

La formazione professionale regionale iniziale: alla riscoperta di una identità

I parte

FULVIO GHERGO¹

1. INTRODUZIONE

In questi ultimi sette anni il nostro Paese ha imboccato la strada della riforma legislativa del segmento secondario superiore del sistema scolastico formativo; una strada mai riuscita nei primi quarant'anni della vita della Repubblica, nei quali la scuola secondaria superiore aveva mantenuto sostanzialmente inalterato l'assetto organizzativo e curricolare.

Furono proprio quei tentativi senza esito a suggerire negli anni '90 una strada alternativa a quella legislativo-architettuale; cioè, tradurre in ordinamento per via amministrativa le numerose sperimentazioni avviate soprattutto nell'ambito della istruzione tecnica e dell'istruzione professionale².

Ad intraprendere la via legislativa è stata la L. 30/2000, *"Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione"* (Ministro Berlinguer), abrogata, però, dalla L. 53/03, *"Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali in materia di istruzione e formazione professionale"* (Ministro Moratti), il cui impianto in larga misura è stato soppiantato dalla L. 296/2006, *"Legge finanziaria e misure economiche per il 2007"*.

Al di là delle differenze normative, i tre provvedimenti hanno un deno-

¹ Esperto di formazione professionale ISFOL.

² Cfr. Editoriale "Rassegna CNOS", 3 (2006) 4-5.

minatore “politico” comune: sono frutto di maggioranze parlamentari (di centro destra o di centro sinistra) e non di intese tra schieramenti.

I nodi su cui i tre provvedimenti hanno assunto posizioni diversificate sono a) la “durata” del periodo obbligatorietà previsto dall’art. 34 della Costituzione e b) le modalità per conseguirlo:

- Berlinguer: 10 anni di obbligo di istruzione e un ulteriore obbligo di frequenza di attività formative fino a 18 anni;
- Moratti: 12 anni di diritto dovere all’istruzione e alla formazione: 8 anni di scuola obbligatoria e quattro anni in percorsi scolastici o delle formazione professionale o dell’apprendistato;
- Fioroni: 10 anni di istruzione.

In tutte e tre le normative la formazione professionale iniziale regionale può concorrere alla “formazione”, intesa in senso lato, dei cittadini fino al diciottesimo anno di età.

Ciò che distingue i provvedimenti è la previsione su “quando” poter intraprendere un percorso di formazione professionale. Nella riforma Berlinguer e in quella di Fioroni i primi dieci anni si “assolvono” solo nella scuola e l’accesso alla formazione professionale è rinviato a dopo il sedicesimo anno, nella riforma Moratti si può entrare nella formazione professionale regionale anche dopo il quattordicesimo anno.

Si tratta di una differenza che può essere ricondotta ad una semplice diversità tecnico-ingegneristica o ad una contrapposizione sostanziale che rimanda a visioni e concettualizzazioni discordanti?

La risposta passa attraverso la soluzione di un ulteriore interrogativo, che, in ultima analisi, riguarda la natura della formazione professionale iniziale extrascolastica.

Interrogativo che può essere così sinteticamente formulato: la formazione regionale chiamata di volta in volta “di base”, “di primo livello”, “iniziale” ha una sua specificità rispetto ad altre tipologie formative? Ha, cioè, un suo impianto didattico-metodologico, che può o deve connettersi e interagire con altre tipologie formative soprattutto dell’area tecnico-professionale, ma che non può essere né ridotta né omologata ad esse?

E ancora: è una risposta a fabbisogni strutturali e quindi mantiene una validità “permanente” o è una soluzione “contingente” e quindi funzionale e utile solo in certi momenti storici e in certe situazioni sociali? Rappresenta, cioè, una risposta formativa a tipologie di stili e modalità di apprendimento proprie di alcuni spaccati dell’universo giovanile, o è o è stata una soluzione percorribile solo in certi momenti della nostra storia economico-sociale e della evoluzione del nostro sistema istituzionale-formativo?

Per questa ricerca della *specificità strutturale* della formazione professionale iniziale, i cui risultati potranno aiutarci a entrare criticamente nel merito delle soluzioni approntate dai legislatori menzionati, interroghiamo la storia recente, quella dell’Italia repubblicana.

Una storia che può essere articolata in tre grandi periodi.

1) *1950 - prima metà anni '80*

In questo arco di tempo si assiste alla nascita della formazione iniziale extrascolastica dell'Italia repubblicana e alla sua espansione fino a diventare l'offerta formativa prevalente nel sistema di addestramento, prima, e di formazione professionale, dopo. Sul piano istituzionale avviene il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni, mentre sul piano culturale ha inizio con il dibattito che precede e accompagna la elaborazione della legge quadro una riflessione seria sull'identità della formazione professionale

2) *Seconda metà anni '80-2000*

È il periodo in cui 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 regionale 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)

3) *2000-2007*

È la stagione delle grandi riforme che collocano la formazione professionale iniziale all'interno del sistema formativo nazionale. È anche il periodo, però, dove si cominciano a notare segnali di una sua smobilitazione e/o snaturamento.

2. PRIMO PERIODO: NASCITA E SVILUPPO DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE INIZIALE "EXTRASCOLASTICA"

2.1. La prima regolamentazione della formazione professionale nel dopoguerra

Il Titolo IV della legge 29 Aprile 1949 n. 264 *"Provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza dei lavoratori involontariamente disoccupati"* rappresenta un atto legislativo fondamentale nella dinamica storica della formazione professionale.

La sua importanza non sta nella qualità dei contenuti programmatici e tanto meno nella sua capacità innovativa, ma soprattutto nel fatto che fino al 1972, anno di trasferimento delle competenze statali in materia di addestramento professionale alle amministrazioni regionali, rimane il fondamentale momento normativo della formazione professionale extrascolastica promossa con risorse pubbliche.

La logica della legge si inserisce nel clima di grande depressione economica e sociale del dopoguerra, quando una massa di reduci, profughi e sini-

strati, 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'estero.

Per le esigenze di questi soggetti, valutati in alcuni milioni, la legge propone tre tipologie di offerte formative: a) corsi di riqualificazione per occupati, b) i cantieri-scuola c) corsi per disoccupati.

La prima tipologia è riconducibile all'offerta formativa che in anni più recenti verrà chiamata formazione continua³ la seconda presenta caratteri misti tra quelle che oggi viene denominata formazione per disoccupati di lunga durata e formazione per soggetti a rischio di esclusione⁴; la terza tipologia è più vicina all'oggetto della nostra analisi e merita qualche considerazione.

I *Corsi per disoccupati* sono finalizzati "all'addestramento, alla qualificazione, al perfezionamento o alla rieducazione professionale". La disciplina data a tali corsi dalla legge rivela una fisionomia embrionale e frammentaria, esaurendosi nelle seguenti formulazioni:

- hanno un carattere eminentemente pratico, 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;
- l'istituzione dei corsi è autorizzata dal Ministero del Lavoro, su proposta formulata, tramite gli uffici del lavoro territorialmente competenti, da enti o associazioni che, a norma del proprio statuto, perseguono scopi di formazione professionale dei lavoratori;
- i predetti enti o associazioni, per ottenere i finanziamenti dei corsi, debbono preventivamente dimostrare di disporre di attrezzature idonee;
- il Ministero del Lavoro coordina i corsi in rapporto alle esigenze regionali 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;

³ Le imprese industriali non a ciclo stagionale, che occupano da sole o insieme, almeno 1.000 dipendenti, e che reputano di avere una minore funzionalità per effetto di una maestranza in parte non rispondente alle esigenze aziendali o per il mancato adeguamento del carico di manodopera alle proprie possibilità funzionali ed economiche, possono realizzare corsi di riqualificazione per persone di età non superiore ai 45 anni, qualora almeno i 2/3 dei lavoratori interessati desiderino frequentarli. I corsi durano da 3 a 8 mesi; gli allievi che conseguono la qualificazione sono assorbiti dalle aziende "nei limiti delle loro possibilità", gli altri licenziati (art. 55). Mentre alle aziende promotrici rimangono gli oneri delle spese per l'istituzione, l'attrezzatura e il funzionamento dei corsi, gli operai interessati beneficiano oltre che dell'integrazione salariale, a carico della Cassa Integrazione Guadagni, anche di un assegno giornaliero, a carico del Fondo per l'Addestramento Professionale dei lavoratori- FAPL (art. 56).

⁴ L'Istituto dei Cantieri-scuola costituisce un'iniziativa di tipo marginale 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 salario, viene recuperato anche per esigenze straordinarie (alluvioni, epidemie, terremoti). Conseguenzialmente il numero di iniziative e di utenti interessati è estremamente variabile e discontinuo.

- i corsisti godono di un modesto trattamento economico per ogni giorno di frequenza, sostitutivo o integrativo dell'indennità giornaliera o del sussidio straordinario di disoccupazione e quanti 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 nella emigrazione.

Da notare che la legge non riporta mai la dizione "formazione professionale", più semplicemente si parla di "addestramento".

Il termine, utilizzato nella letteratura normativa e nella saggistica fin dagli inizi degli anni '70, che oggi può apparire come espressione di un'angusta concezione culturale-professionale, dà il senso delle necessità e delle urgenze del periodo post bellico: interventi con scopi utilitari, di rapida attuazione e perciò circoscritti al semplice conseguimento della destrezza pratica richiesta per l'esercizio dei vari mestieri⁵.

Questa struttura normativa, come detto, rimane sostanzialmente invariata fino agli anni '70.

2.2. Gli anni '50-'70; la gestione ministeriale della formazione prelaborativa per i giovani

Nel primi anni del decennio '50-'60 la formazione cambia *target* e *mission*: non più qualificazione o riqualificazione di adulti, ma qualificazione di giovani.

Il cambiamento di utenza è naturalmente dovuto al cambiamento dello scenario sociale, che risulta ora caratterizzato: a) dall'espansione del mercato del lavoro industriale e terziario; espansione che provoca fenomeni di mobilità di massa tali da determinare veri e propri esodi dalle campagne agli agglomerati urbani e verso le zone più industrializzate del Nord del Paese; b) da un'accelerazione dei processi di trasformazione ed ammodernamento dei mezzi di produzione e contemporaneamente dell'abbandono dell'industria manifatturiera.

L'urgenza del momento è rappresentata dalla necessità di qualificare una potenziale manodopera giovanile, precocemente avviata al lavoro, sprovvista 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).

Tale qualificazione – volta a ruoli e livelli gerarchico-professionali più bassi e di carattere mansionistico – viene affidata a due canali:

⁵ Nonostante le sue insufficienze, la L. 264, per il suo carattere di provvedimento di emergenza, ha il pregio di individuare talune essenziali condizioni di successo delle attività addestrative, prima tra tutte quelle di rendere la frequenza dei corsi da parte degli interessati non solo gratuita, ma anche remunerata. Solo così fu possibile "agganciare" 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.

- alla formazione prelaborativa, realizzata con i fondi e le strutture dell'addestramento professionale,
- alla formazione all'interno del lavoro, mediante l'istituto dell'Apprendistato.

Disciplinato in termini organici con la L. n. 25/1955⁶ l'apprendistato si proponeva due obiettivi: 1) incrementare l'occupazione giovanile, concedendo ai datori di lavoro un abbassamento notevole del costo di impiego dei giovani lavoratori; 2) 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 confortante⁷; fallimentare, invece quello sugli aspetti formativi che intendeva perseguire⁸.

La formazione prelaborativa nell'Italia repubblicana può essere fatta iniziare con la L. 4.5.1951 n. 456 che stabilisce la possibilità di sovvenzionare corsi di addestramento professionale rivolti a giovani e non più soltanto a disoccupati adulti. Questa normativa, che si limita a dilatare i compiti attribuiti al Ministero del Lavoro dalla L. 264/49 al segmento giovanile, ha una importanza notevole nella storia che stiamo ricostruendo, perché rappresenta un punto di partenza per eventi ed assetti successivi e un punto di arrivo di evoluzioni istituzionali precedenti.

Un punto di arrivo perché raccoglie una eredità maturata nel periodo prebellico.

La "carta della scuola"⁹, elaborata dal Ministro Bottai nel 1939, come compendio dei principi etici cui si doveva ispirare la legislazione fascista in materia di insegnamento, affermava (Dichiarazione VIII) l'unitarietà dell'in-

⁶ La L. 25/55 ha subito successivamente delle modifiche ad opera di due provvedimenti (L. 706/56 e L. 424/68), nonché chiarimenti applicativi col DPR 1688/56.

⁷ L'istituto raggiunge negli anni di maggiore successo le 800.000 unità e in quelli di minore utilizzazione scende di poco sotto le 500.000; la sua incidenza sul totale delle forze occupate raggiungevano picchi del 6,70% nel '68 e sul totale della occupazione giovanile sfiora l'80% nel 1979.

⁸ Infatti, anche nei primi anni dalla approvazione della legge, caratterizzati dallo sforzo di applicazione integrale della normativa e dal dibattito sulla attuazione degli obblighi formativi, l'addestramento aziendale e l'insegnamento complementare sono stati generalmente e progressivamente inevasi. Il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, nell'evolversi degli anni, ha cercato di porre qualche rimedio alle numerose smagliature della legge; i rimedi, però, non hanno prodotto alcuna inversione di tendenza. Anzi la situazione si deteriora definitivamente a partire dal 1972. Con il passaggio dallo Stato alle Regioni delle competenze in materia di formazione professionale, infatti, si assiste alla estinzione di fatto dei corsi complementari. Questa anomalia risulta tanto più grave se si considera che essa rappresenta un fenomeno atipico rispetto alla situazione degli altri Paesi europei.

⁹ Approvata dal Gran Consiglio del Fascismo nella seduta del 15.2.1939.

segnamento articolato in sette ordini: primario, medio, superiore, universitario, scuole d'arte, scuole femminili e *corsi per lavoratori*.

Questi corsi, istituiti dal Regio-decreto n. 1380 del 1938¹⁰, erano posti sotto la vigilanza del Ministero dell'educazione nazionale che ne decideva la pianificazione e la programmazione didattica e, di massima, dovevano trovare sede presso le scuole e gli istituti d'istruzione tecnica. Potevano proporre la realizzazione le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro e i loro enti: l'INAPLI (Istituto Nazionale Addestramento Professionale Industria) e l'ENALC (Ente Nazionale Addestramento Lavoratori Commercio).

Tra i corsi per i lavoratori avevano un posto di rilievo quelli "di primo addestramento", finalizzati a "formare, specialmente con esercitazioni pratiche, le capacità di lavoro dei licenziati delle scuole elementari...".

La L. 456/51 rappresenta anche un punto di partenza, 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 prevalente¹¹ tra quelle finanziate con le risorse proprie dell'addestramento-formazione professionale (prima messe a disposizione dalla L. 264/49 poi dalla L. 845/78).

Questa prevalenza apparirà all'ISFOL, fin dalla sua prima pubblicazione del 1974, come una delle connotazioni più importanti del sistema formativo extrascolastico: *"Gli aspetti che caratterizzano la formazione professionale in Italia sembrano riconducibili a due tendenze principali: a) assunzioni di giovani (in particolare fra i 14 e i 17 anni) quali utenti privilegiati del servizio b) configurazione del servizio stesso come struttura parallela, con funzione di recupero rispetto alla scuola di Stato"*¹².

Una prevalenza così netta da caratterizzare l'addestramento prima e la formazione professionale dopo come un fenomeno giovanilistico.

Pertanto la ricostruzione degli scenari istituzionali e le osservazioni che avanza vanno riferite non ad un sistema all'interno del quale c'è la formazione iniziale, ma ad un sistema che sostanzialmente si identifica con la formazione iniziale.

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

¹⁰ RDL 21.6.1938 n. 1380 "Istituzione dei corsi per la formazione e il perfezionamento dei lavoratori".

¹¹ 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 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.

¹² ISFOL, *La formazione professionale come interfaccia tra scuola e lavoro*, in "Quaderno di formazione n. 1/1974, 5.

che non consentono serie storiche consistenti omogenee e quindi significative analisi comparative temporali dei fenomeni.

Una prima serie di dati che fa specifico riferimento alla formazione di base (più precisamente a giovani inoccupati che hanno superato le prove finali di corsi di primo addestramento, di durata biennale o a corsi di qualificazione, di durata annuale) riguarda gli anni '56-'61. Da notare che gli allievi considerati nella colonna "iscritti" della tavola 1 non riguardano tutte le tipologie di intervento, ma solo quelli che rientravano nella categoria "giovani inoccupati e lavoratori occupati".

Rispetto agli occupati, gli allievi giovani, come si desume dai valori percentuali dell'ultima colonna della tavola 1 rappresentano una maggioranza schiacciante.

Tav. 1. - *Giovani inoccupati e lavoratori occupati inseriti in corsi di formazione.(1956-1961)*

Anni	Iscritti	Ammessi prove	Idonei	Giovani inoccupati idonei			Occupati idonei	% giovani*
				<i>I° Add.</i>	<i>Qualific.</i>	<i>Tot.</i>		
1956	100.695	82.515	76.098	53.844	18.514	72.358	3.740	95,08
1957	133.464	110.174	101.644	73.590	23.620	97.210	4.434	96,19
1958	161.245	130.948	120.146	86.928	26.963	113.891	6.255	94,79
1959	181.902	148.897	136.468	92.569	36.134	128.703	7.765	94,31
1960	215.663	177.640	162.822	113.768	40.423	153.174	8.631	94,07
1961	223.926	178.198	164.822	108.430	46.744	155.174	9.648	94,14

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

È vero che la tabella non considera gli allievi dei corsi speciali (riservati a categorie particolari quali disoccupati, minorati fisici e psichici, migranti, ecc.). Il loro computo, però, ridimensionerebbe il peso percentuale dei giovani sul totale dell'utenza dell'addestramento professionale di quegli anni solo di qualche punto, senza mettere in discussione la "prevalenza".

Una seconda serie relativa agli anni '60-'70 fornisce, invece, dati su numero interventi e numero utenti di "corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati e per corsi speciali" (cfr Tav. 2). Come si può notare, il decennio registra un progressivo incremento in termini di corsi ed allievi fino a raggiungere più di 14.000 interventi corsuali e di 275.000 utenti. I dati non fanno distinzione tra allievi giovani e adulti. La consistenza di questi ultimi può essere stimata, anche sulla base dei dati della tavola 1, intorno al 10-12% dell'utenza complessiva.

Il cambiamento di destinatari e finalità della formazione promossa con la L. 264/49 iniziato con la menzionata L. 456/51 continuerà con una fitta produzione legislativa (le cosiddette "leggine") per sbloccare le difficoltà più evidenti in cui il settore veniva di volta in volta a trovarsi.

Nessuna di queste "leggine" rimuove completamente la L. 264/49 ma, nel loro insieme, disegnano uno scenario-istituzionale organizzativo completamente diverso da quello della Legge del 1949.

Uno scenario che, può essere così ricostruito nelle sue linee portanti.

Tav. 2 - *Allievi inseriti in corsi di formazione (1962-63/1970-71)*

Anni	Corsi per giovani inoccupati e lavoratori occupati		Corsi speciali	
	<i>N. corsi</i>	<i>N. utenti</i>	<i>N. corsi</i>	<i>N. utenti</i>
1962 - 63	8.407	172.099	612	13.234
1963 - 64	9.215	185.563	311	5.761
1964 - 65	8.579	169.049	402	7.652
1965 - 66	9.170	177.676	366	9.941
1966 - 67	9.588	183.029	520	12.923
1967 - 68	10.094	196.828	1.463	31.407
1968 - 68	10.858	198.233	1.795	39.859
1969 - 70	13.087	239.155	1.226	27.455
1970 - 71	14.212	275.442	1.331	31.424

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

1) *La programmazione delle attività*

Dal punto di vista giuridico il Ministero del Lavoro gode di una potestà regolamentare ampia; potestà che gli deriva dalla sua qualità di organo finanziatore delle attività formative¹³.

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.

Da un punto di vista procedurale, il percorso programmatico si svolge a due livelli: uno locale, l'altro nazionale, il primo ha un carattere propositivo, il secondo decisorio.

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.

L'Ufficio provinciale opera la selezione tenendo conto di "una stretta connessione fra la scelta dei mestieri per i quali istituire i corsi (...) e le effettive possibilità di collocamento, di lavoro autonomo o di emigrazione, preventivamente accertate" e "delle iniziative poste in essere da altri enti ed organismi che si occupano di formazione professionale, in modo da evitare che si istituiscano corsi (...) per esigenze addestrative che risultano altrimenti soddisfatte". Sulla base dei piani addestrativi provinciali, il Ministero predispone poi il "Piano nazionale di addestramento" nel quale la preferenza sarà accordata "sul piano geografico, alle zone che abbiano una più alta percentuale di popolazione attiva rispetto alla media nazionale; sul piano professionale, alle iniziative di qualificazione in mestieri che, a giudizio della Commissione Centrale per il Collocamento siano più richiesti dalle esigenze di sviluppo economico del

¹³ Cfr. DPR 17/50 "Norme per l'amministrazione del fondo per l'Addestramento professionale dei lavoratori" e Legge 259/50 "Finanziamento dei corsi di addestramento professionale e cantieri scuola per gli operai disoccupati.

paese; sul piano occupazionale, alle iniziative che diano affidamento di rapido impiego dei giovani qualificati”¹⁴.

In anni più recenti, il Ministero chiederà agli Uffici del Lavoro di preparare “una breve relazione sulla situazione economica locale, avvalendosi delle proprie conoscenze ed esperienze, interpellando preventivamente le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché attingendo notizie da ogni altra utile fonte di informazione”¹⁵.

Nella seconda metà degli anni '60, si assiste ad una ulteriore spinta in senso centralistico del processo programmatico. Nel 1965 una circolare del Ministero del lavoro precisa che *“la programmazione di corsi (...) dovrà essere predisposta in armonia con i suggerimenti forniti dal gruppo di studio istituito a suo tempo presso questo Ministero”*; gruppo di studio che aveva *“indicato un ordine di priorità, espresso per categorie professionali e per singole regioni”*¹⁶.

Le scelte di fondo rilevate (il potere decisorio del Ministero e il coinvolgimento dei soggetti gestori nel processo programmatico), che rimarranno sostanzialmente invariate fino alla promulgazione della legge quadro 845/78 presentano evidenti vantaggi, ma altrettanti evidenti pericoli (e la nostra storia sperimenterà sia gli uni che gli altri).

In particolare:

- la possibilità offerta al Ministero, in quanto organo erogatore, di incentivare o disincentivare le attività a seconda della loro congruità con lo sviluppo programmato del sistema economico significava considerare la formazione professionale come strumento di politica dell'impiego.

Di fatto constateremo che spesso non si riuscirà ad operare l'aggancio e la finalizzazione tra strutture formative e mercato del lavoro;

- il sistema di programmazione delle attività “dal basso”, mentre consente un immediato collegamento degli interventi con le dinamiche occupazionali e tecnologiche locali, affida d'altra parte queste delicate funzioni di pianificazione a soggetti che talora non hanno la strumentazione culturale idonea per una lettura dei fabbisogni formativi del territorio, mentre, sul versante del potere pubblico si assiste spesso ad atteggiamenti di mera ricezione delle indicazioni degli enti, che comporteranno 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.

¹⁴ MLPS, Circolare n. 1 del 12 agosto 1961 “Attività dei Centri di Addestramento professionale per l'esercizio finanziario 1961-62”.

¹⁵ Cit. in INAPLI-CENSIS “I problemi attuali della formazione professionale”. Atti del Convegno di studio promosso dall'INAPLI e dal CENSIS Roma, 18-19 novembre 1966.

¹⁶ Ibidem.

2) *Programmazione e gestione didattico-formativa*

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. L'ente promotore può costruire, articolare, realizzare il percorso formativo con quella flessibilità e duttilità che la tipologia dei corsi, l'ambiente socio-economico, il mercato del lavoro e il tipo di utenza esigevano. Anche quando, negli anni '60, il Ministero del lavoro emanerà delle monografie di figure professionali, si premurerà di precisarne senso e finalità non *“uno schema rigido di insegnamento delle varie discipline teoriche e pratiche attinenti al mestiere”* ma *“una guida per il raggiungimento di un livello finale minimo di formazione per la qualifica”*, un sussidio insomma, che lascia i docenti *“liberi di adottare i criteri più opportuni per l'insegnamento delle singole materie”*¹⁷.

L'autonomia, la flessibilità e la duttilità contenutistico-metodologica dei corsi programmati pur essendo un valore importante ha, con il passare del tempo, la necessità di riferimenti per evitare fenomeni di dequalificazione e pressapochismo.

In questa fase, però la mancanza di una propria linea di ricerca su identità e modelli operativi della formazione professionale rispetto ad altri canali formativi porta l'addestramento professionale a riferirsi sempre di più alla scuola, in particolare a quella più vicina per finalità e per *target* di utenza: gli Istituti Professionali di Stato (IPS)¹⁸.

Comincia e prende consistenza in questo periodo quel processo di modellizzazione della formazione professionale sull'istruzione professionale, processo che si concretizza:

- in un *“allungamento”* dei tempi di formazione: primo addestramento (I anno) qualificazione (II anno), specializzazione (III anno) e, in alcuni casi, perfezionamento (IV anno) secondo la classificazione usata nel quinquennio 1956-61, o corsi di prima formazione per giovani lavoratori non occupati sforniti di titolo di studio o con titolo non superiore alla scuola media (2 anni) corsi di specializzazione per giovani non occupati forniti di licenza media superiore o inferiore (1 anno);
- nell'elaborazione delle monografie di profili professionali su menzionate 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);

¹⁷ 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, s.d.

¹⁸ Sono stati istituiti dalla L. 15 giugno 1931, n. 889 sul riordinamento dell'istruzione tecnica, e dal RDL 21 settembre 1939 n. 2038, convertito nella legge 2 giugno 1939 n. 739.

- 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 analoga normativa per gli IPS, dove però la durata del tirocinio era ridotta a tre mesi).

In parallelo con tale processo di scolarizzazione inizia quello di "strutturazione":

- si comincia a fare la distinzione tra CAP (Centri di Addestramento Professionale) e sedi isolate;
- il funzionamento delle sedi è a carattere continuo ("250 giorni effettivi, dal 15 ottobre fino al 30 settembre dell'anno successivo, salvo le normali interruzioni per ferie e festività") e tende alla piena utilizzazione dei reparti e posti allievo con corsi meridiani, antimeridiani e serali¹⁹.
- al personale degli enti viene riconosciuto un trattamento normativo ed economico che comincia a riscattarlo dalla situazione di precarietà in cui versava (la L. 426/68 stabilisce un trattamento economico del personale docente non inferiore a quello di scuole gestite da istituti non statali di educazione e di istruzione; la L. 35/70 riconosce le spese annue sostenute per il personale a tempo indeterminato, con almeno 12 ore settimanali di insegnamento per 6 mesi).

Da notare che nella misura in cui l'addestramento professionale si consolida e si espande, si acuisce la competizione con gli IPS.

Addestramento e Istruzione professionale si contendono la stessa utenza, utilizzando fonti di finanziamento pubbliche ma appoggiandosi all'iniziativa concorrenziale di dicasteri diversi.

3) *Le strutture formative*

Le leggi consentono e favoriscono lo sviluppo di quell'articolato sistema gestionale che verrà definito pluralistico per designare sia la molteplicità degli enti che promuovono ed organizzano interventi formativi, sia anche la diversa matrice culturale che li connota.

Questa caratterizzazione, che aveva già segnato la nascita della formazione e istruzione tecnica nel secolo precedente²⁰, si accentua ora con la possibilità di accedere a risorse finanziarie pubbliche.

¹⁹ Cfr. Circolare Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 36 del 6 maggio 1957.

²⁰ La industrializzazione aveva sollecitato una nuova forma di istruzione, quella tecnico-professionale, che nasce al di fuori di ogni schema istituzionale e giuridico, e che vede come protagonisti: a) personaggi con profondi riferimenti religiosi e sorretti da un forte spirito d'amore per il prossimo: il ven. Lodovico Pavoni, di Brescia (1784-1849), che creò la prima scuola grafica d'Italia e fondò una congregazione detta degli Artigianelli; la B. Maddalena di Canossa di Verona (1774-1835); e poi, più avanti, S. Giovanni Bosco, piemontese (1815-1888), vero e proprio protagonista su scala mondiale della formazione professionale, fondatore dei Salesiani, e S. Maria Domenica Mazzarello (1837-1881) fondatrice delle Salesiane; S. Leonardo Murialdo (1828-1900), fondatore dei Giuseppini; il siciliano ven. Annibale di Francia (1851-1927), fondatore dei Rogazionisti; b) rappresentanti del mecenatismo filantropico che cerca di soddisfare le esigenze sociali emergenti e che si fa partecipe degli sforzi per ovviare ai grandi mali sociali del pauperismo e della disoccupazione. Tra i nomi illustri: Carlo Cattaneo (Società d'Arti e Mestieri

La possibilità di disporre di un finanziamento pubblico²¹ sollecita, infatti, una serie di soggetti a impegnarsi in questo servizio o per tradizionale e vocazionale tendenza a gestire iniziative educative (enti di ispirazione religiosa), o per una naturale vicinanza ai problemi del lavoro (associazioni sindacali o sociali dei lavoratori), o per motivazioni diverse²².

di Milano, 1838), Moisè Loria (società Umanitaria di Milano), Aldini e Valeriani a Bologna, Carlo Tenca....; mecenatismo che nasce anche da singoli industriali, preoccupati dagli aspetti sociali, ma soprattutto di assicurare mano d'opera per i propri stabilimenti; c) l'associazionismo operaio ed artigiano, del mutuo soccorso, spesso sorretto dall'apporto dell'ente locale, del "municipio", che interpreta i bisogni dell'industrializzazione e dell'occupazione inventando scuole d'arti e mestieri sparse un po' in tutto il Paese, ma specialmente in alcune regioni del Nord e del Centro; d) 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 morali (è il caso di molti istituti tecnici industriali e delle scuole tecniche). Cfr. PECORELLI C., *Industria e scuole industriali*, Ed Faro, Roma, 1946; Id., *Le scuole industriali illustrate. I benemeriti dell'istruzione professionale*, Ed propria, Roma, 1926; ISFOL, "Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni", ISFOL, 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.

²¹ Oltre alla sovvenzione per la realizzazione dei corsi (le spese erano articolate in "spese di gestione" e "spese per le attrezzature") la L. 36/67 riconoscerà agli enti un contributo a carico del CUAF (Cassa Unica Assegni Familiari).

²² Ci limitiamo a ricordare i principali enti nazionali, alcuni dei quali continuano l'opera iniziata da molti anni. Fra gli enti di ispirazione cristiana citiamo: il Centro Nazionale Opere Salesiane-Formazione Aggiornamento Professionale (CNOS-FAP); il Centro Italiano Opere Femminili Salesiane/Formazione Professionale (CIOFS/FP); la Federazione Italiana Centri Istruzione Addestramento professionale (FICIAP), che raggruppa numerosi enti a carattere locale; l'Ente Nazionale Addestramento Professionale (ENAP), derivante dalla POA-ONARMO; l'Ente Nazionale Giuseppini del Murialdo (ENGIM); l'opera don Orione; l'Associazione Nazionale Opere don Calabria; l'Associazione Corsi Industriali Scientifici e Tecnici (ACIST); l'Opera Canossiane; i Somaschi di S. Girolamo Emiliani (ESIP); i Rogazionisti (CIFIR-VILFAN); l'Associazione Professionale Italiana Collaboratori Familiari (APICOLF); l'ITCA (Istituti Terziari Cappuccini dell'Addolorata); l'OSFIN (Opera San Filippo Neri); la Casa di Carità Arti e Mestieri di Torino. Vicino a tali posizioni, ma con matrice derivante dalle ACLI e quindi con aspirazione ad interpretare i bisogni dei lavoratori, si colloca l'Ente nazionale ACLI per l'Istruzione professionale (ENAIP), diffuso su tutto il territorio nazionale. L'Ente Formazione Addestramento Lavoratori (EFAL) è invece emanazione del Movimento Cristiano Lavoratori. Espressione del mondo assistenziale sono i corsi gestiti dall'ANFFAS (Associazione Nazionale Famiglie Fanciulli Subnormali) e l'ANMIL (Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi del Lavoro) ed altre ancora. Di matrice sindacale sono le tre organizzazioni promosse rispettivamente dalla CGIL, l'Ente Confederale per l'Addestramento Professionale (ECAP); dalla CISL, l'Istituto per l'Addestramento del Lavoratori (IAL); e dalla UIL, l'Ente Nazionale Formazione Addestramento Professionale (ENFAP). 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), mentre l'Associazione Nazionale Centri IRI per la Formazione e l'Addestramento Professionale (IFAP), si rivolgono alle aziende dell'IRI. Il mondo artigiano ha espresso il CNITE (Confartigianato) e il CNIPA, oltre a numerosi CFP a carattere locale. L'Ente Nazionale Istruzione Professionale Grafica (ENIPG) è di derivazione mista, imprenditoriale e sindacale. Il mondo agricolo ha espresso l'Istituto Nazionale Istruzione Professionale Agricola (INIPA) e la federazione dei Club 3P della Coldiretti; il 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) della Confagricoltura, il CE-

Questi soggetti, di vecchia e nuova formazione, operano accanto ai già menzionati enti pubblici: INAPLI (Istituto Nazionale Addestramento Professionale Industria) ed ENALC (Ente Nazionale Addestramento Lavoratori Commercio), ai quali si aggiungerà l'INIASA (Istituto Nazionale Istruzione Addestramento Settore Artigianato)²³.

Il ricorso agli enti privati, che diverrà sempre più massiccio, costituirà un indubbio apporto culturale, in considerazione anche della tensione ideale che anima molti dei promotori, ma costituirà un altrettanto indubbio fenomeno di frammentarietà e talora di parassitismo clientelare. Anche a proposito dei dati sugli enti valgono le osservazioni fatte per i dati sui corsi e sugli allievi, cioè sulla impossibilità di poter contare su serie storiche di un certo respiro.

Al 31 dicembre 1956, il volume di interventi corsuali veniva ripartito tra gli enti gestori appartenenti alle diverse tipologie come dalla tabella sottostante²⁴.

Tav. 3 - *Numero corsi ripartito per tipologia di ente gestore (1956)*

Tipologia di appartenenza	Corsi	
	N.	%
Ispirazione religiosa	651	46,7
Emanazione sindacale	341	24,5
Pubblici	277	19,9
Aziende	34	2,4
Altro	91	6,5
Totale	1.394	100

I dati disponibili negli anni successivi non sono comparabili; l'apporto, preminente, degli enti di ispirazione religiosa si aggirerà comunque attorno al 50%.

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.

Ridotta l'influenza del FSE nei primi anni di vita nei confronti della formazione prelaborativa giovanile: si limitava, infatti, ad azioni di rimborso del 50% del limite massimo delle spese sostenute per l'allievo, nel caso in cui il giovane avesse lavorato per almeno sei mesi come lavoratore subordinato, entro l'anno successivo alla formazione ricevuta.

NASCA della CISL, l'ENFAGA, ed altri. Per la cooperazione operano in campo nazionale l'Istituto nazionale educazione cooperativa (INECOOP) e l'INFORCOOP.

²³ Eretto come ente di diritto pubblico con DPR 23.7.1964, n. 839.

²⁴ AA.VV. *La formazione professionale in Italia, Orientamenti e prospettive*, a cura dell'Amministrazione straordinaria INAPLI-ENALC-INIASA, Roma, 1971, 178.

2.3. Gli anni '70-'85: il trasferimento di competenze della FP dallo Stato alle Regioni e l'emanazione della legge quadro

Il passaggio di consegne dal Ministero del Lavoro alle Regioni, avvenuto con due provvedimenti emanati in tempi diversi (1972 e 1977), e la prima fase della gestione regionale sono accompagnate da 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 senz'altro diverso da quello ereditato e che trova la sua codificazione normativa nella legge-quadro 845 del 20 dicembre 1978. In questo contesto di cultura della riforma si inserisce la istituzione dell'ISFOL che all'elaborazione di tale cultura offrirà un contributo determinante²⁵.

Il DPR 10/72

Il trasferimento delle funzioni in materia di "istruzione artigiana e professionale" realizzato con il DPR 15 gennaio 1972 n. 10 prevede il passaggio alle Regioni delle attività comprendenti: gestione dei corsi di qualificazione e riqualificazione; addestramento professionale degli artigiani; addestramento degli apprendisti e particolari specifiche forme di addestramento (istruzione artigiana e professionale negli istituti di prevenzione e pena, formazione professionale del personale sanitario ausiliario, qualificazione e riqualificazione degli invalidi civili e del lavoro); e delle strutture degli enti pubblici INAPLI, ENALC e INIASA²⁶, che vengono soppressi.

È importante questo DPR soprattutto perché chiude il dibattito se nella locuzione costituzionale dell'art 117 "istruzione artigiana e professionale" fossero compresi anche gli Istituti Professionali di Stato. Il DPR opta per l'interpretazione riduttiva che fa coincidere "l'istruzione artigiana e professionale" con l'area extra-scolastica della formazione professionale e così sanziona la dicotomia e il parallelismo tra le due filiere formative, oggetto da tempo di dibattito.

Dibattito che non si sopisce, anzi talora prende i toni della diatriba in quanto ognuno dei due soggetti rivendica a sé il compito specifico di assicurare la "formazione professionale", accentuando rispettivamente gli aspetti culturali-qualificativi o lavorativo-addestrativi che ne caratterizzano gli obiettivi preminenti e l'organizzazione didattica.

²⁵ L'ISFOL, costituito ai sensi dell'art. 17 ultimo comma, del DPR n. 10 del 1972, si configura come una agenzia tecnica del Ministero del Lavoro, per l'esercizio delle funzioni che costituiscono, nel loro insieme, il quadro di comando delle politiche formative. Scopi istituzionali dell'ISFOL sono infatti: la promozione di ricerche e studi sul mercato del lavoro e sulla FP, l'assistenza tecnica al Ministero del Lavoro ed alle Regioni, negli interventi di risposta agli squilibri del mercato (in particolare quando tali interventi richiedono l'aiuto del contributo comunitario), la sperimentazione didattica, la documentazione sulle politiche attive del lavoro e le metodologie di FP. Dal quadro normativo che definisce la fisionomia e regola le attività dell'ISFOL, si deduce l'immagine di una infrastruttura di ricerca, sperimentazione ed assistenza tecnica nel campo della FP.

²⁶ Le strutture trasferite alle Regioni riguardavano 60 direzioni regionali-provinciali, 300 CAP, 6.000 operatori.

In tale situazione, la prevalenza dell'uno o dell'altro settore non è legata alla funzione o al ruolo che ciascuno di essi assolve, ma piuttosto alla occasionalità delle situazioni, 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 tendeva a rendersi sempre più vischiosa perché tentava di uscire dall'incertezza in cui si trovava spostando il peso politico sull'uno o sull'altro dei settori.

1) *Il DPR 616/77*

L'art 35 del DPR 616/77 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 l'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 e autonomi (nessuna categoria esclusa), purché non diretta al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o post-universitaria".

Il Decreto circoscrive con chiarezza l'"istruzione artigiana e professionale", distinguendola con un criterio formale netto e risolutivo dall'istruzione scolastica strettamente intesa: è infatti quella che non rilascia titoli di studio.

L'istruzione professionale e artigiana, nonostante questi limiti, è assai vasta: riguarda, infatti la formazione "per qualsiasi attività professionale e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua, permanente, ricorrente e quella conseguente alla riconversione di attività produttive".

Formulata questa definizione, l'art.36 del DPR passa ad elencare le attività di formazione professionale previste da precedenti leggi dello Stato, che rientrano nella materia "istruzione artigiana e professionale" e che pertanto vanno delegate alla Regione²⁷.

Tale elencazione ha scopi eminentemente pratici, in quanto 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 DPR 616 opera una restrizione delle competenze dello Stato²⁸ a cui, però,

²⁷ L'elencazione comprende: formazione degli informatori socio-economici che la L. 153 del 1975 (applicazione delle direttive comunitarie in materia di agricoltura) riserva al Ministero dell'Agricoltura; corsi di formazione degli operatori del commercio (L. 11 giugno 1971 n. 426); corsi di formazione dei formatori già riservata allo Stato dall'art. 8 del DPR 10 del 1972; formazione professionale degli apprendisti (il cui rapporto resta sempre disciplinato dalla legge statale 25 del 1955 e successive modificazioni); i cantieri di lavoro ed i cantieri scuola (L. 264 del 29 aprile 1949); funzioni di orientamento professionale svolte dall'ENPI.

²⁸ Rimangono allo Stato: l'assistenza tecnica ed il finanziamento di progetti speciali da eseguirsi da parte delle Regioni per l'ipotesi di rilevante squilibrio locale tra domanda ed offerta di lavoro; l'attività di formazione e addestramento professionale svolta dalle forze armate e dai corpi assimilati, in genere dell'amministrazione dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, per i propri dipendenti.

rimane la disciplina dell'attribuzione delle qualifiche professionali ai fini del collocamento, competenza invece richiesta esplicitamente dalle Regioni.

2) *La legge quadro*

Nel dicembre 1978 dopo un dibattito a volte anche serrato, viene varata la L. 845, "*Legge quadro in materia di formazione professionale*".

Più che presentare le previsioni normative, facciamo una lettura culturale della legge, evidenziando le innovazioni più significative positivamente previste o anche semplicemente sottese da tale legge, che possono essere così sintetizzate.

- a) *Definizione*: la formazione professionale è uno strumento della politica attiva del lavoro, in quanto chiamata ad una 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 loro successione logico cronologica: dopo la scuola, cui compete l'acculturazione generale e acculturazione 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 la attività didattica dei CFP, 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 gestite 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: a) 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); b) 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, cioè, si

pattuisce o si contratta non un volume di interventi ed un certo numero di corsi, ma piuttosto una 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 della esperienza professionale degli allievi, questi i principi introdotti dalla L. 845, 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 FP deve coprire tutto l’arco dei bisogni occupazionali e non solo quelli del lavoro dipendente o quello dei giovani; la FP 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. 845 rappresenta una pietra miliare nella storia della formazione professionale anche se in parte rimarrà una legge “inattuata”.

Ci preme in questo contesto sottolineare la visione della formazione professionale non come “unica” occasione giovanile, ma come opportunità in tutti gli snodi della vita (dallo studio al lavoro, dal lavoro al lavoro, dalla disoccupazione al lavoro...). In questa maniera, si rende possibile lo sviluppo di tipologie formative oltre quella iniziale.

Ma questo è un fenomeno che registreremo negli anni prossimi; per ora, la formazione iniziale rimane l’offerta formativa più consistente del sistema regionale, come si può dimostrare dai dati riportati nella tavola 4 relativi all’anno formativo ’81-’82, anche se ci sono andamenti diversificati tra le diverse circoscrizioni.

Tav. 4 - Numero CFP, corsi e allievi per circoscrizioni geografiche (a.f. 1981-82)

Circoscrizioni geografiche	CFP		Corsi	Allievi			
	Totale	Regionale		Giovani	Adulti	Tot.	% Giovani
Nord-ovest	378	125	3.197	64.351	22.456	86.807	74,13
Nord-est	311	72	2.012	40.253	27.615	67.868	59,31
Centro	290	65	1.335	24.351	4.816	29.167	83,48
Meridione e isole	668	227	3.439	56.311	5.100	61.411	91,69
<i>Totale</i>	1.647	489	9.983	185.206	59.987	245.253	75,51

Fonte: elaborazione ISFOL su dati regionali.

Va ricordato, peraltro, che questa attenzione preferenziale nei confronti dei giovani è particolarmente necessaria nella seconda metà degli anni '70.

La crisi petrolifera dei primi anni del decennio e, successivamente, la ristrutturazione delle grosse unità di produzione, sollecitata dallo sviluppo tecnologico, provocano, oltre che l'espulsione di manodopera non funzionale ai nuovi assetti produttivi, una forte compressione della domanda rendendo più acuto il problema della disoccupazione giovanile.

La risposta viene affidata ad una nuova strumentazione della contrattualistica a causa mista (contratti di formazione-lavoro)²⁹.

Da menzionare come evento importante di questo decennio il nuovo regolamento FSE con Decisione 66/71.

Le categorie di utenti ammesse a beneficiare dei contributi sono: disoccupati e sottoccupati di lunga durata, persone il cui collocamento sia considerato difficile a ragione dell'età, donne di età superiore ai 35 anni e giovani di età inferiore ai 25 anni.

Nulla l'apporto alla formazione iniziale; anzi questa offerta formativa viene esplicitamente esclusa dai finanziamenti.

2.4. Identikit dell'allievo della formazione regionale iniziale

Chi è l'allievo dei corsi di formazione professionale iniziale degli anni '70?

²⁹ Nella tarda primavera del 1977, con un iter parlamentare rapidissimo, viene approvata la L. 285, finalizzata alla promozione della occupazione giovanile, successivamente modificata dalla L. 479/78. Sul piano della cultura sociologica, l'elaborazione della L. 285 è stata accompagnata dalla constatazione del nuovo assetto quantitativo della disoccupazione giovanile (passata dal 12% del 1973 al 23% del 1977) e dalla convinzione fosse un'emergenza derivante dalle conseguenze del *boom* demografico degli anni '50 e dalla crisi petrolifera. Accantonate le considerazioni sullo scarso successo della legge sotto il profilo occupazionale, le va riconosciuto di aver proposto nuove formule di transizione guidata al lavoro dei giovani. La L. 285/78 prevede il contratto di formazione che, a dispetto del suo *nomen juris*, 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. La formazione sul lavoro, assente nel testo della L. 285/77, viene introdotta dalla legge di modifica 479/78: si tratta di veri e propri corsi di formazione professionale che non sono vincolati allo svolgimento di una 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.

Una indagine ISFOL del 1975³⁰ ha intervistato 126.166 allievi, dei circa 165-170.000 giovani che hanno frequentato nell'anno 1974-75 un corso di formazione professionale.

L'indagine ci ha consegnato questi risultati:

- oltre la metà degli allievi (53%) si colloca nella fascia 14-16 anni, un ulteriore 27% ha 17 o 18 anni;
- la stragrande maggioranza degli allievi proviene da famiglie operaie (48%), contadine (15%) e di piccoli lavoratori autonomi (13,6); modesta (10,1%) è la quota di allievi provenienti dal ceto impiegatizio;
- il 63% degli allievi sono in possesso del diploma di scuola media inferiore, 13% dei maschi e il 12% delle donne sono approdati ai CFP dopo una esperienza di uno o due anni nella scuola secondaria superiore e il 16% dei maschi e l'8% delle donne non hanno completato la III media o, addirittura, il ciclo delle elementari;
- il 44% degli allievi ha fatto un'esperienza lavorativa prima di iscriversi al CFP e il 39 % lavora contemporaneamente alla frequenza del CFP;
- il 50% ha scelto la formazione professionale per il bisogno o il desiderio di una prima qualificazione, il 30% per la impossibilità di continuare gli studi o per una non riuscita (15%), o per motivi economici (15%); per l'8% rappresenta un ripiego in mancanza di occasioni di lavoro;
- il 61% si dichiara soddisfatto del corso seguito, un 10% insoddisfatto del corso scelto, il 20% esprime totale sfiducia nel sistema di formazione professionale.

Su queste connotazioni che, è bene ricordarlo, rappresentano una sorta di "media" nazionale, che cela anche situazioni fortemente differenziate sia a livello territoriale che sociale, ci sembrano ragionevoli le considerazioni seguenti.

- l'appartenenza prevalente a famiglie operaie, agricole o di artigiani, autonomi superiore al peso che le stesse categorie hanno nella struttura dell'occupazione mostra come la formazione professionale costituisca un'opportunità soprattutto per le famiglie che non possono agevolmente affrontare le spese di una formazione prolungata; al tempo stesso essa rappresenta uno strumento di mobilità sociale verticale per i ceti sociali meno favoriti che tendono all'inserimento in professioni di livello intermedio o meno basso. Tale lettura può essere suffragata dall'esame della composizione sociale degli allievi a seconda del corso frequentato: i figli di agricoltori sono presenti in maniera proporzionalmente maggiore nei corsi che preparano per le professioni meccaniche o industriali in genere, i figli di artigiani e commercianti si concentrano maggiormente nei corsi ad indirizzo amministrativo, mentre sono sottorappresentati in quelli a più accentuato carattere manuale...Questi dati, in parte, smentiti-

³⁰ ISFOL, *L'attività regionale di formazione professionale*, in "Quaderno di formazione", 26(1976).

scono la critica molto ricorrente nella saggistica sulla formazione professionale³¹ (critica, peraltro, segnata da tensioni ideologiche) che vede la formazione professionale come strumento di “selezione e discriminazione sociale” in quanto perpetua ruoli e mestieri, senza consentire alcun processo di mobilità verticale;

- l’alto numero di quanti hanno già lavorato (44%) prima della iscrizione al CFP conferma la considerazione positiva della formazione professionale come canale e strumento per l’accesso a migliori opportunità lavorative. Chi lavorava, infatti, o ha preferito smettere e iscriversi ad un corso o, al termine di un rapporto a tempo determinato, ha preferito la formazione professionale alla ricerca di altre occupazioni;
- i dati sulle esperienze scolastiche precedenti che rivelano elevati tassi di evasione dell’obbligo (16% maschi, 8% donne) sollecitano i CFP ad assumere ruoli di recupero nei confronti di carenze di base istituzionalmente non suoi;
- i dati relativi agli insuccessi scolastici nell’ambito della media superiore (13% per i maschi e 12% per le femmine) rimandano alla immagine della formazione professionale come “percorso” alternativo alla scuola; dove alternativo non significa una didattica più facile, ma una didattica diversa.

³¹ ISFOL, *La formazione professionale come interfaccia tra scuola e lavoro*, in “Quaderno di formazione”, 1(1974) 8.