di prepensionamento dal Belgio e dall'Olanda, a favore dei giovani e dalla Gran Bretagna, più genericamente a favore dei disoccupati²⁹. Naturalmente il prepensionamento viene incentivato con indennità finanziarie. La misura più drastica di ingegneria sociale spetta all'Olanda con il cosiddetto sistema *duo-banen*, suddivisione tra due giovani dello stesso posto di lavoro e della relativa retribuzione.

²⁶ Le altre categorie di destinatari erano disoccupati da 6 mesi ed oltre e persone in difficoltà nel trovare il lavoro dopo il servizio militare. Fino al giugno 1976 62.000 persone avevano beneficiato di questo programma.

²⁷ Nel 1975 circa 18.000 persone sono state assunte con questo programma, di cui 13.000 giovani. Più del 70% dei posti di lavoro creati si sono avuti nel settore delle infrastrutture e nel campo della difesa dell'ambiente.

²⁸ Per la realizzazione del programma sono stati stanziati 45 milioni di sterline e nei soli primi cinque mesi sono stati 18.000 i posti di lavoro creati. I promotori dei progetti sono stati quasi esclusivamente enti locali (79%) ed istituti di beneficenza (20%). I progetti hanno riguardato per il 48% il miglioramento e conservazione dell'ambiente e per l'11% i servizi sociali.

²⁹ Belgio: i giovani che sostituiscono i pensionati non devono superare i 30 anni. Olanda: il provvedimento riguarda solo i settori delle costruzioni, dell'industria e dell'insegnamento. La Gran Bretagna prevede che l'indennità possa essere erogata anche a *iscritti nel registro degli indagati* con particolari requisiti di età.

d) *Quarta tipologia: misure per assicurare la copertura sociale dei giovani disoccupati (previdenza sociale)*. In Francia, nel giugno del 1975 si sono estese le condizioni per il pagamento dei sussidi di disoccupazione: ne potevano beneficiare i giovani con diploma dopo essere stati registrati come disoccupati per un periodo di tre mesi e quelli in possesso di qualifiche tecniche o ad un livello di istruzione inferiore dopo un periodo di sei mesi.

1.4. *La soluzione italiana: analisi della legge*

Come si colloca la L. 285 nel panorama europeo? In quale delle tipologie considerate si colloca?

La legge italiana per contrastare la disoccupazione giovanile ha una collocazione problematica rispetto alle tipologie di provvedimenti europei; senz'altro non punta sull'orientamento e la formazione, né alla copertura sociale dei giovani disoccupati, ma, almeno per quanto riguarda l'ambito pubblico è più riconducibile alla seconda categoria, quella della creazione di nuovi posti di lavoro (con qualche affinità con il programma inglese). Per quanto riguarda l'ambito privato la 285 è più riconducibile alla terza tipologia: misure per cambiare la distribuzione del lavoro, anche se la sua regolamentazione non ha affinità con nessuna esperienza estera, nuovi lavori per i giovani o occupazione da parte dei giovani dei posti esistenti.

La legge presenta una struttura complessa perché diversi sono gli oggetti sottoposti a regolamentazione, tanto che si possono distinguere:

- a) disposizioni che riguardano in generale la programmazione regionale delle attività di formazione professionale;
- b) disposizioni che promuovono l'occupazione giovanile con istituti in cui è prevista la formazione professionale;
- c) disposizioni che promuovono l'occupazione giovanile, senza prevedere la formazione professionale;
- d) disposizioni di diversa natura.

La prima tipologia di disposizioni riguarda le procedure della programmazione (piano annuale, articolato per settori e per livelli di professionalità, predisposto per poter fruire del concorso finanziario del FSE) (Art. 2) e l'istituzione di una commissione regionale per la rilevazione dei dati relativi alle prospettive di occupazione e dei fabbisogni formativi (Art. 3). Da rilevare che è la prima norma in questa materia contenuta in un provvedimento statale prima della legge quadro del '78.

L'ultima tipologia invece tratta di materie non in linea con i nostri interessi³⁰, mentre la seconda, soprattutto, e la terza meritano considerazioni particolari.

³⁰ L'art. 16 tratta del riconoscimento delle qualifiche acquisite durante il servizio militare; l'art. 17 riguarda i benefici contributivi previsti per gli apprendisti e la loro non computazione nei massimali occupativi per tutta la durata della L. 285.

L'intervento straordinario (la cui previsione di spesa ammontava a 1060 milioni per il triennio 1977-79) intendeva promuovere l'occupazione giovanile nel settore pubblico e in quello privato, secondo due differenti indirizzi.

Nell'ambito pubblico l'obiettivo era quello di creare nuovi posti nei servizi socialmente utili per giovani:

- come titolari di un contratto a tempo determinato (artt. 25-26);
- come soci di una cooperativa convenzionata (art. 27).

Nel settore privato non si tendeva a creare nuovi posti di lavoro, ma a far sì che quelli esistenti e quelli che dovessero eventualmente liberarsi fossero occupati soprattutto da giovani:

- con un contratto di formazione a tempo determinato (artt. 7-15);
- come soci di una cooperativa operante, però, nel solo settore agricolo (artt. 18-21, 23-24);
- con un contratto a tempo indeterminato (art. 6).

Tutti questi istituti hanno un denominatore comune: i giovani sono iscritti in liste speciali presso le sezioni comunali di collocamento (art. 4) e vengono avviati all'una o all'altra opportunità solo con chiamata numerica. Se la richiesta riguarda *“personale non qualificato o senza titoli di studio specifici, l'avviamento è operato secondo l'ordine della graduatoria”*; se riguarda giovani qualificati e con titoli si seguirà *“l'ordine della graduatoria sulla base della qualifica professionale richiesta”* (art. 5 comma 5). L'unica chance che i giovani hanno, quindi, di entrare nel mercato del lavoro dipende esclusivamente dalla posizione che occupano nella graduatoria.

1.4.1. Ambito pubblico: Contratto nei servizi socialmente utili

L'Amministrazione Centrale e le Regioni elaborano programmi di servizi destinati, oltre che al personale *“istituzionalmente addetto”*, ai giovani, compresi tra i 18 e i 29 anni di età.

I progetti riguardano una pluralità di settori economici e ambiti operativi: beni culturali e ambientali, difesa del suolo, servizi catastali, turismo e ricettività, ispezioni sul lavoro e servizi dell'impiego, servizi in materia pensionistica dell'amministrazione periferica dello Stato, assistenza tecnica in agricoltura.

Comuni e Comunità montane elaborano progetti relativi a tali settori e li presentano alla Regione. Il progetto prevede tempi e modalità di attuazione, le *“connesse attività di formazione professionale”*, il numero dei giovani da utilizzare e le risorse finanziarie occorrenti (per attrezzature, personale e funzionamento). Una volta approvato il progetto, il soggetto che lo deve realizzare (amministrazione pubblica o ente privato) fa richiesta numerica al collocamento di giovani iscritti nelle liste speciali con l'indicazione della qualifica richiesta. Il contratto con i giovani può avere una durata dai quattro ai dodici mesi, per un impegno settimanale non inferiore alle 20 ore e la retribuzione fa riferimento al trattamento economico base minimo per i dipendenti dello Stato, impiegati nelle stesse o in analoghe mansioni (art. 26).

1.4.2. Ambito pubblico: Convenzioni con cooperative per servizi socialmente utili

I progetti, però, possono anche essere realizzati mediante convenzione “con cooperative di giovani iscritti nelle liste speciale”. Diventando socio della cooperativa il giovane viene cancellato dalle liste speciali e acquisisce “*il diritto (...) alla formazione professionale da conseguire mediante la frequenza ai corsi organizzati dalla regione o dagli stessi enti pubblici in rapporto alla natura del servizio prestato*”. La cooperativa beneficia di un contributo mensile di 50.000 lire per ogni giovane socio per 12 mesi (art. 27).

1.4.3. Ambito privato: Il contratto di formazione

Può essere stipulato da giovani tra i 15 e i 22 anni (24 per le donne e i diplomati, 29 per i laureati) e aziende o enti pubblici economici, purché nei sei mesi precedenti non abbiano ridotto personale a tempo indeterminato (Art. 13 comma 1) e non siano impegnate in processi di ristrutturazione (Art. 11).

Il contratto non può superare i 12 mesi né essere rinnovato (Art. 7 comma 2). Le aziende possono chiedere contratti di formazione per due giovani ogni 30 dipendenti (nel mezzogiorno 3 ogni 20 dipendenti) (Art. 7 comma 1 n. comma 3). Esauriti i contratti le aziende ne possono richiedere dei nuovi per altri giovani, a condizione, però, che abbiano assunto a tempo indeterminato almeno la metà dei contrattisti precedenti (Art. 9, comma 3). L'orario di lavoro non può essere inferiore alle 20 ore settimanali e comunque l'orario complessivo (lavoro e formazione) non può superare quello contrattuale (Art. 8, comma 1 n. 1). La retribuzione è quella prevista dal contratto per il livello iniziale della qualifica (Art. 9 comma 1) e le agevolazioni sono limitate a 200 lire orarie (400 per il Mezzogiorno) per le ore di solo lavoro (Art. 9, comma 2 lett. b). Se il contratto viene trasformato a tempo indeterminato le aziende continuano a beneficiare delle agevolazioni per sei mesi (12 per le aziende del meridione) e di ulteriori 6 mesi se le assunzioni riguardano donne.

Il contratto specificherà “le modalità di svolgimento dell'attività formativa attraverso organici corsi professionali intesi ad assicurare al giovane il raggiungimento di adeguati livelli formativi al termine del rapporto” (Art. 8, comma 1 n. 2).

La formazione viene impartita in “*qualificati cicli di formazione integrativi promossi o autorizzati dalla Regione*” (Art. 8 comma 1 lett, 2) e le assenze superiori ad 1/5 dei gg. complessivi del corso determinano la risoluzione del contratto.

1.4.4. Ambito privato: Cooperative in agricoltura

Il provvedimento prevede incentivi per ogni giovane proveniente dalle liste speciali anche per cooperative che operino per la messa a coltura di terre incolte, per la trasformazione di terreni demaniali o patrimoniali (concessi da Comuni, Comunità montane e Regioni) per la trasformazione dei prodotti agricoli e per la gestione dei servizi tecnici per l'agricoltura (art. 18 comma 1).

Per poter usufruire degli incentivi le cooperative devono soddisfare due requisiti: essere costituite in misura non inferiore al 40% e non superiore al 70% di gio-

vani tra i 18 e i 29 anni ed operare nel meridione o in zone depresse del centro-nord (Art. 18 comma 2).

Gli incentivi previsti riguardano un contributo mensile di 50.000 lire per ogni giovane socio per 24 mesi; “contributo condizionato alla frequenza (...) ai corsi di formazione professionale promossi o autorizzati dalle regioni” (Art. 20).

La procedura: la cooperativa presenta alla Regione un progetto di sviluppo dell’area agricola, con l’indicazione degli obiettivi, dei cicli produttivi programmati e del numero dei soci ritenuto necessario.

La Regione, sentite le associazioni del movimento cooperativo, approva il progetto e indica il numero massimo di personale (soci o dipendenti) utilizzabile per la realizzazione del progetto. Il progetto approvato rappresenta il presupposto necessario per la eventuale concessione di terre demaniali incolte (Art. 19).

1.4.5 Ambito privato: Assunzioni a tempo indeterminato

I giovani iscritti nelle liste speciali, in possesso di qualifica professionale, possono essere assunti con un contratto a tempo indeterminato, dopo un periodo di prova di un mese. La possibilità è offerta ad aziende con più di tre dipendenti e con meno di sei se si tratta di aziende rurali ed ad enti pubblici economici. (Art. 6). Per i datori di lavoro sono previste 32.000 lire ogni giovane per 18 mesi e 64.000 lire e 24 mesi per il meridione (Art. 9 comma 2 lett. a).

In tutti gli istituti esaminati i giovani provengono dalle liste speciali e i primi quattro prevedono percorsi formativi connessi all’attività lavorativa. La legge, però, regola anche due fattispecie nelle quali non ricorrono né l’una né l’altra condizione. L’art. 21 stabilisce che le imprese agricole che assumano con un contratto triennale un tecnico agricolo, laureato o diplomato in discipline agraria, ricevono dalla Regione un contributo di centomila mensili per un anno (da restituire nel caso di licenziamento). L’art. 22 prevede una situazione preferenziale a favore di giovani imprenditori agricoli (dai 18 ai 29 anni) nella concessione di provvidenze economiche ed agevolazioni presenti in leggi dello Stato o delle Regioni.

1.5. *Due chiavi di lettura della 285*

La prima chiave di lettura con cui può essere esaminata la 285 è essenzialmente politica: la 285, cioè, scaturisce da esigenze politiche tese a smorzare le tensioni esistenti nella fascia giovanile e che avevano raggiunto in quegli anni livelli preoccupanti.

È facile collegare l’improvvisa solerzia parlamentare con cui venne discussa e votata la legge con i disordini studenteschi e l’esplosione dell’autonomia di quel periodo³¹.

³¹ Questo movimento, a differenza di quello del sessantotto, vide la partecipazione anche degli studenti figli di operai e dei giovani proletari. Con la legge sul diritto allo studio (1969) le università erano frequentate anche da persone provenienti dai ceti meno abbienti. Dopo circa un decennio di

Queste considerazioni ci fanno propendere per l'ipotesi che la particolare attenzione prestata dal legislatore ai giovani, considerati nella loro indistinta generalità, non possa essere giustificata in base ad una presunta maggiore rilevanza economica rispetto ad altre categorie³², ma piuttosto al peso che i giovani poterono esercitare sul terreno politico e al pericolo di un acuirsi delle tensioni esistenti in quest'area della società³³.

A differenza di quanto avverrà, nell'ambito delle politiche pubbliche per l'occupazione, nei decenni successivi – durante i quali i giovani disoccupati sono sempre risultati perdenti rispetto agli adulti (occupati o in uscita forzata dal sistema produttivo) perché, a differenza di questi, hanno sempre sofferto l'assenza di sedi ed organismi di rappresentanza – nel 1977 i giovani trovarono gli strumenti per rappresentare la propria protesta ed il proprio disagio, che certamente non riguardava solo la mancanza di lavoro e non si esprimeva certo con attese comparabili con quanto proposto dalla L. n. 285. È chiaro però che il messaggio in qualche modo fu recepito dal potere politico timoroso di degenerazioni della vita sociale³⁴,

contestazioni nella scuola e nella società, che si erano rivelate infruttuose, e che in molti casi aveva portato alla creazione di organizzazioni terroristiche come le Brigate Rosse, la contestazione fu rivolta alle stesse organizzazioni politiche da cui gli aderenti al movimento provenivano. Alcune delle pratiche di lotta tendevano a proporre un modello d'azione diretta dove il cambiamento doveva avvenire subito, con la riappropriazione di beni e spazi rivendicati come diritto. (occupazioni di case sfitte e/o abbandonate, espropri proletari, autoriduzione delle bollette e dei servizi in genere (...)) divennero le pratiche tipiche del movimento. Nel 1977, l'ala creativa e pacifica del movimento e l'Autonomia Operaia che invece propugnava la lotta armata in piazza consumarono la rottura definitiva col PCI contestando duramente la politica del compromesso storico.

³² Cfr. GIOVINE M., *Azioni pubbliche per il lavoro. Vi ricordate la 285?* In Osservatorio ISFOL anno XV n. 6 1993, pp. 44-45. "Nel 1977 i giovani in cerca di occupazione erano meno della metà di quelli attuali, tuttavia il fenomeno veniva considerato emergente, da affrontare rapidamente e con mezzi adeguati. ... La percezione della "emergenza giovani" derivava in parte dal fatto che non vi erano ancora (o non vi erano più) consistenti fenomeni di disoccupazione degli adulti. Non vi era dunque, come invece sarebbe avvenuto negli anni successivi, un problema di definizione di priorità fra gli interventi (e le risorse) da dedicare ai disoccupati appartenenti rispettivamente alle fasce di età giovanile ed adulta".

³³ ISFOL Quaderni di formazione n. 48-49 febbraio-marzo 1978 *Legge 285: riflessioni e proposte pp. 19-20* "È chiaro che nella mente del legislatore hanno giocato anche fattori di controllo dell'ordine pubblico, e pertanto la legge ha una sua componente assistenziale (...)"

³⁴ Un'eco di questa preoccupazione è rintracciabile nell'intervento dell'On.le Gilberto Bonalumi alla Conferenza Nazionale indetta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e tenutasi a Roma nei gg. 3-5 febbraio 1977. "Né sono da trascurare i rischi politici di una disoccupazione giovanile e intellettuale massiccia. Tra le cause principali della nascita e dell'avvento del fascismo ci fu il malcontento di schiere di giovani ai quali la struttura economica dello Stato liberale del primo dopoguerra non poteva garantire un futuro di lavoro e di sistemazione. Per quanto non tutto il malcontento possa ricondursi al mancato inserimento nel processo produttivo, è evidente anche oggi che il fatto di essere spinti da ogni partecipazione alla vita economica, di essere obbligati ad una sostanziale dipendenza e marginalità, provoca traumi psicologici assai gravi. La stessa violenza che ha di nuovo toccato Roma si intreccia con processi sempre più ampi di degenerazione della vita sociale e diventa la conseguenza di un sentimento di sfiducia nei confronti della società e delle prospettive che questa può offrire". Cfr. in ISFOL, Quaderni di formazione, n. 37 marzo 1977, 42.

timore, peraltro, giustificato dalle violente contestazioni e movimenti di piazza della primavera di quell'anno³⁵.

Non fu però solo il timore del conflitto sociale che sollecitò la politica ad approvare la L. n. 285, ma anche la voce di molti intellettuali e in genere di *opinion leader* in grado di condizionare e orientare le decisioni politiche, voce nella quale le esigenze dei giovani trovarono una cassa di risonanza notevole. Un fenomeno di tale portata non si è più verificato.

Nei decenni successivi, infatti, la “questione giovanile” è andata perdendo di peso e di attenzione; attenzione che si è spostata verso altre categorie del disagio sociale e comunque la “deprivazione da lavoro” non sarà il solo, né il più importante oggetto di studio³⁶.

La seconda chiave di lettura della L. n. 285 è di carattere sociologico.

Sul piano della cultura sociologica l'elaborazione della L. 285 è stata accompagnata dalla consapevolezza che la disoccupazione giovanile, fenomeno senz'altro strutturale, alla metà degli anni '70 fosse acuita da un'emergenza derivante dalla concomitanza di due fattori: le ultime conseguenze del boom demografico degli anni '50 e la crisi petrolifera.

Era convinzione comune, nel 1977, che l'abbattimento progressivo delle curve demografiche avrebbe deflazionato l'offerta di lavoro giovanile per cui ne emergeva, quasi naturalmente, l'ipotesi di un intervento straordinario di tamponamento del picco congiunturale.

Parallelamente consistenti erano le considerazioni sul fatto che nel nostro Paese si registravano alcuni fenomeni che conferivano al problema strutturale dimensioni e connotazioni peculiari.

Uno di questi fattori era costituito da una errata programmazione del sistema formativo; il distacco della scolarità dei giovani dalle esigenze delle imprese era un fatto reale, che imponeva la ricerca di soluzioni. Così come erano fatti reali l'irrigidimento della forza lavoro in determinati comparti (grandi industrie, pubblica amministrazione) ed il conseguente rigetto da parte delle imprese verso le nuove

³⁵ Il 17 febbraio 1977, durante un comizio del segretario della CGIL Luciano Lama svoltosi dentro l'università di Roma, in quel momento occupata dagli studenti, la contestazione degli studenti dell'ala creativa (pacifica) e dell'Autonomia (che propugnava la lotta armata nelle piazze) si trasformò in scontro aperto con il servizio d'ordine del sindacato. Gli scontri per violenza e intensità causarono lo scioglimento anticipato del comizio e l'abbandono della città universitaria da parte del segretario e della delegazione della CGIL. L'evento diverrà famoso e ricordato come “La cacciata di Lama” dall'università La Sapienza. A Bologna l'11 marzo viene ucciso con un colpo di pistola alle spalle un militante di Lotta Continua, Francesco Lorusso, durante le cariche per disperdere un gruppo di autonomi che avevano organizzato una contestazione dell'assemblea di Comunione e Liberazione che si teneva all'università. Questo evento fece da detonatore per una lunga serie di scontri con le forze dell'ordine che interessarono per due giorni l'intera città di Bologna. Il Ministro degli Interni Francesco Cossiga per reprimere le azioni di guerriglia inviò i mezzi blindati nella zona universitaria e in altri punti caldi della città. Questi duri scontri con polizia e elementi di destra costarono al movimento e allo Stato numerose vittime. Alcuni anche i morti fra la popolazione in generale.

³⁶ GIOVINE M., op. cit., 45-46.

assunzioni, preferendosi, a queste, molteplici forme di precariato e di lavoro nero. Ed era infine un fatto reale la disparità fra il sistema di attese dei giovani per una diversa qualità della vita e del lavoro e la realtà spesso burocratica se non oppressiva delle imprese e degli uffici.

La L. n. 285 si propone pertanto due obiettivi, naturalmente tra loro correlati: contenere con misure straordinarie il picco congiunturale della disoccupazione e fornire alcune risposte a questi ultimi specifici nodi:

a) Scollamento scuola/impresa

È evidente che tra i 15 e i 19 anni (e più oltre per i giovani diplomati o laureati) è venuta a crearsi una spirale per cui all'impiego si giunge dall'impiego, e che pertanto l'assenza di esperienze lavorative rappresenta il principale ostacolo al conseguimento di un lavoro. Da questa spirale si può uscire essenzialmente attraverso processi di fiscalizzazione dell'esperienza di lavoro; attraverso, cioè, l'inserimento, a vario titolo, del lavoro nei cicli formativi. Lo Stato paga le imprese perché consentano ai giovani di acquisire quell'esperienza che esse stesse, più avanti, rivendicheranno. È questo il senso dell'introduzione del contratto di formazione-lavoro, che integra ed estende l'antico strumento dell'apprendistato.

b) Rigidità della forza lavoro

Rispetto al nodo della rigidità del lavoro la L. n. 285 ha introdotto, con la scadenza *a termine* del contratto di formazione, una innovazione che va incontro ad antiche rivendicazioni di parte datoriali, suscitando all'inizio non poche preoccupazioni nell'ambito sindacale. È prevalsa, alla fine, la convinzione che la situazione di congestione dell'offerta di lavoro rende controproducente ogni irrigidimento sindacale che tenda a configurare de facto a tempo indeterminato, qualsiasi rapporto di lavoro. Un tale atteggiamento sarebbe stato, infatti, solo un deterrente per i datori di lavoro ed avrebbe contribuito a vanificare lo strumento legislativo. È chiaro che il rischio corso è quello della sostituzione dei contratti a tempo determinato con mille forme di precariato.

c) Le attese giovanili

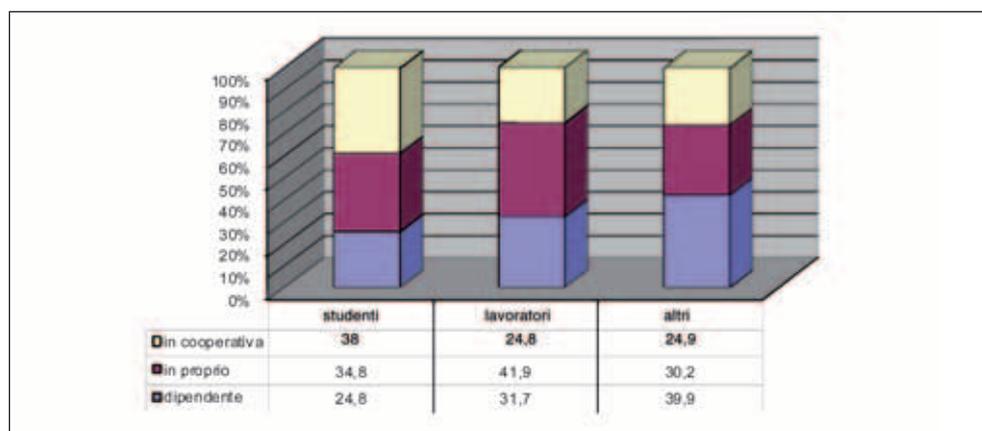
Un lungo dibattito sulla disponibilità dei giovani a svolgere lavori inadeguati alla loro preparazione scolastica ha preceduto e accompagnato l'elaborazione della L. n. 285.

La tendenza all'impiegatizzazione di massa dei giovani veniva denunciata da più parti come una delle cause della disoccupazione giovanile. I dati degli iscritti alle liste speciali smentiscono, in buona parte, queste previsioni. Il 72% dei maschi e il 68% delle donne dichiarano di accettare un lavoro non corrispondente alla loro preparazione scolastica.

Una precedente indagine più approfondita, condotta nel marzo del 1977, dall'ISFOL in cooperazione con il CENSIS, aveva dimostrato, del resto, che se il mestiere preferito dai giovani fra i 15 e i 24 anni continuava ad essere quello impiegatizio (preferenza del 64%), esistevano cospicue minoranze disponibili ad un'ottica lontana dalle aspettative sociali: 23% per l'agricoltura, 45% per l'artigianato, 55%

per il lavoro industriale qualificato, ecc. La legge propone una strategia delle minoranze, capace di assegnare ai gruppi di giovani, ad esse disponibili, esperienze coerenti con le loro aspettative profonde, se non con le loro attese garantistiche immediate. Sempre l'indagine ISFOL-CENSIS smentiva, con i dati del grafico seguente, le accuse di garantismo verso questa generazione:

Grafico n. 67



1.6. Le modifiche all'impianto originario

Le modifiche del testo originario della Legge n. 285 vengono apportate con questa sequenza temporale:

- dopo quattro mesi con il D.L. n. 706/77³⁷, convertito con modificazioni dalla L. n. 864/77³⁸;
- dopo circa un anno con il D.L. n. 351/78³⁹, convertito con modificazioni dalla L. n. 479/78.

La prima serie di provvedimenti allargano alle aziende (artigiane ed agricole) con meno di tre dipendenti la possibilità di avanzare richieste nominative per giovani iscritti nella lista speciale⁴⁰.

La seconda serie introduce numerose modifiche:

1) *Contratto di formazione*: (a) viene alzata l'età dei beneficiari (a 15-26 anni e 29 per donne, rispetto ai precedenti 15-22 e 25 anni) (art 7 comma 1); (b) al posto della richiesta numerica, le aziende con meno di 10 dipendenti possono utilizzare la ri-

³⁷ Cfr. Congiuntura Sociale, CESPE, n. 9, settembre 1977.

³⁸ Cfr. nota n. 13.

³⁹ Decreto Legge n. 706 del 30 settembre 1977 *Modificazioni alla legge 1° giugno 1977 n. 285*.

⁴⁰ Legge n. 479 del 4 agosto 1978 *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 1978, n. 351, recante modifiche alla legge 1 giugno 1977 n. 285 sull'occupazione giovanile*.

chiesta nominativa (art. 5 penultimo comma); (c) il contratto ha una durata non superiore al biennio (prima non superiore all'anno) (art. 7 comma 2); (d) si prevede la sospensione delle agevolazioni per le aziende che effettuano licenziamenti; (e) estensione delle agevolazioni da 6 a 9 mesi (diciotto nel Mezzogiorno) se sono stati assunti almeno i 4/5 dei contrattisti dell'anno precedente. Numerose novità anche sul versante della formazione per la quale sono stabiliti standard precisi (almeno il 30% delle ore complessive del contratto) e che può essere realizzata anche presso aziende.

2) *Cooperative in agricoltura* nate dall'art. 18 della L. n. 285: oltre ad allargare gli ambiti operativi (ad es. conservazione, manipolazione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e della pesca e commercializzazione prodotti agricoli) per i quali si possono costituire cooperative (art. 18 comma 1) si aumenta da 50.000 a 100.000 lire il contributo per ogni giovane che provenga dalle liste speciali (art. 22).

3) *Imprese in agricoltura*: il contributo legato all'assunzione per almeno tre anni di giovani diplomati/laureati in materie agrarie viene esteso da 12 a 24 mesi. Rappresenta una novità di rilievo il contributo in conto capitale per l'acquisto di macchinari e l'installazione di impianti, nella misura del 50% delle spese (art. 20).

4) *Servizi socialmente utili*: c'è un allargamento dei soggetti che possono predisporre progetti in relazione ai quali presentare richiesta numerica all'Ufficio di collocamento dei giovani con determinate qualifiche o stipulare convenzioni con cooperative di giovani. Questa opportunità è estesa a Enti pubblici non economici, Cassa per il Mezzogiorno ed enti morali ad alta specializzazione scientifica (art. 26 comma 3), viene previsto un innalzamento del contributo per ciascun socio giovane di cooperative da 10.000 a 50.000 lire e viene infine dichiarato titolo preferenziale nei concorsi pubblici la partecipazione a progetti socialmente utili. La formazione, anche presso aziende, non può essere inferiore al 30% delle ore di attività lavorativa prevista dal contratto (art. 26-bis).

Rappresenta una novità la previsione di periodi di *formazione sul lavoro* presso imprese, solo in ruoli qualificati, per un periodo non superiore ai sei mesi. Le aziende sono tenute a dare comunicazione sulla disponibilità ad accogliere giovani per un'esperienza formativa. I giovani sono avviati all'attività secondo la graduatoria dalle sezioni di collocamento (art. 16. bis).

Come si può notare le modifiche apportate dalle due serie di provvedimenti, sostanzialmente, si muovono sull'impianto della L. 285, limitandosi ad "allargare" il quadro dei beneficiari, dei destinatari e l'entità e i periodi di utilizzazione delle agevolazioni. Si confidava, cioè, sull'adeguatezza delle opzioni tecnico-politiche del vecchio testo, che andavano però liberate da certe angustie e ristrettezze "quantitative". Per cui una platea di giovani più vasta, agevolazioni più generose, un maggior numero di tipologie di impresa coinvolte potevano assicurare alla legge quel successo che il primo anno di vigenza sembrava negargli. Se si escludono elementi di una impostazione che risponde a logiche più qualitative quali la

formazione sul lavoro e le previsioni che valorizzano la cooperazione mediante contributi in conto capitale su attrezzature e installazioni invece che su incentivi per “associare” giovani, la massa delle modifiche si muove secondo una logica quantitativa.

1.7. I risultati

Nella Tab. 74 sono riportati i dati degli iscritti nelle liste speciali e degli avviati.

Tabella n. 74 - *Iscritti nelle liste speciali (al 30.9.1979) e avviati (al 31.12.1979)*

REGIONI	ISCRITTI	AVVIATI					
		Settore Privato				Settore Pubblico	Totale avviati
		Tempo Indet.	Contratto Form.	Tempo Det.	Totale		
Piemonte	32.739	1.002	1.762	-	2.764	1.696	4.460
V. d'Aosta	359	21	1	-	22	76	98
Lombardia	34.625	854	46	94	994	2.969	4.460
Trentino A.	2.046	142	-	-	142	279	421
Veneto	20.041	457	122	-	579	1.281	1.860
Friuli V.G.	4.704	180	447	-	627	853	1.480
Liguria	22.174	1.086	-	-	1.086	1.368	2.454
Emilia R.	22.340	1.728	829	263	2.820	1.731	4.551
Toscana	38.968	769	326	-	1.095	1.847	2.942
Umbria	13.352	162	263	-	425	714	1.139
Marche	15.455	306	378	187	871	1.106	1.977
Lazio	111.006	535	71	36	642	3.680	4.322
Abruzzo	25.638	386	236	-	622	1.892	2.514
Molise	8.717	10	42	2	54	864	918
Campania	178.453	462	409	10	881	6.004	6.885
Puglia	78.141	234	154	-	388	1.786	2.174
Basilicata	17.893	119	49	-	168	1.992	2.160
Calabria	64.619	341	29	-	370	3.364	3.734
Sicilia	133.464	440	619	2	1.061	7.039	8.100
Sardegna	33.628	159	7	-	166	3.229	3.395
Nord	144.224	5.470	3.207	357	9.034	10.253	19.287
Centro	178.781	1.772	1.038	223	3.033	7.347	10.380
Meridione	540.553	2.151	1.545	14	3.710	26.170	29.880
Italia	863.558	9.393	5.790	594	15.777	43.770	59.547

Fonte: *Nostra elaborazione su dati Ministero Lavoro*

Il sostanziale fallimento della legge può essere reso:

- con il rapporto tra iscritti e avviati (cfr. Graf. 68), che attesta che solo un esiguo numero (59.547) pari al 6% circa del totale degli iscritti (863.558) ha tratto benefici dalle misure della legge;
- con il rapporto tra avviati nel settore privato e avviati nel settore pubblico, che rivela due criticità (a) lo scarso appeal del provvedimento per il sistema economico privato, interessato solo a 15.777 giovani, pari al 26% di quanti hanno effettivamente beneficiato della L. n. 285 (b) l'eccessivo peso della pubblica amministrazione in questa partita che coinvolge il 74% dell'universo.

Grafico n. 68 - Rapporto % tra iscritti e avviati

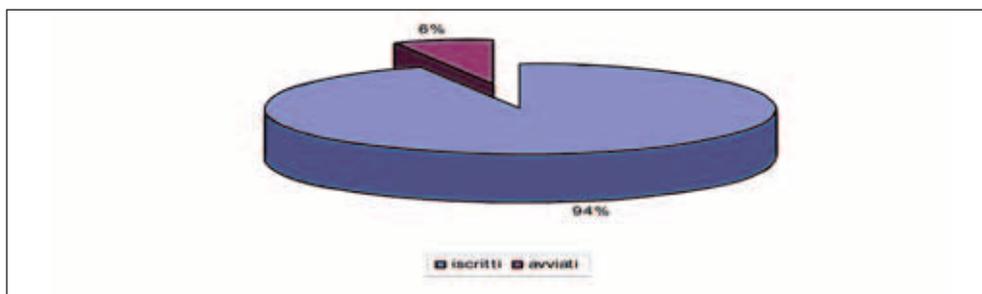


Grafico n. 69 - Rapporto % tra avviati settore privato e avviati nel Settore pubblico

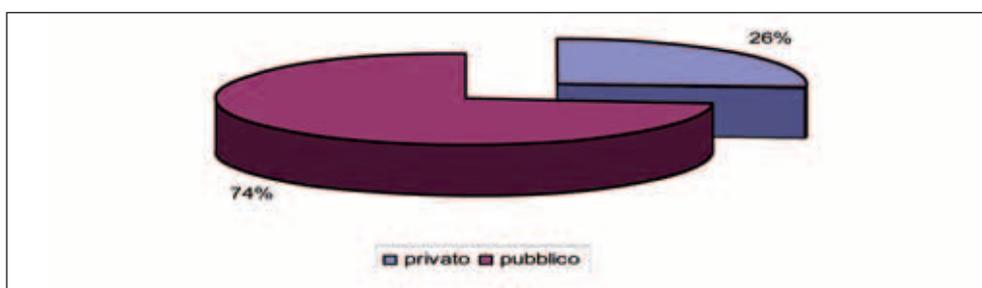
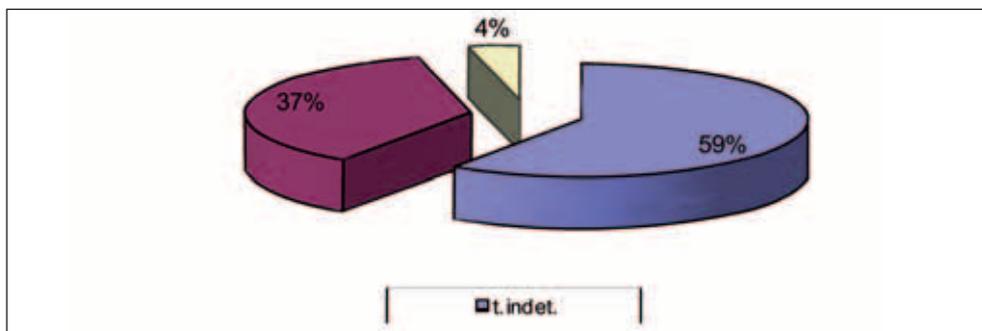


Grafico n. 70 - Rapporti % tra tipologie di avviati nel settore privato



1.8. Valutazioni complessive

Sulla L. n. 285/77 pesa un'unanimità di giudizi negativi; unanimità, però, che si fraziona in posizioni molto diverse e diversificate per quanto attiene l'individuazione delle cause del fallimento⁴¹.

⁴¹ Cfr. AA.VV., *I giovani e il lavoro*, Bari De Donato, 1978; G. BALANDI, *La legge sull'occupazione giovanile*, Milano, Angeli 1978; T. TREU (a cura), *Provvedimenti per l'occupazione giovanile*, in "Le nuove leggi civili commentate", Padova, Cedam, 1978; M. NAPOLI, *Art. 35, 2° comma*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1979.

1) La L. n. 285 si presenta come un meccanismo di allocazione delle risorse; caratteristica comune a gran parte della legislazione del *Welfare State* tendente ad attenuare le disuguaglianze e le disparità di forza dei soggetti controllati presenti nel mercato del lavoro. Normalmente, però, questo tipo di legislazione si limita ad adottare dei correttivi che lasciano impregiudicato il funzionamento di fondo del sistema del settore di mercato. Nel caso della L. n. 285, invece, si assiste ad un radicale mutamento negli stessi metodi di assegnazione dei posti di lavoro. I posti, cioè, non sono più lasciati al libero mercato né vengono distribuiti in base al merito, ma ceduti a chi riesce ad ottenere un miglior piazzamento nelle liste speciali, che, nel testo originario della legge, facevano riferimento soprattutto alla condizione economica familiare e personale degli interessati e nella L. 479 anche alle fasce professionali. Con l'elaborazione di questa strumentazione vengono rimossi i tradizionali meccanismi di accesso al mercato del lavoro: la libera iniziativa individuale e le attitudini personali non sono più sufficienti a garantire sbocchi occupazionali. L'immagine tradizionale del lavoro come simbolo di uno status sociale individualmente perseguito e raggiunto viene vanificata da meccanismi della legge quali la richiesta disponibilità a svolgere lavori non corrispondenti al proprio titolo di studio o la sua mancata rilevanza per i giovani assunti. Per ottenere un posto di lavoro occorre solo occupare un piazzamento favorevole nella lunga lista di attesa, senza, peraltro, poter far nulla per migliorare la propria posizione all'interno della lista stessa. La legge si muove secondo due differenti indirizzi nel settore pubblico e in quello privato, rilevando, però, delle logiche che nei fatti si dimostrano poco congrue ai fini perseguiti e dichiarati.

2) Nell'ambito pubblico l'obiettivo era quello di creare nuovi posti mediante il contratto a tempo determinato (art. 26) e aprire spazi operativi in attività socialmente utili alle cooperative giovanili (art. 27). L'ipotesi che aveva generato l'articolo 26 della L. n. 285 era l'esercizio del lavoro: diamo un salario ai disoccupati e impieghiamoli in attività socialmente utili. Ipotesi di questo genere non funzionano nei contesti in cui: a) la disoccupazione si può tamponare, nell'ambito familiare, con il riequilibrio dei redditi all'interno del nucleo, in altri termini laddove il disoccupato non lavora per mangiare; b) l'estrema articolazione del corpo amministrativo delle istituzioni rende problematica l'individuazione di spazi non ancora coperti da un apposito ruolo della pubblica amministrazione; c) e infine l'accesso alla pubblica amministrazione rappresenta, viceversa, una delle aspirazioni più forti del garantismo diffuso. In altre parole era prevedibile a tavolino che l'articolo 26 si sarebbe tradotto in un gonfiamento degli organismi delle pubbliche amministrazioni, la cui utilità è perlomeno discutibile. Appare infatti poco probabile che la Campania, in cui si registra il 20% degli avviamenti nell'area pubblica realizzati sull'intero territorio nazionale, avesse bisogno di servizi in misura addirittura superiore a tutta l'Italia settentrionale. La progettazione della parte cooperativistica della legge 285 poggiava sull'intuizione sociologica della nuova imprenditorialità giovanile, insieme con la diffusa esigenza di indirizzare tale imprenditorialità verso campi fino ad allora trascurati

(la coltivazione delle terre incolte, segmenti della domanda di servizi pubblici, ecc.). L'intuizione era esatta (anche se quantitativamente più circoscritta di quanto non sembrasse allora ai suoi ideatori), inadeguato, invece, il meccanismo di agevolazione alle cooperative previsto dalla legge. Meccanismo che puntava ad incentivare pro-capite il numero degli addetti, anziché a fornire alle nascenti imprese capitale, attrezzature, *know how*. Condannate, fin dalla nascita, ad un regime di aiuti pubblici più adatti alla sopravvivenza di imprese decotte, le cooperative giovanili pur tra mille difficoltà, hanno dato una discreta prova di sé.

3) Nel settore privato l'indirizzo appare quello di favorire l'avviamento al lavoro dei giovani piuttosto che di altre componenti della forza-lavoro⁴².

In altri termini: non si tende a creare nuovi posti di lavoro, ma soprattutto a far sì che quelli esistenti e quelli che dovessero eventualmente liberarsi fossero occupati soprattutto da giovani⁴³. La possibilità di privilegiare i giovani veniva affidata a forme di diritto premiale. La legge, cioè, basa il proprio potere di incentivazione soprattutto su meccanismi finanziari: gli imprenditori che attuino comportamenti conformi ai fini della legge sono premiati con un arricchimento patrimoniale diretto. In questa soluzione di natura quantitativo-finanziaria non si è considerato sufficientemente che le disponibilità pro capite promesse erano troppo poco consistenti per sollecitare i posti di lavoro e comunque decisamente insufficienti per fare breccia tra tante diffidenze della parte datoriale, timorosa soprattutto che le varie forme di tempo determinato e parziale si trasformassero in occupazione stabile e continua. Inoltre si è trascurato anche il fatto che il *gap* tra domanda e offerta non era solo quantitativo (gli imprenditori non vogliono questi giovani e i giovani non vogliono questo lavoro). La domanda rifiuta un'offerta non filtrata da canali efficienti di avviamento al lavoro; i giovani rifiutano del lavoro sia la qualità intrinseca (noia, frantumazione, ambiente, onerosità, dequalificazione) sia le modalità organizzative.

4) Dopo queste considerazioni è opportuno però sottolineare anche gli elementi positivi che l'esperienza ha condotto con sé. Vi è stato un effetto di trasparenza dell'offerta, indotta, dalla legge, a dichiararsi a tutti gli effetti, che costituisce un prezioso strumento statistico. Grazie a questa trasparenza è stato possibile, in determinati contesti, spingere l'analisi a livelli approfonditi. Questa stessa trasparenza ha fornito la possibilità di individuare, nella componente femminile dell'offerta, il vero nodo dell'emarginazione nelle aree forti. Vi è stato uno sforzo di progettazio-

⁴² Nel dibattito alla Camera dei deputati sulla conversione in legge del D.L. 706/77, il deputato Adriana Palomby (MSI-DN) sostenne "È evidente, infatti, che la legge sull'occupazione giovanile non crea di per sé, posti di lavoro; essa crea piuttosto l'alternativa dell'occupazione dei giovani rispetto a quella dei meno giovani. Questo provvedimento è ingiusto ed amaro per quelli che giovani non sono" in Atti Parlamentari n. 223 seduta del 22 novembre 1977, 12550.

⁴³ Naturalmente, una scelta di questo tipo ha reso inefficace il taglio meridionalistico del provvedimento previsto con la maggiorazione dei contributi nelle regioni del Sud. Infatti le assunzioni nel settore privato si sono concentrate nelle regioni settentrionali (52,2% su un totale nazionale pari a 21.221 giovani) dove qualche sbocco occupazionale ancora esisteva, ma sono state ridottissime nelle regioni meridionali (16,2%) ed insulari (7,5%, dove gli sbocchi erano quasi inesistenti).

ne collettiva da parte delle pubbliche amministrazioni, che ha rilanciato metodologie di programmazione che erano state investite da un processo di sfiducia. Ma gli aspetti più positivi vanno rintracciati nella proposta di formule nuove di transizione guidata. È su queste che intendiamo esprimere qui una valutazione.

5) Il contratto di formazione, che nella versione originale della L. 285 è stato profondamente rivisto dalle leggi di modifica, cerca di favorire, da un lato, l'acquisizione di nuove ed ulteriori conoscenze tecniche volte a convalidare un'ampia professionalità (per l'appunto su fascia) e dall'altro l'affinamento delle capacità attraverso l'esperienza diretta di lavoro. L'analisi delle disposizioni relative alla parte formativa rivela la notevole importanza ad essa attribuita dal legislatore; ma ne risulta evidenziata, nel contempo, la funzione esterna al contratto di lavoro: essa infatti si svolge fuori dall'orario lavorativo, ad opera di soggetti pubblici o comunque autorizzati dalla Regione e non è retribuita. Viene così a mancare un rapporto vincolante tra l'attività lavorativa che si svolge e la formazione professionale che si riceve; un confronto con l'istituto dell'apprendistato è, a questo proposito, molto chiarificatore. Anche nel rapporto di apprendistato il giovane viene avviato a corsi pubblici esterni all'azienda, ma essi sono "integrativi" o "complementari" e comunque retribuiti, mentre l'insegnamento, che costituisce parte essenziale del contratto, si svolge principalmente nell'impresa; e esiste quindi una differenza di fondo tra contratto di formazione e apprendistato, che si evidenzia macroscopicamente nell'assenza di retribuzione per le ore di formazione, conseguenza dell'estraneità logica e logistica tra i due momenti della formazione e del lavoro. Le loro reciproche interazioni vanno ricercate in altre sedi, che non sono quelle strutturalmente inerenti alla causa del contratto di formazione e lavoro. A dispetto del suo *nomen juris*, il contratto di formazione previsto dalla L. 285 non obbliga il datore di lavoro a "formare" il lavoratore, ma solo a consentirgli la frequenza di corsi di formazione extra-aziendali in alternanza con periodi di formazione in azienda.

Il contratto di formazione si configura in sostanza come un contratto di lavoro subordinato ad orario ridotto e a termine, in cui anche la formazione aziendale e l'acquisizione di una certa qualificazione non costituiscono oggetto del rapporto contrattuale più di quanto costituiscano oggetto di qualsiasi altro rapporto di lavoro subordinato; appare fondata, pertanto, la tesi prevalente tra i giuslavoristi che tendono ad escludere il contratto di formazione tra i contratti a causa mista.

6) La formazione sul lavoro, assente nel testo della 285/77, viene introdotta dalla legge di modifica 479/78. A differenza di tutte le altre disposizioni della legge si tratta di veri e propri corsi di formazione professionale che non sono vincolati allo svolgimento di un'attività lavorativa retribuita; il carattere qualificante di questi corsi consiste nel fatto che essi si svolgono all'interno delle imprese senza tuttavia configurare un rapporto di lavoro. Il legame tra tali corsi e la prospettiva di creare occupazione aggiuntiva è, peraltro, assai tenue: esso è limitato alla disposizione in base alla quale i corsi dovrebbero essere istituiti "*in relazione a concrete prospettive occupazionali*".

Prospetto n. 24 - Istituti contrattuali previsti nella legge 285/77 e successive modificazioni*

Istituti contrattuali Variabili di Analisi	Contratto di formazione		Assunzioni a T.I.		Formazione sul lavoro		Cooperative in agricoltura		Assunzioni in agricoltura		Servizi socialmente utili Progetti e convenz. con coop	
	L. 285 (Artt. 7-15)	Inserimenti e modifiche	L. 285+modif (Artt. 6)	L. 285 (Artt. 18-20)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Artt. 21-22)	L. 285 (Artt. 25-27)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Artt. 21-22)	L. 285 (Artt. 25-27)	Inserimenti e modifiche	
Età	15-22 anni, 24 per donne e diplomati 29 per laureati	15-26 anni (351), 29 per donne (479)	15-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	18-29 anni	
Posizione dei giovani c/o Ufficio Collocamento	Iscrizione a lista speciale Graduatoria sulla base delle domande		Iscrizione a lista speciale	Iscrizione a lista speciale						Iscrizione a lista speciale		
Procedure per l'attivazione del provvedimento	Richiesta numerica da parte dell'azienda all'Ufficio di Colloc., limi- tata a 2 giovani ogni 30 dipendenti o frazione di 30. Al termine dell'anno sono possibili nuovi contratti di formazione se sono stati assunti a tempo indeterminato almeno la metà dei contrattisti precedenti.	Richiesta nominativa da parte di aziende con non più di 10 dipendenti (479)	Richiesta nominativa da parte di pubblici economici	Le cooperative presenziano alla Regione sviluppo. La Regione, sentite le associazioni cooperative, approva e indica il numero max. di soci o dipendenti. Il progetto approvato è il presupposto per la eventuale concessione delle terre incolte da parte delle Regioni, Comuni e Com. montane	Le Regioni possono organizzare attività di f.p. che prevedono periodi di formazione sul lavoro presso imprese singole o associate (351)			Le cooperative presenziano alla Regione sviluppo. La Regione, sentite le associazioni cooperative, approva e indica il numero max. di soci o dipendenti. Il progetto approvato è il presupposto per la eventuale concessione delle terre incolte da parte delle Regioni, Comuni e Com. montane		Amministrazione centrale e Regioni predispongono programmi. Comuni e Comu. montane presentano alla Regione <i>progetti di intervento</i> . I soggetti responsabili dell'attuazione dei progetti a) presentano richiesta numerica all'Uff. di Coll. e indicano le qualifiche; b) stipulano <i>convenzioni</i> con coop. di giovani	Enti pubblici non economici Cassa per il Mezzogiorno, enti moralì ad alta specializzazione scientifica predispongono progetti di rilevante prospettiva in particolare per ricerca scientifica e informatica (479)	

Nella colonna degli inserimenti e modificazioni è indicato, tra parentesi dal n. del relativo Provvedimento.

Istituti contrattuali → Variabili di Analisi	Contratto di formazione		Assunzioni a T.I. L. 285 (Art. 6)		Formazione sul lavoro		Cooperative in agricoltura L. 285 (Art. 18-20)		Assunzioni in agricoltura L. 285 (Art. 21-22)		Servizi socialmente utili Progetti e convenz. con coop L. 285		
	L. 285 (Art. 7-15)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Art. 6)	L. 285 (Art. 6)	L. 285 (Art. 18-20)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Art. 21-22)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Art. 21-22)	Inserimenti e modifiche	Inserimenti e modifiche		
Durata del contratto	Non superiore a 12 mesi, non rinnovabile	Non superiore a 24 mesi, non rinnovabile (479)			Max 6 mesi								
Settori economici					Agricoltura, artigianato, industria, commercio, turismo e servizi (351)		Agricoltura: messa a coltura di terre incolte, trasformazio- ne di terreni demanziali O patrimoniali, trasformazio- ne dei prodotti agricoli, gestione dei servizi tecnici per l'agricoltura Pesca		Agricoltura: anche conserva- zione trasforma- zione e commercia- lizzazione prodotti agricoli, gestione servizi tecnici e allevamento bestiame. Pesca: conserva- zione trasforma- zione e commercia- lizzazione pescato e piscicoltura (351)	Agricoltura		Minimo 4 max 12 mesi, Beni culturali e ambientali, foreste, difesa del suolo e censimento terre incolte; prevenzione incendi boschi; servizi antincendi; aggiornamento catasto; turismo e ricettività; ispezione lavoro e servizi dell'impiego; servizi pensionistici dell'amministrazione periferica del tesoro; carte geologiche sismiche e dell'acqua, assistenza tecnica in agricoltura e pesca, sperimentazione agraria e della pesca, fitopatologia e servizi per repressione frodi; servizi sociali	Attività e servizi di interesse generale (351)

Istituti contrattuali Variabili di Analisi	Contratto di formazione		Assunzioni a		Formazione sul lavoro		Cooperative in agricoltura		Assunzioni in agricoltura		Servizi socialmente utili	
	L. 285 (Artt. 7-15)	Inserimenti e modifiche	T.L. L. 285 (Art. 6)	L. 285 (Art. 16-bis)	D.L. 351 (Art. 16-bis)	L. 285 (Artt. 18-20)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Artt. 21-22)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Art. 25-27)	Inserimenti e modifiche	
Caratteristiche datore di lavoro o soggetto imprenditoriale istituzionale	Aziende che nei sei mesi precedenti non abbiano ridotto personale a t.i. e non siano impegnate in processi di ristrutturazione. Enti pubblici economici	Se le aziende effettuano licenziamenti nel periodo di fruizione delle agevolazioni, queste vengono sospese. (351)	Aziende ed enti pubblici economici	I giovani non possono essere utilizzati con finalità produttive	Cooperative che associno giovani in numero non inferiore al 40 e non superiore al 70 % dei soci complessivi, operanti nel Meridione o in aree depresse del Centro-nord					Amministrazioni pubbliche		
Dritti - doveri	Ritribuzione contrattuale livello iniziale della qualifica. Ritribuzione solo per ore di lavoro prestate. Lavoro e formazione non superiore all'orario contrattuale	Durata e modalità rapporto tra lavoro e f.p. stabilite dalla C.R.I. (351) Differimento del servizio militare (479) I giovani non possono far valere il titolo di studio se non indicato nella richiesta di assunzione. (479)	Ritribuzione contrattuale livello iniziale della qualifica. I giovani non possono far valere il titolo di studio se non indicato nella richiesta di assunzione. (479)	I giovani non possono essere utilizzati con finalità produttive	I giovani non possono far valere il titolo di studio se non indicato nella richiesta di assunzione. (479)					Impegno settimanale non inferiore alle 20 ore. Ritribuzione corrispondente al trattamento economico base minimo per dipendenti dello Stato addetti a identiche o analoghe mansioni		
Formazione	Formazione in rapporto alle fasce di professionalità pro-mossa e autorizzata da Regione Assenze inferiori ad 1/5 durata corso	Ore formazione almeno 30% delle ore complessive del contratto. (479). Cicli di formazione anche c/o aziende (479)	Formazione non più di 40 ore a settimana	Il contributo per i giovani cooperatori o dipendenti ex liste speciali è subordinato alla frequenza di corsi di f.p. (351)	Programmi regionali e del Foromez di assistenza finanziaria e tecnica anche con specifiche attività formative (351)					I progetti prevedono la formazione professionale. Le convenzioni con le coop prevedono il diritto del socio alla formazione	Formazione promossa o autorizzata dalle Regione anche presso aziende, con durata non inferiore al 30% ore lavorative	

Istituti contrattuali Variabili di Analisi	Contratto di formazione		Assunzioni a T.L.		Formazione sul lavoro		Cooperative in agricoltura		Assunzioni in agricoltura		Servizi socialmente utili Progetti e convenz. con coop	
	L. 285 (Art. 7-15)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Art. 6)	T.L.	L. 285 (Art. 6)	L. 285 (Art. 18-24)	Inserimenti e modifiche	L. 285 (Art. 21-22)	Inserimenti e modifiche	L. 285	Inserimenti e modifiche	L. 285
	contratto e la cancellazione dalle liste. Mancato o irregolare svolgimento della formazione fa perdere agevolaz. E determina sanzione da 500000 a 10 milioni di lire	600 lire per il Mezzogiorno. Se assunti i 4/5 agevolazioni elevate a 9 mesi (18 Mezzogiorno)	32.000 lire mensili, 64.000 nel Mezzogiorno		Formazione teorica I giovani possono chiedere l'accertamento della qualifica, da parte di una Commissione istituita presso Uffici provinciali del lavoro(479)	Mancato o irregolare svolgimento della formazione fa perdere agevolaz. E determina sanzione da 500000 a 10 milioni di lire					Mancato o irregolare svolgimento della formazione fa perdere agevolaz. E determina sanzione da 500000 a 10 milioni di lire	30% delle ore di lavoro.(351)
Agevolazioni	200 lire orarie (400 per il Mezzogiorno) per le ore di solo lavoro. Per ogni giovane assunto a t.l. sono corrisposte 32.000 lire mensili per 6 mesi (12 nel Mezzogiorno) più altri 6 mesi se trattati di donna					Per coop ex art 18: 50.000 mese per 24 mesi giovani ex liste speciali Per coop non ex art. 18: per ogni assunto ex lista speciale 200 lire orarie (400 per il Mezzogiorno) per le ore di solo lavoro contributo condizionato a frequenza corsi di formazione	Per coop ex art 18: 100.000 mese per 24 mesi giovani ex liste speciali	Contributo di 100.000 mensili per 12 mesi per ogni giovane diplomato o laureato in materie agrarie assunto per 3 anni. Titolo preferenziale per concessione provvidenze economiche e agevolazioni a giovani imprenditori	Contributo di 100.000 mensili per 24 mesi per ogni giovane diplomato o laureato in materie agrarie assunto per 3 anni. Titolo preferenziale per macchinari, impianti, nella misura del 50% del valore (479)	Per ciascun socio della cooperativa lire 10.000 mensili per 12 mesi	Per ciascun socio della cooperativa lire 50.000 mensili per 12 mesi	La partecipazione ai progetti rappresenta titolo preferenziale nei concorsi pubblici (479)

Risulta invece rilevante e innovativo, sul piano delle relazioni industriali, l'accento posto sul ruolo delle parti sociali, che, mediante accordi contrattuali, individuano le attività formative che dovranno essere predisposte dalle Regioni e definiscono "quote, modalità e tempi di osservazione dei gravami".

2. L'apprendistato

2.1. Premessa

Annotavamo, nella ricostruzione delle vicende relative all'Apprendistato negli anni '60 che i ritocchi legislativi alla L. n. 25/1955 e le circolari ministeriali non hanno avuto l'effetto di rivitalizzare questo istituto che rimaneva un buon canale per l'entrata dei giovani nella vita attiva, ma che falliva clamorosamente il suo obiettivo formativo. Lo stesso giudizio, anzi con maggiori accenti critici, possiamo riservare all'apprendistato degli anni '70.

Con maggiori accenti critici perché con il passaggio dallo Stato alle Regioni delle competenze in materia di formazione professionale nel 1972, si assiste all'estinzione pratica dei corsi complementari per apprendisti. Alcune Regioni hanno sospeso di finanziare i corsi di formazione per apprendisti dal 1972, altre dal 1974, altre, infine dal 1977.

Per evidenziare come spesso delle leggi che si occupano di politiche del lavoro, in generale, e della formazione in particolare, rappresentano delle mere declaratorie (una sorta di grida di manzoniana memoria) si consideri che gli articoli 35 e 36 del D.P.R. n. 616/77 demandavano alle Regioni la "formazione professionale degli apprendisti in tutti gli aspetti disciplinati dalla legge 19 gennaio 1955 n. 25, e successive modificazioni, ferma restando la competenza dello Stato in ordine alla disciplina legislativa del rapporto di lavoro degli apprendisti". Questo fenomeno rappresenta indubbiamente un ulteriore incentivo per gli imprenditori, che non hanno più neppure l'obbligo di far partecipare gli apprendisti a tali iniziative e che pertanto possono utilizzarli a tempo pieno per le normali attività produttive. Tale situazione risulta pertanto del tutto anomala rispetto alle intenzioni della stessa legge del 1955, in quanto ci troviamo di fronte ad un istituto ampiamente usato ed in sviluppo dal punto di vista quantitativo, ma che non risponde più alle intenzioni formative per cui era stato creato e viene invece utilizzato in quanto consente alle aziende di avere a disposizione forza lavoro sottocosto e facilmente licenziabile. Situazione anomala, anzi "illegittima" secondo un giudizio da uno studio dell'epoca⁴⁴, anche rispetto al contesto europeo.

⁴⁴ ENAIP, *Alternanza: formazione professionale-lavoro*, in *Formazione e lavoro*, 1980 n. 95, 5.

2.2. L'apprendistato nei Paesi CEE

Tre sono i sistemi principali attraverso i quali i giovani vengono formati come "lavoratori qualificati" nella Comunità:

- apprendistato, formazione sotto contratto con un datore di lavoro e con formazione professionale complementare;
- scuola professionale o tecnica a tempo pieno dove si impartisce formazione professionale e formazione pratico/operativa in forma integrata;
- sistema misto, in cui l'educazione e la formazione professionale preparatoria, impartite a scuola, vengono completate sul lavoro dalla formazione in alternanza presso un'azienda.

Un sistema di apprendistato si trova in tutti i nove Stati Membri, anche se caratterizzati da più o meno marcate differenze strutturali⁴⁵, spiegate di seguito.

a. *Importanza.* Nella Repubblica Federale Tedesca, Danimarca, Regno Unito e Paesi Bassi, l'apprendistato è il mezzo più importante per formare i lavoratori qualificati. In Francia, Italia e Lussemburgo è importante, ma meno del sistema di scuola professionale a tempo pieno. In Belgio predomina il sistema scolastico e serve a formare circa nove lavoratori qualificati o tecnici su dieci. L'Irlanda è un caso a parte perché l'apprendistato è collegato ad un importante programma nazionale di industrializzazione e, anche se in percentuale relativamente piccola, è il principale strumento per costituire una manodopera qualificata per le industrie prioritarie.

Un primo indicatore sull'importanza dell'apprendistato può essere costituito dal numero dei giovani che dopo la scuola dell'obbligo scelgono questo contratto a causa mista, in alternativa ad altri canali formativi o all'entrata nel mondo del lavoro (cfr. Tav. 75).

Tabella n. 75 - Attività dei giovani al termine della scuola dell'obbligo

PAESE	Anno	Sistema educativo	Form. Tec. Prof.	Apprendistato	Lavoro Disoccup.	Altro Non spec	Tot.
Belgio	1977	55	36	4	4	1	100
Danimarca	1976	23	13	30	31	3	100
Germania	1976	21	19	50	9	1	100
Francia	1978	27	40	14	19		100
Irlanda	1977	56	10	5	29		100
Italia	1977	20	50	4	23	3	100
Lussemburgo	1977	31	31	23	15		100
Olanda	1976	35	29	9	26	1	100
G. Bretagna	1977	32	10	14	44		100

⁴⁵ Per i dati e le considerazioni di questo paragrafo cfr. DIREZIONE GENERALE V della CEE, *Tendenze dell'apprendistato nei Paesi Cee*, in ISFOL, Quaderni di formazione n. 67, marzo-aprile 1980, 37-44.

Un secondo indicatore è rappresentato dal peso degli avviati con un contratto di apprendistato rispetto allo stock degli occupati. I valori, che si muovono in una forbice che va dallo 0,8% del Belgio al 5,2% della Germania Federale, possono essere ricondotti in tre classi di grandezze: una fascia bassa fino al 2% (e sono la maggior parte degli Stati), un'intermedia dal 2 al 3,4% (Danimarca e Lussemburgo) e un'alta dal 3,5% dove registriamo la presenza di Italia e Germania (cfr. Tab. 76).

Tabella n. 76 - Incidenza dell'apprendistato nei Paesi CEE

PAESE	Anno	Totale apprendisti	Totale occupati	% apprendisti su tot. occupati
Belgio	1977	23.600	3.144.600	0,8
Danimarca	1976	55.362	2.531.047	2,2
Germania	1977	1.354.367	25.884.000	5,2
Francia	1978	220.000	21.310.000	1,0
Irlanda	1977	16.542	1.039.000	1,6
Italia	1976	692.171	19.126.000	3,6
Lussemburgo	1977	4.000	146.500	2,7
Olanda	1977	58.283	5.090.900	1,2
Gran Bretagna	1974	463.000	24.000.000	1,9

b. *Copertura dei settori.* Il tema della copertura riguarda sia la presenza (possibilità di usufruire di questa opportunità formativo-occupazionale) sia l'importanza (incidenza rispetto agli altri canali formativi) dell'apprendistato nei settori economici. L'apprendistato nella Repubblica Federale Tedesca si trova come istituzione di peso in quasi tutti i settori, in Belgio è consistente nell'artigianato; non vi è praticamente apprendistato nel commercio e nella distribuzione nel Regno Unito e in Irlanda e ve ne è pochissimo nei Paesi Bassi; non si trova apprendistato agricolo in Danimarca, Italia o Lussemburgo, mentre è ampiamente sviluppato con successo in altri paesi. Uno dei fattori principali che provocano queste differenze sta, in parallelo, nella "copertura" dei settori da parte della scuola professionale o tecnica.

c. *Livello di professionalità.* Normalmente l'apprendistato riguarda il livello dei lavoratori/artigiani qualificati. Tuttavia nel Regno Unito ci sono tipologie di apprendistato che richiedono come requisiti di ingresso livelli sufficienti per entrare nell'educazione secondaria o terziaria. Analoghi dispositivi si sono sviluppati nella Repubblica Federale Tedesca attraverso la pratica di reclutare soprattutto detentori del *Mittlere Reife* (cioè possessori di titoli di "durata intermedia") o addirittura *Abitur* (possessore di diploma di secondaria superiore). In Danimarca ci sono percorsi di apprendistato per diventare direttori di piccole imprese mentre nel Belgio l'apprendistato può riguardare lavori di qualifica media o media alta, ma solo nell'artigianato. Un terzo gruppo di Paesi riserva all'apprendistato la preparazione a professioni di livelli inferiori, talora difficilmente considerabili come lavori qualificati.

Tabella n. 77 - *Importanza dell'apprendistato nei diversi settori economici*

Paese	Artigianato	Industria	Agricolt.	Commercio	Lavori Ufficio	Distribuzione	Servizi persona
Belgio	3		2	1		2	1
Danimarca	3	3	1	2	2	2	1
Germania	3	3	1	2	2	3	3
Francia	2	2	3	1		1	2
Irlanda	3	3	1			2	2
Italia	3	2	2	1	1	1	2
Lussemburgo	2	2		2	2	2	2
Olanda	3	3		1		1	2
G. Bretagna	3	3	2				1

Legenda: 3 = primaria importanza, 2 = importante ma non predominante, 1 = presente ma non importante.

Tabella n. 78 - *Rapporto tra apprendistato e livelli di professionalità*

PAESE	LAVORI		
	semiqualeficati	qualificati	qualifica media o media alta
Belgio		*	*
Danimarca		*	*
Germania Federale	*	*	*
Francia		*	
Irlanda		*	
Italia	*	*	
Lussemburgo		*	
Olanda		*	
Gran Bretagna		*	*

d. *Rapporto maschi /femmine*. La percentuale di ragazzi e ragazze apprendisti varia ampiamente tra i vari stati membri (cfr. Tab. 79) sia come conseguenza delle differenze sopra elencate, ma anche per fattori riconducibili a visioni e sensibilità sociali. Un fattore molto importante è la presenza e il peso dell'apprendistato in occupazioni a tradizionale presenza femminile (lavori d'ufficio, segretariati, distribuzione, servizi alla persona).

Tabella n. 79 - *Rapporto maschi-femmine nell'apprendistato*

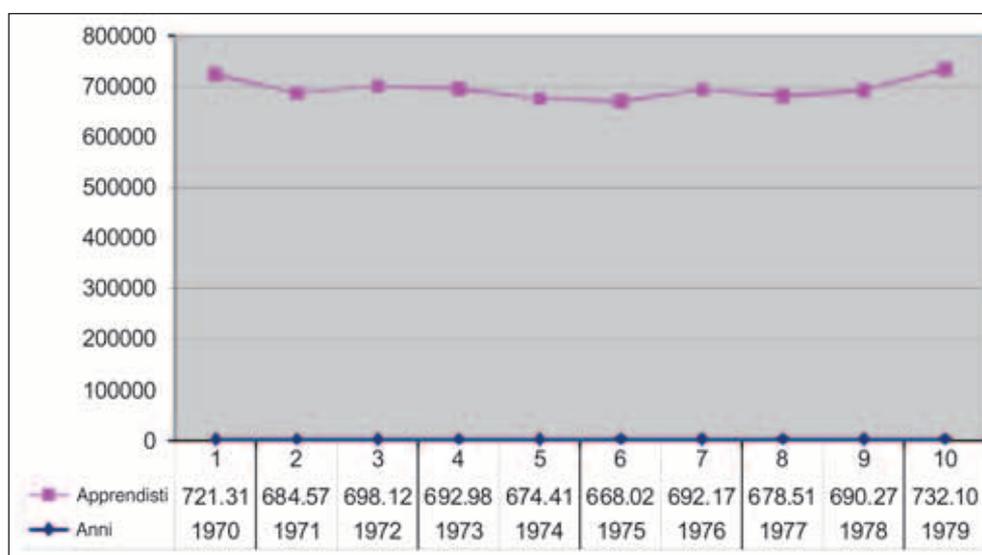
PAESE	Anno	Totale apprendisti	Ragazzi apprendisti %	Ragazze apprendiste %
Belgio	1976	25.500	74,0	26,0
Danimarca	1976	55.362	82,2	17,8
Germania	1977	1.354.367	63,9	36,5
Francia	1978	220.000	77,0	23,0
Irlanda	1977	16.542	99,8	0,2
Italia	1977	678.510	62,2	37,8
Lussemburgo			Non disponibili	
Olanda	1977	58.283	81,5	18,5
Gran Bretagna	1974	463.000	84,0	16,0

Per una lettura più approfondita questi dati andrebbero messi in relazione con il tasso di occupazione femminile nei diversi Paesi. È comunque singolare che tutti i valori relativi alla percentuale delle apprendiste siano lontani dal 50% (che assumiamo come valore attestante una parità “quantitativa”)⁴⁶.

2.3. Dimensioni e caratteristiche dell'apprendistato in Italia negli anni '70

Nel decennio il numero degli apprendisti subisce una flessione, anche se non lineare (cfr. Garf. 70), imputabile in larga misura agli andamenti critici dell'economia, ma anche alle misure prese dalla L. n. 424/68. Si rimane, comunque, su numeri ragguardevoli e con un'incidenza sulla popolazione occupata tra le più alte di tutti i Paesi della CEE, come abbiamo già considerato. Per la precisione seconda solo alla Germania. A fine decennio si assiste ad una ripresa, che può forse, da un lato, essere ricollegata al fallimento dei provvedimenti urgenti per l'occupazione giovanile del 1977 (legge n. 285) e, d'altro canto, all'ulteriore frantumazione del mercato del lavoro.

Grafico n. 70 - *N. avviati con contratto di apprendistato (anni addestrativi 1970-1979)*



L'apprendistato è applicabile nell'età che va dai 15 ai 20 anni e rapportando i dati degli apprendisti a quelli del totale dei soggetti occupati della fascia di età tra i 14 ed i 19 anni (secondo i rilevamenti ISTAT) risulta che gli apprendisti sono larga-

⁴⁶ DIREZIONE GENERALE V della CEE, *Tendenze dell'apprendistato nei Paesi CEE*, in ISFOL, Quaderni di formazione n. 67, marzo-aprile 1980.

mente maggioritari (vedi Garf. 71). Coincidono infatti con quasi i due terzi degli occupati e con circa il 78% degli occupati dipendenti.

Anche a questo livello l'incidenza degli apprendisti risulta in aumento negli ultimi anni. Si può, dunque, affermare che l'apprendistato rappresenta negli anni '70 la principale modalità di inserimento lavorativo dei giovani che non proseguono negli studi dopo la scuola dell'obbligo.

Facciamo ora una lettura disaggregata dei dati secondo l'area geografica, la regione, la tipologia aziendale e il settore di attività economica.

Un dato rilevante e che merita di essere evidenziato rispetto ad altre caratteristiche è quello dell'incidenza dell'apprendistato sul totale dell'occupazione giovanile. Considerando la disaggregazione dei dati per area geografica, possiamo osservare che nel 1979 la maggior parte degli apprendisti è occupata nelle aziende del Nord (63,7%), mentre il Centro e il Sud si dividono quasi in parti uguali la quota restante, rispettivamente con il 17,4% e il 18,9% (cfr. Graf. 72).

Anche in questo caso i dati dimostrano una certa costanza nel tempo; solo nel 1956 si può notare una prevalenza ancora maggiore nell'occupazione degli apprendisti al Nord ed uno squilibrio tra il Centro e il Sud che continua, peraltro, anche nel 1966 (con il 20% degli apprendisti occupati nell'Italia Centrale e il 15,4% nell'Italia meridionale).

Lo squilibrio tra Centro e Sud si inverte, anche se con qualche discontinuità, a partire dal 1976, anno in cui per la prima volta sono più numerosi gli apprendisti nelle regioni meridionali rispetto a quelli delle regioni centrali, anche se nel 1979 le posizioni si invertono nuovamente, ma con una forbice a favore del Centro sul Sud solo di 0,4%.

Grafico n. 71 - Rapporto tra apprendisti e giovani occupati

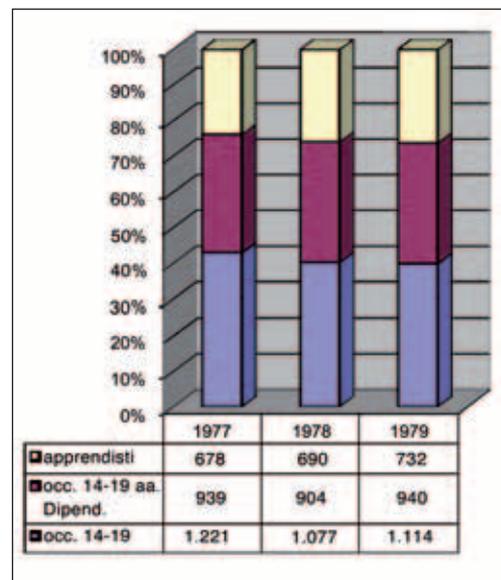
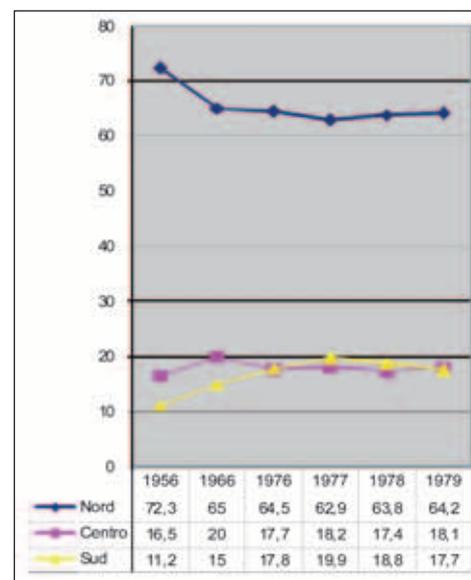


Grafico n. 72 - Apprendisti per circoscrizione geografica



L'apprendistato quindi, si configura come una realtà prevalentemente collocata nell'area geografica centro-settentrionale, con una tendenza recente ma significativa ad espandersi più nel meridione che nell'Italia centrale. Disaggregando i dati per regione (cfr. Graff. 73-a e 73-b), e riferendoci sempre al 1979, la massima concentrazione di apprendisti è rintracciabile in Lombardia (20,01%), Veneto (17,2%), e Piemonte (12,3%) che da sole sfiorano il 50% del totale degli apprendisti.

Altre concentrazioni di una qualche rilevanza sono riscontrabili in Emilia Romagna (7,9%) Toscana (8,6%), Lazio (4,6%) e Marche (3,8%). Nell'Italia meridionale abbiamo ancora dati significativi nelle Puglie (5,2%), in Campania (4,9%), e infine in Sicilia (2,8%).

Grafico n. 73-a - Distribuzione apprendisti per Regioni: Centro-Nord (valori assoluti e %) (anno 1979)

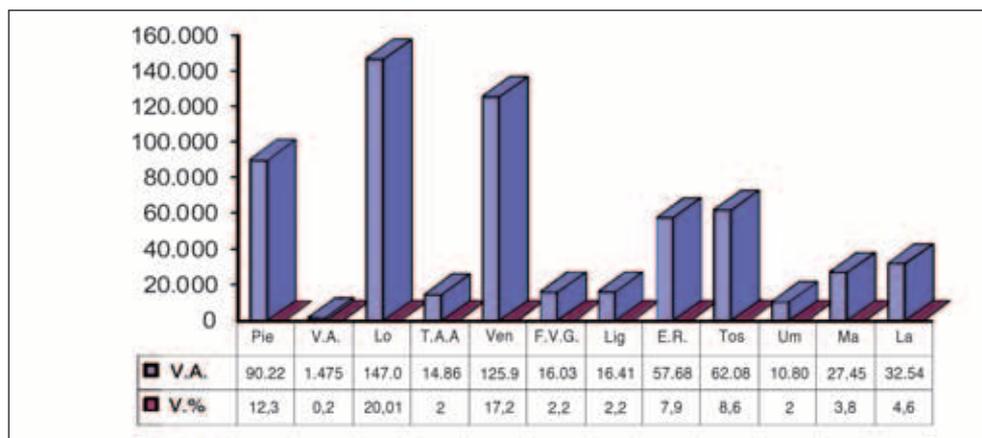
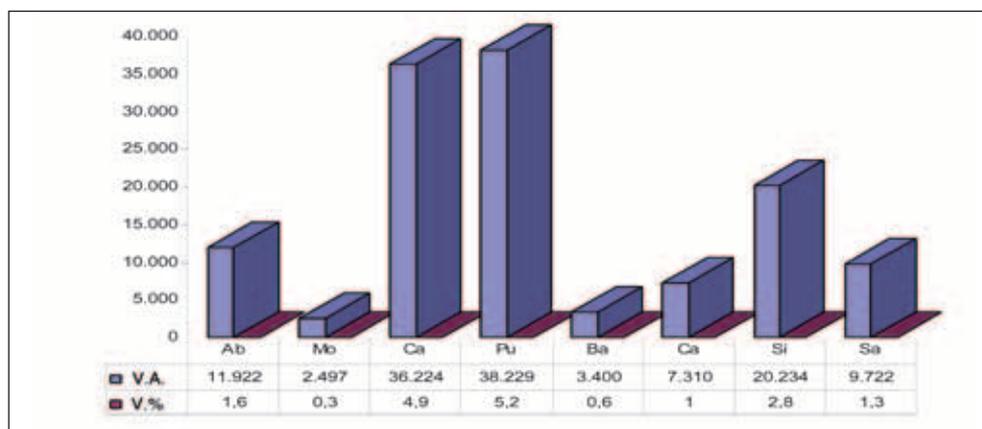


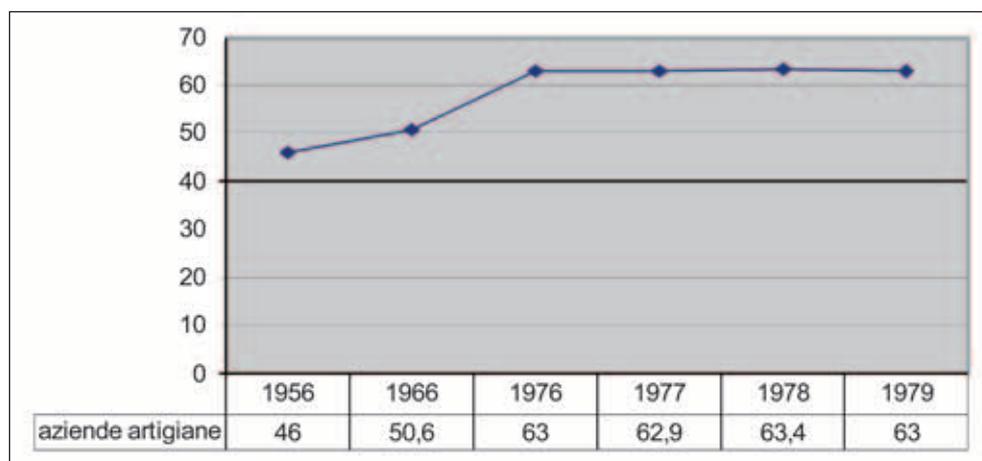
Grafico n. 73-b. - Distribuzione apprendisti per Regioni: Meridione (valori assoluti e %) (anno 1979)



Per quanto concerne la tipologia aziendale, la prevalenza di apprendisti occupati presso aziende non artigiane nel 1956 e la situazione di sostanziale parità del 1966 si è ribaltata negli ultimi anni in una prevalenza dell'occupazione presso le aziende artigiane (cfr. Graf. 74).

Il 63% degli apprendisti occupati presso questo tipo di aziende si spiega anche attraverso i controlli e le limitazioni che il sindacato ha imposto alle grandi e medie imprese per quanto riguarda l'utilizzazione di questo istituto e che ha comportato nel decennio considerato un suo progressivo ridimensionamento. L'apprendistato, pertanto, rimane caratterizzato da una forte utenza nel settore artigiano dove, tra l'altro, sono maggiori gli incentivi e le facilitazioni che la legge riconosce al datore di lavoro per l'assunzione di apprendisti.

Grafico n. 74 - Distribuzione apprendisti nelle aziende artigiane (valori %)



La disaggregazione dei dati in base al settore di attività economica (Tab. 80) consente di rilevare che l'apprendistato è utilizzato soprattutto nell'industria manifatturiera, dove risultano occupati nel 1979 ben il 67,2% degli apprendisti; troviamo inoltre quote consistenti occupate in attività commerciali (12,3%), nell'industria della costruzione e installazione impianti (11,1%) e nelle attività e servizi vari (7,6%). Considerando in modo specifico i comparti dell'industria manifatturiera la concentrazione maggiore di apprendisti si ha nel comparto dell'abbigliamento presso il quale risultano occupati il 23,7% degli apprendisti manifatturieri; troviamo inoltre quote consistenti anche nell'industria del legno (8,9%).

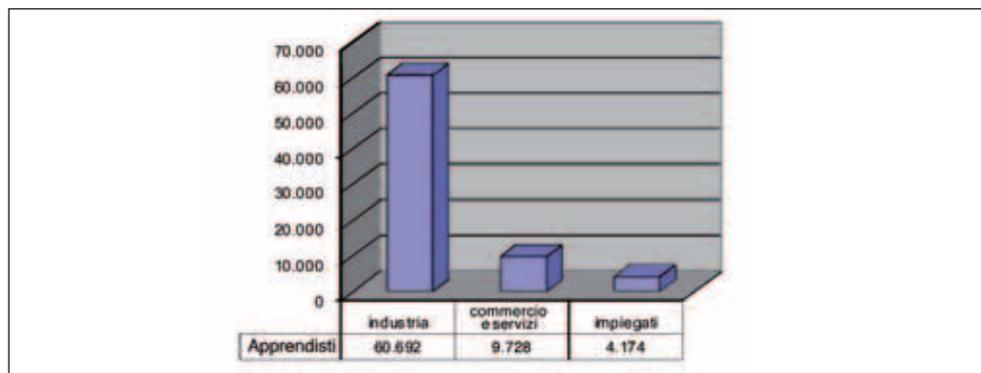
Abbiamo già accennato alle cause che possono aver determinato, a partire dal 1977, il rilancio dell'apprendistato. Precisiamo ora che si può forse pensare ad una combinazione di diversi elementi, come l'espansione delle aziende di più piccole dimensioni (artigiane e non), che hanno trovato nell'apprendistato uno dei segmenti del mercato del lavoro più congeniale al loro fabbisogno di manodopera, e,

d'altro canto, le caratteristiche di limitata preparazione scolastica e professionale degli adolescenti in cerca di lavoro prima dei vent'anni, che finiscono col trovare nell'apprendistato il canale obbligatorio per il loro inserimento lavorativo, essendo privi di una specifica qualificazione professionale.

Tabella n. 80 - *Apprendisti per ramo di attività economiche (valori assoluti e %)*

Rami attività economica	Anni '70							
	1976		1977		1978		1979	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Ind. Estrattiva	803	0,1	680	0,1	732	0,1	583	0,1
Ind. Manifatturieri	468.428	67,7	462.392	67,5	465.715	67,5	497.647	67,2
Ind. Costruzioni	68.394	9,9	68.240	10,5	72.219	10,5	77.370	11,1
Ener. Acqua gas	3.174	0,5	3.639	0,0	3.912	0,0	4.191	0,7
Trasporti Comun.	2.010	0,3	1.973	0,3	2.125	0,3	2.337	0,3
Commercio	89.819	13,0	84.953	12,5	86.582	12,5	92.145	12,3
Credito Assicura.	5.236	0,8	5.114	0,8	5.759	0,8	6.624	9,7
Attività serv. vari	54.307	7,7	51.559	7,7	53.252	7,7	51.197	7,6
Totale	692.171	100	678.510	100	690.278	100	732.100	100

Grafico n. 75 - *Apprendisti qualificati (anno 1979)*



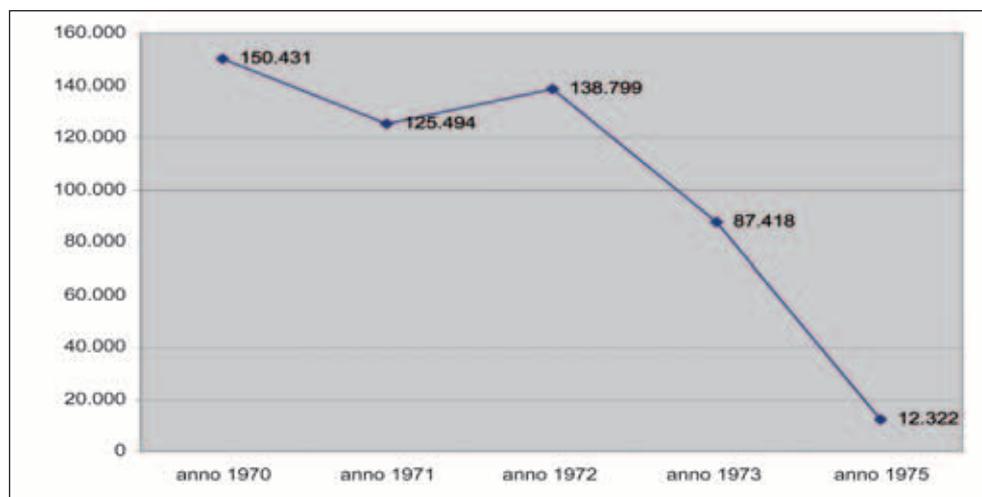
Un'ultima osservazione riguarda il numero dei giovani che hanno conseguito una qualifica professionale al termine del periodo di apprendistato (Graf. 75); nel 1979 il numero di tali giovani ammonta a quasi 75.000 giovani. Tale cifra, pur rappresentando poco più del 10% dei giovani occupati come apprendisti nel corso dello stesso anno, costituisce oltre il 40% dei lavoratori (stimati approssimativamente in 200.000) che mediamente conseguono una qualifica in via ufficiale ogni anno nel nostro paese, attraverso i diplomi degli istituti professionali di Stato, gli attestati di qualifica dei centri di formazione professionale e lo stesso potere certificatorio dell'apprendistato, con o senza prove di esame alla fine del tirocinio. Indipendentemente dalle modalità con le quali viene attribuita la qualifica agli apprendisti, possiamo affermare che ci troviamo di fronte ad una notevole funzione di qualificazione professionale svolta dal nostro istituto, anche se troppo spesso attra-

verso un percorso solo informale. Non va dimenticato, inoltre, il numero elevato dei giovani che conseguono una qualifica professionale attraverso l'apprendistato, soprattutto in rapporto al totale annuo dei qualificati attraverso canali scolastici o formativi ufficiali. Le criticità riguardano, come sempre del resto, la formazione. Con il passaggio dallo Stato alle Regioni delle competenze in materia di formazione professionale, infatti, si assiste ad un'ulteriore contrazione dei corsi complementari, fino alla loro quasi scomparsa.

Gli allievi frequentanti, che all'inizio del decennio erano 150.000 circa, si riducono a metà degli anni '70 a poco più di 12.000. In cinque anni un saldo negativo di oltre 138.000 unità!

Se il decremento degli avviati nel 1976 rispetto al 1970, quantificabile nella misura del 10%, è comprensibile con un andamento negativo dei flussi occupazionali, non si giustifica "il crollo", nello stesso periodo, del numero degli apprendisti in formazione, quantificabile nella misura del 122% (cfr. Graf. 76).

Grafico n. 76 - *Apprendisti partecipanti ai corsi complementari (anni 1970-75)*



Fonte: *Rapporto OCSE*

In una relazione della Direzione Generale V della CEE si traccia un quadro critico sulla situazione dell'apprendistato nel nostro Paese e un giudizio severo sui soggetti responsabili.

“I corsi di educazione professionale complementare sono in effetti diminuiti, e anche ammesso che un gran numero di studenti non seguano i corsi tenuti conto degli studi precedenti, la legge è stata ampiamente evasa in questo campo. Abusi della legge che proibisce la ripetizione del lavoro, il lavoro a cottimo e lo straordinario sono diffusi, con l'implicazione che si presta poca attenzione ad una buona formazione. Invece gli apprendisti sono visti come una forma di manodopera a buon mer-

cato e la possibilità per il datore di lavoro di beneficiare di riduzioni nei contributi di sicurezza sociale. Né l'amministrazione ufficiale delle leggi sull'apprendistato e sul lavoro né le organizzazioni che rappresentano i datori di lavoro o i sindacati sono sufficientemente attive ed efficaci nel proteggere gli interessi degli apprendisti⁴⁷.

2.4. Il dibattito tra l'opzione per la riforma e quello dell'abolizione dell'istituto

A partire dal 1970 troviamo una serie di ricerche e di prese di posizione, soprattutto in campo sindacale, che hanno caratterizzato il dibattito sull'apprendistato fino al 1974.

Dobbiamo innanzitutto ricordare il numero monografico di *Formazione e Qualifica*⁴⁸ interamente dedicato al problema dell'apprendistato ed in cui si riportano i risultati di una serie di inchieste condotte in diverse città e regioni d'Italia dai sindacati, dalle ACLI e da enti di formazione professionale. Il quadro che ne emerge è molto critico; vengono infatti denunciate diverse inadempienze che riguardano l'orario di lavoro, le mansioni, i corsi complementari e l'attribuzione delle qualifiche agli apprendisti.

Nel 1971 una ricerca condotta da Biancucci, Giacinto e Tavone per il Segretariato Nazionale della Gioventù⁴⁹ su un campione di giovani apprendisti romani, riprende alcuni rilievi negativi delle precedenti indagini; in particolare le criticità individuate riguardano il modo spesso intempestivo e prematuro con il quale i giovani apprendisti si immettono nel mondo del lavoro, il trattamento loro riservato sotto il profilo degli orari e della tipologia delle mansioni. Gli autori inoltre evidenziano le carenze delle norme che regolano la durata dell'apprendistato e la garanzia circa il conseguimento di una reale capacità professionale al termine del periodo di tirocinio.

Nel 1972 troviamo due contributi, il primo di Sarchielli⁵⁰ ed il secondo dello stesso autore in collaborazione con Mercatali⁵¹, che producono ulteriori elementi di conoscenza e di documentazione sui fenomeni di distorsione e di utilizzo parziale e contraddittorio dell'istituto da parte degli imprenditori.

Il secondo di questi contributi riguarda in modo specifico la condizione lavorativa degli apprendisti in Emilia Romagna. Nel corso dello stesso anno esce su "*Formazione e Qualifica*", un documento della FIM-FIOM-UILM sui problemi rivendicativi degli apprendisti, dei lavoratori studenti e della formazione professionale⁵². Que-

⁴⁷ DIREZIONE GENERALE V della CEE, *Tendenze dell'apprendistato nei Paesi CEE*, in ISFOL, Quaderni di formazione n. 67, marzo-aprile 1980.

⁴⁸ *Formazione e qualifica*, n. 7-8, 1970.

⁴⁹ BIANCUCCI R. - GIACINTO E. - TAVONE D., *Apprendistato sotto inchiesta*, Segretariato nazionale Gioventù, 1971.

⁵⁰ SARCHIELLI G., *Contributo alla conoscenza del fenomeno apprendistato*, Firenze, 1972.

⁵¹ MERCATALI M.G. - SARCHIELLI G., *Alcune osservazioni sulla condizione lavorativa degli apprendisti con riferimento all'Emilia Romagna*.

⁵² FIM-FIOM-UILM *Documento sui problemi rivendicativi degli apprendisti e dei lavoratori studenti*, in "*Formazione e Qualifica*", n. 15-16, 1972, 3-6.

sto documento, costruito come una vera e propria piattaforma contrattuale, rivendica la necessità di superare i caratteri di sfruttamento salariale degli apprendisti mediante l'introduzione dell'inquadramento unico (per conseguire la parità salariale e normativa con gli altri lavoratori); ma nello stesso tempo rivendica la conservazione delle condizioni di miglior favore di cui gode questo istituto. Generiche le considerazioni sulla formazione professionale, anzi il documento chiede la possibilità di utilizzare le 200 ore previste dal provvedimento ministeriale del 1970 per i corsi complementari per il recupero dell'obbligo scolastico a chi ne è sprovvisto.

Mentre questa piattaforma rivendicativa chiede una revisione, anche se radicale dell'apprendistato, il documento sulla formazione professionale sottoscritto nel 1973 dalle Confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL e dalle ACLI⁵³, giudica anacronistica la legge del 1955, in quanto superata dalle modificazioni intervenute nel frattempo nell'organizzazione del lavoro.

Nello stesso anno Sauro Baraldi, sul periodico "*Formazione domani*" dello IAL-CISL in una breve ma articolata presa di posizione, denuncia alcuni abusi che la legge sull'apprendistato ha consentito (tra questi il fatto che l'apprendista non viene messo nelle condizioni di esercitare il suo diritto alla formazione professionale frequentando i corsi di insegnamento complementari)⁵⁴, sollecita un maggior interesse ed una maggiore iniziativa a livello contrattuale da parte delle organizzazioni sindacali e propone inoltre alcuni elementi di riforma della legge del 1955 (riduzione del periodo dell'apprendistato, limitato, peraltro, ad alcuni mestieri specifici, un nuovo contenuto sociale e tecnico ai corsi di formazione professionale, attuati a tempo pieno o comunque in periodi più concentrati di quelli attuali, garanzia del riconoscimento della raggiunta qualifica professionale alla fine dei corsi).

Nel 1974 dobbiamo ricordare la pubblicazione di due ricerche, una sugli apprendisti del ternano, che hanno partecipato a corsi complementari gestiti unitariamente dall'ECAP-IAL-ENFAP⁵⁵, ed una di Avvisati sui Centri di formazione professionale e sull'apprendistato nell'agro pontino⁵⁶. L'autore di quest'ultima ricerca conclude con un'opzione radicale: l'abolizione dei corsi complementari per apprendisti e, in modo ancor più radicale, per l'abolizione dell'istituto stesso, proponendo come alternativa la trasformazione dei centri di formazione professionale in strutture di istruzione permanente dei lavoratori.

⁵³ CGIL-CISL-UIL-ACLI *Documento sulla formazione professionale, cicl.*, Roma, giugno 1973

⁵⁴ Altre inadempienze stigmatizzate: a) non si cumulano i vari periodi di lavoro svolto dall'apprendista sotto vari datori ma nello stesso settore; b) l'orario di lavoro è poco rispettato, così come le ferie, spesso rimandate in momenti molto diversi nell'arco dell'anno; c) non viene esentato da lavori in serie ed a cottimo o, peggio ancora, dai lavori pesanti e faticosi; d) non usufruiscono dell'indennità integrativa di malattia né dell'indennità di disoccupazione; e) agli apprendisti che hanno frequentato corsi dei centri di formazione professionale o istituti professionali non viene facilmente riconosciuta la qualifica e, di conseguenza, vengono obbligati a frequentare i corsi di insegnamento complementari.

⁵⁵ ECAP-ENFAP-IAL, *Apprendista cercasi*, Terni 1974.

⁵⁶ AVVISATI M., *Centri di formazione professionale apprendistato nell'agro pontino*, in "*Formazione domani*", n. 29, 1974, 17-72.

A partire dai 1976 il dibattito sull'apprendistato si fa più intenso e vivace.

Menzioniamo in primis un'analisi comparata dei sistemi di apprendistato in dieci paesi occidentali, curata da Allali e Reguzzoni⁵⁷. Inoltre durante i lavori del Seminario nazionale promosso dalla Federazione CGIL-CISL-UIL sulla formazione professionale ad Ariccia il 25 e 26 maggio 1976, il segretario confederale della CISL Eraldo Crea, nella sua relazione introduttiva⁵⁸, ammette che tra le cause del fallimento dell'apprendistato, accanto ai limiti della legislazione ed alle responsabilità dei datori di lavoro, andavano denunciate anche le inadempienze politico-organizzative del sindacato. Sul problema dell'abolizione dell'istituto il relatore mostrava una certa cautela ed invitava il sindacato ad avviare una più seria considerazione delle sue politiche per l'apprendistato, nel tentativo di ricondurre anche questo problema alla prospettiva di un diverso rapporto tra studio e lavoro per tutti i giovani che si presentano sul mercato del lavoro. Troviamo qui un primo tentativo di aggancio tra l'apprendistato e i temi dell'alternanza scuola lavoro nei processi di inserimento occupazionale dei giovani, che può essere considerato come un'anticipazione di problematiche che solo più recentemente si imporranno all'attenzione delle forze sociali e degli addetti.

Nel 1976 viene pubblicata anche un'importante ricerca sull'aspetto contrattuale dell'apprendistato, curata da Polverari e La Porta⁵⁹: Si tratta di una minuziosa indagine sui contratti di lavoro per quegli aspetti dell'apprendistato (durata, retribuzione, insegnamento complementare, ecc.) che la legge indicava di loro pertinenza, che consente di documentare gli scarsi risultati conseguiti sul piano della contrattazione collettiva⁶⁰.

Il 1976 ci offre anche un agile testo che illustra secondo diversi approcci (economico, giuridico, sociologico e pedagogico-formativo) le posizioni sull'apprendistato di un gruppo di ricercatori molto vicini alla CGIL, Sarchielli, Mazzotti e Mercatali⁶¹. La tipologia delle possibili soluzioni che gli autori propongono per il "problema", prevede tre possibili scenari:

- abolizione immediata dell'istituto;
- riforma dell'apprendistato soprattutto nelle sue dimensioni formative;
- contenimento in alcuni settori del rapporto di apprendistato.

⁵⁷ ALLALI V. - REGUZZONI M., *Analisi comparata dei sistemi di apprendistato in dieci paesi occidentali*, in "Orientamento Scolastico e Professionale", n. 61, 1976.

⁵⁸ CGIL-CISL-UIL, *La politica dei sindacati per la formazione professionale*, in "Formazione Domani", n. 48, 1976.

⁵⁹ POLVERARI M. - LA PORTA A., *La contrattazione collettiva per la formazione dei lavoratori*, in "Quaderni Formazione Domani", n. 4, 1976, 20-56.

⁶⁰ In particolare risulta che su 157 contratti o accordi esaminati, l'apprendistato è stato esplicitamente regolamentato solo in 57 casi e che in altri è stata prevista una norma contrattuale di semplice rinvio alla legge.

⁶¹ SARCHIELLI G. - MAZZOTTI G. - MERCATALI M.G., *Apprendistato, abolizione o riforma?*, Roma, ESI, 1976.

La propensione degli autori è tuttavia per l'abrogazione totale, intesa come la più convincente tra quelle che si sono andate configurando nella recente storia dell'apprendistato. Ciò non impedisce comunque l'elaborazione di proposte su tempi medio-lunghi e su tempi brevi; in particolare la via contrattuale per i tempi brevi dovrebbe mirare ad estendere a tutti i settori produttivi le conquiste ottenute dalle categorie più avanzate di lavoratori (come, ad esempio, l'estensione agli apprendisti della Cassa integrazione guadagni).

Contemporaneamente si dovrebbero creare le condizioni per un effettivo controllo dei passaggi di qualifica degli apprendisti, evitando le abituali distorsioni legate al giudizio di idoneità effettuato solo da parte datoriale. Occorrerebbe poi considerare la necessità di un controllo efficace sulle condizioni di lavoro dell'apprendista, giungendo anche a impedire le assunzioni solo formali degli apprendisti in quelle imprese dove l'organizzazione del lavoro non richiede le specifiche qualifiche previste dalla normativa sull'apprendistato.

Si dovrebbe imporre, infine, il superamento delle differenziazioni salariali basate esclusivamente sul criterio dell'età giovanile.

Per quanto concerne la via legislativa gli autori fanno riferimento ad alcuni contenuti da inserire nella legge-quadro sulla formazione professionale, allora in fase di elaborazione, e che come è noto, non sono stati in seguito recepiti dalla legge, in quanto tutto, o quasi, il problema dell'apprendistato è stato scorporato provvisoriamente da tale contesto⁶².

Il testo rappresenta comunque un indubbio e valido punto di riferimento per il successivo dibattito, soprattutto grazie agli apporti che contiene sulla socializzazione lavorativa dei giovani apprendisti. Ancora nel 1976 troviamo un contributo di E. Giacinto⁶³ in cui il fenomeno dell'apprendistato viene considerato anche in relazione alle tensioni presenti sul mercato del lavoro a causa della crescente disoccupazione giovanile e che, di conseguenza, imponevano al sindacato una rigida politica di difesa dei livelli occupazionali.

Secondo l'autore il divario esistente tra legge, contrattazioni collettive e situazione di fatto dell'apprendistato è nel breve termine superabile attraverso un im-

⁶² L'ordine del giorno approvato alla Camera il 9 novembre, prima che fosse votato il progetto di legge sulla formazione professionale, in seguito, con la ratifica del Senato, trasformato nella legge n. 845 del 21/12/78, si sottolineava l'esigenza di provvedere in tempi stretti ad una revisione dell'istituto dell'apprendistato, coordinata con l'insieme dei nuovi indirizzi introdotti nella scuola, nella formazione professionale e nella legislazione del lavoro. In particolare l'odg approvato dal Parlamento prevedeva una nuova legislazione che dovesse riguardare: la disciplina del collocamento degli apprendisti in ogni tipo di attività economica secondo procedure conformi alle esigenze e peculiarità di ciascuno di questi tipi, nonché di rapporti quantitativi tra personale qualificato e apprendisti; la revisione del contratto di apprendistato e la sua correlazione alla normativa prevista dalla legge 1 giugno 1977, n. 285, ivi comprese la definizione dei titoli di accesso e della durata del tirocinio per le varie attività formative, tecniche e pratiche. L'odg era stato presentato dagli On.li Ballardini, Bonalumi, Zoppetti, Lodolini Francesca, Cabras, Ferrari Marte, Robaldo.

⁶³ GIACINTO E., *Contributo per un dibattito sull'apprendistato*, in "Formazione domani", n. 49-50, 1976, 18-29.

pegno più diretto del sindacato, ad esempio nelle sue articolazioni di zone, che potrebbero meglio controllare la situazione delle piccole aziende. Propone inoltre una rivisitazione dei contenuti, dei metodi e delle sedi. A tale proposito precisa che:

- i contenuti dovrebbero essere collegati non solo alla mansione in cui l'apprendista si sta qualificando, ma al settore nel quale opera, per potergli dare un quadro di riferimento più generale e consentirgli, di conseguenza, di fare anche scelte professionali diverse;
- il metodo dovrebbe prevedere tempi più concentrati: non più 3 o 4 ore alla settimana, ma una settimana al mese o comunque periodi sufficientemente lunghi e continuati per non lasciare passare troppo tempo tra una lezione e l'altra;
- le sedi dovrebbero essere i centri di formazione professionale, che hanno esperienza e reparti attrezzati per la formazione professionale, anziché le normali aule scolastiche che non hanno alcuna attrezzatura specifica per la formazione di apprendisti.

Come si può notare si tratta di indicazioni minimali, che partono dalla convinzione che l'apprendistato, nonostante tutte le previsioni contrarie, continuerà a svolgere anche nel futuro una sua importante funzione. A lungo termine, sul piano legislativo e contrattuale, secondo Giacinto potrebbero farsi le seguenti ipotesi: a) graduale abolizione dell'apprendistato; b) abolizione dell'apprendistato nel settore industriale con conseguente riforma che disciplini l'istituto per il settore artigiano; c) riforma dell'attuale legge, prevedendo norme diverse per i diversi settori produttivi.

Queste ipotesi, nella realtà, possono ulteriormente variare se si pensa a quelle intermedie esistenti tra l'una e l'altra. Nel concreto, in ogni caso, è importante ribadire l'impegno a non regalare al "padronato" le ore da dedicare, per legge, alla formazione complementare.

Infine l'autore ribadisce che la riforma dell'apprendistato deve essere strettamente collegata a quella della formazione professionale e della secondaria superiore e, inoltre, non può prescindere dalle prospettive generali di sviluppo dell'occupazione giovanile.

Come ultimo contributo apparso nel 1976 prendiamo in considerazione un articolo di Giovanni Abete⁶⁴ in cui, sullo sfondo delle problematiche dell'occupazione giovanile e della formazione professionale, troviamo un giudizio sulle cause del fallimento dell'apprendistato⁶⁵. Un istituto peraltro che non ha più ragione d'esiste-

⁶⁴ ABETE G., *Occupazione e formazione professionale*, in "Formazione Domani", n. 51, 1976, 8-18.

⁶⁵ Cause che possono essere riassunte nei termini seguenti: a) assenza di preparazione specifica dei giovani che accedono all'apprendistato; b) mancanza di coordinamento tra pratica in azienda e teoria nei corsi complementari; c) scarsa frequenza e scarso interesse dei giovani per i corsi complementari gestiti all'insegna dell'improvvisazione; d) mancanza di una regolamentazione contrattuale specifica e scarso controllo dell'apprendistato da parte delle istituzioni pubbliche; e) consuetudine dei datori di lavoro ad utilizzare gli apprendisti per lavori non qualificanti e ripetitivi, dato il basso livello di retribuzione.

re perché significa preparare il lavoratore ad un determinato tipo di produzione, che ha come riferimento la tecnologia e il comportamento dell'azienda, che è costretta a modificare i suoi modelli con maggior rapidità che non in passato (alcuni mestieri diventano obsoleti solo dopo due o tre anni) e che, inoltre, è inserita in un contesto di mobilità del lavoro, dovuta a cause sociali, che richiede una preparazione professionale polivalente e riciclabile in diversi settori produttivi. Nel 1977 vengono pubblicati altri due contributi rispettivamente di Giacinto e di Abete. Giacinto⁶⁶ prende spunto dal dibattito sui provvedimenti per l'occupazione giovanile per fare un ampio e complesso confronto tra la normativa dell'apprendistato e quella prevista dal disegno di legge governativo per i contratti di formazione-lavoro, nel timore che questi ultimi diventino una brutta copia del primo. Il contributo di Abete⁶⁷, invece, riconsiderando le posizioni espresse non più di un anno prima sulla stessa rivista, propone una riforma dell'apprendistato inserita nella legge-quadro sulla formazione professionale, allora ancora in fase di definizione⁶⁸.

Abete riscopre anche il ruolo formativo delle aziende quando afferma che alcune tecniche non si possono apprendere a scuola o in un centro di formazione, perché non è possibile trasportare in laboratorio impianti e attrezzature che hanno dimensioni produttive. Non sarebbe pertanto ipotizzabile la sostituzione dell'istituto dell'apprendistato con un altro sistema formativo in quanto l'azienda, sia essa a carattere artigianale o industriale, ha in alcuni casi un ruolo ancora insostituibile.

L'autore propone, pertanto, una nuova disciplina organica dell'apprendistato, all'interno della redigenda legge-quadro sulla formazione professionale. Nuova disciplina che si dovrebbe muovere su alcuni punti qualificanti:

- a) L'apprendistato deve essere concepito come un sistema di moduli formativi, pratici, teorici e teorico-pratici, capitalizzabili ai fini della qualificazione. L'articolazione, nel tempo, di tali moduli deve essere lasciata all'autonomia dell'apprendista.
- b) L'istituzione del rapporto di apprendistato è subordinata all'elaborazione di un progetto formativo in cui venga indicato il piano didattico, teorico e pratico con la relativa articolazione.
- c) Va istituito un libretto individuale di apprendistato, in cui si possano registrare le varie tappe di formazione e l'esito finale.

⁶⁶ GIACINTO E., *Occupazione giovanile: Problemi e prospettive* in "Formazione domani", n. 55, 1977.

⁶⁷ ABETE G., *Apprendistato e legge-quadro*, in "Formazione domani", n. 55, 1977.

⁶⁸ Il fatto che in questo articolo Abete scarti l'ipotesi di una soppressione pura e semplice dell'istituto viene giustificato dalle preoccupazioni per un effetto negativo che tale soppressione potrebbe comportare per l'occupazione giovanile, oltre che dalla constatazione che "non è abrogando la legge che si può eliminare l'apprendistato" (28); inoltre esisterebbe il problema di strumenti alternativi per preparare il numero di qualificati che il sistema dell'apprendistato, pur con tutti i limiti e le disfunzioni, ancora riesce a fornire e che rappresentano il 40% del totale dei qualificati che si immettono annualmente sul mercato del lavoro.

- d) L'accesso all'apprendistato deve essere subordinato ad una preparazione di base definita per grandi settori produttivi. Occorre istituire corsi di recupero culturale e professionale di base che consentano, a chi non ha completato gli studi dell'obbligo e non ha avuto esperienze in processi produttivi, di porre le basi per la sua qualificazione e di poter orientarsi per la scelta professionale.
- e) Lo sbocco professionale va definito in termini generali di capacità professionali per evitare che si istituiscano rapporti di apprendistato per mestieri non qualificati e per dare all'attribuzione di qualifica un significato non equivocabile⁶⁹.
- f) All'apprendista deve essere assicurato un trattamento economico, anche nei periodi di apprendistato non aziendale, comunque il corso complementare si svolga (a pieno tempo o part-time o in più tempi), da definirsi in sede di contrattazione sindacale.
- g) Le modalità di apprendistato in azienda e la relativa durata del tirocinio vanno determinate rispettivamente in sede di contrattazione aziendale e nazionale per settore⁷⁰.

Come già ricordato, la legge-quadro sulla formazione professionale non comprenderà l'auspicata nuova disciplina sull'apprendistato, tuttavia le proposte di Abete sono significative sia per il loro contenuto specifico, sia per le indicazioni che contengono circa un mutamento di posizioni da parte di alcune componenti del mondo sindacale.

Ancora nel 1977 vengono pubblicati due studi sull'apprendistato commissionati dalla Comunità economica europea; il primo di questi è rappresentato da una monografia elaborata da Gino Giugni, su richiesta della Commissione⁷¹. Il secondo studio è rappresentato da una ricerca ISFOL-OPPI su alcune esperienze di apprendistato e di alternanza scuola/lavoro condotte nei Paesi della CEE⁷². Da segnalare l'ottica di questo studio che inserisce l'apprendistato nelle problematiche più generali dell'alternanza scuola/lavoro, considerate come il terreno più proficuo da cui può nascere una rivitalizzazione dell'istituto stesso.

Infine, sempre nel 1977, dobbiamo ricordare un intero capitolo dedicato all'apprendistato in un testo di Ancona sul sistema scolastico e la formazione professionale⁷³; anche qui si tratta di una ricognizione dell'esistente, all'interno delle proble-

⁶⁹ L'attestato base di qualifica va pertanto rilasciato ai lavoratori che acquisiscono i mezzi espressivi per ricevere e trasmettere un messaggio orale, scritto e grafico e siano in grado di eseguire, a mano o a macchina, un lavoro che comporti decisioni autonome in ordine al ciclo di lavorazione ed all'uso sia dei mezzi e degli utensili necessari per la relativa esecuzione che degli strumenti di controllo.

⁷⁰ Nella programmazione dei corsi di sostegno teorico o teorico-pratico vanno coinvolti i rappresentanti sindacali e quelli della regione cui compete l'organizzazione dei corsi stessi.

⁷¹ Commissione C.E.E., *L'apprendistato in Italia*, in "Studi" Serie politica e sociale, n. 34, Bruxelles 1977.

⁷² ISFOL, *Apprendistato e alternanza scuola/lavoro*, Quaderno di formazione ISFOL n. 40, giugno 1977.

⁷³ M. ANCONA, *Sistema scolastico e formazione professionale*, Liguori, Napoli 1977.

matiche più generali della formazione professionale, della riforma del sistema scolastico e dei problemi dell'istruzione per i lavoratori.

Nel 1978 incontriamo un accenno critico di Garofalo⁷⁴ in un volume miscelaneo sui giovani e il lavoro, in cui viene rilevato che la legge n. 25/1955 tradisce se stessa in quanto pone i presupposti perché i suoi obiettivi dichiarati non siano raggiunti, e un contributo di Renato Bonica, che ci consente di valutare il punto di vista dei piccoli imprenditori sulla questione apprendistato⁷⁵. Le indicazioni degli imprenditori, di cui si fa interprete il Bonica⁷⁶, sono orientate verso una riforma del contratto di tirocinio che risulta coerente con alcuni elementi di fondo ormai generalmente acquisiti: i tempi lunghi dell'apprendistato mal si accordano con l'accresciuta mobilità sociale e professionale; l'evoluzione accelerata delle tecniche di produzione rende rapidamente "obsoleta" la preparazione professionale che l'apprendistato aziendale può fornire al giovane apprendista, oggi meno vincolato alla singola azienda e più disposto a soddisfare aspirazioni di elevazione culturale e sociale.

Da queste constatazioni scaturisce la necessità che per una preparazione di base solida è condizione indispensabile garantire una formazione centrata non più sul semplice apprendimento di un mestiere, ma sullo svolgimento di un ruolo professionale. All'interno di questo quadro la riforma dell'apprendistato dovrebbe prevedere: l'inserimento dell'apprendistato nel sistema generale della formazione professionale regionale, l'innalzamento e la omogeneizzazione dei livelli culturali di partenza (licenze della scuola dell'obbligo), un aumento delle ore da destinare all'insegnamento complementare; un più corretto rapporto tra la formazione teorica e l'addestramento tecnico: il 70% (28 ore settimanali) destinato al lavoro in azienda, il 30% assicurato all'insegnamento complementare; l'individuazione, in sede di contrattazione, dei mestieri che necessitano di una effettiva preparazione professionale; l'estensione della richiesta nominativa nell'assunzione, la riduzione del costo del lavoro degli apprendisti limitando la retribuzione alle ore di lavoro effettivamente prestate.

Nel corso dello stesso anno il punto di vista sindacale è stato precisato e ribadito durante la Conferenza nazionale della Federazione CGIL-CISL-UIL su Scuola, sviluppo, diritto allo studio, svoltasi a Montecatini dal 3 al 5 maggio⁷⁷. In quella sede, richiamando l'asse strategico "studio-lavoro", è stata avanzata una precisa domanda di apertura di un circuito continuo tra esperienze di studio ed esperienze di lavoro, nella prospettiva dell'educazione permanente. Il documento finale della Conferenza auspicava il superamento del rapporto di apprendistato e la generaliz-

⁷⁴ AA.VV., *Giovani e il lavoro*, De Donato, Bari 1978.

⁷⁵ *Ibidem*, 29.

⁷⁶ R. BONICA, *Disciplina dell'apprendistato: riformare senza distruggere*, in "Gazzetta della piccola industria", n. 58, aprile 1978, 20.

⁷⁷ Vedi il documento conclusivo del convegno in "Formazione domani", N. 71, 1978, 59.

zazione, al suo posto, del contratto di formazione-lavoro. Veniva però riconosciuto che il passaggio generalizzato dall'apprendistato al contratto di formazione, quale previsto dalla legge n. 285/1977 e successive modifiche, non era di facile attuazione, considerando la situazione contrattuale e di fatto⁷⁸. I fallimentari risultati della 285, in seguito, hanno sollevato fondati dubbi sulle reali possibilità di superare in questa direzione l'istituto dell'apprendistato: le speranze nell'efficacia del contratto di formazione-lavoro, preconizzato come idoneo ad elevare i livelli qualitativi della domanda di lavoro, sono infatti risultate ampiamente deluse.

Infine per il 1978 dobbiamo ricordare l'ordine del giorno approvato alla Camera il 9 novembre, prima che fosse votato il progetto di legge sulla formazione professionale, in seguito, con la ratifica del Senato, trasformato nella legge n. 845 del 21/12/78, in cui si sottolineava l'esigenza di provvedere in tempi stretti ad una revisione dell'istituto dell'apprendistato, coordinata con l'insieme dei nuovi indirizzi introdotti nella scuola, nella formazione professionale e nella legislazione del lavoro.

Per concludere l'esame dei contributi apparsi nel 1979 in tema di apprendistato, citiamo una breve considerazione di Monasta e Mostardini⁷⁹ – apparsa in un volume pubblicato da De Donato, in cui, accanto alle urgenze di una riforma dell'istituto, si ipotizza un suo raccordo con un sistema formativo basato sull'alternanza scuola/lavoro, integrando nelle leggi che regolano la formazione professionale e l'avviamento dei giovani al lavoro una normativa che salvaguardi i diritti del giovane apprendista sul posto di lavoro.

Secondo gli autori, infatti, non si può concepire una riforma dell'apprendistato (come istituto giuridico) senza una contemporanea riforma delle condizioni di apprendimento (come processo formativo e di inserimento nel lavoro).

B2. FORMAZIONE PROFESSIONALE E DIFESA DELL'OCCUPAZIONE

3. Formazione e mobilità

Nel decennio vengono varati dei provvedimenti, quattro per l'esattezza, che rappresentano un tentativo di risposta alla crisi economica degli anni '70, caratterizzata, come già considerato, da una brusca compressione della domanda che ha provocato una ristrutturazione delle grosse unità di produzione; ristrutturazione peraltro sollecitata anche dallo sviluppo tecnologico.

⁷⁸ Come, ad esempio, sostituire il contratto di formazione-lavoro all'apprendistato, che ha la durata oscillante tra le poche settimane e un limite superiore ai 24 mesi consentiti dalla legge 285. Come inoltre tener conto che il numero minimo delle ore di formazione non può essere inferiore al 30% delle ore complessive previste dal contratto di formazione.

⁷⁹ A. MONASTA - MOSTARDINI, *Dalla scuola al lavoro*, Bari 1979, 34-37.

Naturalmente questo ampio fronte di crisi, spiazzava la FP dal ruolo abituale compensativo tra offerta e domanda lungo l'asse scuola-lavoro e proponeva come bacino di utenza da privilegiare fasce di lavoratori minacciati di disoccupazione.

I quattro provvedimenti in questione sono nell'ordine:

- a. La L. 464/72, che modifica la L. n. 1115/68⁸⁰, in quanto affida agli URLMO il compito di individuare le necessità di collocamento, "al fine della formulazione di programmi di qualificazione e riqualificazione".
- b. La L. 164/75⁸¹, che integra la normativa preesistente, sanzionando la cessazione dal beneficio dell'integrazione salariale per i lavoratori che rifiutino di frequentare i corsi.
- c. La L. 675/77⁸², che prevede, per i lavoratori in mobilità da un'azienda ad un'altra e in possesso di una qualifica diversa da quella di destinazione, la frequenza di corsi anche aziendali di riqualificazione di durata non superiore ai tre mesi, organizzati dalla Regione o d'intesa con essa. La frequenza alle attività di formazione dà diritto al trattamento straordinario della C.I.G.
- d. La L. 36/79⁸³, che ribadisce sostanzialmente la normativa della L. 675, precisando, però, che sono gli UPLMO a stabilire gli avviamenti ai corsi, sulla base di apposite graduatorie.

Mai come nella situazione dell'occupazione critica la formazione è una leva tra le tante, cioè un'opportunità tra più interventi all'interno di un disegno strategico unitario:

- un'attenta indagine di spazi interstiziali inesplorati sul mercato del lavoro che anche se non può contare sull'espansione della base produttiva potrebbe riservare quote di occupabilità tutt'altro che trascurabili e quindi offrire margini di manovra ad operazioni di riequilibrio settoriale e territoriale mediante processi di mobilità;
- una preventiva analisi della nuova professionalità che l'organizzazione del lavoro emergente esige flessibili, critiche, polivalenti;
- una serie di interventi corsuali di riqualificazione e riconversione che trovano nelle risultanze dell'analisi della nuova organizzazione del lavoro i propri obiettivi formativi.

Azionare una sola di queste leve provoca invece:

⁸⁰ L. 8 agosto 1972 n. 464 *Modifiche e integrazioni alla L. 5 novembre 1968 n. 1.115 in materia di integrazione salariale e di trattamento speciale di disoccupazione.*

⁸¹ L. 25 maggio 1975 n. 164 *Provvedimenti per la garanzia del salario*

⁸² L. 12 agosto 1977 n. 675 *Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore.*

⁸³ L. 9 febbraio 1979 n. 36 *Conversione in legge con modificazioni del D.L. 13 dicembre 1978, n. 795.*

- un *gap* tra situazioni produttive-tecnologiche e risorse umane-professionali;
- un uso improprio della formazione professionale, che, senza un'effettiva ipotesi di sbocchi finali, si svuota di contenuti propositivi e si banalizza in mero meccanismo di elargizione di sussidi.

I fenomeni registrati sull'intreccio formazione professionale e situazioni di riconversione e mobilità fanno ritenere che ci si è avviati negli ultimi anni del decennio verso questo uso preoccupante dei processi formativi. I corsi di riqualificazione, infatti, vengono normalmente legati a casi esplosivi e considerati come strumento solo difensivo per tamponare, nel quadro di accordi aziendali, le conseguenze più gravi dell'esclusione dall'attività lavorativa. Troppo spesso il problema della riqualificazione delle professionalità inutili o superate viene affrontato in situazioni di emergenza, sotto la spinta di licenziamenti di massa (nell'industria) o di gravi disagi sociali (nei servizi).

Questo modo di intendere i corsi strumentalmente, come cassa di compensazione, innesta una spirale di illusioni e frustrazioni che coinvolge utenti progettisti e realizzatori degli interventi creando un clima di sfiducia che rischia di pregiudicare anche seri progetti di riconversione.

La riqualificazione si riduce in questi casi a puro nominalismo, che nasconde attendismo e disimpegno, o ad escamotage per risolvere tensioni e conflittualità sindacali o per drenare consistenti risorse finanziarie e pubbliche⁸⁴.

⁸⁴ Cfr. GHERGO F., *La legislazione statale in materia di formazione professionale*, Roma, 1986, 30.

INDICE

SOMMARIO	3
PRESENTAZIONE	5
PREFAZIONE	7
INTRODUZIONE	11
PREMESSA. La Formazione Professionale nella Costituzione Italiana	13
Capitolo I	
GLI ANNI '50: NASCITA E SVILUPPO DI UN SISTEMA GIOVANILISTICO	
DI ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE	17
INTRODUZIONE. Gli eventi e i fenomeni del decennio	19
<i>A. Il sistema di addestramento professionale</i>	27
1. La nascita del sistema di addestramento professionale post-bellico (1947-1951)	27
1.1. Continuità e discontinuità con il passato	28
1.1.1. <i>La formazione professionale extrascolastica del periodo prebellico: il R.D. 1380/1938</i>	28
1.1.2. <i>Il decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato n. 1264/1941</i> ..	34
1.2. La risposta all'emergenza della disoccupazione degli adulti del dopoguerra: la legge "Fanfani" (1949)	35
1.2.1. <i>Corsi per disoccupati (art. 46/52)</i>	38
1.2.2. <i>Corsi di riqualificazione (art. 53/56)</i>	40
1.2.3. <i>I Cantieri-Scuola</i>	41
1.2.4. <i>Il FAPL - Fondo per l'Addestramento Professionale dei Lavoratori (art. 62/64)</i>	42
1.2.5. <i>Modifiche alle norme finanziarie</i>	43
1.3. La risposta all'emergenza della disoccupazione giovanile negli anni '50: la legge 456 (1951)	44
1.3.1. <i>Le strategie formative per fronteggiare la disoccupazione giovanile</i> ..	44
1.3.2. <i>Il dibattito parlamentare per l'approvazione della L. n. 456/51</i>	48
1.3.3. <i>Gli effetti della L. n. 456/51: la "svolta giovanilistica" del sistema</i> ..	51
2. Il funzionamento del sistema	52
2.1. Le sedi operative	53
2.2. Tipologie di corsi	57
2.3. Il processo programmatico	60
2.4. La gestione organizzativa ed amministrativa dei corsi	64
2.5. La gestione didattica	71
2.6. I cantieri scuola	74

3. I soggetti gestionali	76
3.1. I precedenti	76
3.2. L'esplosione del pluralismo	85
4. Evoluzione quantitativa del sistema	92
4.1. Le attività	92
4.2. La spesa	95
5. La nascita della CEE e del FSE	96
5.1. Premessa	96
5.2. Finalità e compiti del Fondo Sociale Europeo	98
B. Formazione Professionale e occupazione	101
<i>B.1 Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	101
1. L'istituto dell'apprendistato	101
1.1. Antecedenti storici	101
1.2. La legge 19 gennaio 1955 n. 25 Disciplina dell'Apprendistato	103
1.3. La struttura normativa dell'apprendistato	105
1.4. I risultati	113
Capitolo II	
GLI ANNI '60: IL CONSOLIDAMENTO DEL SISTEMA E LE PRIME RIFLESSIONI CRITICHE	117
INTRODUZIONE. Gli eventi e i fenomeni del decennio	119
A. Il sistema di addestramento professionale	127
1. Il dibattito sull'identità della formazione professionale	127
1.1. Addestramento o formazione professionale?	127
1.2. Formazione professionale o Istruzione Professionale?	133
1.3. Disegno di legge n. 740 sulla formazione professionale	138
1.3.1. <i>Disposizioni di carattere generale</i>	139
1.3.2. <i>Istruzione professionale</i>	139
1.3.3. <i>Addestramento professionale</i>	140
1.3.4. <i>Coordinamento tra istruzione professionale e addestramento profes-</i> <i>sionale</i>	142
1.4. La commissione consultiva per la riforma della formazione professionale dei lavoratori	144
1.4.1. <i>I pareri</i>	145
1.4.2. <i>La proposta di un piano quinquennale</i>	149
2. Il funzionamento del sistema	149
2.1. La produzione delle Circolari ministeriali (1961-70)	150
2.2. Le "Leggine"	157
2.2.1. <i>Legge n. 1.146/1967 Riconoscimento dell'attestato ai fini contrattuali</i>	158
2.2.2. <i>Legge n. 36/1967 Utilizzazione dei fondi della Cassa Unica Assegni</i> <i>Familiari per le strutture e attività addestrative</i>	158
2.2.3. <i>Legge n. 424/1968 Trattamento economico del personale docente</i> ...	159

2.2.4. <i>Legge n. 35/1970 Costo del personale a tempo indeterminato a carico del FAPL</i>	160
3. Il FSE, operatività, criticità ed esigenze di riforma	161
3.1. Gli aspetti procedurali	161
3.2. Attività realizzate	165
3.3. Esigenza di una riforma	168
4. Gli aspetti strutturali e tipologici del sistema (1961-1971)	170
4.1. I corsi e gli allievi	170
4.2. Caratteristiche degli allievi	181
4.3. I Centri di Addestramento Professionale	183
4.4. Il personale docente	186
4.4.1. <i>L'indagine del Ministero del Lavoro</i>	186
4.4.2. <i>L'indagine della Cassa del Mezzogiorno</i>	190
4.5. I Cantieri-Scuola	194
4.6. Spesa e costi	195
5. La funzione sociale ed economica dell'addestramento professionale	198
5.1. Indicatori di funzione sociale	199
5.2. Incidenza dell'addestramento e della filiera formativo-professionale sulla popolazione giovanile	201
5.3. Formazione e sviluppo economico	206
6. Il passaggio del "testimone" alle regioni	209
6.1. Le ultime circolari ministeriali (1970-71 e 1971-72)	209
6.2. Il "patrimonio" dell'INAPLI, ENALC, INIASA	213
B. Formazione Professionale e occupazione	225
<i>B.1 Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	225
1. L'Apprendistato	225
1.1. Una prima correzione di rotta: la legge n. 424/68	225
1.2. Dimensioni e caratteristiche evolutive	226
1.3. La formazione complementare	229
<i>B.2 Formazione Professionale e difesa dell'occupazione</i>	233
2. Formazione per l'occupazione critica	233
2.1. La legge n. 1.115/68, formazione per lavoratori dell'industria licenziati	233
Capitolo III	
GLI ANNI '70: IL TRASFERIMENTO ALLE REGIONI, LA PRIMA LEGISLAZIONE ORGANICA E L'ESPLOSIONE DEL PROBLEMA DELLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE	
	235
INTRODUZIONE. Gli eventi e i fenomeni del decennio	
	237
A. Il Sistema di Formazione Professionale	
	247
1. La riforma del FSE (1971)	
	247
1.1. Premessa	
	247

1.2. Innovazioni introdotte dal Consiglio	247
1.3. La Decisione del Consiglio 71/76	249
1.4. Il Regolamento n. 2396/71	250
1.4.1. <i>Campo d'applicazione</i>	250
1.4.2. <i>Modalità d'intervento</i>	250
1.4.3. <i>Trasmissione delle domande</i>	252
1.4.4. <i>Approvazione della Commissione</i>	252
1.5. Comitato del Fondo	253
1.6. Studi ed esperienze pilota	253
1.7. Aspetti finanziari della gestione del fondo	253
2. Il primo trasferimento del Sistema di Formazione Professionale alle regioni	254
2.1. Un ritardo di 25 anni	254
2.2. Le funzioni trasferite	255
3. La nascita dell'ISFOL (1973)	260
4. Gli aspetti strutturali e tipologici della formazione professionale	267
4.1. Premessa	267
4.2. Le strutture	268
4.2.1. <i>Le dimensioni dei Centri</i>	268
4.2.2. <i>Anzianità di servizio dei Centri</i>	271
4.2.3. <i>Caratteristiche logistiche</i>	273
4.2.4. <i>Personale: consistenza, tipi di rapporti di lavoro, mansioni</i>	276
4.2.5. <i>Organizzazione didattica: sussidi e programmi</i>	277
4.2.6. <i>Reclutamento ed orientamento degli allievi</i>	279
4.3. Gli allievi	280
4.3.1. <i>Distribuzione per circoscrizioni, per tipi di enti, per annualità</i>	280
4.3.2. <i>Composizione per sesso, fasce di età, tipo di corso</i>	281
4.3.3. <i>Provenienza territoriale</i>	284
4.3.4. <i>Provenienza sociale</i>	285
4.3.5. <i>Esperienza scolastica e di lavoro</i>	288
4.3.6. <i>Motivazioni della scelta della formazione professionale</i>	290
4.3.7. <i>Livelli di soddisfazione degli allievi</i>	293
4.4. Personale docente	294
4.4.1. <i>Caratteristiche strutturali</i>	295
4.4.2. <i>Caratteristiche anagrafiche</i>	296
4.4.3. <i>Curriculum formativo e professionale</i>	299
4.4.4. <i>L'aggiornamento</i>	301
4.5. Gli esiti professionali	302
4.5.1. <i>Le connotazioni sociologiche del campione</i>	303
4.5.2. <i>Livelli e qualità dell'occupazione</i>	305
4.6. La spesa per la Formazione Professionale	310
4.6.1. <i>Quanto "conta" la Formazione Professionale?</i>	314
5. Le sperimentazioni	315
5.1. Le aree oggetto di sperimentazione	315
5.2. Progetto Mezzogiorno-Fse (1976-77)	318

5.2.1. <i>Caratteristiche generali del progetto</i>	318
5.2.2. <i>Destrutturazione della cadenza biennale dei corsi</i>	320
5.2.3. <i>Formazione per fasce di qualificazione</i>	323
5.2.4. <i>Lo stage</i>	325
5.2.5. <i>La formazione del personale</i>	329
5.2.6. <i>La gestione del progetto</i>	330
5.3. <i>Progetto pilota per migliorare il passaggio dalla scuola alla vita attiva e la preparazione dei giovani</i>	331
5.3.1. <i>Ricomporre la frattura formazione-lavoro in Europa</i>	331
5.3.2. <i>La risoluzione 13 dicembre 1976</i>	332
5.3.3. <i>Progetto pilota n. 1: "Orientamento scolastico-professionale e collegamento della scuola con il mondo del lavoro, nel distretto scolastico"</i>	336
5.3.4. <i>Progetto pilota n. 2 "Alternanza formazione-lavoro e transizione"</i> ...	337
5.3.5. <i>Progetto pilota n. 4: "Sviluppo motivazionale e positivo inserimento socio professionale di adolescenti inoccupati e non qualificati"</i>	339
6. Il secondo trasferimento del sistema di Formazione Professionale alle regioni (1977)	342
7. Verso la legge quadro: analisi, proposte e dibattito politico	346
7.1. CNEL: osservazioni e proposte sui problemi della formazione professionale	346
7.1.1. <i>Le analisi</i>	347
7.1.2. <i>Le proposte</i>	349
7.2. Il dibattito tra le forze sociali	353
7.2.1. <i>La Confindustria</i>	353
7.2.2. <i>Segreteria della Federazione CGIL-CISL-UIL</i>	358
7.2.3. <i>La CONFAP</i>	361
7.3. Il dibattito tra le forze politiche	366
7.3.1. <i>Le proposte e i disegni di legge di riforma del settore</i>	366
7.3.2. <i>Analisi comparativa dei testi</i>	367
a. <i>Le finalità della formazione professionale</i>	367
b. <i>Programmazione delle attività</i>	367
c. <i>Le competenze dello Stato e della Regione</i>	367
d. <i>La natura dei soggetti gestionali</i>	367
e. <i>Tipologia dei corsi, durate, certificazioni e reinserimento nella scuola</i> ..	367
8. La legge quadro	390
8.1. <i>Le linee generali del disegno</i>	390
8.2. <i>La formazione professionale: servizio pubblico tra scuola e lavoro</i>	391
8.3. <i>La formazione professionale come materia regionale</i>	392
8.4. <i>Gestione delle attività</i>	395
8.5. <i>Attività didattica</i>	399
8.6. <i>I soggetti istituzionali</i>	406
8.7. <i>Il finanziamento del sistema</i>	409
9. La legislazione regionale	410
9.1. <i>Tipologia e classificazione</i>	410
9.2. <i>Regione Abruzzo</i>	412

9.3. Regione Basilicata	413
9.4. Regione Emilia-Romagna	413
9.5. Regione Lazio	414
9.6. Regione Liguria	414
9.7. Regione Lombardia	415
9.8. Regione Marche	416
9.9. Regione Piemonte	416
9.10. Regione Puglia	417
9.11. Regione Sardegna	417
9.12. Regione Sicilia	418
9.13. Regione Toscana	418
9.14. Regione Veneto	419
B. Formazione Professionale e occupazione	421
<i>B.1. Formazione Professionale e occupazione giovanile</i>	421
1. La legge 285/77 e sue modificazioni	421
1.1. Premessa	421
1.2. Un problema non solo italiano e connotazioni italiane del problema	422
1.3. I tentativi di soluzione da parte dei Paesi della CEE	426
1.4. La soluzione italiana: analisi della legge	429
1.4.1. <i>Ambito pubblico: Contratto nei servizi socialmente utili</i>	430
1.4.2. <i>Ambito pubblico: Convenzioni con cooperative per servizi socialmente utili</i>	431
1.4.3. <i>Ambito privato: Il contratto di formazione</i>	431
1.4.4. <i>Ambito privato: Cooperative in agricoltura</i>	431
1.5. Due chiavi di lettura della 285	432
1.6. Le modifiche all'impianto originario	436
1.7. I risultati	438
1.8. Valutazioni complessive	439
2. L'Apprendistato	447
2.1. Premessa	447
2.2. L'apprendistato nei Paesi CEE	448
2.3. Dimensioni e caratteristiche dell'apprendistato in Italia negli anni '70	451
2.4. Il dibattito tra l'opzione per la riforma e quello dell'abolizione dell'istituto ..	457
<i>B.2. Formazione Professionale e difesa dell'occupazione</i>	465
3. Formazione e mobilità	465

Pubblicazioni 2002-2009
nella collana del CNOS-FAP e del CIOFS/FP
“STUDI, PROGETTI, ESPERIENZE PER UNA NUOVA FORMAZIONE PROFESSIONALE”
ISSN 1972-3032

Sezione “Studi”

-
- 2002 MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
-
- 2003 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9-11 settembre 2002*, 2003
CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
MALIZIA G. - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow - up*, 2003
-
- 2004 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale*, 2004
RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
-
- 2005 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
D'AGOSTINO S. - G. MASCIÒ - D. NICOLI, *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
PIERONI V. - G. MALIZIA (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005
-
- 2006 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVII Seminario di Formazione Europea. Il territorio e il sistema di istruzione e formazione professionale. L'interazione istituzionale per la preparazione delle giovani generazioni all'inserimento lavorativo in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2006
NICOLI D. - G. MALIZIA - V. PIERONI, *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
-
- 2007 CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
COLASANTO M. - R. LODIGIANI (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, 2007
DONATI C. - L. BELLESI, *Giovani e percorsi professionalizzanti: un gap da colmare? Rapporto finale*, 2007
MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale. II edizione*, 2007
MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007

MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca*, 2007
MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive*, 2007
MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007
NICOLI D. - R. FRANCHINI, *L'educazione degli adolescenti e dei giovani. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2007
NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP*, 2007
PELLEREY M., *Processi formativi e dimensione spirituale e morale della persona. Dare senso e prospettiva al proprio impegno nell'apprendere lungo tutto l'arco della vita*, 2007
RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, Ristampa 2007

-
- 2008 CIOFS/FP, *Atti del XIX seminario di formazione europea. Competenze del cittadino europeo a confronto*, 2008
COLASANTO M. (a cura di), *Il punto sulla formazione professionale in Italia in rapporto agli obiettivi di Lisbona*, 2008
DONATI C. - L. BELLESI, *Ma davvero la formazione professionale non serve più? Indagine conoscitiva sul mondo imprenditoriale*, 2008
MALIZIA G., *Politiche educative di istruzione e di formazione. La dimensione internazionale*, 2008
MALIZIA G. - V. PIERONI, *Follow-up della transizione al lavoro degli allievi/e dei percorsi triennali sperimentali di IeFP*, 2008
PELLEREY M., *Studio sull'intera filiera formativa professionalizzante alla luce delle strategie di Lisbona a partire dalla formazione superiore non accademica. Rapporto finale*, 2008

2009 NICOLI D., *I sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) in Europa*, in stampa

Sezione "Progetti"

-
- 2003 BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003
CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP*, 2003
FONTANA S. - G. TACCONI - M. VISENTIN, *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
MARSILII E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
VALENTE L. - D. ANTONIETTI, *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003
-
- 2004 CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004

- CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
- CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
- CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *OrION tra orientamento e network*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
- NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
-
- 2005 CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Operatore Servizi Turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, Ricerca, Orientamento, Nuova Imprenditorialità, Inserimento Lavorativo*, 2005
- CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
- CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005
- NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
- POLÁČEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
- VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005
-
- 2006 BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
- CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006
-
- 2007 D'AGOSTINO S., *Apprendistato nei percorsi di diritto-dovere*, 2007
- GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo. Una proposta di percorsi per la creazione di impresa. II edizione*, 2007
- MARSILII E., *Dalla ricerca al rapporto di lavoro. Opportunità, regole e strategie*, 2007
- NICOLI D. - G. TACCONI, *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. I volume*, 2007
- RUTA G. (a cura di), *Vivere in... 1. L'identità. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2007
- RUTA G. (a cura di), *Vivere... Linee guida per i formatori di cultura etica e religiosa nei percorsi di Istruzione e Formazione Professionale*, 2007
-
- 2008 BALDI C. - M. LOCAPUTO, *L'esperienza di formazioni formatori nel progetto integrazione 2003. La riflessività dell'operatore come via per la prevenzione e la cura educativa degli allievi della FPI*, 2008
- CIOFS/FP (a cura di), *Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2008
- MALIZIA G. - V. PIERONI - A. SANTOS FERMINO, *Individuazione e raccolta di buone prassi mirate all'accoglienza, formazione e integrazione degli immigrati*, 2008
- NICOLI D., *Linee guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2008
- NICOLI D., *Valutazione e certificazione degli apprendimenti. Ricognizione dello stato dell'arte e ricerca nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP. II volume*, 2008
- RUTA G. (a cura di), *Vivere con... 2. La relazione. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008
- RUTA G. (a cura di), *Vivere per... 3. Il progetto. Percorso di cultura etica e religiosa*, 2008

-
- 2009 CNOS-FAP (a cura di), *Linea guida per i percorsi di istruzione e formazione professionale. Comunità professionale meccanica*, 2009
MALIZIA G. - V. PIERONI, *Accompagnamento al lavoro degli allievi qualificati nei percorsi triennali del diritto-dovere*, 2009
DONATI C. - L. BELLESI, *Verso una prospettiva di lungo periodo per il sistema della formazione professionale*, 2010
NICOLI D., *I sistemi di istruzione e formazione professionale (VET) in Europa*, 2010
-

- 2010 CNOS-FAP (a cura di), *Guida per la fruizione delle risorse formative CNOS-FAP*, 2009

Sezione “Esperienze”

- 2003 CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), *ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti*, 2003
CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza*, 2003
CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere*, 2003
CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale*, 2003
CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage*, 2003
-

- 2005 CIOFS/FP SICILIA, *Operatore servizi turistici in rete. Rivisitando il progetto: le buone prassi. Progettazione, ricerca, orientamento, nuova imprenditorialità, inserimento lavorativo*, 2005
TONIOLO S., *La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP*, 2005
-

- 2006 ALFANO A., *Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma*, 2006
CIOFS-FP LIGURIA (a cura di), *Linee guida per l'orientamento nei corsi polisettoriali (fascia 16-17 anni). L'esperienza realizzata in Liguria dal 2004 al 2006*, 2006
COMOGLIO M. (a cura di), *Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2006
MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI, *Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale*, 2006
-

- 2007 NICOLI D. - COMOGLIO M., *Una formazione efficace. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali di Istruzione e Formazione professionale in Piemonte 2002-2006*, 2007
-

- 2008 CNOS-FAP (a cura di), *Educazione della persona nei CFP. Una bussola per orientarsi tra buone pratiche e modelli di vita*, 2008

Tip.: Istituto Salesiano Pio XI - Via Umbertide, 11 - 00181 Roma
Tel. 06.78.27.819 - Fax 06.78.48.333 - E-mail: tipolito@pcn.net
Dicembre 2009

