

Scuola e Formazione professionale in Italia. Uno sguardo storico

Maggio 2009
Guglielmo Malizia

1. La situazione alla fine del XX secolo

Tra gli anni '50 e '60 del secolo scorso l'Italia è interessata dal cosiddetto miracolo economico, caratterizzato da una rapida espansione. Negli anni successivi, nonostante un andamento diversificato, la crescita continua ed il Paese completa un percorso di grandi trasformazioni. Da sistema molto elementare a dominante agricola e disposto secondo una piramide di natura verticale, l'Italia diventa una società dal potere tendenzialmente diffuso e con dinamiche ad andamento sempre più orizzontale e democratico, consentendo di parlare sinteticamente di una “società aperta” che ha trovato le sue procedure di regolazione non in una programmazione dall'alto di tipo unitario, né in un processo dominato da decisioni e progetti di vertice, ma piuttosto in forme di assestamento continuato dal basso e di incremento dell'autonomia ai diversi livelli della vita sociale. In sintesi, l'Italia è diventata una *società complessa* per la numerosità e la varietà delle componenti sociali e per la forza del dinamismo che le muove e le rinnova.

Nello stesso periodo il nostro sistema educativo era caratterizzato da una serie di *linee portanti*. L'educazione prescolastica durava 3 anni e accoglieva i bambini a partire dai tre anni d'età. L'istruzione dell'obbligo comprendeva 8 anni e si articolava: nel livello primario – la scuola elementare – che durava 5 anni accogliendo bambini a partire dai sei anni d'età; e nel secondario di primo grado – la scuola media unica – che durava 3 anni ed era frequentata da ragazzi a partire dagli undici anni. L'istruzione obbligatoria si concludeva con l'esame di licenza media, il cui superamento era condizione necessaria per l'ammissione alla secondaria superiore e per l'assunzione nell'amministrazione pubblica (e anche in molte aziende private). Al termine dell'obbligo erano aperte all'allievo quattro possibilità: il passaggio diretto al lavoro senza alcuna preparazione professionale specifica – ad eccezione di un'eventuale formazione offerta dalle imprese – purché si avessero 15 anni; l'apprendistato; l'iscrizione a un Centro di Formazione Professionale (CFP) regionale extrascolastico che portava a una qualifica professionale, ma era privo di sbocchi diretti sull'università; l'iscrizione a una scuola secondaria superiore che, una volta conseguita la maturità, offriva la possibilità di accedere all'università e/o di svolgere alcuni tipi di professioni intermedie (ragioniere, geometra, maestro elementare...).

L'*organizzazione* della *secondaria superiore* si presentava frammentata in una molteplicità di tipi (circa 300) che risultavano: gerarchizzati in corrispondenza della stratificazione sociale; paralleli, senza sufficiente coordinamento o adeguate, concrete possibilità di passaggio orizzontale; e caratterizzati da un forte divario tra formazione culturale per la preparazione della classe dirigente, che aveva la sua sede nei licei, e formazione tecnico-professionale (istituti magistrali, tecnici e professionali) per preparare la piccola borghesia e gli strati più elevati delle classi popolari agli impieghi medi e bassi e alle mansioni esecutive specializzate. A partire dal 1969, con la legge di liberalizzazione degli accessi universitari, tutte le scuole secondarie di secondo grado davano accesso a qualsiasi facoltà universitaria, purché quinquennali.

Venendo specificamente agli *Istituti Tecnici* (IT) anzitutto va ricordato che essi tradizionalmente rispondevano al compito di preparare i giovani all'esercizio di funzioni tecniche o amministrative intermedie nel campo dell'agricoltura, dell'industria e del commercio. La loro durata era quinquennale e si articolavano in 9 tipi fondamentali: agrario, aeronautico, industriale, nautico, commerciale, per geometri, femminile (divenuti per le attività sociali negli anni '90), per il turismo, per periti aziendali e corrispondenti per l'estero; in ogni caso, tre erano i raggruppamenti più consistenti – IT industriali, commerciali e per geometri. Fino al 1990-91 gli IT avevano registrato una crescita quantitativa sostenuta (da 123.456 iscritti del 1950-51 a 1.299.629 del 1990-91), mentre nel successivo decennio si è riscontrato un decremento non solo in valori assoluti (2000-01: 909.982) ma anche in percentuale sul totale degli iscritti alla secondaria superiore (dal 45.5% al 38.2%). Fino

alla prima metà degli anni '70 si è puntato sulla nuovi indirizzi con l'intento di rispondere alla domanda di nuove figure professionali; tra gli anni '70 e '90 si è privilegiata la sperimentazione, realizzata soprattutto mediante i Progetti nazionali assistiti; durante la seconda metà degli anni '90, in assenza di una riforma globale del sistema educativo si è fatto ricorso alla innovazione per via amministrativa rendendo ordinari molti degli indirizzi attivati sperimentalmente e ricorrendo poi alle opportunità offerte dall'autonomia, prima di arrestare qualsiasi processo innovativo in vista della riforma integrale del sistema.

Gli *Istituti Professionali di Stato* (IPS) hanno incominciato ad essere eretti intorno al 1950 su iniziativa del Ministero della Pubblica Istruzione, per la preparazione a breve termine di operai qualificati e di personale esecutivo nei vari settori dell'economia. Essi erano distribuiti in sei tipi principali: per l'agricoltura, per l'industria e l'artigianato, per le attività marinare, per il commercio, alberghieri e per il turismo, femminili; ciascun tipo si articolava in una grande varietà di settori e sezioni di durata biennale, triennale o quadriennale e con un orario di 40 ore circa alla settimana. Al termine degli studi gli allievi ottenevano un diploma di qualifica valido per l'ammissione ai pubblici concorsi per le carriere esecutive e, limitatamente ad alcune qualifiche, anche per l'ammissione a determinate carriere di concetto, ed era riconosciuto ai fini dei rapporti contrattuali con le imprese. Nel 1969 sono stati introdotti in via sperimentale dei corsi speciali per accrescere la dimensione culturale del primo biennio, e corsi annuali, biennali e triennali per offrire una preparazione culturale e applicativa corrispondente alla secondaria superiore quinquennale. Di fatto il provvedimento ha portato a una quinquennalizzazione generalizzata e alla equiparazione formale agli altri tipi di secondaria superiore anche quanto all'accesso all'università.

Un'altra innovazione importante è costituita dal piano nazionale di sperimentazione assistita noto come "*Progetto '92*" che, avviato nel 1988-89, ha portato a un nuovo ordinamento degli istituti professionali nel 1995-96. I percorsi triennali di qualifica sono ristrutturati in un biennio unitario e in un monoennio professionalizzante. Vengono elaborati nuovi programmi sulla base dei seguenti orientamenti: innalzamento degli standard culturali mediante un notevole incremento dei tempi destinati alle materie di formazione generale; impostazione della preparazione professionale nella prospettiva della polivalenza e diminuzione dell'orario destinato alla pratica professionalizzante; predisposizione di un'area integrativa che viene lasciata alla gestione dei singoli istituti allo scopo di realizzare interventi di sostegno, di approfondimento e di adeguamento alle esigenze del territorio. Dopo il triennio viene mantenuta l'opportunità di conseguire il diploma professionale attraverso percorsi innovativi e flessibili predisposti in cooperazione con le Regioni e il mondo produttivo. Nonostante gli evidenti progressi realizzati da questa innovazione, va attentamente ponderata la critica di fondo che è stata avanzata nei suoi riguardi di una assimilazione degli IPS agli IT, che avrebbe mantenuto ad essi il triste primato nei tassi di dispersione. In ogni caso, gli IPS hanno registrato una crescita costante fino al 1990-91 (da 28.840 del 1950-51 a 542.702 del 1990-91), per poi presentare nel decennio successivo una leggera riduzione in valori assoluti (2000-01: 521.163), ma non in percentuale sul totale degli iscritti alla secondaria superiore (1990-91: 19%; 2000-01: 21.5%).

La *Formazione Professionale extrascolastica regionale* (FP) si è sviluppata dalla legge 29 aprile 1949, n. 264 sull'addestramento professionale promosso dal Ministero del Lavoro, che si qualificava come un intervento congiunturale volto a risolvere la crisi occupazionale del primo dopoguerra. Tale origine spiega la caratteristica di fondo di mirare a promuovere le fasce più deboli della società. Nel 1961 la durata della FP venne fissata in 2-3 anni e nel 1972 la competenza amministrativa e legislativa sulla FP è passata alle Regioni. Con l'approvazione nel 1978 della legge quadro sulla FP si compiva un ulteriore progresso nella evoluzione che stava gradualmente innalzando la finalità del settore dal puro addestramento alla trasmissione di una cultura professionale, anche se la FP rimaneva ancora uno strumento di politica attiva del lavoro; il pieno riconoscimento della natura educativa della FP avverrà poi con l'introduzione del nuovo titolo V della Costituzione e l'approvazione della Riforma Moratti all'inizio del nuovo secolo. La legge quadro aveva anche sancito l'effettiva autonomia culturale e gestionale degli enti privati di formazione che sono emanazione delle organizzazioni dei lavoratori e degli imprenditori, o delle associazioni con finalità formative e sociali,

o di imprese, o del movimento cooperativo: in sostanza, questi, se non si propongono fini di lucro, sono ammessi al finanziamento pubblico mediante convenzioni.

La FP di base, destinata cioè ai giovani con o senza licenza media e con bassa qualifica, aveva registrato negli anni successivi una crescita costante che però si era interrotta alla metà degli anni '80; al contrario risultava in aumento la domanda di corsi professionalizzanti da parte dei diplomati, degli adulti, della forza lavoro in riconversione, del grande pubblico. Comunque, dopo questa crisi quantitativa alla fine degli anni '80 si registrava un aumento nel dato globale che premiava i corsi di 2° livello e quelli di formazione sul lavoro, mentre quelli di 1° livello presentavano un andamento in calo, situazione che si è aggravata negli anni '90. Le cause di questa perdita di slancio erano varie: le carenze del quadro legislativo quali lo stallo della riforma della secondaria superiore; il prestigio non molto elevato di cui godeva la FP, come di una scuola di serie B; l'inadeguatezza a rispondere ai bisogni del mercato di lavoro; una burocratizzazione pervasiva; la scarsa flessibilità della politica del personale; le connotazioni del nuovo ciclo economico.

2. Il decennio delle riforme (2000-09)

Nella decade '90 si è andata diffondendo nell'opinione pubblica la convinzione che non bastasse intervenire sull'uno o l'altro dei livelli del sistema educativo per risolvere i problemi alla radice, ma che si dovesse procedere a una ridefinizione dell'intera struttura. Più in particolare, l'esigenza di una nuova architettura nasceva anzitutto dalla riflessione sulle *trasformazioni della società*. Il contesto di accelerazione del cambiamento e gli effetti conseguenti dell'obsolescenza delle professioni e della diffusa disoccupazione rendevano urgente sostituire il modello tradizionale focalizzato sulla trasmissione delle conoscenze con uno centrato sull'acquisizione di competenze e di metodi. Al tempo stesso, si dimostrava altrettanto necessario rafforzare la formazione culturale generale in modo da abilitare la persona a gestire situazioni complesse dagli sviluppi imprevedibili. Inoltre, appariva urgente che il sistema educativo uscisse dalla autoreferenzialità ed entrasse in relazione con il mondo della produzione. La riforma della scuola rispondeva anche a esigenze di tipo personalistico e socio-politico, nella linea della Costituzione che disegna una comunità nazionale fatta di membri al contempo persone, cittadini, lavoratori.

Sulla domanda di riforma globale incideva la considerazione delle *criticità del sistema educativo* esistente. Infatti, si trattava di superare la discontinuità esistente tra i diversi livelli della scolarizzazione pubblica, di togliere l'eccessiva parcellizzazione degli indirizzi dell'attuale scuola superiore e la loro eccessiva rigidità, di raccordarsi con l'università e il mondo del lavoro.

Per ragioni di tempo, *non* mi occuperò di *tutti* gli interventi legislativi del decennio, ma solo di quelli più rilevanti e in vigore. In particolare, tralascierò di illustrare la riforma Berlinguer (legge n. 30/2000), mai entrata in vigore, limitandomi solo a qualche cenno indiretto.

2.1. La riforma Moratti (legge n. 53/2003)

La riforma Berlinguer aveva confermato l'obbligo formativo fino a 18 anni, introdotto dalla legge n.144/99, in base al quale per gli studenti che avevano assolto l'obbligo di istruzione si profilavano tre possibili percorsi, realizzabili anche in forma integrata: proseguire gli studi nella scuola secondaria superiore; frequentare la FP per conseguire una qualifica; iniziare il percorso di apprendistato, caratterizzato dalla alternanza formazione/lavoro. La riforma Moratti compie in proposito un ulteriore salto di qualità, assicurando a ognuno il *diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno 12 anni* o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età.

Il sistema educativo *si articola* nella scuola dell'infanzia (3-5 anni), in un primo ciclo che comprende la scuola primaria (6-10) e la scuola secondaria di primo grado (11-13), e in un secondo ciclo di cui fanno parte il sistema dei licei (14-19) e quello dell'istruzione e della formazione professionale (14-21). Quanto ai *licei*, sono confermati gli assi culturali tradizionali, classico, scientifico e artistico; al tempo stesso ne nascono dei nuovi, economico, tecnologico, musicale, linguistico, delle scienze umane. Nel quinquennio liceale l'attività didattica si sviluppa in due periodi biennali e in un

quinto anno di completamento e approfondimento orientativo. Alla fine, un esame di Stato consente l'accesso all'università.

Ferma restando la competenza regionale, il *sistema dell'istruzione e della formazione professionale* realizza profili educativi, culturali e professionali dai quali conseguono titoli e qualifiche professionali di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale. I giovani che seguono questi percorsi non soltanto si vedono garantita ogni anno una "passerella" per trasferirsi nei licei, ma hanno anche modo di proseguire dopo i quattro anni per un quinto, un sesto e un settimo anno, così da acquisire una qualifica professionale superiore. Potranno altresì disporre di un quinto anno per affrontare l'esame di Stato per l'iscrizione all'università.

L'introduzione di un *percorso graduale e continuo di istruzione e formazione professionale parallelo a quello scolastico e universitario dai 14 ai 21 anni* è in piena linea con le tendenze più diffuse e avanzate del nostro continente. Infatti, la FP non viene più concepita nella gran parte di Paesi europei come un addestramento finalizzato esclusivamente all'insegnamento di destrezze manuali, ma rappresenta un principio pedagogico capace di rispondere alle esigenze del pieno sviluppo della persona secondo un approccio specifico fondato sull'esperienza reale e sulla riflessione in ordine alla prassi che permette di intervenire nel processo di costruzione dell'identità personale.

L'*Accordo Stato-Regioni su istruzione e formazione* del 2003 ha consentito di avviare già da quell'anno la sperimentazione dei percorsi triennali di istruzione e di formazione previsti dalla riforma Moratti. La loro realizzazione ha messo a confronto *due tipologie* molto diverse. Infatti, alcune Regioni hanno puntato all'integrazione dei percorsi scolastici con moduli di formazione professionale, mentre altre hanno sperimentato un percorso formativo, tutto nella FP, in conformità con lo spirito della riforma Moratti.

Questa offerta ha ottenuto un *grande successo* tra i giovani e le famiglie. Infatti, tra il 2004-05 e il 2007-08 il numero degli iscritti registra un balzo in avanti dell'81%, raggiungendo la cifra di 130.431. In aggiunta, nel 2006-07 la FP ha conseguito il traguardo del massimo storico di allievi con 981.196: gli aumenti maggiori si sono registrati nella formazione iniziale di 1° e 2° livello e in quella per le categorie svantaggiate; inoltre, il 4% della forza lavoro ha partecipato alla FP, registrando una crescita annuale dell'1,2%. A completamento ricordo che tra il 2001-02 e il 2006-07 la percentuale degli iscritti agli IT nel totale degli studenti della secondaria è scesa dal 38,2% al 34,4%, mentre gli IPS registrano una sostanziale stabilità (21,5% e 20,4%, rispettivamente). Solo nell'ultimo anno si è registrata una lieve inversione di tendenza per gli IT, che hanno registrato un incremento dello 0,6% nel 2008-09 e un ulteriore piccolo aumento nelle iscrizioni al prossimo anno 2009-10.

2.3. Il pragmatismo dei Ministri Fioroni e Gelmini

In discontinuità con i suoi predecessori il Ministro della Pubblica Istruzione, on. Fioroni, del governo di centro-sinistra che nel 2006 aveva vinto le elezioni generali decideva di non elaborare un'altra riforma complessiva del sistema e adottava un *metodo diverso* più pragmatico. Lo stesso approccio, anche se con finalità, contenuti e strategie differenti, è stato assunto dalla on. Gelmini che l'ha sostituito nel 2008 quando il centro-destra è tornato al governo in seguito ad elezioni anticipate. Ambedue si sono proposti come priorità la lotta contro la dispersione, che come si sa colpisce soprattutto gli IT e gli IPS.

Con la legge n. 296/06 e il decreto 22 agosto 2007, n. 139 *l'obbligo di istruzione* è stato elevato a 16 anni, insieme all'età minima per l'ingresso nel mercato del lavoro. In proposito, va subito precisato che, sebbene rappresenti un passaggio necessario nella carriera formativa di un ragazzo, il nuovo obbligo di istruzione non possiede una natura terminale perché rientra nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e di formazione che dura fino ai 18 anni. Inoltre, esso non è solo obbligo scolastico, perché può essere adempiuto anche frequentando percorsi di istruzione e formazione professionale

Un altro aspetto importante dell'azione ministeriale è stato la revisione del *secondo ciclo*. In particolare, sono stati reintrodotti gli IT e IPS al posto del liceo tecnologico ed economico, con il pericolo però di una ulteriore emarginazione della FP dato il carattere professionalizzante degli IT e soprattutto degli IPS. Le qualifiche e i diplomi professionali, che rappresentano la meta minima che si può conseguire, sono stati riconosciuti competenza esclusiva delle Regioni, mentre è stata prevista l'opportunità di istituire in ambito provinciale o sub-provinciale poli tecnico-professionali che possano includere IT, IPS, la FP accreditata e strutture della formazione tecnico-superiore; tale normativa risulta apprezzabile in quanto implica la razionalizzazione di una offerta frammentata e la realizza rispettando la pari dignità delle strutture coinvolte.

A sua volta, il Ministro Gelmini ha proposto, riguardo al nodo del *secondo ciclo*, la finalità di elevare tutta l'offerta a livello di "serie A". Il dibattito tanto acceso sulla scelta precoce a 14 anni tra secondaria di 2° grado e istruzione e formazione professionale dovrebbe evitare le contrapposizioni ideologiche e misurarsi in maniera convergente con la sfida di elaborare percorsi capaci di aiutare tutti gli studenti a trovare la strada più adeguata. Naturalmente, si dovrà mantenere sempre aperta la possibilità di ripensare la propria scelta e questo per l'intero arco dell'esistenza, assicurando un sistema efficace di apprendimento per tutta la vita. Tale orientamento del Ministro ha trovato da subito un'*attuazione* importante. Uno dei suoi primi interventi è consistito nella conferma della presenza di un canale di istruzione e formazione professionale nel nuovo obbligo di istruzione elevato fino a 16 anni (legge n. 133/2008).

In conclusione, in una situazione ancora per molti versi interlocutoria, andrebbe senz'altro accolta la proposta della *Commissione ministeriale sul riordino dell'istruzione tecnica e professionale* (2007-08) che ha identificato la distinzione tra IT e IPS nella maggiore focalizzazione dei primi sulla padronanza delle diverse tecnologie e della loro base metodologica (high tech) e nel prevalente orientamento dei secondi a fornire le competenze per agire in ambiti settoriali specifici (high touch). A livello di curricoli occorrerà formare negli allievi delle basi solide di cultura scientifica, tecnica e professionale, adottando il modello europeo delle competenze e definendo i traguardi didattici in termini di risultati di apprendimento.

Per quanto riguarda la *FP*, non sembra accettabile l'opinione secondo la quale gli IPS possono realizzare percorsi per il conseguimento di qualifiche e diplomi professionali in regime ordinario in quanto sarebbe contraria alla normativa vigente e porterebbe alla emarginazione della FP, se non alla sua scomparsa. Da questo punto di vista, il documento della Commissione Ministeriale appena richiamata segna un indiscutibile progresso in quanto afferma che gli IPS possono realizzare percorsi per il conseguimento di qualifiche e diplomi professionali solo in regime di sussidiarietà. Tuttavia, mi sembra che questa proposta non salvi la FP dal pericolo di trovarsi in una condizione di subalternità, tenuto conto delle molte Regioni in cui la FP non è presente per cui non è improbabile che di fatto la sussidiarietà si trasformi spesso in regime ordinario. La parità vera della FP rispetto agli IT e agli IPS si potrà avere solo quando verrà attuata su tutto il territorio nazionale la normativa che attribuisce alla FP la competenza ordinaria di conferire qualifiche e diplomi professionali.

Un ultimo interrogativo riguarda la *opportunità* di mantenere tre canali nell'ambito dell'istruzione e della formazione tecnico-professionale col rischio di sovrapposizioni. Pertanto, rimane aperta la domanda se non sia più saggio ritornare al disegno originario della riforma Moratti che contemplava due canali, che in questo caso potrebbero essere non più liceo tecnologico ed economico da una parte e FP dall'altra, ma piuttosto IT da una parte e FP dall'altra.